

EL PRINCIPIO DE COORDINACION EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Por MANUEL ALVAREZ RICO

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DIFÍCIL CONCEPTO DE COORDINACIÓN: 1. Referencia a la polémica doctrinal. 2. Postura que se adopta.—III. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: 1. Antecedentes en la legislación española. 2. Virtualidad del principio de coordinación como instrumento de control de la potestad organizatoria de la Administración. 3. La coordinación como principio de organización: A) Ideas generales. B) Ambito de aplicación del artículo 103 de la Constitución. 4. La coordinación legislativa. 5. La coordinación como potestad estatal aislable. 6. El principio de coordinación y la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas.—IV. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y EL ESTABLECIMIENTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. 1. Ideas generales. 2. La coordinación en los Decretos de transferencias: A) Evolución. B) Mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 3. Organos coordinadores de la actuación autonómica de la Administración del Estado.—V. CONCLUSIONES. 1. Conclusiones generales. 2. Instrumentación de la coordinación.

I. INTRODUCCION

La importancia de la coordinación en un Estado políticamente descentralizado como es el prefigurado por la Constitución española de 1978 es tal que, con razón, se ha considerado que éste es precisamente el gran problema a resolver y la preocupación que ha de ocupar el puesto de protagonista tanto desde el punto de vista político y legislativo como desde la perspectiva científica; de forma que muy bien pudiera ser la nota definitoria del nuevo Estado, que debiera llamarse, mejor que Estado de las Autonomías, Estado de las Comunidades Autónomas Coordinadas o autonomismo coordinado (1).

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La distribución de las competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980. El autor recoge la distinta terminología utilizada por la doctrina extranjera, tal como *cooperative federalism*, *federelisme coordone*, *federalism by contrat*, etc.

En efecto, la Constitución acude al concepto de coordinación expresamente en los momentos cruciales para la viabilidad del nuevo Estado y siempre está más o menos latente en el subsuelo del texto constitucional la preocupación por el problema. La coordinación figura entre los principios de organización de la Administración pública al lado de los principios de legalidad, eficacia, descentralización y servicio al interés general (art. 103) o para enfatizar cuál ha de ser el principio que preside el ejercicio de competencias compartidas en materias tan vitales como el mantenimiento del espacio económico común (art. 156) y trata de articular a través de ella la Administración periférica del Estado con la Administración propia de las Comunidades Autónomas, bien que con escaso acierto (art. 154).

Otras veces aparece como una actividad específica y aislable cómo en el artículo 149.1.13.^a, al señalar que es competencia exclusiva del Estado la relativa a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o el fomento y coordinación de la investigación científica (art. 149.1.15.^a), o las bases y coordinación general de la sanidad exterior (art. 149.1.16.^a).

La utilización del término coordinación para tan distintos cometidos hace surgir la duda de que tal vez se trate de un concepto vaporoso elástico, *comodín* o *autobús*, dentro del cual cada uno coloca sus propios deseos o ideas y, por tanto, instrumento de señalada eficacia para obtener toda clase de consensos políticos. Sorprende, en todo caso, que un concepto como el de coordinación, tan polemizado por la doctrina anterior a la Constitución, haya sido puesto por nuestros constituyentes como clave del arco constitucional.

II. EL DIFÍCIL CONCEPTO DE COORDINACION

1. Referencia a la polémica doctrinal

La fijación del concepto de coordinación presenta enormes problemas por la originaria *indefinición del concepto* en los clásicos americanos de la Ciencia de la Administración, por la equívocidad del término, por la «perversión» en su uso en la praxis

administrativa española, pues ha servido y sirve en gran parte para encubrir la patología de nuestra organización como la inflación orgánica, lo que, en definitiva, lo convierte en un concepto sospechoso.

Aquí hacemos nuestra la opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA (2) referida a las normas organizativas en general de que debe mantenerse la presunción de la «corrupción del orden jurídico» que utiliza las fôrmas externas para revestir un contenido material donde no están presentes los valores teleológicos de la organización, es decir los fines de la sociedad a la que sirven. Las patologías organizativas que existen detrás de órganos de coordinación son las de vaciamiento de poder real, creación de órganos *ad personam* perfectamente inútiles, neutralización de determinados órganos, etc., pero, sobre todo, ha sido el cauce de la inflación orgánica galopante de nuestra Administración a que nos hemos referido en otras ocasiones (3). Basta para convencerse de ello contemplar el bosque de órganos coordinadores a veces puramente semánticos (4) y, sobre todo, de Comisiones Coordinadoras Interministeriales, de las que ya en 1972 se podían contabilizar 223 (5).

Pese a ello, creemos que en torno a este concepto se juega el funcionamiento del Estado de las Autonomías, la articulación entre sus diversas partes y su propia viabilidad.

Pero antes de entrar en el análisis del significado y virtualidad del término en nuestra Constitución es ineludible hacer referencia a la polémica doctrinal en torno al mismo.

En efecto, pocos conceptos tan discutidos como el de coordinación en un campo ya de suyo inseguro, errático y gaseoso como él de la teoría de la organización. Pero cuando se trata del concepto de coordinación no sólo se cuestiona el contenido del con-

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, 1971, p. 31.

(3) ALVAREZ RICO: «La inflación orgánica de la Administración» en *Revista de Administración Pública*, núm. 181 (1976), traducido al portugués (*Revista de Administração Pub.*, núm. 138, 1976).

(4) BLANCO DE TELLA: *El mito de la función coordinadora en organización y procedimiento administrativo*, escrito en colaboración con GONZÁLEZ NAVARRO, Madrid, 1975, pp. 21 a 195.

(5) MIGUEL GARCÍA: «Las comisiones interministeriales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 67 (1972), pp. 457 a 468.

cepto, sus contornos y su importancia en relación con otros principios de organización, sino la misma utilidad y existencia del principio. GARCÍA-TREVIJANO excluye de su lista de principios de organización el principio de coordinación porque considera que no hay principio de coordinación ya que es un requisito de toda organización y su misma esencia. Sin coordinación, dice, no hay organización (6).

LANGROD, por su parte, considera al principio de coordinación de escasa utilidad (7).

Mientras tanto, para otros autores la coordinación es el primer mandamiento de cualquier organización, su misma esencia (8).

Entre ambas teorías extremas se alinean una serie de opiniones para todos los gustos, de forma que, recordando el refrán latino, podíamos decir que hay tantas opiniones como cabezas (*quot capita tot sententiae*); una de las causas de este confusio-nismo conceptual puede deberse a un arrastre histórico, pues el principio o función de coordinación aparece ya en las listas clásicas de principios de organización con unos contornos borrosos, situación que no sólo no ha sido remontada, sino que más bien ha sido enturbiada por la polvareda levantada con motivo de la polémica en torno a este principio (9).

Dentro de la escuela clásica es bien conocida la opinión de FAYOL, quien incluye la función de coordinar entre sus famosos infinitivos a través de los cuales pretende dar respuesta a la pregunta de qué es administrar. Administrar, dice, es planear, organizar, mandar, *coordinar* y controlar.

Para FAYOL coordinar es darle armonía y equilibrio al todo, es asignarle a las cosas y a las acciones sus proporciones directas. Es adaptar los medios al fin y unificar esfuerzos y hacerlos

(6) GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, Madrid, 1967, p. 391.

(7) LANGROD: «Contribution a l'étude de la terminologie administrative», en *Revue des Sciences Administratives*, Bruxelles, 1955, p. 353.

(8) MOONEY: *Principios de organización*, Madrid, 1958. ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación*, Sevilla, 1961.

(9) Un estudio más amplio de la evolución de este principio puede verse en BLANCO DE TELLA, *vid.* pp. 21 a 195, obra citada en nota 4.

homogéneos. Implica el establecimiento de un enlace último entre los servicios especializados en cuanto a sus funciones, pero que tienen el mismo objetivo general.

La falta de coordinación se nota en que cada servicio ignora a los demás, cada departamento es como un compartimento estanco con relación a los demás y nadie piensa en el interés general (10).

Partiendo de la obra de FAYOL, GULICK (11) realiza una clasificación de las tareas administrativas sintetizándolas en el conocido anagrama POSDCORB, formado por las iniciales de las palabras inglesas *planing* (planear), *organizing* (organizar), *staffing* (administración de personal), *coordinating* (coordinar), *reporting* (informar), *budgeting* (presupuestar). Coordinar, dice, se refiere a la tarea importante de relacionar entre sí las diferentes partes del trabajo. En consecuencia, presenta también la función de coordinar con una sustantividad propia al lado de otras funciones o tareas directivas como la de planear, dirigir y organizar, de las que ciertamente resulta difícil deslindarla. Claro que el propio autor resta importancia a esta enumeración manifestando que el anagrama POSDCORB no es más que una palabra artificial que solamente pretende llamar la atención sobre los varios elementos funcionales del trabajo de un directivo.

Pero es tal vez MOONEY quien mayor relevancia ha concedido al principio de coordinación definiéndolo como «la disposición ordenada del esfuerzo del grupo para dar unidad de acción con vistas a un propósito común» (12). Este autor considera el principio de coordinación como la expresión de la organización *in toto*, el objetivo puro e interno de la propia organización; la coordinación representa el objetivo más importante a lograr por cualquier organización, el *test* definitivo de su eficacia a través del cual puede medirse la correcta aplicación de los demás principios, que no son más que elementos mediante los cuales la coordinación funciona haciéndose efectiva.

(10) FAYOL: *Administración industrial y general*, traducción español, México, 1961, pp. 138 y 268.

(11) GULICK: *Papers on the science of administration*, 3.^a edic., p. s. 1954, p. 13.

(12) MOONEY: *Vid.*, p. 54, obra citada en nota 8.

En esta misma línea ALBERS afirma que la coordinación es una consecuencia necesaria de la organización; la ausencia de coordinación es la desorganización (13).

El principio de coordinación también ocupa un lugar importante en la doctrina italiana y española desde la vertiente jurídica, dando lugar a posturas polémicas en cuanto a su contenido y situación relativa con otros principios como el de competencia o jerarquía (14).

Por lo que se refiere a la doctrina española, el problema ha sido debatido casi exclusivamente por la doctrina jurídica a partir de los planteamientos de la doctrina americana, siendo ORTIZ DÍAZ quien mayor énfasis ha hecho en la importancia de este principio considerándolo como uno de los principios esenciales de organización dentro de su conocida clasificación de los principios jurídicos de organización en esenciales y existenciales; entendiendo por principios esenciales los que deben darse necesariamente en toda organización de toda Administración pública, con independencia del soporte sociológico y de la ideología política sobre la que se asienten y en la que se inspiren, respectivamente. Estos principios son el de unidad, competencia, jerarquía y *coordinación*.

Define la coordinación, como «aquel principio que tiene por objeto conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o lagunas, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios» (15).

El mismo autor en un trabajo posterior enumera como principios de organización —ahora llamados bases— los de eficacia, *coordinación*, igualdad, regionalización y participación (16).

(13) ALBERS: *Principios de organización*, México, 1988, p. 102.

(14) Puede verse un amplio elenco de posturas doctrinales en ORTIZ DÍAZ, obra citada en nota 8, pp. 32 a 37.

(15) ORTIZ DÍAZ: *Obra citada* en nota 8, p. 17.

(16) ORTIZ DÍAZ: *Las nuevas bases del Derecho de la organización administrativa*, Málaga, 1971.

Posteriormente, ENTRENA CUESTA (17) estudia el principio de coordinación en el capítulo que lleva por título «La competencia administrativa y las relaciones interorgánicas», sin profundizar en su naturaleza y reduciendo el ámbito del principio como se desprende del enunciado del capítulo a las relaciones interorgánicas, es decir, al ámbito interno de la organización, con lo que queda excluida su aplicación a las relaciones intersubjetivas entre distintas Administraciones públicas. Dentro de estas directrices considera la coordinación como complemento del principio de jerarquía, teniendo ambos como norte la consecución del principio básico de toda organización, que es el de unidad.

Otro de los tratadistas en Derecho administrativo que dedica alguna atención al tema es VILLAR PALASÍ (18), considerando a los principios de jerarquía y coordinación como sistemas de distribución de competencias, con lo que el campo del principio de coordinación se restringe dando lugar a un nuevo concepto de coordinación a añadir a los ya existentes.

El último trabajo dedicado en la doctrina española al tema es una monografía que se debe a BLANCO DE TELLA (19) y lleva el significativo título de «El mito de la función coordinadora». En él se estudian las distintas opiniones sobre el concepto destacando la oscuridad doctrinal del mismo, y enumerando hasta doce versiones distintas elaboradas en la doctrina, entre las que podemos destacar el de la coordinación como principio de organización, como fin de la organización, como función del dirigente, como aspecto de la función de control, como proceso de arbitraje de intereses, como categoría contrapuesta a la de jerarquía y como resultado de funciones diversas. En conclusión, cree que el término coordinación únicamente tiene algún significado específico cuando se emplea para designar el conjunto global de la actividad directiva y carece de sentido cuando con él se trata de individua-

(17) ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*, 5.^a edic., Madrid, 1974, p. 184.

(18) VILLAR PALASÍ: *Curso de Derecho administrativo*, 5.^a edic., UNED, Madrid, 1974.

(19) BLANCO DE TELLA: «El mito de la función coordinadora», en el libro *Organización y procedimiento administrativos*, escrito en colaboración con GONZÁLEZ NAVARRO, Madrid, 1975.

lizar una función o proceso con identidad propia dentro del colectivo de las actividades de dirección.

Ante este confuso panorama doctrinal no es extraño que en las discusiones del concepto en el Congreso de los Diputados surgiesen posturas contrapuestas y que se pidiese la exclusión del texto constitucional del principio de coordinación. Esta confusión doctrinal se refleja en las discusiones del texto de la Constitución española de 1978 (20). La doctrina científica posterior a la Constitución continúa en la línea de recelo hacia este principio y de vacilación en torno a su utilidad como principio jurídico (21), por lo que es inescusable adoptar una postura concreta acerca de esta cuestión por cuanto ello condicionará el desarrollo del presente trabajo.

2. Postura que se adopta

Del somero análisis que se ha realizado de las posturas doctrinales en torno al concepto de coordinación, se llega a la conclusión de la dificultad de dar un concepto de coordinación que comprenda sus múltiples aspectos y de aislar e identificar el concepto de coordinación como principio distinto y paralelo a otros como el de jerarquía. Hay que tener conciencia de que, aunque la coordinación es un problema de organización, puede observarse desde distintos puntos de vista como el técnico, el político y el jurídico y que sólo metodógicamente pueden distinguirse estos aspectos al hablar del principio de coordinación como principio técnico, jurídico o político, de acuerdo con la particular aproximación al tema que se opere en cada momento.

El principio de coordinación se justifica dado su complejo carácter con argumentos técnicos, en primer lugar. La división de trabajo y especialización de tareas hace necesario mantener la unidad y coherencia reduciendo la tendencia centrífuga de las

(20) LÓPEZ RODÓ: Proponía, por ejemplo, la exclusión del principio del texto constitucional, en la discusión del actual artículo 103 de la Constitución porque, argumentaba, «la idea de coordinación implica relación entre varios sujetos y tendría sentido si habláramos de las Administraciones públicas» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 81, de 6 de junio de 1978).

(21) GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 1030 a 1033.

distintas partes de la organización; además, la presencia del fin de toda la organización en cada una de las partes e incluso su funcionamiento armónico con organizaciones externas con las que se ha de relacionar, exige la coordinación. Esta tarea se realiza sólo parcialmente a través del principio de jerarquía, cuyos efectos coordinadores son indudables.

A partir de estas bases, el Derecho otorga sanción jurídica y atribuye las correspondientes titularidades y ejercicios, señala las técnicas jurídicas procedentes para el ejercicio de las competencias exclusivas, compartidas o mixtas, y determina los principios sustantivos de organización a los cuales ha de ajustarse la actividad de la Administración Pública, aunque la problemática jurídica que presentan estas normas de acción sea distinta de la de las normas de relación, lo que justifica, desde luego, la distinción (22) de ambos tipos y la garantía del cumplimiento por parte de la Administración presenta graves deficiencias, como he tratado de demostrar en otra ocasión.

Desde esta perspectiva resulta disipada la duda sobre la juridicidad del principio de coordinación como técnica obligada de reducción a la unidad y de eficacia, compartiendo la parcela que hasta ahora ocupaba el principio de jerarquía como técnica de unidad y de eficacia, cuyo protagonismo es sustituido por el de coordinación cuando el Estado centralista es sustituido por el Estado de las Autonomías.

Desde este planteamiento adquiere su auténtico valor el principio de coordinación en sus múltiples cometidos constitucionales al servicio de otros principios de cabecera, matrices, primarios o como se los quiera llamar. La propia ordenación de normas procedentes de distintos entes emanadores de ellas dotados de potestad innovadora legislativa u organizativa vienen a cobrar su auténtico sentido a través de su establecimiento y funcionamiento coordinado, y hacen viable el principio de competencia diversificada y territorialmente distribuida.

Esto aún se ve más claro si ponemos el principio de coordinación en relación con uno de los principios últimos de la cons-

(22) GARRIDO FALLA: «La Administración y la legislación», en *Revista de Administración Pública*, núm. 6, p. 135.

titución del Estado de las Autonomías. Como es sabido, uno de los principios que justifican la existencia del Estado de las Autonomías es el de participación, puesto que no pensamos que el Estado de las Autonomías sea un fin en sí mismo; pues bien, el principio de coordinación tanta más importancia adquiere cuanto que el modelo de Estado jerarquizado rígidamente centralista da paso a un Estado política y administrativamente descentralizado. En esta línea, en tanto en cuanto el principio de jerarquía suaviza sus aristas más severas con el de democracia y participación, tanto más adquiere una importancia creciente el principio de coordinación (23).

La técnica de la competencia compartida no puede aplicarse a una estructura regida por el principio de jerarquía (24).

Finalmente, desde un punto de vista político, el principio de división de poderes exige un funcionamiento armónico de los distintos poderes y sistemas que aseguren este funcionamiento coordinado. En este sentido la coordinación es una potestad atribuida a la suprema magistratura de la nación en algunas Constituciones, como la italiana, que atribuye al presidente de la República, como jefe del Estado, la misión de coordinar la acción de los distintos órganos constitucionales (art. 87), y la Constitución francesa de 1958, en su artículo 5.º, declara que el jefe del Estado «asegura con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos».

Por su parte, la Constitución española de 1978 también atribuye al jefe del Estado la función de arbitraje de las instituciones del Estado (art. 56.1), que tiene indudables efectos coordinadores (25).

A nivel legislativo la Constitución atribuye en materia de autonomía poderes suficientes al Estado para reconducir las iniciativas de las Comunidades Autónomas a los principios superiores fijados en ella a través de leyes básicas, leyes de transferencia o delegación y leyes armonizadoras (art. 150 de la Cons-

(23) LOSCHAK: *Principe hierarchique et participation*, BIIAP 27 (1976), pp. 121 a 203. CHEVALIER: *La Participation dans l'Administration Française*, BIIAP 37 (1976), pp. 85 a 97: *L'accent ne doit plus être mis sur la coordination autoritaire*.

(24) GARCÍA DE ENTERRÍA: «Los principios de organización del urbanismo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, pp. 312 y ss.

(25) GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, 1980, art. 56.1.

titución). Todo ello nos conduce a la conclusión de que el principio de coordinación, tal como se utiliza por nuestra Constitución, no es un término unívoco ni un principio plano, sino un principio que se funcionaliza según los diversos cometidos y a diversos niveles en la actividad estatal y en su organización mediante la coherencia de los diversos elementos organizativos; y que tiene como notas permanentes la consecución de la unidad y la eficacia de la función o de la organización.

Sobre estas bases el presente estudio no trata de abordar el tema en toda su dimensión, tarea que superaría ampliamente las posibilidades de su autor y el espacio de un artículo de revista, pues no me cabe la menor duda de que en torno a este principio podría vertebrarse un tratado constitucional. En este momento hemos optado por acortar el tema, seleccionando únicamente aquellos problemas que nos parecen más importantes desde una óptica general, dejando para estudios posteriores aquellos otros que al tener una identidad propia han de ser objeto de análisis independiente, como las facultades coordinadoras del delegado del Gobierno, la coordinación en materia de seguridad, economía, educación, función pública, etc. De manera que tal vez el título del artículo hubiera de ser más modestamente el de «Introducción al estudio de la coordinación en la Constitución española».

III. EL PRINCIPIO DE COORDINACION EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

1. Antecedentes en la legislación española

El principio de coordinación recogido en la Constitución de 1978 tiene numerosos antecedentes no sólo en la doctrina, sino en la legislación y praxis administrativa española, inmediatamente anteriores. Por ello, parece tarea obligada realizar una breve síntesis de las normas más importantes en este sentido.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, ya en su exposición de motivos demostró

su preocupación por este principio, como inspirador de la actividad organizatoria de la Administración, atribuyendo expresamente la actividad coordinadora a las *Comisiones Delegadas del Gobierno* (art. 11.3), al Consejo de Ministros (art. 10.1), al presidente del Gobierno (art. 13.5) y a las Secretarías Generales Técnicas (art. 19.2).

Posteriormente, en el texto de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (art. 3.1), se establece que, antes de proceder a la creación de nuevos órganos, ha de estudiarse su coste y rendimiento y evitar la duplicidad de órganos —cuestión que, por elemental que parezca, no se cumple casi nunca—, y que es uno de los síntomas de falta de coordinación, según FAYOL. También se encuentra aludido implícitamente el principio de coordinación en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo cuando prevé que la «actuación administrativa se desarrollará de acuerdo a las normas de economía, celeridad y eficacia», pues la falta de coordinación impide el cumplimiento de estos principios.

La misma preocupación por la coordinación en la actividad administrativa late en el artículo 39 cuando trata de articular la concurrencia de competencias de varios organismos sobre un mismo asunto; en este artículo, se intenta que en el supuesto indicado no existan múltiples expedientes, sino uno sólo y una resolución única que habrá de dictarse por el órgano con competencia más específica, resolviendo en caso de duda la Presidencia del Gobierno.

En conclusión, puede afirmarse que la Ley de Procedimiento Administrativo contempla un concepto negativo de la coordinación, destacando a la manera de FAYOL cuándo se nota la falta de coordinación, aunque sin mencionar expresamente la palabra.

Por otra parte, la coordinación está presente en materia de urbanismo, transporte por carretera y ferrocarril, existiendo normas que llevan precisamente esta denominación (Ley de 27 de diciembre de 1947 sobre coordinación de los transportes mecánicos terrestres), y en la práctica totalidad de las normas organizatorias.

En las exposiciones de motivos de los Decretos de reorganización de Ministerios que se producen a una velocidad de vértigo,

en continuo tejer y destejer, raras veces está ausente la palabra coordinación. A modo de ejemplo podemos citar el Decreto 147/1971, de 28 de enero, por el que se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia; el Decreto de 5 de noviembre de 1971, que reestructura el Ministerio de Agricultura, trata, según dice en su exposición de motivos, de sustituir «la tradicional Administración agraria por una Administración de tipo funcional y de acuerdo con el principio de coordinación».

Pero donde la palabra coordinación muestra su presencia sistemática es en la inflación de órganos coordinadores, que constituyen un auténtico bosque en la Administración española (26). Paradójicamente la preocupación coordinadora desemboca en una falta de coordinación, provocando una respuesta meramente orgánica a problemas que no se quiere o no se pueden resolver.

2. Virtualidad del principio de coordinación como instrumento de control de la potestad organizatoria

Pese a las solemnes promulgaciones del principio de coordinación en nuestro Derecho positivo (27), la realidad es que este principio careció de virtualidad práctica alguna, siendo una declaración retórica más. Ya nos hemos referido anteriormente a que, en la práctica, ha servido para encubrir toda clase de patologías organizativas.

Sin embargo, creo que es hora de realizar una labor reflexiva sobre el mismo y de liberar de la ganga de manipulación práctica y olvido doctrinal al principio de coordinación como principio jurídico de organización.

Los principios de organización tienen grandes posibilidades en cuanto conceptos indeterminados que pueden configurar normas de actuación y aportación de materiales para elaborar mó-

(26) Puede verse un detallado estudio de la Organología coordinadora en las obras citadas de ORTIZ DÍAZ y BLANCO DE TELA.

(27) Recordemos que la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, hoy derogada por la Constitución de 1978, ya se refería al principio de coordinación en su conocido artículo 2.º, según el cual, «el Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones».

dulos estándar en el campo jurisprudencial, como el concepto de buena Administración o eficacia, cuya concreción por la Administración y posterior revisión por los Tribunales es susceptible de apoyarse utilizando la aportación de otras Ciencias Sociales, tales como la Economía, la Sociología, la Ingeniería, etc. No obstante su utilización es hasta ahora muy titubeante.

Existen ya algunos precedentes prometedores de nuestra jurisprudencia que a partir de la nueva Constitución pueden tener un apoyo del máximo rango normativo. Así, la sentencia de 6 de julio de 1959, comentada agudamente por GARCÍA DE ENTERRÍA (28), en la que se hace apelación a criterios tales como los de «deber de buena administración», principio de actuación objetiva, de igualdad y recta aplicación del «interés general». En estos casos los Tribunales, salvando las barreras tradicionales de presunción de legitimidad de los actos de la Administración, los problemas de legitimación y la consideración de la materia organizativa como inmune, realizan un control de la actividad organizatoria de acuerdo con los principios jurídicos de organización que hoy lucen en la nueva Constitución. En definitiva, se trata de aplicar la técnica de los principios generales del Derecho que remiten a un plano material y no formal de los valores jurídicos. A nuestro entender, ésta es la línea que ha de seguir la jurisprudencia después de la Constitución.

Los principios jurídicos de organización no son ya o no son sólo técnicas científicas de organización, no forman un *apartheid* dentro de los principios generales del Derecho, lo que les lleva a su inoperancia actual, sino que, muy al contrario, se trata de una serie de principios de aplicación específica a la materia organizativa al lado de principios jurídicos generales de Derecho, que actúan como principio matriz o cabecera, como son los principios de buena Administración, igualdad, participación, etc. Aquí asumimos totalmente la frase de HAMSON, citada por GARCÍA DE ENTERRÍA (29): «A mi juicio la marca de un sistema de Derecho administrativo es que exista un Tribunal para formular e imponerse tales reglas de buena Administración.»

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, obra citada en nota 2, p. 209.

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, obra citada en nota 2, p. 232.

El ordenamiento jurídico cuenta con principios organizativos materiales, que en última instancia son principios de justicia, ya que la estructura organizativa está inmediatamente ordenada al cumplimiento de la justicia material y, por tanto, tiene carácter ordinamental.

El ordenamiento jurídico puede ofrecer esos principios de justicia material que son los principios generales del Derecho, núdulos, dice GARCÍA DE ENTERRÍA (30), de condensación de valores ético-sociales y también centros de organización del régimen positivo de las instituciones y animadores de su funcionamiento. Este es precisamente el cometido de los principios jurídicos de organización. Por ello, ha de saludarse con optimismo la inclusión en la nueva Constitución española de 1978 de una serie de principios materiales de organización y ha de lamentarse la postura de desdén hacia ellos de parte de la doctrina española que los ha considerado cuestiones menudas indignas de acceder al rango constitucional. Ello no significa, lógicamente, desconocer las notables deficiencias técnicas de los principios de organización constitucionalizados. Pero sería un error doctrinal histórico desconocer las enormes potencialidades de estos principios como animadores de una reforma de la Administración en profundidad y de instrumentos de control de la Administración en una materia donde la Administración ha tenido y sigue teniendo «patente de corso». He ahí la enorme responsabilidad y la sugestiva tarea de la doctrina española en esta hora.

Por lo que se refiere al principio de coordinación, GARRIDO FALLA cree que su aplicación puede suponer un dique a la marea de creación de órganos coordinadores (31), pero para ello es necesario que el principio de coordinación se utilice como principio integrador de estándares de buena administración y eficacia y no como módulo absoluto y gaseoso. Paradójicamente debe abdicar de su valor absoluto, para adquirir un papel instrumental al servicio de otros principios supremos contenidos en nuestro caso en la Constitución.

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, obra citada en la nota anterior, p. 225.

(31) GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1033.

Por otra parte, esta pérdida de supremacía debe compensarse con una real presencia en la dinámica interna y externa de la actividad organizatoria de las Administraciones públicas.

Este parece ser el significado profundo del concepto en nuestra Constitución, en la que se fija con el carácter de principio sustantivo al que queda específicamente vinculada tanto la potestad organizatoria del poder legislativo como la del poder ejecutivo con el carácter de reserva constitucional (32).

3. La coordinación como principio de organización

A) IDEAS GENERALES.

Después de lo que hemos dicho, no puede admitirse sin matizaciones la afirmación de que la Constitución de 1978 denote una ausencia de preocupación por el tema de la organización administrativa, desplegando únicamente su actuación hacia su estructura territorial (33), pues el artículo 103 configura un modelo o estándar organizativo a través de los principios de «eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación», de enormes posibilidades. Seguramente a nivel constitucional no es necesario más. Ahora bien, es cierto que han de superarse algunos de los graves inconvenientes y deficiencias técnicas de la formulación constitucional de los principios jurídicos de organización indicados en el artículo 103, cuya ambigüedad y deficiente regulación ya se han puesto de manifiesto (34).

Existen determinados principios constitucionales (35), dicen COSCULLUELA y MUÑOZ-MACHADO, que tienen un carácter inspirador general de la organización y funcionamiento de los entes pú-

(32) MARTÍNEZ LÓPEZ: «Reserva y autorreserva en materia de organización de la Administración del Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 92, p. 185.

(33) MARTÍN BASSOLS: «Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración en la nueva Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 8, página 123.

(34) Véase el debate del Congreso de los Diputados en la sesión de 18 de abril de 1979, pp. 129 a 144 del *Diario de Sesiones*, sobre el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración.

(35) COSCULLUELA y MUÑOZ-MACHADO: *Comunicación al Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo* (1979).

blicos y que se imponen a las Comunidades Autónomas y al Estado. Destacan, entre esos principios, el de audiencia y acceso a los registros administrativos (art. 105), los principios relativos a la función pública, responsabilidad administrativa (art. 106), descentralización (art. 103) y los relativos a las garantías de funcionamiento de las Administraciones públicas (art. 9.º).

A los principios señalados por estos autores habrá que añadir el de coordinación, si bien este principio presenta problemas específicos que vamos a analizar a continuación. Por lo pronto, el de su naturaleza, su valoración en relación con los demás principios organizativos, y no organizativos, ya que es preciso saber si se trata de una mera técnica organizativa al servicio de otros principios o, por el contrario, es un principio de principios, como quería MOONEY, la piedra de toque de toda organización, la medida de su eficacia organizativa.

Finalmente, existe un problema que, en el orden lógico, habría de ser el primero, el de pronunciarse sobre si la aplicación de este principio debe limitarse a la Administración del Estado o ha de extenderse a todas las Administraciones públicas: Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local.

B) AMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 103.

En torno al ámbito de aplicación del artículo 103, se han mantenido varias posiciones. Según unos, su aplicación se circunscribe a la Administración del Estado; para otros es de aplicación a todas las Administraciones públicas y aún cabe una tercera posición, de acuerdo con la cual el principio no es de aplicación directa más que a la Administración del Estado, pero es de aplicación indirecta a todas las Administraciones públicas en cuanto pueda incidir en la vigencia de principios constitucionales como los de legalidad, igualdad, solidaridad, etc.

La primera tesis se apoya en una interpretación literal de la Constitución que habla en este artículo de la Administración Pública, en singular, y que en el propio artículo 103.2 se menciona expresamente a la Administración del Estado cuando dice

que «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». Lógicamente, concluyen, si el artículo está integrado sistemáticamente en el título IV de la Constitución, que lleva por rótulo «Del Gobierno y de la Administración», mientras que a las Comunidades Autónomas se dedica el título VIII, «De la organización territorial del Estado», es claro que el título se refiere a la Administración del Estado, así como a los principios jurídicos materiales y formales de organización que en él se contienen.

De otra parte, aunque es bien conocida la escasa preocupación técnica de la Constitución, ésta suele utilizar terminologías tales como Poderes públicos, Administraciones públicas cuando quiere incluir expresamente a todas las Administraciones públicas (36).

Los que mantienen la aplicación del artículo 103 a todas las Administraciones públicas se basan en fundamentos no menos sólidos, como son el hecho de la no coincidencia en otros casos entre el título y el encabezamiento de determinados artículos con el contenido real de los mismos. Pensemos, por ejemplo, en el artículo 149 de la Constitución, que empieza atribuyendo una serie de competencias «exclusivas» al Estado, pero que, en realidad, la mayoría de ellas no son exclusivas, sino compartidas con las Comunidades Autónomas.

Tampoco debe olvidarse que todas las Administraciones públicas son Administraciones del Estado y que hay artículos del título IV, como el 105, relativo al trámite de audiencia, y el 106, cuya aplicación general no puede seriamente cuestionarse. Finalmente, se dice, los principios de organización son reglas de aplicación universal a cualquier organización de escala, generalmente admitidas, y por tanto su aplicación a todas las Administraciones públicas es incuestionable.

Nuestra postura es que la aplicación de los principios de organización contenidos en el artículo 103.1 a todas las Administraciones públicas sólo puede defenderse de forma indirecta, en cuanto que resultan ser principios de necesaria utilización al servicio de principios superiores, fijados en la propia Constitu-

(36) Pueden verse los artículos 27.9, 46, 51, 43.3, etc., de la Constitución.

ción, pero en ningún modo principios de valor absoluto aplicables mecánicamente a las Comunidades Autónomas.

El problema consiste ahora en resolver hasta qué punto los principios contenidos en el artículo 103.1 de la Constitución son necesarios para conseguir los fines políticos superiores señalados principalmente en el artículo 9.º-3 de la Constitución y en el 2.º del propio texto (36 bis).

Finalmente, conviene no olvidar que el artículo 149.1.18.ª de la propia Constitución sitúa como competencia exclusiva y excluyente del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y un procedimiento administrativo común, procedimiento que —llamamos la atención sobre ello— ha de ser *común*, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Ello supone la fijación de una serie de principios comunes a todas las organizaciones públicas, entre el que figura a no dudarlo el principio de coordinación, sin el cual no es posible el funcionamiento armónico de las Administraciones públicas, al menos como principio rector de las relaciones intersubjetivas, y es bien sabido que la coordinación no es un principio lineal, sino plurifrontal; concretamente no puede tener efectividad la coordinación entre las distintas Administraciones públicas si no rige el principio de coordinación interno a cada una de ellas.

La aplicación de estos principios a las Comunidades Autónomas presentará ciertamente dificultades superiores a las de su aplicación a la Administración del Estado, ya que su colocación lineal en la Constitución deja sin resolver cuál es la jerarquía entre estos principios y su distinta valoración toda vez que, al lado de auténticos principios entendidos como directrices superiores de la acción, como el de eficacia, legalidad y servicio al interés general, hay meras técnicas organizativas instrumentales, cuya valoración ha de hacerse desde la perspectiva de unos

(36 bis) Artículo 9.º-3: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»

Artículo 2.º: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.»

principios superiores. Concretamente los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación pueden dar un juego muy distinto en una y otra Administración, al tratarse de organizaciones de distinta escala que han de girar de alguna forma en la órbita de la Administración del Estado.

En definitiva, en una y otra postura doctrinal cabe fundamentar una actuación coordinada en materia de ejercicio de la potestad organizatoria entendida en el más amplio sentido, es decir, comprensiva de sus elementos estructurales, régimen de funcionarios, procedimiento, etc. Ahora bien, no cabe duda que la primera postura justifica una acción del Estado más directa. Por ello creo que, en la futura Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública, en la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo o incluso en una ley específica de coordinación, podían extraerse y concretarse las posibilidades que el principio de coordinación ofrece en relación con los demás principios constitucionales de organización.

Hasta tanto estas leyes estatales no concreten el significado y mecanismos para hacer realidad el principio de coordinación, su aplicación puede fundamentarse en el hecho de desempeñar un papel instrumental de inexcusable presencia para la realización efectiva de los principios de unidad, solidaridad, participación y, sobre todo, para garantizar la presencia del interés general en cada uno de los centros autónomos de poder político. Precisamente uno de los síntomas de falta de coordinación era, para FAYOL, el que nadie mira el interés general.

De todas maneras, hay que lamentar como uno de los grandes lunares de nuestra Constitución el no haber previsto mecanismos de coordinación a nivel institucional, dando por supuesto la existencia o necesidad de esta coordinación, como ocurre en el enigmático artículo 154, relativo al Delegado del Gobierno, pues la coordinación de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma con la propia de la Comunidad, «cuando proceda», sólo puede tener algún sentido si se parte de un nivel mínimo de coordinación conseguido no sabemos por qué medios, aunque los únicos previstos son los legislativos y los mecanismos informales de coordinación o coordinación voluntaria o autocoordinación que puedan arbitrarse.

4. La coordinación legislativa

Así como la Constitución no establece criterios de articulación entre las distintas Administraciones públicas, limitándose a dar por sentado la existencia de tales criterios (37) y la necesaria coordinación en el funcionamiento de las Administraciones públicas, sin embargo, hace un gran énfasis en la coordinación de la función legislativa de los distintos entes con potestad legislativa, como son el Estado y las Comunidades Autónomas, concretándola en una serie de mecanismos, muy enérgicos algunos de ellos.

En esta línea, el artículo 150 contiene nada menos que tres clases de leyes estatales de coordinación de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas: leyes marco, leyes de transferencias y leyes de armonización, que responden cada una de ellas a una técnica distinta (38).

El artículo 150 dispone que las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal. Este artículo, pese a su defectuosa redacción, que ya ha dado origen a diversas interpretaciones en torno a la forma cómo ha de entenderse la expresión «normas legislativas», es decir, como leyes en sentido formal o en un sentido más amplio comprensivo de leyes y reglamentos, tiene un indudable carácter coordinador como marco de coherencia y armonización del ordenamiento jurídico del Estado en su totalidad. El apartado segundo del propio artículo establece otro mecanismo de coordinación legislativa para el caso de las leyes de transferencias o delegación. «El Estado—dice—podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preveerá en cada caso... las formas de control que se reserva el Estado». Este apartado, con indepen-

(37) LEGUINA VILLA: *Constitución española de 1978*, Civitas, 2.^a ed., p. 822.

(38) VILLARROYA: *Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, p. 69.

dencia de los interrogantes que abre y que no podemos analizar en este momento, contiene una expresa referencia al control que es un instrumento indirecto de coordinación de gran importancia hasta el punto de que algunos identifican coordinación y control (39).

Por último, el apartado tercero establece un mecanismo de gran eficacia coordinadora, cuyo uso habría de reservarse para situaciones excepcionales al permitir que el Estado pueda dictar leyes armonizadoras de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas. Desde el punto de vista de la coordinación legislativa, tal vez sea este el artículo que presenta una problemática más interesante.

Es de destacar, en primer lugar, la utilización del término «armonización» por sus relaciones inmediatas con el término coordinación, hasta el punto que la coordinación se define en gran parte de la doctrina clásica por referencia a la palabra armonía y a la imagen, si se quiere ingenua, del director de orquesta, que convierte en armónicos los sonidos de instrumentos distintos, es una imagen insuficiente, pero muy eficaz pedagógicamente, y que no debería olvidarse.

Estas leyes representan un recurso excepcional que trata de evitar el desorden y la falta de seguridad jurídica en el contexto global del Estado. A estos efectos, la fuerza de la ley armonizadora se extiende incluso a materias competencia de las Comunidades Autónomas y su dimensión abarca el momento anterior al ejercicio de su competencia legislativa por las Comunidades Autónomas y al momento posterior, pudiendo suponer una derogación total o parcial de las normas de la Comunidad. De ahí que resulte sumamente conveniente oír a la Comunidad o Comunidades Autónomas previamente a dictar este tipo de normas.

No obstante, conviene resaltar que esta técnica de coordinación, sobre todo *a posteriori*, habrá de utilizarse con suma prudencia, pues, de generalizarse, supondría nada menos que el vaciamiento de la potestad legislativa de las Comunidades

(39) BROWN: *Organization of Industry*, Nueva York, 1947, p. 354.

Autónomas; pero no hace falta tener cualidades proféticas para anticipar que la oscuridad del título VIII de la Constitución sobre la configuración del nuevo Estado de las Autonomías ha de ser una tentación permanente de utilizar este mecanismo excepcional de coordinación legislativa.

También habría que hacer referencia al Tribunal Constitucional, que ha de juzgar un importante papel de coordinación a través de su actuación (art. 161 de la Constitución y Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre), aunque preciso es reconocer que los órganos de control realizan una labor de coordinación solamente parcial, *a posteriori*, intermitente e indirecta y resultan totalmente insuficientes como órganos únicos de coordinación, pues la coordinación ha de efectuarse de una forma continua y en todas las fases de la actividad y a todos los niveles para que pueda resultar efectiva. Por ello, volvemos a insistir, la coordinación prevista en la Constitución como correctora de determinadas patologías de la actividad pública resulta insuficiente, y de ahí el enorme vacío que presenta la Constitución española en este tema.

En conclusión, puede afirmarse que la valoración de la forma en que la Constitución ha resuelto el problema de la coordinación legislativa no merece, a nuestro entender, un juicio positivo. Subyace el concepto negativo usual en la praxis administrativa y en parte de la doctrina española de la coordinación-remedio para casos patológicos, notándose la ausencia de mecanismos ordinarios y generales de coordinación positiva y una estructuración competencial y orgánica que permitan la realización de la coordinación como actividad normal entre un Estado policéntrico que ha de basarse precisamente en un funcionamiento coordinado y no en el control de las faltas de coordinación; es decir, en el aspecto negativo de la coordinación únicamente.

Las Constituciones europeas, en cambio, se han preocupado por resolver el problema de la coordinación desde su raíz, con un reparto claro de competencias entre el Estado central y los Estados autonómicos o federales; mientras que la española, a partir de un reparto de competencias sumamente complejo y difícil, fruto del consenso conseguido a cualquier precio y de la huida a fórmulas generales y vaporosas, intenta remediar el en-

tuerto haciendo invocaciones mágicas a la coordinación como ungüento que todo lo curara. Y ya hemos dicho que la coordinación no resuelve deficiencias estructurales, sino que presupone una correcta estructuración competencial y organizativa para poder realizarse (40). En todo caso, la Constitución española, obsesionada por el tema de la coordinación, como primera trinchera de la defensa de la unidad, refuerza la coordinación legislativa y organizativa con una atribución al Estado como competencia exclusiva-superior de la potestad coordinadora en determinadas materias estratégicas, como vamos a ver seguidamente.

5. La coordinación como potestad estatal aislable

La preocupación por la coordinación se culmina con la atribución al Estado, como facultad exclusiva y aislable de otras funciones, de la potestad coordinadora en su totalidad o en sus fases más importantes con relación a una serie de materias que se consideran vitales para el Estado y que convencionalmente podemos clasificar de la siguiente forma:

1.^a Materias en que el Estado se atribuye la suprema facultad de coordinar las competencias compartidas con las Comunidades Autónomas.—Este es el caso de la materia económica (artículo 149.1, 13.^a), la investigación científica y técnica (artículo 149.1, 15.^a) y la sanidad (art. 149.1, 16.^a). En estos supuestos, la atribución de la potestad ha de entenderse como exclusiva en su sentido más estricto y comprensiva de todos los niveles, tanto legislativo como ejecutivo, aunque no cabe duda que la coordinación legislativa tendrá un protagonismo destacado, utilizando los mecanismos de coordinación legislativa de los que ya hemos hablado. La Constitución, acertadamente, a mi juicio, no identifica la planificación económica con la coordinación, sino muy al contrario, reconoce el ámbito más amplio de la coordinación. Es cierto que en el planeamiento, la existencia de un plan

(40) Puede verse la Constitución austriaca (añadido constitucional de la Ley de 10 de junio de 1975, artículos 10, 11, 12, 13 y 16). En este último artículo se dice algo muy importante, en la línea que venimos considerando: «La Federación y los Estados podrán concertar entre sí convenios sobre las materias de sus respectivos ámbitos de competencia».

se considera por la doctrina americana como una de las actividades directivas que inicia precisamente el ciclo que se cierra con la coordinación. La relación entre ambas es tan inmediata que se ha dicho que la mayor parte de la coordinación puede ser programada de antemano (41) o que un plan bien elaborado es el instrumento por excelencia de coordinación. De ahí que algunos hayan llegado a identificar ambos conceptos, pero creo que ha de mantenerse con ORTIZ DÍAZ que no toda coordinación implica una planificación previa. Una Administración puede actuar coordinadamente sin existir planificación. Más bien el problema se plantea a la inversa, en el sentido de que toda planificación, para llevarse a cabo, exige coordinación. De ahí el acierto de nuestra Constitución poniendo en relación inmediata ambos términos, pero sin identificarlos. De todas maneras, como ya hemos dicho, la coordinación en materia económica es de tal transcendencia que ha de ser objeto de estudio independiente y que sólo nos limitamos a apuntar el tema.

2.^a Materias en que se atribuye al Estado la competencia de establecer las bases de su régimen jurídico.—Seguridad Social, régimen jurídico de las Administraciones públicas, régimen minero y energético y patrimonio cultural y artístico (art. 149.1, 17.^a, 18.^a, 25.^a y 27.^a).

En estos casos, la coordinación se producirá, fundamentalmente, por vía legislativa y por el control del Tribunal Constitucional de la actividad normativa de las Comunidades Autónomas, pero como la coordinación es un proceso permanente y dinámico entre la fase de legislación y la de control judicial han de producirse, intercalándose, algunos mecanismos coordinadores, al menos de carácter informal. La Constitución no resuelve expresamente el problema con carácter general; no obstante, en el artículo 27.8, con relación a la enseñanza determina que los «poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes». Los Estatutos vasco, catalán y gallego atribuyen al Estado la alta inspección en materia educativa y laboral, con lo que tenemos ya una

(41) MARCH SIMON: *Organización*, Barcelona, 1958, p. 163. El Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, de coordinación y planificación sanitaria, no mantiene una línea clara al respecto.

primera concreción de lo que puede significar la coordinación como función estatal aislable para asegurar el cumplimiento del artículo 27 de la Constitución (42); idea en la que insiste la Ley Orgánica 5/1980, de 18 de julio, que regula el Estatuto de Centros Escolares. Esta función inspectora es concretada, por lo que se refiere a la enseñanza no universitaria, por el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, que regula el funcionamiento de la alta inspección en el País Vasco y Cataluña, Decreto que incide en la línea de identificación entre coordinación y control, utilizando una serie de técnicas de coordinación, con lo que se hace difícil distinguir el control y la coordinación, sobre todo al amparo de un concepto no menos nebuloso como el de «alta inspección».

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 22 de febrero de 1982, declaró la constitucionalidad del Real Decreto 480/1981, señalando algunos criterios que pueden servir para identificación de la alta inspección dentro de la actividad estatal, considerándola, en el marco de controles concretos, es decir, de los ejercidos, sobre una determinada materia (la enseñanza en este caso) del Estado sobre las Comunidades Autónomas.

Esta técnica de hacer coincidir el control con la coordinación, en su contenido, ha de considerarse como viciosa, pues la coordinación no puede basarse única y principalmente en el control, que ha de considerarse como un mecanismo o fase de la coordinación simplemente, complementaria a partir de la existencia de un programa o plan de acción conjunta. De no corregirse esta tendencia, asistiremos al espectáculo tan hispano de multiplicación de las inspecciones sobre los ciudadanos y al vaciamiento del concepto de coordinación como concepto positivo; situaciones que conducen a una real descoordinación, pues la coordinación basada en el control únicamente es viable en estados rígidamente autoritarios.

3.^a Materias en que el Estado se reserva la titularidad del servicio pero no su gestión. Hipótesis en las que el Estado conserva en sus manos unos mecanismos de coordinación sumamente eficaces, desde su planeamiento hasta el control de ejecución, como es fácil colegir (art. 149.1.7.^a de la Constitución).

(42) Artículos 16, 15 y 31, respectivamente, de la Constitución.

6. El principio de coordinación y la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas

La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas, como cualquier otra, está sujeta a los principios constitucionales y habrá de ejercerse dentro de las normas básicas de la Constitución, pudiendo los Estatutos establecer directrices para ordenar sus propias estructuras. No existe en la Constitución una reserva legal absoluta a favor del Estado y, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden regular su propia organización con gran amplitud. Por ello, tiene un especial relieve la discusión sobre la aplicación de los principios materiales de organización a todas las Administraciones públicas y concretamente a las Comunidades Autónomas.

Los principios constitucionales, dentro de los cuales las Comunidades Autónomas deben desarrollar su potestad organizatoria, son, además de los establecidos concretamente en el capítulo VIII, una serie de principios supremos de acción administrativa que tiene un reflejo inmediato en la organización aplicables a todas las Administraciones públicas (43).

En cualquier caso, la inconcreción constitucional en materia organizativa, abre un ancho campo a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas en esta materia. Los Estatutos también son muy parcos, limitándose a formulaciones de carácter general. Así, el artículo 9.º del Estatuto catalán se limita a atribuir a la Generalidad competencia exclusiva sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco del presente Estatuto». De esta manera se evita la petrificación administrativa que supondría una regulación más detallada (44), pero deja a

(43) Estos principios se contienen, fundamentalmente, en el artículo 9.º, apartados 1 y 2, de la Constitución:

«1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

(44) FONT Y LORET: «La Administración Institucional de las Comunidades Autónomas: Notas sobre la Generalidad de Cataluña», *Revista de Administración Pública*, número 93, p. 313.

la organización administrativa expuesta a la voracidad política y burocrática.

Por lo que se refiere al problema de la aplicación directa o indirecta de los principios del artículo 103.1 de la Constitución, también encontramos un argumento a favor de la aplicación no mecánica de tales principios a las Comunidades Autónomas en el artículo 37.3 del Estatuto catalán, en el que, aunque con una deficiente redacción y colocación sistemática, dice que el establecimiento de los organismos y servicios dependientes del Consejo en los diferentes lugares de Cataluña se hará «de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones». Lo cual significa una toma de postura favorable a la aplicación matizada a Cataluña del artículo 103.1 de la Constitución, a través de la asunción expresa del principio de coordinación, y convierte la polémica en puramente académica (45), en cuanto a la coordinación intracomunitaria en Cataluña.

Finalmente, conviene enfatizar que la coordinación de la actividad organizatoria de las Comunidades Autónomas con la estatal tiene gran transcendencia, puesto que la potestad de autoorganización es una de las más importantes de las que componen la autonomía; por una parte, es un instrumento fácilmente manipulable para la consecución de fines distintos de los meramente organizativos y para eludir controles de todo tipo; y de otra, es vehículo imprescindible para el desarrollo de las demás funciones; razón por la cual es necesario prestar la máxima atención a estos temas, pues también cabe hablar de un espacio organizativo común necesario para conseguir los supremos fines de la comunidad nacional que figuran en la Constitución.

IV. EL PRINCIPIO DE COORDINACION Y EL ESTABLECIMIENTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

1. Ideas generales

Ya hemos visto que la preocupación por la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está presente en

(45) No encontramos un precepto similar en los Estatutos vasco y gallego.

la Constitución, pero no lo están, en cambio, los mecanismos que aseguren la efectividad de este principio. Por su parte, los Estatutos que se han aprobado hasta el momento no prestan especial atención al tema de una forma general, sino meramente casual o incidental, como al tratar de la Junta de Seguridad, de carácter regional y sectorial (arts. 13 y 17 y disposiciones transitorias 1.^a y 4.^a de los Estatutos catalán y vasco, respectivamente).

Las Comisiones Mixtas de Transferencias previstas en las disposiciones transitorias de ambos Estatutos no tienen atribuida formalmente función coordinadora y, en todo caso, sus acuerdos ostentan el carácter de propuesta al Gobierno, por lo que únicamente podrían cumplir el papel de lugar de encuentro y de apoyo a la coordinación. Se trata además de órganos de coordinación en la cúspide que son de suyo insuficientes por sí solos para realizar la coordinación que es un proceso dinámico y a diversos niveles, precisamente más necesario en los niveles más cercanos a los afectados por las decisiones.

Las leyes orgánicas dictadas posteriormente en materia económica, que es uno de los sectores más sensibles a la falta de coordinación, donde la exigencia de unidad y eficacia son más imperiosas, no han tenido hasta ahora mejor fortuna, por lo que se refiere al tema concreto de la coordinación, pese al imperativo categórico del artículo 156.1 de la Constitución, en el que se explicita que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal.

En efecto, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), después de dar un concepto exacto de lo que significa el principio de coordinación, en su artículo 2.º, donde destaca el carácter de este principio al servicio de principios constitucionales superiores, como el de solidaridad e igualdad, crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (art. 3.º-1) con carácter consultivo y de deliberación, es decir, queda convertido—que no es poco—en lugar de encuentro institucional, pero no es un órgano de coordinación directa en cuanto que sus

directrices no tienen formalmente carácter vinculante, sino simplemente de apoyo a la coordinación (46).

Pero aún es mucho más desafortunado el tratamiento del tema desde el punto de vista técnico en la Ley Orgánica 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que, por cierto, dedica, paradójicamente, una atención obsesiva y exorcistente al tema (arts. 3.º, 4.º y 5.º), pero volatilizando el concepto técnico de coordinación, al vaciarlo de su contenido sustantivo; la armonización y la colaboración (arts. 4.º y 5.º), aparecen como conceptos independientes y con identidad propia, mientras que el concepto de coordinación pasa a tener el papel de simple comparsa o apéndice de éstos, con la cual el confusionismo conceptual alcanza límites difícilmente superables. Para que nada falte en esta ceremonia de confusión, en el artículo 40 de la propia Ley se crea una Comisión Coordinadora (mixta-pariatría) con funciones de informe, estudio y propuesta, es decir, sin funciones coordinadoras, en resumen.

No existe, por tanto, un órgano coordinador general de la actividad de las distintas Administraciones públicas ni a nivel central ni a nivel regional, lo que resultaría difícil de comprender de no tener presentes las reticencias hacia el concepto de parte de la doctrina por sus connotaciones jerarquizantes, fruto de un concepto inexacto del término. La coordinación se plantea, en la cúspide, sectorialmente y en base a órganos que no son realmente coordinadores, puesto que no tienen potestad formal de armonizar efectivamente la actuación de los distintos poderes del Estado. Las consecuencias de tan deficiente planteamiento están al alcance de la mano: descordinación, duplicidad de órganos, despilfarro de medios y coordinación exclusivamente política y legislativa con un apoyo excesivo en el Tribunal Constitucional, que, dado su carácter revisor y de actuación intermitente, resulta, a la postre, insuficiente como mecanismo coordinador.

(46) El Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, cap. IV, pp. 113 a 129 (CEC, Madrid, julio de 1981), dedica gran atención al tema, pero la dimensión de este trabajo impide dedicarle la atención que se merece.

2. La coordinación en los Decretos de transferencias

A) EVOLUCIÓN

En un primer momento, los Decretos de transferencias de funciones de la Administración del Estado a los Entes Preautonómicos confieren a las Comisiones Mixtas de Transferencias funciones coordinadoras en las materias transferidas (47). No obstante, su naturaleza y composición las hacía poco aptas para la tarea coordinadora, que quedó en la práctica inédita, pues únicamente podían elaborar propuestas y carecían de la autoridad que requiere la coordinación y la constancia de funcionamiento.

En cambio, las Comisiones Mixtas que aparecen en los Estatutos aprobados hasta ahora no poseen esta función coordinadora; al menos en el texto no se hace referencia alguna a ella (48).

En el Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, y funcionamiento de la Comisión Mixta, previstos en la disposición transitoria 6.^a del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se dispone expresamente que (art. 12) «se procurará asimismo no recurrir a la creación de Comisiones paritarias u otros órganos de coordinación más que cuando sean inexcusables o resulten de alguna disposición del Estatuto de Cataluña» (49).

(47) Puede verse, a título de ejemplo, el Real Decreto 2543/1977, de 7 de septiembre (art. 4.^o), por el que se desarrolla el Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, por el que se restablece la Generalidad de Cataluña, y los Reales Decretos 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura (disposición final 4.^a), y 1386/1978, de la misma fecha. Disposiciones similares pueden verse en casi todos los Decretos de transferencia de funciones anteriores a 1980.

(48) Por lo que se refiere a los Entes Preautonómicos, el Real Decreto de 12 de diciembre de 1980, por el que se modifica el funcionamiento y composición de las Comisiones Mixtas de Transferencias de los Entes Preautonómicos, dotándolos de un carácter sectorial, tampoco hace alusión alguna expresa al carácter coordinador de estas Comisiones.

(49) Artículo 12: «Se procurará en todos los casos que los traspasos de servicios comprendan la totalidad de las unidades administrativas correspondientes a dichos servicios transferidos. Cuando ello no pueda legalmente conseguirse por estar alguna de las funciones de una unidad exceptuada del traspaso, la Comisión, en su acuerdo, establecerá la necesaria adaptación del servicio traspasado y su *coordinación* con los

B) MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PREVISTOS EN LOS DECRETOS DE TRANSFERENCIAS

En el apartado anterior hemos visto la evolución del problema a nivel normativo, a partir de la promulgación de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán, en el sentido de prescindir de órganos coordinadores *ad hoc*, utilizando mecanismos no organizativos, o elementos de coordinación si se quiere, para evitar la proliferación de Comisiones coordinadoras en lo posible. Pues bien, este planteamiento, correcto por lo demás, siempre que se eviten los excesos, dio lugar al nacimiento de un amplio muestrario de medios de coordinación entre la actividad que se transfiere y las potestades que se reserva el Estado, cuestión tanto más importante cuanto, como se ha dicho innumerables veces, la compartición de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pese a los excesos verbalistas del artículo 149 de la Constitución y de los artículos simétricos de los Estatutos, es la regla general.

Por ello es de gran interés el análisis pormenorizado de los distintos mecanismos de coordinación previstos en los Decretos de transferencias a partir de 1980 que ofrecen un mosaico variopinto de soluciones. Para su exposición, y a efectos puramente metodológicos, los hemos dividido en meras declaraciones de principios, mecanismos de carácter contractual y medios informales de coordinación.

a) *Declaraciones de principios*

La preocupación por la coordinación se plasma en los Decretos de transferencias en forma de declaraciones, tales como las competencias «se ejercerán coordinadamente» (Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencias al País Vas-

que seguirá prestando la Administración del Estado, con el fin de conseguir el máximo rendimiento de unos y otros, evitando al mismo tiempo que se dupliquen o interfieran las actuaciones respectivas.

En estos casos, se procurará no recurrir a la creación de comisiones paritarias u otros órganos de coordinación, mas que cuando sea inexcusable o resulten de alguna disposición del Estatuto de Cataluña.»

co en materia de sanidad y trabajo, art. 5.º), o como dispone el Real Decreto 2751/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de denominaciones de origen (anexo 2), que «se establecerán de mutuo acuerdo los *adecuados sistemas que hagan posible la debida coordinación* y la necesaria *colaboración entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma* que faciliten la *mutua información periódica*» (en el mismo sentido, el Real Decreto 170/1981, de 9 de enero, sobre traspasos a la Generalidad en esta materia).

En otras ocasiones los redactores de los Decretos se conforman con una alusión a la coordinación (Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, sobre traspasos al País Vasco en materia de carreteras, anexos B y C, y Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo, art. 6.º).

Finalmente, en otras ocasiones se dice que las funciones «se ejercerán coordinadamente y en la forma que reglamentariamente se establezca», lo que no deja de resultar paradójico y enigmático (Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias al Consejo General del País Vasco en materia de denominaciones de origen, art. 6.º).

En general, se observa la ausencia de organizaciones *ad hoc* con finalidad coordinadora, incluso la expresa oposición a las mismas, como la contenida en el Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio, cuestión a la que ya nos hemos referido.

Esta forma de resolver el importante problema de la coordinación, donde se juega—como hemos dicho y reiteramos—la propia subsistencia del Estado de las Autonomías, en base a declaraciones voluntaristas, no puede ser juzgada positivamente, pues se trata de un nuevo escapismo verbal a que tan acostumbrados nos tienen los políticos. Las declaraciones de principios que pueden tener su justificación en la Constitución no la tienen a nivel de Decretos de transferencias, en los que los mecanismos de coordinación deben alcanzar el nivel máximo de concreción.

b) *Convenios*

El Real Decreto 1949/1980, de 31 de julio, de trasposos en materia de sanidad, servicios y asistencia social a la Generalidad de Cataluña, dispone en su artículo 7.º:

«La Generalidad de Cataluña colaborará con la Administración del Estado para facilitar el cumplimiento de las competencias de éste, así como de cuantas cuestiones excedan del ámbito territorial de Cataluña.

Un convenio entre la Administración Sanitaria del Estado y la Generalidad de Cataluña determinará las colaboraciones personales y materiales de carácter permanente» (50).

En idéntico sentido, puede verse el Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, en materia de conservación de la Naturaleza (Convenio de 28 de febrero de 1981).

En el mismo sentido, el Real Decreto 1668/1980, de 31 de julio, sobre trasposos de servicios del Estado a la Generalidad en materia de cultura física y deportes, y el Real Decreto 2761/1980, sobre transferencias en materia de conservación de la Naturaleza. Este último prevé que, mediante uno o varios convenios, se regulen una serie de cuestiones de competencia compartida (anexo 2) (51). También puede verse el Real Decreto 1676/1980, de 31 de julio, sobre trasposos a la Generalidad de la gestión de bibliotecas de titularidad estatal (anexo B, 2).

Nos parece muy interesante la utilización de la vía del convenio como instrumento de coordinación, por la flexibilidad de este medio de coordinación y porque aquí la coordinación se produce en uno de los campos más fecundos, el del pacto, que a su vez debe ser el vehículo del espíritu de coordinación entre organizaciones personificadas entre las cuales el principio de jerarquía ya no es el nervio de articulación. Por otra parte, dado el descuido de este tema a nivel de normas de superior rango,

(50) Se han limitado las referencias a las Comunidades catalana y vasca por razones de una necesaria concreción del campo de análisis, pero las conclusiones son válidas también para las demás Comunidades Autónomas.

(51) Existen Decretos paralelos para el País Vasco.

como podía ser la Constitución o los Estatutos, la vía del convenio ofrece la ventaja adicional de su asunción más fácil por los entes que deben coordinarse.

c) *Coordinación orgánica*

Una forma novedosa de coordinación es la participación intraorgánica en los órganos decisorios de una representación del Estado, como es el caso previsto en el Real Decreto 2596/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de Laboratorios de Ensayos e Investigación e Industriales «L. S. Torrontegui» a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se establece que el Ministerio de Industria y Energía esté representado en el Patronato.

Otro ejemplo nos lo ofrece el Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio, sobre transferencias de competencias a la Generalidad en materia de comercio, en cuyo artículo 3.º-1 se dice que «para el ejercicio de las competencias y funciones transferidas, la Generalidad estará representada en los órganos de gobierno de la Institución Ferial de Barcelona (POIM) y de todos los certámenes que se celebren en Cataluña».

El Real Decreto 2362/1980, de 4 de noviembre, sobre transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de mediación, arbitraje y conciliación, reserva a la Administración del Estado la *coordinación y alta inspección* respecto a las relaciones laborales.

El Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza, prevé una *actuación coordinada* en materia de enseñanza a la que se ordenan una serie de *técnicas como el intercambio de informes en materia de registro de centros* (anexo B, 1) y la *alta inspección que corresponde* al Estado de acuerdo con la Constitución.

A veces, la coordinación se expresa en un puro deseo. Así, el Real Decreto 1676/1980, de 31 de julio, sobre transferencia a la Generalidad de Cataluña de la gestión de bibliotecas de titularidad estatal, se ocupa del problema *aludiendo al espíritu de cooperación* a través de «contactos precisos», o colaborando o suministrándose mutuamente cuanta documentación sea precisa

(Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencias a la Generalidad en materia de Interior, Turismo y actividades molestas (art. 24), y más concretamente la elaboración de los Programas Nacionales de Investigación Agraria (Real Decreto 2750/1980, de 26 de septiembre).

Otra de las características de la regulación de la coordinación en los Decretos de transferencia, puro reflejo de teorías doctrinales, es la relación entre coordinación, inspección y deber de información mutua, sobre todo en materia de enseñanza. Así, el Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de sanidad (art. 4.º), establece «la coordinación entre la inspección técnica de sanidad a realizar por el Consejo General del País Vasco y el Estado y establece (art. 5.º) el deber de información en orden a mantener la necesaria coordinación».

El Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria, supone un vigoroso intento de coordinación a través del sistema tradicional de «alta inspección».

Finalmente, también se acude al órgano tradicional de Comisiones coordinadoras en algún caso, como en materia de carreteras (Real Decreto 1943/1980, de 31 de julio, sobre transferencias a la Generalidad), bien que en este caso las funciones de estudio y propuesta que se le encomiendan cuestionan el pretendido carácter coordinatorio de la Comunidad, otorgándole el papel más modesto de instrumento de apoyo a la coordinación.

d) *Sistemas informales de coordinación*

Los llamados por la doctrina científica mecanismos o sistemas informales de coordinación en los que fundamentan el mayor esfuerzo coordinador (52) tienen una gran importancia en los Decretos de transferencias, unas veces como mecanismos únicos y otras como complemento de otros mecanismos. Así, el Real

(52) Puede verse un resumen de los autores que mantienen esta postura doctrinal en la obra citada de BLANCO DE TELLA.

Decreto 1981/1978, sobre transferencias al País Vasco en materia de investigación agraria, se refiere a la participación de esta Comunidad en la formación de la política nacional de investigación agraria (53).

En materia de información incide el Real Decreto 1503/1980, de 20 de junio, sobre transferencia de actuaciones del Instituto Nacional de Urbanización a la Generalidad de Cataluña, en cuyo artículo 5.º se indica que el INUR facilitará toda la documentación para que la Generalidad pueda llevar eficazmente las actuaciones que se traspasan.

Algunos Reales Decretos de transferencias contienen una auténtica síntesis de los medios de coordinación, como el Real Decreto 1676/1980, de 31 de julio, de traspasos a la Generalidad en materia de gestión de bibliotecas de titularidad estatal.

3. Organos coordinadores de la actuación autonómica de la Administración del Estado

La Constitución no prevé ningún órgano específico encargado de la coordinación de la actuación de la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Por tanto, esta tarea deberá llevarse a cabo a través de los órganos ordinarios de ambas Administraciones que tienen atribuida función coordinadora con carácter general interno en cada Administración y la representación suprema *ad extra* de la misma, es decir, los respectivos Presidentes del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a la Administración del Estado, tanto la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado como la Constitución de 1978 enfatizan el carácter de coordinador del Presidente del Gobierno (54). El artículo 98.2 de la Constitución es bien expresivo al respecto, al indicar que el Presidente del Gobierno dirige y coordina la actuación de las tareas

(53) En idéntico sentido, el Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio, sobre transferencias a la Generalidad de Cataluña en la misma materia, y el Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencias en materia de política agraria y protección vegetal.

(54) Sobre los órganos coordinadores de la Administración del Estado siguen siendo válidos, por tanto, los estudios realizados en las obras de ORTIZ DÍAZ y BLANCO DE TELLA, profusamente citados a lo largo del presente trabajo.

de los demás miembros del Gobierno. Y el Estatuto catalán, en su artículo 36, dice que el Presidente de la Generalidad dirige y coordina la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno.

Con posterioridad, el Real Decreto 337/1980, de 26 de septiembre, crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, que tiene entre sus cometidos la función coordinadora explicitada en el artículo 2.º, ya que sus atribuciones son:

a) Asegurar la unidad de criterios y la coordinación de los programas de *transferencias a las Comunidades Autónomas* y, en su caso, a los Entes Preautonómicos.

b) Coordinar las actuaciones que se realicen en ejecución de la política autonómica del Gobierno.

c) Coordinar las actuaciones de la Administración Central del Estado que, en ejecución de los programas de transferencias, afecten a sus órganos periféricos civiles.

d) Criterios básicos de ordenación de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas territoriales.»

Como se desprende del artículo transcrito, la coordinación es una de las funciones más importantes de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica. Por otra parte, se intenta plasmar un concepto de coordinación dinámico que comprende la fase de programación y la de ejecución y abarca los niveles central y periférico. Desde el punto de vista de la coordinación interna o interorgánica, el planteamiento es correcto, ya que no cabe duda que la coordinación interna o reflexiva sobre sí misma es forzosamente el primer paso para que la Administración del Estado pueda coordinarse con la de las Comunidades Autónomas.

Como órgano de trabajo de la Comisión Delegada se crea en el mismo Real Decreto la Comisión Interministerial de Desarrollo Autonómico, a la que también se le asignan funciones coordinadoras, según el artículo 4.º-1, b), del Real Decreto.

A nivel periférico, la organología coordinadora de la Administración del Estado se complementa por medio del Delegado del Gobierno, al que la Constitución, en el tan manido artícu-

lo 154, atribuye las funciones de dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinación, cuando proceda, con la Administración de la propia Comunidad.

Por tanto, en la Delegación del Gobierno encontramos un primer nivel, plataforma o lugar de encuentro entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma, bien que la coordinación habrá de producirse por vías informales como son las de consulta, intercambio de información, reuniones, relaciones personales, autocoordinación voluntaria, etc., que entran dentro del concepto de cooperación o del primer estadio de la coordinación, según se quiere, toda vez que constitucionalmente el delegado del Gobierno carece de la función coordinadora sobre las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, sobre normas de actuación de los Delegados del Gobierno (55) poco añade al precepto constitucional. De nuevo el concepto aparece más como una postura voluntarista que como un real principio jurídico de organización sin atreverse a precisar cuál es su real sustancia y los mecanismos para hacerlo efectivo, postura que si puede ser admisible a nivel constitucional no lo es a nivel reglamentario.

El concepto de coordinación aparece en el Real Decreto sin identidad propia colocado linealmente con otras palabras como dirección que ya llevan la coordinación implícita o con otras que son instrumento indirecto de coordinación como la facultad de inspeccionar o dar órdenes (art. 1.º), con lo que asoma su carácter mítico denunciado por la doctrina. Pero aún se diluye más y evapaliza si tenemos en cuenta que la coordinación no se realiza directamente sobre la Administración periférica del Estado, sino a través de la «superior autoridad sobre los Gobernadores civiles y mediante ellos a los órganos periféricos de la Administración del Estado» (art. 6.º-1).

Como órgano formal de coordinación se crea la Comisión de Coordinación, integrada por los Gobernadores civiles de las pro-

(55) Este Real Decreto fue modificado posteriormente, en cuanto a la denominación de Gobernador general, por los Reales Decretos 3184 y 3185/1980, de 22 de diciembre (artículo 7.º).

vincias comprendidas en el territorio de la Comunidad (artículo 9.º) (56).

Esta preocupación por la coordinación, al menos a nivel semántico, se reproduce en el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores, a los que otra vez les atribuye facultades de dirigir, impulsar y *coordinar* (art. 11) directamente o en el seno de la Comisión Provincial de Gobierno y cuando proceda la Administración local. De sobra es conocido el fracaso de los Gobernadores civiles como coordinadores de la Administración periférica del Estado por carecer en la práctica de mecanismos efectivos de coordinación frente a una poderosa y frondosa Administración periférica, por lo que no es necesario insistir en el tema.

En conclusión, podíamos decir que hasta tanto no se reestructure la Administración periférica del Estado con una nueva Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública y de la Función Pública, la función coordinadora de los Gobernadores civiles y de paso de los Delegados del Gobierno es una misión imposible en cuanto se refiere a la coordinación de la Administración periférica del Estado y la cooperación con las Comunidades Autónomas en el área de la Administración Periférica quedará bajo mínimos (57).

Por lo que se refiere a este último problema, la defectuosa regulación constitucional únicamente podrá paliarse con espíritu de colaboración entre la Administración del Estado y la de las

(56) El Real Decreto 3184/1980, de 22 de diciembre, establece la estructura orgánica y personal de los órganos de apoyo de la Delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, con una estructura típica de órgano *staff* y de apoyo a la coordinación.

(57) El artículo 7.º del Real Decreto de 10 de octubre, perfectamente respetuoso con la Constitución, únicamente atribuye al Delegado del Gobierno funciones de cooperación con las Comunidades Autónomas. En efecto, el artículo 154 de la Constitución, debido a una deficiente técnica de redacción, arrastre seguramente del artículo 124 de la Constitución italiana, olvida que las competencias del comisario italiano son más amplias que las del Delegado del Gobierno de la Constitución española.

Para un estudio más amplio del Delegado del Gobierno de nuestra Constitución puede verse:

DÍAZ DE LIAÑO-VALLÉS: «Notas para un estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa* núm. 187 (1980).

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ: «El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1980.

LINDE PANICOGUA: «El Delegado del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 182 (1980).

Comunidades Autónomas traducida en una autocoordinación voluntaria.

Finalmente, es preciso hacer referencia al nuevo Ministerio de Administración Territorial, que tiene a su cargo las funciones de la Administración del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, Entes Preautonómicos y Administración Local (58). Dentro de estas funciones ocupan un papel importante las de apoyo a la coordinación y cooperación con los regimenes autonómicos como se desprende del nombre dado a su abundante organología.

V. CONCLUSIONES

1. Conclusiones generales

1.^a Nuestra Constitución y los Estatutos de las Comunidades Autónomas aprobados hasta ahora no han resuelto adecuadamente el problema de la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2.^a No existen organismos coordinadores de carácter general entre el Estado y las Comunidades Autónomas que den coherencia a la actuación de las distintas Administraciones públicas.

3.^a La coordinación tiene en la Constitución un carácter equívoco, sectorial, se basa fundamentalmente en la coordinación legislativa y se centra en la cúspide faltando organismos de coordinación a nivel regional.

4.^a Ante esta situación, excluida una reforma constitucional, la coordinación únicamente podrá realizarse teniendo en cuenta los siguientes elementos:

(58) Para un estudio más detallado de las normas orgánicas de este Departamento: Real Decreto 989/1979, de 27 de abril; Real Decreto 1178/1980, de 13 de junio; Real Decreto 2182/1980, de 10 de octubre; Real Decreto 2183/1980, de 10 de octubre, y Real Decreto 674/1980, de 21 de marzo. En imprenta este artículo, se dictó el Real Decreto 250/1983, de reforma orgánica del Ministerio, que supone una reforma parcial de su estructura.

A) Es necesario como prerrequisito un espíritu de cooperación, participación, transparencia de la gestión y correcta circulación de la información en las relaciones entre los entes públicos en todas direcciones.

B) La coordinación a nivel político entre las distintas fuerzas por medio de una plataforma mínima de acuerdo es condición *sine qua non* para la ulterior coordinación de las Administraciones públicas.

2. Instrumentación de la coordinación

1.^a Deben utilizarse los medios de coordinación legislativa previstos en la Constitución para garantizar la articulación y coherencia de toda la constelación de las Administraciones públicas, primordialmente a través de las correspondientes leyes básicas.

2.^a Es necesaria la realización de la coordinación interna por parte de la propia Administración Central antes de pretender la actuación coordinada con las Administraciones Autónomas, pues la coordinación interna es el primer paso para la coordinación externa con otros organismos y organizaciones. En este sentido el funcionamiento del Estado de las Autonomías exige una previa o paralela reestructuración de la Administración del Estado suprimiendo, refundiendo y ajustando sus estructuras a sus nuevas funciones derivadas del hecho de la existencia de las Autonomías, problema que ni siquiera se ha iniciado y que amenaza con convertir a la Administración Central en un paquidermo sin contenido, cuya misión es únicamente alimentarse a sí mismo, pues el tema de la coordinación está íntimamente ligado al tipo de organización que se adopte.

Dentro de esta reestructuración de la Administración Central no ha de olvidarse la realización de una profunda desconcentración en los niveles periféricos de la Administración central.

Consecuente con la anterior, es urgente en base al artículo 149.1.18.º promulgar las normas básicas de régimen jurídico de los funcionarios inspiradas en los principios de *economía*, profesionalización y neutralidad, sentando los principios básicos en cuanto a selección, carrera, retribuciones y derechos políticos y sindicales.

3.ª Para que lo anterior sea posible es necesario racionalizar el proceso de transferencia de competencias, realizándolo con arreglo a bloques homogéneos de transferencias, completándolas si fuere necesario con delegaciones de manera que puedan constituirse servicios operativos.

En el proceso de transferencias ha de realizarse un claro deslinde de las competencias que se reserva el Estado y las que se transfieren, con bases y fórmulas generales, evitando el casuismo actual.

4.ª No es obstáculo a la coordinación la variedad de medios de coordinación acorde con la diversidad de competencias exclusivas, compartidas y con los diversos grados de participación en el ejercicio de la competencia, pudiendo dar lugar a diversos niveles de intensidad coordinadora en cada caso.

5.ª Desde el punto de vista organológico, es necesario, de una parte, frenar la tendencia tradicional a resolver los problemas de coordinación, creando innumerables comisiones coordinadoras, sin caer en el extremo opuesto de prescindir de todo apoyo orgánico a la coordinación. Por ello, con independencia de las Comisiones Mixtas previstas en los Estatutos, que no tienen atribuidas formalmente funciones coordinadoras, y de las Comisiones Coordinadoras sectoriales creadas para materias determinadas, deberían institucionalizarse diversos niveles de encuentro y diálogo entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas de carácter general. En la cúpula, una Comisión o Consejo de Política Autonómica del máximo nivel en la que se integrarán conjuntamente con el Estado las Comunidades Autónomas.

Como órgano de trabajo de esta Comisión podrían existir un número muy reducido de Comisiones Mixtas sectoriales constitui-

das por los ministros o consejeros del ramo y los correspondientes de la Administración del Estado. La organología coordinadora se completaría con una Junta o Consejo de Coordinación por cada Comunidad Autónoma (59).

(59) Estas conclusiones coinciden con el llamado *Primer informe García Enterría* en algún momento, aunque lógicamente el informe tiene muy superior ámbito y alientos (Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, CEC, Madrid, mayo, 1981).

Por lo que se refiere a la LOAPA, pendiente en este momento del Tribunal Constitucional, sus planteamientos no suponen modificar lo que se ha sostenido en este artículo, y será después de la sentencia del Tribunal Constitucional cuando podrán sacarse conclusiones desde nuestra perspectiva. En todo caso, es preciso dejar constancia que el presente trabajo fue elaborado con anterioridad a la publicación de los Informes de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, pero creímos oportuno mantenerlo en su integridad.