

La coordinación de la Administración del Estado

SUMARIO: 1. EL CONFLICTO ENTRE UNIDAD Y DIVERSIDAD. 2. LA COORDINACION COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO. 3. LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. 4. LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO. 5. LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CON LA COMUNIDAD EUROPEA. 6. RECAPITULACION FINAL.

1. EL CONFLICTO ENTRE UNIDAD Y DIVERSIDAD

En nuestra tradición jurídica ha existido siempre una idea generalizada basada en una concepción unitaria de la Administración del Estado. Esta concepción ha tenido dos pilares sustanciales: el concepto de voluntad general elaborado por la revolución francesa y el concepto de Estado-ente elaborado por la dogmática alemana. Esta concepción unitaria ha encontrado en la historia reciente de nuestro país dos elementos que han acentuado esta visión y que son tanto elementos políticos, como ha sido el del centralismo del sistema de decisión y la centralización de la gestión de la Administración pública, como elementos propiamente jurídicos, como ha sido la introducción en la Ley de Régimen Jurídico de la personalidad jurídica única de la Administración.

Sin embargo, tanto desde un punto de vista jurídico como político, no se trata de una concepción generalizable, ni universalizante. De una parte, nada de lo anterior es predicable de sistemas administrativos como los anglosajones, ni respecto de la plenitud de la voluntad gene-

ral, ni respecto de la personificación jurídica de Estado. Tampoco lo es en sistemas de Derecho administrativo, como el italiano, donde no se produce dicha personificación unitaria, ni donde la voluntad del Estado aparece centralizada en el Parlamento nacional, al tratarse de un modelo de estructura regional.

Muy por el contrario lo que hay que constatar de forma generalizada es el proceso de diversificación de la estructura del Estado partiendo de determinados elementos. Primero, la propia organización estatal en base a los Ministerios, que se han configurado como elementos estancos con autonomía interna propia basada en las peculiaridades de cada uno de los sectores de actuación administrativa que tenían atribuidos y donde verdaderamente ha regido el principio de jerarquía. La coherencia de esta situación aparece recogida en nuestra Constitución mediante la atribución a cada miembro del Gobierno de competencia y responsabilidad directa en su gestión (art. 98.2). Si nos atenemos a los elementos nucleares del Estado en su etapa liberal, hay que constatar, además, que la Administración militar, la de justicia, la de relaciones exteriores y la de la hacienda, en definitiva, las célebres «toga, espada, moneda y carroza», han tenido siempre, y hoy en día lo siguen manteniendo, un funcionamiento interno propio acentuado por la especialización de sus cuerpos técnicos superiores¹, a las que hay que añadir la denominada administración del interior, la actual seguridad ciudadana. Nuestra Constitución recoge, incluso hoy, elementos diferenciales de estas organizaciones, como pueden ser los diferentes derechos y libertades de los funcionarios de tales sectores o sus especializaciones funcionales en términos de autonomía (Consejo General del Poder Judicial).

El segundo elemento de diversidad se produce al hilo de la formación del Estado de pluralidad de clases, en el curso del cual las Administraciones públicas van a ir acogiendo en su seno la tutela de los más variados intereses presentes en la sociedad, arrastrando al seno de las organizaciones públicas el mismo grado de contradicción y conflicto que el existente en el terreno social entre los distintos intereses².

El tercer elemento de la diversidad lo constituye la necesidad de la especialización de las organizaciones ante el crecimiento complejo de situaciones originarias y de la nueva atribución de tutela de intereses sociales a las organizaciones públicas, especialización que también es

¹ Así, NIETO señala cómo al examinar las relaciones entre Gobierno y Administración «se descubre una realidad variada y heterogénea caracterizada por la invertebración. La Administración es un complejo de unidades orgánicas, grupos e individuos que se resisten a cualquier intento de unidad, de vertebración colectiva. Hablar, por tanto, de Administración es utilizar una ficción. Dentro de la Administración hay Ministerios o Departamentos que no tienen otro lazo formal de unión que el Gobierno» (*La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 22).

² Sobre este punto, ver GIANNINI: *Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1991, pp. 129 y ss.

reclamada desde criterios de eficiencia y eficacia y que, a la postre, ha constituido uno de los ejes de la modernización de nuestras sociedades. Esta especialización en ocasiones se ha visto acompañada de un proceso de entificación de la propia organización especializada. Pero exista o no una personificación diferenciada, lo relevante es que cuando surgen nuevos intereses unitarios, como el consumo, el medio ambiente, las infraestructuras, etc., se observa, de un lado, el reparto de la tutela de dicho interés entre distintas unidades administrativas que están especializadas en aspectos de dicho interés —aspecto sanitario, aspecto industrial, aspecto comercial, etc.— y, de otro, las dificultades de reconducir la actuación de dichas unidades administrativas —encontradas en la organización ministerial en la que preside el principio de jerarquía interna— a una política general del Gobierno³.

Un cuarto elemento de la diversidad lo constituyen los procesos de descentralización política en entes territoriales menores, acompañados del principio de pluralismo político, por virtud de lo cual se concibe el principio de autonomía como la posibilidad de dar a un mismo problema distintas soluciones en función de la mayoría política que accede al Gobierno de cada ente territorial. Aunque en este trabajo no se aborden las técnicas de reconducción a determinados parámetros de unidad de actuación de los distintos entes territoriales, en términos de lo que PAREJO señala como exigencia del principio constitucional de eficacia⁴, lo que se puede destacar es que, al haberse operado un reparto competencial basado en la división de competencias dentro de una misma atribución material, se produce, en torno a dichas materias, nuevos ejes de organización que, por tanto, tienden a diversificarse o, lo que es lo mismo, a constituir nuevos paradigmas organizativos que erosionan los modelos unitarios basados en la generalidad del interés público⁵.

Por todo lo anterior hay que constatar que ya no se cumple el postulado según el cual el Estado se manifestaba de forma unitaria en cuanto a su personalidad jurídica y del que se predicaba una voluntad unitaria y una acción unitaria. La realidad ha sido que a la diversidad ministerial y su correlato funcional se han añadido los elementos centrifugos derivados de la heterogeneización de los intereses públicos, la

³ Tal como lo señalan CHEVALIER y LOSCHAK, «los diferentes sistemas de intervención dan lugar a verdaderas instituciones que tienden a desarrollar su autonomía protegiéndose de todo control jerárquico. Esta autonomía se basa, inicialmente, en la detentación de un monopolio de intervención: toda Administración dispone de competencias propias que intenta preservar transformando su campo de acción en zona especializada donde es la única en poder decidir» (*Ciencia Administrativa*, INAP, Madrid, 1986, p. 271).

⁴ PAREJO: *Estado social y Administración pública*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 91 y ss.

⁵ Es lo que señala DENTE como *policy community*, relativa a todos aquellos funcionarios que se ocupan de la misma política pública (*Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bolonia, 1985, p. 274).

tendencia hacia la especialización organizativa y la descentralización política en términos de pluralismo y autonomía.

En todos estos elementos la especialización material se constituye como un polo organizativo en permanente conflicto con la idea política de unidad y con el concepto jurídico de interés público unitario. A ello hay que añadir el reconocimiento de la actuación de nuevos sujetos públicos distintos de la Administración estatal que actúan en cada uno de los escalones de la diversidad. Así sucede con los partidos políticos, que expresan, además, el valor superior del pluralismo político (arts. 1 y 6 CE); con las organizaciones sociales, que expresan el principio de la participación ciudadana (arts. 6 y 9 CE); con los entes territoriales, que expresan el principio de pluralismo y autonomía (arts. 1, 2 y 137 CE), y con las organizaciones de empleados públicos, que tienen capacidad de expresión y defensa de sus propios intereses frente al Estado (arts. 28 y 103.3 CE).

Por todo ello, el valor que ocupa hoy día la organización jerárquica es globalmente escaso, aunque dicho principio funcione internamente en núcleos importantes de poder. Sin embargo, la vicariedad que se predica de las organizaciones administrativas respecto de los órganos constitucionales de responsabilidad política, como uno de los rasgos fundamentales del sistema democrático, hace que la pregunta inicial siga teniendo toda su validez, en el sentido de reafirmar la necesidad de que los responsables políticos puedan mandar en las organizaciones administrativas en términos de dirección y control.

2. LA COORDINACION COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO

En este sentido, la coordinación interna de las actividades desagregadas del Estado pasa a ocupar una posición estructural en la teoría de la organización de primera magnitud para hacer posible al Gobierno el cumplimiento de las funciones constitucionales que le están atribuidas en el artículo 97: dirección de la Administración civil y militar y ejercicio de la función ejecutiva.

Así, GIANNINI, refiriéndose específicamente a la Administración del Estado, señala, de un lado, que «el rasgo caracterizante, constituido por la desagregación, emerge de forma absolutamente neta, en el sentido de que cada Administración, singularmente considerada, se ignora una a otra», desagregación que ha sufrido tal acentuación en el Estado de pluralidad de clases que hace, de otro lado, «que en todas partes se han tenido que constituir órganos, locales o centrales, de coordinación y conexión; órganos que —téngase en cuenta— son necesari-

rios y no de mera oportunidad, ya que tienen una función agregadora de la desagregación»⁶.

Este dato estructural de la desagregación es llevado a sus últimas consecuencias por DENTE, para el cual «el Gobierno, entendido como la actividad de dirección hacia objetivos generales, se configura cada vez más como un Gobierno de la fragmentación y en la fragmentación. El debate institucional debería tener en cuenta esta sencilla verdad y extraer sus consecuencias en el terreno político y administrativo. La *reductio ad unum* de la complejidad aparece, más que perjudicial, como un ejercicio fútil»⁷.

De este análisis hay que extraer algunas consecuencias. De un lado, la imposibilidad de pretender la permanencia en un futuro de organizaciones complejas concentradas. También, la necesidad de partir del hecho de que la mayoría de la actuación administrativa está en la actualidad sometida a una tensión, cuando no a una realidad ya implantada de atomización. Esta atomización no puede plantearse como un elemento negativo derivado de la mitificación, existente en tantos campos de la cultura, de la unidad. La diversidad es producto de la especialización y el pluralismo y hay que reconocer, de una vez por todas, que la unidad que se puede pretender no puede ser total, no puede comprender el todo.

La unidad sólo puede predicarse de un subconjunto que se presenta en términos de horizontalidad, frente a otros subconjuntos que se presentan en términos de verticalidad. Al ser la nota de la unidad la horizontalidad, es importante adecuar a su consecución los instrumentos adecuados. La horizontalidad sólo existe si es capaz de encontrar un punto de conexión con cada subconjunto vertical y dar sentido a todas estas conexiones. Este punto de conexión lo constituye inicialmente la información. El elemento de la comprensibilidad de la información captada se logra si las conexiones se obtienen dentro de patrones homogéneos. Ocurre, sin embargo, que los distintos subconjuntos verticales de las políticas públicas obedecen a patrones muy distintos en los que en numerosas ocasiones se desconoce el propio sistema de aplicación de dicha política. Como señala SUBIRATS, «hemos de ser conscientes de que no sólo son ambiguos los objetivos, escasos los recursos o difíciles de evaluar los resultados de la acción administrativa, sino que complejidad y ambigüedad forman parte del paisaje»⁸.

La coordinación se presenta, así, como uno de los mecanismos clásicos de reconducción a la unidad⁹. Es más, dado el panorama ordi-

⁶ GIANNINI: *El poder público*, Civitas, Madrid, 1991, p. 100.

⁷ DENTE: *op. cit.*, p. 269.

⁸ SUBIRATS: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1989, p. 138.

⁹ Ver, en este sentido, ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación administrativa*, Sevilla, 1961.

nario de desagregación, podría decirse que sólo existe unidad en los términos en que se sea capaz de implantar mecanismos de coordinación.

Esta realidad fragmentada también se produce, como hemos visto, en el seno de la Administración del Estado. Es más, debido al principio de personalidad jurídica única, la actual Administración del Estado supone el ente público más desagregado de entre los existentes. Ya se ha señalado cómo la organización ministerial no puede dar plena satisfacción a la necesidad de una acción unitaria del conjunto de la organización administrativa, puesto que la división de atribuciones materiales que se realiza entre los Ministerios no puede dar satisfacción a intereses públicos que tienen una dimensión de horizontalidad material, como la economía o las relaciones exteriores. Del mismo modo surgen permanentemente nuevos intereses públicos que no encuentran una unidad organizativa sectorial/vertical, sino que aparece repartido entre distintas unidades de las organizaciones ministeriales, éste es el caso del consumo, el medio ambiente o la promoción de la mujer.

No se trata aquí de elaborar una definición dogmática, ni una descripción detallada del ámbito donde juega el principio de coordinación ¹⁰, sólo pretendemos exponer alguna de sus aplicaciones en el ámbito de la organización Administración del Estado y analizar los mecanismos a través de los cuales se da aplicación al mencionado principio ¹¹.

Dentro de las manifestaciones orgánicas conviene reflejar una diferencia básica de tipología. Esta se produce entre los órganos unipersonales, que, por la situación de vértice que ocupan en la pirámide de la organización institucional, tienen atribuida la función de coordinación, y los órganos colegiados, en donde se reúnen las cabezas (o sus representantes) de distintas organizaciones sectoriales/verticales con una finalidad de coordinación respecto de un tema del que se pretende una actuación unitaria.

¹⁰ Una síntesis de las distintas posiciones doctrinales sobre el principio de coordinación puede verse en ALVAREZ RICO: *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*, IEAL, Madrid, 1986, pp. 71 y ss.

¹¹ Como es sabido, el principio de coordinación encuentra su aplicación tanto en la organización como en el funcionamiento de las Administraciones públicas. Las aplicaciones funcionales del principio de coordinación se basan esencialmente en lograr que en la actuación procedimental los distintos aparatos administrativos afectados por un asunto puedan manifestar su criterio o tengan conocimiento de lo realizado por otras unidades de la organización.

3. LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

El artículo 98.1 de nuestra Constitución atribuye expresamente al Presidente del Gobierno la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de todos sus miembros. Destacamos ya desde el principio esta relación entre las potestades de dirección y coordinación, porque cuando se trata de órganos unipersonales, la coordinación como atribución, como potestad, sólo es posible ejercerla mediante los instrumentos derivados de una posición de supremacía institucional respecto del ámbito de actuación a coordinar¹². Es evidente que el Presidente del Gobierno no ocupa técnicamente una posición de jerarquía respecto a los miembros del Gobierno¹³. Ni la ocupa ni la tiene por qué ocupar, ya que la jerarquía define un tipo de relación *administrativa* y la relación a la que nos referimos es una relación *política*. La posición de supremacía del Presidente es suficiente que se manifieste en el ámbito político y tiene su principal manifestación en su competencia constitucional (art. 100 CE) de propuesta de nombramiento y separación de los miembros del Gobierno.

Lo singular del caso del Presidente del Gobierno, que es extensivo a los representantes del Gobierno en la Administración periférica, como luego veremos, es que dirigen y coordinan aparatos organizativos separados orgánicamente respecto de él mismo y entre sí. Es decir, es un órgano que ocupa una posición de supremacía respecto de otros órganos del Gobierno (la presidencia del Consejo de Ministros) y una posición central en el seno del órgano complejo u órgano de órganos, que es el propio Gobierno al tener atribuida la dirección de la actividad del mismo y, por tanto, en función de la relación entre los artículos 97 y 98, la dirección de la actividad de dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar, la defensa del Estado y del ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria.

Sólo ya desde este punto de vista tales facultades de dirección implican una función de coordinación. Pero, *además*, el artículo 98 habla

¹² Distinto es la coordinación como función que la puede realizar un órgano unipersonal o un órgano colegiado, pero que se manifiesta en técnicas de recogida de información, elaboración de la misma y una eventual formulación de propuestas.

¹³ En el mismo sentido se manifiesta LÓPEZ GUERRA, para el cual «las exigencias derivadas lógicamente de la unidad de acción dirección se ven reflejadas en la atribución expresa al Presidente del Gobierno de competencias que le configuran como elemento directivo y no como *primus inter pares*...», la función de dirección de la acción del Gobierno y de coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98.2) recibe, por previsión expresa constitucional, un contenido concreto que sitúa al Presidente del Gobierno en una posición de preeminencia respecto al Gobierno como órgano colegial y respecto a los Ministros individualmente considerados» («La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, 1988, p. 32).

de una concreta atribución de la potestad de coordinación de las funciones de los miembros del Gobierno. Esta potestad de coordinación plantea la posibilidad de que el Presidente tuviese capacidad propia, no derivada de su presidencia del Consejo de Ministros, para establecer órganos de coordinación o procedimientos de coordinación. Sin embargo, este aspecto no ha sido desarrollado por la Ley 10/1983. Es más, la redacción dada a su artículo 2 limita conceptualmente las atribuciones presidenciales, ya que, según este texto, el Presidente coordina la *actuación* de los miembros del Gobierno, mientras que la Constitución le otorga la coordinación de las *funciones* atribuidas a dichos miembros. La actuación es el resultado del ejercicio de una función y el ejercicio de una función supone, al menos, dos etapas, la del procedimiento de elaboración de la decisión y la aplicación de tal decisión, que es el ámbito estricto de la actuación. De este modo, la Ley 10/1983 rebaja la competencia presidencial a una coordinación funcional, mientras que el texto constitucional permite también la coordinación orgánica.

La relevancia de esta matización es evidente. No sólo desde el punto de vista de la creación de órganos de gobierno con función de coordinación intergubernamental, sino que, en la medida en que las funciones que la Ley atribuye a los diferentes miembros del Gobierno sean funciones administrativas, la coordinación de estas funciones implicaría una potestad organizativa que podría manifestarse en la creación de unidades de coordinación. Es cierto que inmediatamente se podría rebatir esta posibilidad acudiendo al artículo 103.2 CE, donde se dice que «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». Pero este argumento se puede superar por dos vías.

De un lado, las unidades administrativas de coordinación no tienen por qué constituirse como órganos, ya que tales unidades no tienen por qué tener relevancia externa ni tener atribuida la capacidad de imputación de su actividad a la Administración del Estado, por lo que no sería de aplicación la reserva de ley. Estaríamos ante un caso de aplicación directa de la potestad reglamentaria como atribución constitucional directamente dirigida al Gobierno y ejercida por uno de sus órganos internos.

De otro, la creación de estos órganos de coordinación intergubernamental estaría amparada en el mismo principio que avala las potestades de libre configuración de los Departamentos ministeriales atribuida al Presidente de Gobierno a partir de 1985 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado ¹⁴, lo que supuso la deslegalización de

¹⁴ En la actualidad esta deslegalización está prevista en la Disposición Final Tercera de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

una materia cuyo ámbito había sido ocupado por el artículo 1.2 de la Ley 10/1983. Téngase en cuenta que estas potestades se han extendido no sólo a la propia remodelación de los titulares o la denominación de los Ministerios, sino a la traslación de determinadas funciones de un Ministerio a otro ¹⁵.

Sí se han desarrollado, en cambio, determinados instrumentos orgánicos en auxilio de las funciones presidenciales, entre las que hay que distinguir las propias de dirección política y la coordinación de las funciones ministeriales y las derivadas de su presidencia del Consejo de Ministros. Estos instrumentos aparecen descritos en el artículo 6 de la Ley 10/1983 ¹⁶ y de ellos cabe destacar al Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, el Ministerio del Portavoz del Gobierno y el Gabinete de la Presidencia.

El Ministerio de Relaciones con las Cortes cumple una función de auxilio más relacionada con la posición del Presidente como cabeza del Consejo de Ministros. En tal sentido tiene atribuida la organización de los trabajos del Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Subsecretarios. Con tal fin ostenta la Secretaría de estas Comisiones y le está adscrito el *Boletín Oficial del Estado*. Igualmente, es el encargado de mantener relaciones con una amplia pluralidad de organismos institucionales (Casa Real, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Comunidades Autónomas, etc.) derivadas de las decisiones adoptadas con relación a los mismos por el Consejo de Ministros. De especial relevancia es su relación con las Cortes Generales, ya que constituye el órgano de comunicación entre éstas y el Gobierno y en base a ello tiene encomendada la prestación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno. Como se puede observar, este Ministerio se configura como un centro fundamental de coordinación de las tareas del Gobierno, siendo en sí mismo un sujeto con actividad propia de coordinación a través de la cual, sin embargo, se pueden aplicar las instrucciones del Presidente. La técnica

¹⁵ RD 298/1991, de 12 de marzo, de reestructuración de Departamentos ministeriales, en cuyo artículo 3 se produce una transferencia de funciones del Ministerio de Economía y Hacienda en favor del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

¹⁶ Tras las modificaciones organizativas posteriores estos órganos de auxilio son los siguientes:

— El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, cuyo titular será Secretario del Consejo de Ministros.

— El Ministerio del Portavoz del Gobierno.

— La Secretaría General de la Presidencia.

— La Secretaría General de Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno.

— El Gabinete de la Presidencia del Gobierno como órgano de asistencia política y técnica.

A estos órganos hay que añadir la Secretaría personal del Presidente, regulada por RD 3773/1982. Una sucinta descripción de sus funciones de auxilio puede verse en mi trabajo «El Gabinete del Presidente del Gobierno», en *DA*, núm. 226, pp. 205 y ss.

básica utilizada para que el Presidente ejerza su función de coordinación estriba en este caso en la relación política entre el Presidente y uno de sus Ministros que ocupa una posición interna en el Consejo de Ministros de coordinación horizontal, a través de la cual, en una actividad concreta, la actividad normativa y de adopción de acuerdos colegiados del Consejo de Ministros, se relaciona con todas las organizaciones sectoriales/verticales ordenando esencialmente un procedimiento con el objetivo formal de la consecución del acuerdo. A esta función básica se añadiría la de instrumentar la coordinación presidencial en el supuesto de que el Ministerio hubiese recibido instrucciones concretas del Presidente en el sentido de aportar a dicha tramitación determinados contenidos de resolución de previos conflictos, contrastes o diversidad de opiniones entre los responsables de las organizaciones desagregadas.

Por su parte, el Ministerio del Portavoz cumple cuatro funciones esenciales. En primer lugar, actúa como centro de información y análisis de las noticias e informaciones de actualidad, lo que constituye una función de asesoramiento, al margen de los informes que su titular pueda presentar en el seno del Consejo de Ministros. En segundo término, actúa como oficina de prensa del Gobierno y de la Presidencia, ya que es el encargado de la elaboración y difusión de los comunicados que elaboren dichos órganos y de hacer públicas las reseñas de las actividades de los mismos, así como de suministrar a la prensa nacional e internacional las informaciones que demanden sobre el Gobierno y la Administración. En tercer lugar, a través de todas sus terminales informativas (tiene adscritas las consejerías y agregadurías de información de las representaciones diplomáticas de España y están bajo su dependencia funcional las asesorías informativas y las oficinas de prensa de los Ministerios, de las Delegaciones de Gobierno y de los Gobiernos Civiles), es el responsable de la política de imagen del Gobierno en su conjunto y del Presidente en particular. Finalmente, a través de la cobertura informativa de las visitas de Estado, es un estrecho colaborador de la política exterior, en la medida en que, hoy día, ésta tiene una decisiva canalización por vía de los medios de comunicación social. Estamos, pues, en presencia de un órgano que desarrolla una tarea fundamental para la realización de las funciones presidenciales, tanto desde la perspectiva de la dirección, a través de la unidad de los mensajes del Gobierno, como de coordinación, mediante la unidad funcional de los servicios informativos. Esto es, en este supuesto la coordinación se obtiene por la atribución específica a un Ministerio de una competencia en sí misma unitaria —la información—, pero de contenido universal. Esta capacidad de dirigir unitariamente lo universal constituye la esencia de esta técnica de coordinación.

Finalmente, el Gabinete de la Presidencia del Gobierno ¹⁷ tiene encomendadas cuatro funciones: la de facilitar al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno cuanta información política y técnica les sea precisa en el ejercicio de sus funciones; asesorar a los mismos en las materias sobre las que se le requiera; conocer las actividades y planes de actuación de los distintos Departamentos ministeriales, al objeto de facilitar la coordinación de la acción gubernamental por parte del Presidente del Gobierno, y realizar cualquier otro estudio o gestión que les sean encomendados por el Presidente o por el Vicepresidente del Gobierno en el ejercicio de sus funciones. De esta forma, el Gabinete realiza una función de auxilio tanto a la función de dirección política como, específicamente, a la coordinación ministerial. En sí mismo el Gabinete no es un órgano de coordinación hacia el exterior, sino que cumple funciones de coordinación mediante la búsqueda, análisis y elaboración de información política y técnica. Se produce así un órgano de centralización de información que actúa bajo una óptica de conjunto propia derivada de su directa y exclusiva dependencia del Presidente del Gobierno y aporta elementos de coordinación para ser realizados por el Presidente, según su criterio. El Gabinete no decide, propone. Por ello, la coordinación será el resultado de los elementos de coordinación contenidos en el asesoramiento del Gabinete y, en tal sentido, lo relevante de este instrumento lo constituye la posibilidad de acceso a la información existente en las organizaciones sectoriales/verticales, su capacidad de detectar disfunciones o contradicciones y su influencia en las propuestas de coordinación que formule. Cabe destacar que, de forma implícita, en relación al Gabinete, se descubren las potestades de organización administrativa del Presidente. En efecto, si el Gabinete tiene como función el conocer las actividades y planes de actuación de los distintos Departamentos ministeriales, cabe la posibilidad de que el Presidente ejercitase su potestad de coordinación mediante la creación del instrumento orgánico apropiado de carácter colegiado.

4. LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO

Nuestra Administración periférica cuenta con dos órganos unipersonales que se sitúan a la cabeza de la Administración del Estado en una determinada parte del territorio. También en este caso, su posi-

¹⁷ Más extensamente, sobre las funciones del Gabinete de la Presidencia, ver mi trabajo antes citado en la nota anterior.

ción en el organigrama ¹⁸ les otorga una especial capacidad para efectuar tareas de reconducción a la unidad, bien centralizando información, bien distribuyendo instrucciones unitarias a una pluralidad de terminales de las organizaciones sectoriales/verticales.

El artículo 6.a) de la Ley 17/1983 determina que al Delegado del Gobierno le corresponde «dirigir y coordinar la Administración civil del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma e impartir, conforme a las directrices del Gobierno, las instrucciones necesarias para ordenar la actividad de sus servicios». Por su parte, el artículo 11.a) de su Estatuto establece entre las facultades del Gobernador Civil la de «dirigir, impulsar y coordinar la actividad de los distintos servicios de la Administración civil del Estado en la provincia». En ambos supuestos, pues, como en el caso del Presidente del Gobierno, la coordinación se presenta como una potestad ligada a la dirección. Sin embargo, la situación es muy distinta, ya que, en el caso de la Administración periférica, la ausencia de relación jerárquica no se sustituye por ninguna relación política: de un lado, las Delegaciones del Gobierno dependen de Presidencia del Gobierno y los Gobiernos Civiles del Ministerio del Interior. De otro, el Delegado del Gobierno no interviene en el nombramiento de los Gobernadores Civiles, y los Gobernadores sólo informan respecto del nombramiento de los Directores Provinciales, el cual depende del Ministerio del ramo.

Las relaciones de coordinación, por tanto, se encuadran como relación administrativa, sin que medie una relación jerárquica, a través de sendas Comisiones de Coordinación, aunque, según la norma (art. 7 de la Ley 17/1983 y art. 19 del Estatuto de Gobernadores), se trata de órganos de apoyo a la «dirección» o de «colaboración inmediata». Sin embargo, el problema arranca de más atrás.

En el caso del Delegado del Gobierno, su función constitucional de coordinar la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma implica que, en primer lugar, pueda coordinar internamente la propia Administración estatal. En este sentido, las dificultades son numerosas. No existe en el nivel de la Presidencia de Gobierno ningún órgano que tenga atribuida normativamente la función de interrelación con los Delegados del Gobierno, por lo que se debilita uno de los posibles elementos de coordinación desde la perspectiva de reconducción a la unidad. Los Delegados ni tienen una única fuente orgá-

¹⁸ De un lado, el Delegado del Gobierno «ostenta la representación del Gobierno en territorio de la Comunidad Autónoma y ejerce su superior autoridad sobre los Gobernadores Civiles y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 5 de la Ley 17/1983). De otro, el Gobernador Civil «es el representante permanente del Gobierno de la nación en la provincia. En su condición de primera autoridad de la Administración civil del Estado ejerce la superior dirección de todos los servicios periféricos de la misma...» (art. 1 del RD 3117/1980).

nica que les transmita las decisiones del Gobierno ni tienen un punto de referencia al que transmitir toda la información que puedan obtener en sus respectivos territorios. Es más, el papel de coordinación interna derivado de su función de coordinador con la Comunidad Autónoma se ha visto seriamente vaciado en muchos ámbitos materiales, al centralizarse dicha relación en el seno de Consejos Nacionales ¹⁹.

En segundo término, la presencia de los Gobernadores Civiles supone otro elemento de vaciamiento de sus potestades de coordinación directa respecto de la totalidad de los servicios periféricos ²⁰. Ya hemos señalado que no intervienen en los nombramientos de los Gobernadores Civiles. A ello se une que ambas figuras ostentan la representación del Gobierno y compiten en su calidad de primera autoridad de la Administración civil del Estado. En el territorio provincial es evidente que, pese a la «superior autoridad» del Delegado, éste no constituye un escalón jerárquico en el seno de la Administración periférica, sino que, al contrario, la legislación se ha preocupado de dar a cada uno su propio nivel competencial con relación a los servicios regionales o provinciales, respectivamente. Por último, cabe señalar que no hay una especial fórmula de relación del Delegado con los Gobernadores Civiles distinta de la existente para el resto de los órganos periféricos, esto es, comunicación de instrucciones y convocatoria a la Comisión de Coordinación del artículo 7 de la Ley 17/1983.

Esta Comisión de Coordinación reúne a los Gobernadores Civiles y a los titulares de los órganos y servicios periféricos que el Delegado considere oportuno y se concibe como un instrumento de su potestad de dirección. Lo que sucede es que, además de impartir en el seno de la misma las directrices del Gobierno y recibir información de la marcha de los servicios, el Delegado no ostenta competencias instrumentales para producir el efecto de unidad, ya que los distintos servicios reciben sus respectivas instrucciones a través de la relación funcional que les liga con sus Ministerios.

Una reflexión similar cabe realizar respecto al Gobernador Civil. Ni ostenta una relación de jerarquía funcional con los servicios provinciales ni su ubicación en un Ministerio sectorial le permite elevar,

¹⁹ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (art. 17); Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (art. 428); Ley 16/1985, de 25 de julio, del Patrimonio Histórico Español (art. 3); Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 48); Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 47); Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (art. 9); Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (art. 26), y Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 117).

²⁰ Sobre los problemas de articulación de la Administración periférica del Estado me he ocupado más extensamente en otro trabajo publicado en el número 214 de esta misma *Revista*, «Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las Comunidades Europeas».

salvo a la Delegación del Gobierno, a un centro de coordinación horizontal la información de que disponga sobre las eventuales disfuncionalidades de los servicios.

En definitiva, el predominio de las relaciones funcionales entre las organizaciones central y periférica de los Ministerios y la ausencia de un centro de recepción y canalización de la información real sobre el funcionamiento de los servicios hacen poco operativas las funciones de coordinación encomendadas. Ello supone una evidente laguna para cualquier proceso de evaluación global de políticas horizontales, pues supondría un importante elemento de contraste respecto de la información aportada por los órganos centrales de cada organización sectorial/vertical ²¹.

5. LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CON LA COMUNIDAD EUROPEA

Los rasgos generales del dispositivo organizativo del Estado español, referido a su actuación en el seno de la Comunidad Europea, tienen semejanzas con los dibujos de Ramón y Cajal en su estudio sobre la neurona: una doble ramificación de neuritas en torno a un núcleo. Un haz de neuritas sería la Administración española, otro la presencia española en los centros de decisión comunitarios y un núcleo compuesto por la Secretaría de Estado y el Representante Permanente español en la Comunidad.

Este esquema es esencialmente similar al adoptado por el resto de los países comunitarios que se basan en un Comité interministerial presidido por el Ministro encargado de la coordinación con Europa —normalmente el de Exteriores—, que es con quien se relaciona la Representación Permanente ²².

El problema esencial de todo este aparato es un problema de coordinación consistente en poder transmitir ordenadamente todas las decisiones y la información comunitaria para saber qué es lo que debe cumplirse en nuestro territorio y cuáles son los problemas de actuación de la Comunidad, de forma que, a través del sistema de toma de decisiones, pueda adoptarse una posición nacional coherente con nues-

²¹ En la medida en que la evaluación de políticas públicas horizontales puede ser un instrumento valioso de retroalimentación de datos para una más correcta tarea de coordinación, las terminales territoriales del Gobierno podrían cumplir eficazmente esta tarea al tener la cualidad de agentes públicos y no formar parte directamente de las organizaciones que hubiesen ejecutado dichas políticas. Sobre este tema, SUBIRATS: *op. cit.*, p. 159.

²² En este sentido, MANGAS MARTÍN: *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 202 a 204.

tros intereses y con la política general que haya sido previamente trazada.

Los criterios de actuación para responder a esta dinámica son la rapidez en los sistemas de comunicación e información y la coordinación de las propuestas españolas. Estos criterios son, además, de aplicación tanto en el sector vertical Madrid-Bruselas, como en los dos vectores horizontales, el interministerial y el relativo a la presencia de los funcionarios de la Representación Permanente en los distintos grupos de trabajo del Comité de Representantes Permanentes.

Lo relevante es que los centros de decisión estén suficientemente informados de la posición global española a través de los órganos de coordinación y que, a su vez, sus decisiones sean transmitidas por dichos órganos coordinadores al resto de los centros de decisión.

Los centros de decisión españoles son esencialmente el Presidente del Gobierno y los Ministros, especialmente el de Exteriores y los de aquellos Departamentos con más intensa actividad comunitaria —Economía, Agricultura, Industria, Energía, Interior, Medio Ambiente, etcétera—, así como el Representante Permanente ante las Comunidades Europeas.

Los órganos coordinadores son la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y el Representante Permanente, éste con relación a la actuación de sus funcionarios en los grupos de trabajo del Comité de Representantes.

Hay, por tanto, una articulación entre distintos órganos de coordinación para producir un procedimiento de concentración de información o de una decisión y de envío de esta información o decisión a una pluralidad de puntos de toma de decisión.

El papel de coordinación de la Secretaría de Estado es doble, tanto por su propia configuración interna como por el papel que cumple con relación al resto de los órganos de coordinación. Así, esta Secretaría, que tiene atribuida la «coordinación de la acción de Administración del Estado en las Instituciones Comunitarias»²³, se ha organizado de forma tal que pueda estar pendiente del seguimiento de las políticas sectoriales europeas que afectan a su coordinación. Para ello se han creado cuatro subdirecciones generales, dependientes de la Dirección General de Coordinación Técnica Comunitaria, que conocen de los Asuntos Agrícolas y Pesca; Asuntos Económicos, Financieros y Sociales; Asuntos Aduaneros y Comerciales, y Asuntos Industriales, Energéticos y de Transportes y Comunicaciones. Esta estructura propia facilita a la Secretaría de Estado su relación con la Representación Per-

²³ RD 1485/1985, artículo 2.1.

manente en Bruselas y con los diferentes Departamentos de la Administración española.

A su vez, el Secretario de Estado preside la Comisión Interministerial antes mencionada, que tiene como vocales permanentes al Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno; al Secretario General de Hacienda; al Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación; al Secretario General de Comercio; al Subsecretario de Industria y Energía; al Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, y al Secretario General de Pesca. Junto a los vocales permanentes son convocados, en relación a asuntos específicos, el Subsecretario del Departamento o Secretario General correspondiente, así como cualquier otro alto cargo cuya presencia se estime conveniente.

En el seno de esta Comisión se produce la coordinación a través de la información que cada Ministerio aporta sobre decisiones que vayan a adoptar o hayan adoptado en materias de su exclusiva competencia, así como del examen y resolución de los asuntos que afecten a varios Departamentos y no requieran ser elevados a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Como puede observarse, en el seno de la Comisión Interministerial están presentes a un nivel de responsabilidad de segundo escalón todos los centros de decisión antes mencionados, por lo que la transmisión de los asuntos y de las respectivas instrucciones se produce sin interferencias.

Estos mismos centros de decisión también forman parte de la Comisión Delegada. La conexión entre ambas Comisiones está asegurada por la presencia del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas en la Comisión Delegada y por la Vicepresidencia que ostenta el Secretario de la Comisión Delegada en la Comisión Interministerial.

Todas estas ramificaciones sectoriales sometidas a un doble proceso de concentración a través de dos órganos colegiados convergen, finalmente, en el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, quien, por delegación, envía las instrucciones del Gobierno al Representante Permanente en Bruselas. Estamos, pues, ante una estructura de coordinación compleja en la que se mezclan órganos encargados de políticas horizontales con órganos colegiados y un procedimiento que recibe sus impulsos mediante la técnica de unión personal de cargos.

6. RECAPITULACION FINAL

Hemos elegido estos tres ejemplos de sistemas de coordinación por algunas razones específicas. De un lado, constituyen tres ejemplos principales de reconducción de la fragmentación a la unidad: la fragmentación ministerial, la fragmentación territorial y la fragmentación derivada de la necesidad de conectarse con organizaciones también fragmentadas.

Del análisis de estos supuestos se desprende una primera reflexión, que se refiere a la diferente acomodación de técnicas de coordinación en función de la diferente realidad que se pretende llevar a la unidad. En unos casos esta realidad tiene un carácter esencialmente político y en otras esencialmente técnico, en unos casos las dificultades provienen de datos normativos y en otros de elementos funcionales. Pero sí cabe extraer una síntesis. La esencia de estos instrumentos de coordinación se basa en la elección de las terminales de la información o de las posiciones sectoriales, de las conexiones con estas terminales para la obtención de información o de debatir las distintas posiciones de cara a la obtención de una decisión o una posición común, y las conexiones con las terminales ejecutivas para que apliquen dicha posición común. Cada uno de estos pasos se produce con una combinación de órganos unipersonales, órganos colegiados, procedimientos complejos o unificación de cargos a efectos del impulso de dicho procedimiento complejo.

Una reflexión final. Estos tres instrumentos de coordinación se producen en el área del aparato gubernamental. Ante la perspectiva de un desarrollo legislativo diferenciado entre la organización del Gobierno y la organización de la Administración del Estado debe pensarse en que no se produzcan desconexiones en los flujos de información o de trasmisión de posiciones sectoriales en base al diferente régimen jurídico que se pretenda dar al área gubernamental y al área administrativa.

Si retomamos el pensamiento de MOONEY, para el cual la coordinación supone «la disposición ordenada del esfuerzo del grupo para dar unidad de acción con vistas a un propósito común»²⁴, nos encontramos ante un principio que no permite fronteras entre acción gubernamental y acción administrativa, sino que deben establecerse los adecuados cauces de relación entre las organizaciones administrativas sectoriales/verticales y los centros de unificación que se sitúen en el ámbito del área de gobierno.

²⁴ MOONEY: *Principios de Organización*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

