COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y DELEGACIÓN PRESIDENCIAL: EL ESTATUTO DEL PRIMER MINISTRO EN GUINEA ECUATORIAL

ADMINISTRATIVE COORDINATION AND PRESIDENTIAL DELEGATION: THE STATUTE OF THE PRIME MINISTER IN EQUATORIAL GUINEA

EUCARIO BAKALE ANGUE OYANA[1]

RESUMEN

La Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial prevé, con carácter facultativo, que el Presidente de la República designe un Primer Ministro encargado de la coordinación administrativa y la articulación del Ejecutivo ante el Parlamento. Esta previsión ha suscitado interpretaciones que apuntan a una aproximación al semipresidencialismo. El presente artículo sostiene que tales lecturas descansan en un doble error: metodológico, por identificar la forma de gobierno desde la denominación de los órganos; e histórico, por aplicar al texto de 2012 las categorías del diseño constitucional previo, en el que el Primer Ministro era efectivamente jefe del Gobierno. Mediante el análisis sistemático de la Ley Fundamental de 2012 y la Ley 2/2015, y la aplicación de categorías del Derecho Administrativo —competencia, delegación e imputación—, se concluye que el Primer Ministro es un órgano de coordinación funcional subordinado a la dirección presidencial, sin titularidad autónoma. Se identifican tres prácticas institucionales que alimentan el equívoco y se formulan recomendaciones de corrección.

PALABRAS CLAVE: Primer Ministro; presidencialismo; coordinación administrativa; delegación de competencias; Guinea Ecuatorial.

ABRSTRACT

[1] Doctorado en Derecho (en curso), Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA), España. MBA (High Honors), Questrom School of Business, Boston University, Boston, MA, EE. UU. M.Sc. en Ingeniería Mecánica, The Catholic University of America, Washington, DC, EE. UU. B.S. en Informática y Matemáticas (Summa Cum Laude), La Roche University, Pittsburgh, PA, EE. UU. Ministro de la Función Pública y Reforma Administrativa. Se ha desempeñado como: Ministro de Transportes, Servicios Postales y Telecomunicaciones; Ministro de Economía, Planificación e Inversión Pública; Ministro Delegado de Finanzas y Presupuesto, responsable de Impuestos y Contribuciones; Secretario de Estado responsable del Tesoro Público; Interventor General del Tesoro Público (2010); Gobernador de Guinea Ecuatorial ante el Banco Mundial; Gobernador Alterno ante el FMI; Comisario de la Comisión Bancaria de África Central (COBAC); Senador de la República de Guinea Ecuatorial; Ingeniero de Operaciones y Yacimientos, Amerada Hess Corporation, Houston, TX, EE. UU. Reconocimientos: President's Leadership and Scholarship Award (La Roche University); Patricia O'Donoghue Award for Academic Excellence in Sciences (La Roche University); Project Achievement Act 101 Award por labor docente y de tutoría (La Roche University); Distinguished Alumni Circle, La Roche University.

The Fundamental Law of Equatorial Guinea provides, on a discretionary basis, that the President may appoint a Prime Minister to handle administrative coordination and parliamentary liaison. This provision has generated interpretations pointing toward a semi-presidential model. This article argues that such readings rest on a double error: methodological, for identifying the form of government from institutional names rather than from the functional distribution of power; and historical, for applying to the 2012 text the categories of the prior constitutional design, in which the Prime Minister was indeed Head of Government. Through systematic analysis of the 2012 Fundamental Law and Law 2/2015, and the application of administrative law categories (competence, delegation and imputation), the paper concludes that the Prime Minister operates as a functional coordination body subordinated to presidential direction, without autonomous governmental authority. Three institutional practices that fuel the interpretive confusion are identified, and legal technique recommendations for their correction are advanced.

KEYWORDS: Prime Minister; presidentialism; administrative coordination; delegation of powers; Equatorial Guinea.

INTRODUCCIÓN

Toda interpretación jurídica parte de una elección metodológica: puede describir lo que la norma dice o puede preguntarse qué significa lo que la norma dice. La distinción no es trivial cuando se trata de figuras institucionales que comparten denominación con instituciones propias de otros sistemas jurídicos. En esos casos, el riesgo de la interpretación meramente descriptiva es importar, junto con el nombre, las categorías conceptuales del sistema de origen. Este es el problema que plantea la figura del Primer Ministro en Guinea Ecuatorial: su denominación evoca de inmediato los sistemas parlamentarios y semipresidenciales en los que esa figura ejerce la jefatura del Gobierno; su realidad constitucional y legal bajo el texto vigente de 2012 es, sin embargo, sustancialmente distinta. Leerla con las categorías del parlamentarismo, o incluso con las de la propia constitución ecuatoguineana anterior, produce una distorsión interpretativa que este trabajo se propone corregir.

El problema no es exclusivo del caso ecuatoguineano. En el constitucionalismo africano posterior a las reformas de la tercera ola democrática, numerosos

ordenamientos incorporaron denominaciones institucionales tomadas de las tradiciones parlamentarias o semipresidenciales europeas sin que los mecanismos de responsabilidad y legitimidad que les dan sentido funcional fueran igualmente recibidos. El resultado ha sido una proliferación de figuras híbridas cuya naturaleza jurídica no puede determinarse mediante la sola lectura de sus denominaciones. Guinea Ecuatorial ofrece en este contexto un ejemplo particularmente instructivo, porque su Ley Fundamental de 2012 supuso una transformación profunda del estatuto del Primer Ministro respecto del diseño precedente, generando una tensión entre memoria institucional y Derecho positivo vigente que alimenta de forma persistente las lecturas equivocadas.

La tesis que se sostiene es que el Primer Ministro en Guinea Ecuatorial se configura, tanto en el texto constitucional de 2012 como en su desarrollo legislativo, como un órgano de coordinación administrativa subordinado a la dirección presidencial, sin titularidad propia sobre la función gubernamental. Esta configuración no es accidental ni incompleta: es la expresión deliberada de un presidencialismo monista que reemplazó un diseño anterior de ejecutivo dual. La confusión interpretativa tiene, en consecuencia, una doble raíz: un error metodológico de identificación nominalista de la forma de gobierno, y un error histórico de aplicación de categorías constitucionales derogadas a un texto que las sustituyó conscientemente. Identificar ambas raíces, y proponer instrumentos jurídicos para corregir las prácticas que las alimentan, constituyen las contribuciones centrales del trabajo.

El valor académico de esta contribución opera en dos planos. Desde el Derecho Constitucional comparado, el caso ecuatoguineano ilustra un fenómeno al que la doctrina africana no ha prestado suficiente atención: el de las reformas constitucionales que transforman sustancialmente el estatuto de un órgano sin modificar su denominación, generando discontinuidades que los operadores jurídicos tardan en absorber. Desde el Derecho Administrativo, la aportación es igualmente pertinente: la aplicación de categorías administrativas clásicas a un problema de calificación constitucional demuestra que la trazabilidad competencial, la técnica de la delegación y el concepto de imputación no son herramientas exclusivas del contencioso-administrativo, sino instrumentos de interpretación del poder público en cualquier nivel del ordenamiento. Este enfoque tiene, además, valor práctico directo para los operadores jurídicos ecuatoguineanos: proporciona un marco analítico para determinar la validez de

los actos del Primer Ministro, delimitar la responsabilidad administrativa y orientar reformas de técnica jurídica sin recurrir a la reforma constitucional.

La metodología empleada combina el análisis sistemático del Derecho positivo ecuatoguineano con la aplicación de las referidas categorías del Derecho Administrativo como instrumentos interpretativos. Las fuentes primarias son la Ley Fundamental de 2012 y la Ley 2/2015, de Régimen Jurídico de la Administración General del Estado, examinadas también en perspectiva comparada con la Ley Fundamental de 1991, reformada en 1995. La doctrina constitucional comparada opera como marco de referencia para situar el caso ecuatoguineano, no como modelo de importación directa. El trabajo se organiza en cinco apartados: el primero desarrolla los presupuestos teóricos del análisis comparado; el segundo reconstruye el estatuto constitucional del Primer Ministro desde una perspectiva histórica y sistemática; el tercero examina su concreción legislativa en la Ley 2/2015; el cuarto aplica las categorías del Derecho Administrativo al régimen de competencias; y el quinto analiza las prácticas institucionales que generan equívocos y formula propuestas de corrección.

1. EL NOMINALISMO COMO ERROR METODOLÓGICO: FORMA DE GOBIERNO Y DENOMINACIÓN DE LOS ÓRGANOS

El error interpretativo que este trabajo combate tiene raíces metodológicas antes que jurídicas. Consiste en identificar la forma de gobierno a partir de los nombres de sus órganos en lugar de hacerlo a partir de la distribución efectiva del poder que esos órganos ejercen. La doctrina comparada ha insistido en que lo definitorio de un sistema de gobierno no es el catálogo de figuras que contempla, sino la localización de la dirección política del Ejecutivo, los mecanismos de legitimación democrática de cada órgano y el régimen de responsabilidad que articula la relación entre Gobierno y Parlamento[2]. Aplicado al caso del Primer Ministro, esto significa que su presencia en un texto constitucional no permite inferir, por sí sola, nada sobre la forma de gobierno.

Este nominalismo metodológico ha tenido consecuencias concretas en el estudio del constitucionalismo africano. Una parte significativa de la literatura comparada ha calificado como semipresidenciales o como presidencialismos atenuados a sistemas que incorporan la figura del Primer Ministro sin haber incorporado la doble legitimidad

[2] Giovanni Sartori, *Comparative constitutional engineering*, 2nd. (NYU Press, 1997); Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and assemblies* (Cambridge University Press, 1992).

democrática ni la responsabilidad parlamentaria diferenciada que son los rasgos constitutivos del semipresidencialismo en sentido estricto[3]. El error tiene consecuencias prácticas, pues induce a los operadores jurídicos locales a interpretar las competencias del Primer Ministro con la holgura que correspondería a un jefe del Gobierno en sentido pleno, y a los observadores externos a evaluar la calidad democrática del sistema con categorías que no le son aplicables.

La distinción entre presidencialismo y semipresidencialismo reside en la responsabilidad política diferenciada del segundo polo ejecutivo ante el Legislativo. En los sistemas parlamentarios y semipresidenciales, el Primer Ministro gobierna porque cuenta, directa o indirectamente, con la confianza del Parlamento; su continuidad en el cargo depende de esa confianza y su legitimidad política es, al menos en parte, independiente de la del Jefe de Estado[4]. Ninguno de estos rasgos es tecnológicamente neutro: todos presuponen una doble legitimidad democrática y un régimen de responsabilidad diferenciada que producen las dinámicas de cohabitación características de los sistemas duales. Cuando un ordenamiento incorpora la denominación «Primer Ministro» pero no incorpora ninguno de estos mecanismos, la etiqueta no arrastra el contenido[5].

La controversia doctrinal sobre la clasificación del semipresidencialismo tiene, en el contexto africano, una dimensión adicional que merece consideración específica. Muchos de los Estados africanos que adoptaron constituciones durante el ciclo democratizador de los años noventa lo hicieron bajo la influencia de modelos constitucionales francófonos que incorporaban la figura del Primer Ministro como expresión de una arquitectura ejecutiva compartida. Sin embargo, la transferencia de esa denominación a contextos políticos e institucionales muy diferentes se produjo con frecuencia sin la transferencia simultánea de los mecanismos que le dan sentido funcional: la responsabilidad parlamentaria autónoma, la posibilidad de cohabitación y la doble legitimación democrática. El resultado ha sido, en muchos de esos sistemas, una figura nominalmente asociada a la jefatura del Gobierno, pero funcionalmente reducida a un papel de coordinación o de representación de los intereses de una fracción

[3] Robert Elgie, «Semi-presidentialism: Concepts, consequences and contestation», *Political Studies Review* 2, n.º 3 (2004): 314-30; Alan Siaroff, «Comparative presidencies», *Comparative Political Studies* 36, n.º 3 (s. f.): 287-312.
[4] Maurice Duverger, *Échec au roi* (Albin Michel, 1980); Robert Elgie, *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford University Press, 1999).
[5] Elgie, «Semi-presidentialism: Concepts, consequences and contestation»; Siaroff, «Comparative presidencies».

de la élite política. Este fenómeno, que algunos autores han llamado semipresidencialismo de fachada, es precisamente lo que hace necesario un análisis funcional y no nominal de cada sistema. La Constitución francesa de 1958, que sirvió de referencia para buena parte del constitucionalismo africano francófono, incluía al Primer Ministro como una pieza esencial del equilibrio entre Président y Premier ministre, con mecanismos específicos de reparto del poder ejecutivo que no tienen equivalente en los textos que la adoptaron como modelo formal. Ignorar estas diferencias de contexto normativo es, en última instancia, el error metodológico que este trabajo identifica y contra el que propone una corrección sistemática[6].

La tipología elaborada por Shugart y Carey ofrece en este punto una herramienta de análisis especialmente útil. Estos autores distinguen, dentro de los sistemas semipresidenciales, entre los modelos premier-presidenciales y los presidente-parlamentarios. En el primer tipo, el primer ministro y el gabinete responden ante el parlamento y no son directamente controlados por el presidente; en el segundo, el presidente puede destituir al primer ministro y al gabinete independientemente de la posición del parlamento. Esta distinción es relevante porque permite precisar que, aun si se admitiera con fines puramente analíticos que el sistema ecuatoguineano tuviera rasgos semipresidenciales, no estaría más próximo al modelo premier-presidencial, en el que el primer ministro ejerce una dirección gubernamental sustantiva, que al modelo presidente-parlamentario, en el que el primer ministro es un colaborador del presidente revocable a su voluntad. Sin embargo, incluso esta aproximación más modesta al semipresidencialismo es insostenible bajo el texto de 2012: el Primer Ministro ecuatoguineano no tiene responsabilidad parlamentaria diferenciada en ninguna de sus modalidades, lo que lo excluye de la tipología semipresidencial en cualquiera de sus variantes[7]. El argumento de este trabajo no es, por tanto, que el sistema ecuatoguineano sea un tipo atípico de semipresidencialismo, sino que no es semipresidencial en ningún sentido técnicamente reconocible del término.

El Derecho Administrativo aporta en este punto una distinción que enriquece y precisa el análisis constitucional comparado. Se trata de la diferencia entre dirección política y dirección administrativa del Ejecutivo. La primera, esto es, la definición de la

[6] Elgie, «Semi-presidentialism: Concepts, consequences and contestation»; David Samuels y Matthew S. Shugart, *Presidents, parties, and prime ministers* (Cambridge University Press, 2010).
[7] Shugart y Carey, *Presidents and assemblies*; Scott Mainwaring, «Presidentialism, multipartism, and democracy», *Comparative Political Studies* 26, n.º 2 (1993): 198-228.

orientación general del Estado es el núcleo indisponible de la función gubernamental y no puede desligarse de la legitimidad democrática del órgano que la ejerce. La segunda es una función instrumental orientada a garantizar la coherencia y la eficacia de la acción del Estado; en cuanto tal, es susceptible de ser distribuida entre distintos órganos mediante técnicas organizativas y de delegación, sin que esa distribución altere la titularidad de la dirección política[8]. Esta distinción es la llave interpretativa que permite comprender por qué la creación de un órgano de coordinación del Ejecutivo, cualquiera que sea su denominación, no implica automáticamente ni la aparición de un ejecutivo dual ni un desplazamiento de la jefatura gubernamental.

2. De jefe del Gobierno a coordinador administrativo: la ruptura constitucional de 2012 y sus implicaciones interpretativas

Para comprender cabalmente el estatuto del Primer Ministro en la Ley Fundamental de 2012 es indispensable situarlo en su contexto histórico-constitucional inmediato. El ordenamiento ecuatoguineano no llegó a 2012 sin experiencia previa con la figura: la Ley Fundamental aprobada por referéndum en 1991 y reformada en 1995 había configurado al Primer Ministro como jefe del Gobierno con competencias propias y con una posición institucional radicalmente distinta de la que le asigna el texto vigente. El artículo 53 de aquella norma era inequívoco en su formulación: «El Primer Ministro es el Jefe de Gobierno, dirige su acción, ejecuta y hace ejecutar las Leyes y dicta las instrucciones necesarias para este fin dentro de las competencias del Gobierno y de la Administración». El Presidente de la República era, bajo ese diseño, el Jefe del Estado, pero no el Jefe del Gobierno; ambas funciones estaban institucionalmente diferenciadas y atribuidas a órganos distintos, configurando una estructura de ejecutivo con dos polos de autoridad.

Esta arquitectura de ejecutivo dual tenía consecuencias normativas concretas que alcanzaban a toda la organización administrativa del Estado. El artículo 30 de la Ley Fundamental de 1991 enumeraba al Primer Ministro entre los órganos a través de los cuales el Estado ejercía sus funciones con una posición institucional propia e independiente de la voluntad presidencial, sin sujeción a cláusula potestativa alguna. El artículo 55, a su vez, le atribuía en su calidad de jefe del Gobierno la coordinación de

[8] Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 16.ª ed., I (Civitas, 2011); Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, I (Iustel, 2018).

las actividades ministeriales, la vigilancia del buen funcionamiento de los servicios públicos, la dirección de los asuntos a someter al Consejo de Ministros y la presentación ante la Cámara de los Representantes de los proyectos de ley adoptados por el Gobierno. Esta responsabilidad ante la cámara legislativa tenía un carácter cualitativamente distinto del que le asigna el texto de 2012: no era la responsabilidad solidaria de un miembro más del Gobierno, sino la responsabilidad propia de quien dirige la acción gubernamental.

La distinción entre el diseño de 1991 y el de 2012 resulta aún más nítida cuando se examina la posición del Primer Ministro respecto del Consejo de Ministros bajo cada uno de los textos. Bajo la Ley Fundamental de 1991, el Primer Ministro presidía el Consejo de Ministros en determinadas circunstancias y era el responsable de preparar los asuntos que habían de ser sometidos a su deliberación, lo que le confería un papel activo en la formación de la voluntad gubernamental. Bajo la Ley Fundamental de 2012, en cambio, el Consejo de Ministros es presidido en todo caso por el Presidente de la República, y el Primer Ministro participa en él como un miembro del Gobierno sin función rectora sobre el órgano colectivo. Este desplazamiento de la presidencia del Consejo de Ministros desde el Primer Ministro al Presidente es, quizás, la manifestación más tangible de la ruptura constitucional de 2012: señala con precisión quirúrgica el punto en que la dirección política dejó de estar compartida para quedar concentrada. En los sistemas semipresidenciales de referencia, la presidencia del Consejo de Ministros es el indicador más fiable de dónde reside en cada momento la jefatura efectiva del Gobierno; en Guinea Ecuatorial, ese indicador apunta de manera inequívoca al Presidente de la República desde que entró en vigor el texto de 2012[9].

La reforma constitucional de 2012 supuso una ruptura deliberada con ese modelo. El constituyente no ignoraba el diseño que estaba sustituyendo; lo conocía y optó conscientemente por transformarlo. El nuevo artículo 33.1 fusionó en el Presidente de la República las jefaturas del Estado y del Gobierno: «El Presidente de la República es el Jefe de Estado, ejerce el Poder Ejecutivo como Jefe de Gobierno». Esta fusión no fue un detalle semántico; fue la pieza central de una reconfiguración del poder ejecutivo orientada a concentrar la dirección política en un solo órgano con legitimidad democrática directa. El artículo 32.3, por su parte, reconvirtió al Primer Ministro en un

[9] Sartori, *Comparative constitutional engineering*; Juan Linz, «The perils of presidentialism», *Journal of Democracy* 1, n.º 1 (1990): 51-69.

cargo facultativo de coordinación: el Presidente «podrá» designarlo con funciones acotadas a la coordinación administrativa y la representación parlamentaria del Ejecutivo, y con competencias adicionales solo en la medida en que el Presidente expresamente se las delegue.

Las implicaciones interpretativas de esta discontinuidad son de primer orden. Quienes aplican al texto de 2012 las categorías elaboradas bajo el texto de 1991 incurren en lo que cabe denominar un error de temporalidad constitucional: atribuyen al Primer Ministro vigente un estatuto que la reforma de 2012 le retiró explícitamente. Este error no es solo académico; tiene efectos prácticos sobre la interpretación de las competencias del Primer Ministro, sobre el alcance del control jurisdiccional de sus actos y sobre la percepción que los propios operadores institucionales tienen de su papel en la estructura del Ejecutivo. La memoria del Primer Ministro como jefe del Gobierno, incorporada en la cultura jurídica y política del país durante los años de vigencia de la Ley Fundamental de 1991 y su reforma de 1995, opera como un marco interpretativo residual que distorsiona la lectura del ordenamiento vigente.

La Ley Fundamental de 2012 diseña, sobre este fondo, un ejecutivo unitario en el que la dirección política no se fragmenta entre dos órganos con legitimidades diferenciadas. El Presidente concentra la jefatura del Estado y del Gobierno, define la política de la Nación, ejerce el poder reglamentario y convoca y preside el Consejo de Ministros. La previsión del artículo 32.3 ofrece al Presidente una herramienta facultativa de gestión administrativa, no un segundo polo de dirección del Ejecutivo. El contraste con el artículo 53 de la Ley Fundamental de 1991, que afirmaba que el Primer Ministro «es» el jefe del Gobierno, no puede ser más elocuente: la distancia entre ambas formulaciones es la medida exacta de la ruptura constitucional.

Sobre este fondo constitucional debe leerse la previsión del Primer Ministro, que la Ley Fundamental de 2012 formula en los siguientes términos:

> El Presidente de la República podrá designar un Primer Ministro de entre los Miembros del Gobierno para encargarse de la Coordinación Administrativa, la presentación de Leyes y otras disposiciones del Ejecutivo ante el Parlamento, así como otras funciones que le delegue.[10]

La cláusula «podrá designar» no es un detalle de redacción: es la expresión normativa del carácter instrumental y contingente de la figura. La Ley Fundamental de

[10] Ley Fundamental de la República de Guinea Ecuatorial, aprobada por referéndum el 16 de noviembre de 1991 y reformada por Ley Constitucional núm. 1/1995, de 17 de enero, Art. 32.3.

2012 no obliga a que haya un Primer Ministro; lo pone a disposición del Presidente como herramienta de gestión. Cuando existe, sus funciones son coordinativas y representativas ante el Parlamento; y lo que ejerce más allá de esas funciones lo hace por delegación presidencial expresa, nunca por titularidad propia. El precepto no crea un segundo jefe del Gobierno; crea un instrumento a disposición del primero.

La lectura se refuerza desde la posición del Primer Ministro en el Consejo de Ministros. Dicho órgano ejerce la política general de la Nación determinada por el Presidente y actúa bajo su presidencia; el Primer Ministro participa en él como un miembro más, sin presidirlo ni dirigir políticamente sus deliberaciones. La enumeración constitucional de los miembros del Gobierno coloca al Primer Ministro junto a los Viceprimeros Ministros, los Ministros de Estado y los Ministros, sin atribuirle preeminencia política sobre ninguno de ellos. El régimen de responsabilidad ante el Parlamento es solidario y compartido con el conjunto del Gobierno; no existe en la Ley Fundamental de 2012 ningún mecanismo que permita al Legislativo exigir una responsabilidad política diferenciada al Primer Ministro ni provocar su dimisión de forma autónoma. El Primer Ministro ecuatoguineano bajo el texto vigente no reúne los tres elementos que la doctrina considera determinantes: posición rectora en el Consejo, preeminencia en la jerarquía gubernamental y responsabilidad parlamentaria diferenciada[11].

3. La opción del legislador ordinario: la Ley 2/2015 como instrumento de cierre interpretativo

Cuando el legislador ordinario abordó la definición del Primer Ministro, optó por una fórmula técnicamente precisa que confirma la lectura constitucional sostenida en el apartado anterior. No lo denominó jefe del Gobierno ni le atribuyó la dirección del Ejecutivo; lo definió como miembro del Gobierno designado por el Presidente con funciones de coordinación y con las competencias que este le delegue. Esta elección terminológica no es casual: reproduce casi literalmente la habilitación del artículo 32.3 de la Ley Fundamental de 2012 y, al hacerlo, cierra el círculo entre el diseño constitucional y su concreción administrativa. El legislador no aprovechó la Ley 2/2015 para ampliar el estatuto del Primer Ministro, sino para precisarlo dentro de los márgenes que la Constitución le señalaba. Esta opción es también, en términos históricos, la

[11] Sartori, *Comparative constitutional engineering*; Linz, «The perils of presidentialism».

confirmación de que el legislador ordinario asumió plenamente la ruptura operada en 2012 y no intentó recuperar, por vía legislativa, los contenidos que la reforma constitucional había suprimido.

La posición que la Ley 2/2015 asigna al Primer Ministro en la jerarquía de los órganos superiores de la Administración Central también es reveladora. Figura en quinto lugar, precedido no solo por el Presidente y el Vicepresidente, sino por el Consejo de Ministros como órgano colegiado y por las Comisiones Delegadas del Gobierno. Esta ordenación expresa la voluntad del legislador de situar la función coordinadora del Primer Ministro en el nivel operativo de la ejecución administrativa, por debajo del nivel político-decisional que corresponde al Consejo. Un jefe del Gobierno no puede estar jerárquicamente por debajo del órgano colectivo que está llamado a dirigir; un coordinador administrativo, en cambio, tiene pleno sentido en esa posición.

El catálogo de atribuciones específicas del Primer Ministro, tal como lo desarrolla la Ley 2/2015, permite una verificación empírica de la tesis sostenida. Todas y cada una de sus funciones caen bajo una de estas dos categorías: coordinación interministerial o ejercicio delegado de potestades presidenciales, con mención expresa de la delegación en cada caso. En la primera categoría se encuentran el aseguramiento de la coherencia administrativa entre departamentos, la supervisión de la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros, la resolución de conflictos entre ministerios y el control del cumplimiento de los planes de acción. En la segunda se ubican la presidencia del Consejo Interministerial y la presidencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno, ambas ejercidas por delegación presidencial expresa.

Merece una atención específica la manera en que la Ley 2/2015 trata la relación del Primer Ministro con el conjunto del aparato ministerial. A diferencia de lo que ocurría bajo la Ley Fundamental de 1991, en la que la coordinación ministerial era una competencia propia del jefe del Gobierno con plena capacidad de dirección sobre los ministros, la Ley 2/2015 configura esa coordinación como una función de aseguramiento de la coherencia entre departamentos, no como una función de dirección jerárquica de los titulares ministeriales. El Primer Ministro puede exigir a los ministerios el cumplimiento de sus planes de acción y resolver los conflictos interdepartamentales, pero no puede impartir instrucciones vinculantes sobre la orientación política de cada departamento, ni sustituir al Presidente en la fijación de las directrices generales del Gobierno. Esta distinción entre coordinación horizontal y

dirección jerárquica es de la mayor importancia desde el punto de vista del Derecho Administrativo: la primera opera entre órganos en un plano de relativa igualdad funcional y mediante procedimientos de consenso y arbitraje; la segunda opera de arriba hacia abajo y genera relaciones de subordinación que solo corresponden al órgano que dirige políticamente el Ejecutivo. El estatuto del Primer Ministro en la Ley 2/2015 pertenece al primer tipo, no al segundo; y ese encuadramiento es coherente con el diseño constitucional de 2012 que lo configura como coordinador y no como director[12].

La noción de centro de gobierno adquiere en este contexto una relevancia analítica específica. En los sistemas presidenciales con estructuras administrativas complejas, el centro de gobierno designa el conjunto de órganos que asisten al titular del Ejecutivo en la preparación, seguimiento y coordinación de las decisiones gubernamentales[13]. En Guinea Ecuatorial, la Ley 2/2015 diseña un centro de gobierno articulado en torno al Primer Ministro como coordinador sustantivo y al Ministro Secretario General como responsable del soporte técnico y procedimental. Este diseño es funcionalmente racional, pero su coherencia jurídica depende de que cada órgano actúe dentro de su competencia y de que las relaciones entre ellos estén reglamentariamente delimitadas.

Hay un detalle de técnica legislativa en la Ley 2/2015 que merece atención particular. Cuando el legislador quiere establecer que una competencia del Primer Ministro tiene carácter delegado, lo dice expresamente: «por delegación del Presidente de la República». La recurrencia de esta fórmula es una técnica de transparencia competencial que ancla cada actuación del Primer Ministro a su título habilitante. Desde una perspectiva interpretativa, esta técnica tiene un efecto de cierre: si la ley explicita la delegación cuando existe, su silencio en otros contextos no puede interpretarse como delegación implícita de poderes adicionales.

4. TITULARIDAD, DELEGACIÓN E IMPUTACIÓN: LAS CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS QUE ORDENAN EL ESTATUTO DEL PRIMER MINISTRO

El análisis de los textos normativos adquiere mayor profundidad cuando se lee a través de las categorías del Derecho Administrativo, que permiten dar nombre técnico a lo que la Constitución y la ley diseñan en términos institucionales. La categoría más relevante

[12] García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I; Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, I.
[13] Samuels y Shugart, *Presidents, parties, and prime ministers*.

en este contexto es la distinción entre titularidad y ejercicio de la competencia. Toda competencia pública tiene un titular, que es el órgano al que el ordenamiento se la atribuye originariamente, y puede tener un ejerciente, que es el órgano que la actúa en un momento dado por habilitación del titular. En el caso del Primer Ministro, esta distinción opera con absoluta claridad bajo el texto de 2012: la titularidad de la función gubernamental, que comprende la definición de la política general, la dirección del Consejo de Ministros y el ejercicio del poder reglamentario, permanece siempre en el Presidente. Lo que el Primer Ministro ejerce son competencias coordinadoras propias atribuidas por la ley, o competencias presidenciales cuyo ejercicio le ha sido encomendado mediante delegación. Bajo el texto de 1991, el Primer Ministro era titular originario de la función gubernamental; esa titularidad es precisamente lo que la reforma de 2012 le retiró[14].

La distinción entre titularidad y ejercicio de la competencia tiene consecuencias especialmente relevantes en el ámbito de la resolución de conflictos interministeriales, que es una de las funciones más sustantivas atribuidas al Primer Ministro por la Ley 2/2015. Cuando el Primer Ministro resuelve un conflicto entre dos departamentos ministeriales, lo hace como árbitro administrativo en el plano funcional, no como superior jerárquico político de los ministros implicados. Esta distinción es técnicamente precisa y no meramente nominal: el árbitro administrativo resuelve sobre la base de criterios de coherencia normativa, compatibilidad de actuaciones y eficiencia del servicio público, mientras que el superior jerárquico político resuelve sobre la base de orientaciones discrecionales de política general. El Primer Ministro ecuatoguineano solo puede hacer lo primero; lo segundo está reservado al Presidente y, en su caso, al Consejo de Ministros. Esta limitación tiene una consecuencia práctica de primer orden: cuando el conflicto interministerial tiene dimensión política, es decir, cuando su resolución implica una opción de política pública con consecuencias sobre la orientación del Gobierno, el Primer Ministro carece de competencia propia para resolverlo definitivamente y debe elevarlo al Consejo de Ministros o al Presidente de la República. La articulación práctica de este límite, y la delimitación de cuándo un conflicto tiene dimensión meramente administrativa y cuándo tiene dimensión política, es uno de los desafíos organizativos más relevantes que presenta el diseño actual del centro de gobierno ecuatoguineano.

[14] García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I; Luciano Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. Organización administrativa y actividad administrativa* (Tirant lo Blanch, 2014).

La delegación, en este contexto, no debe confundirse con una transferencia de poder. Desde la doctrina del Derecho Administrativo, la delegación es una técnica de eficiencia organizativa que permite al órgano titular encomendar el ejercicio de una competencia a otro órgano sin desprenderse de la titularidad ni de la responsabilidad final sobre los resultados. Junto a este principio opera el de irrenunciabilidad de la competencia: el titular no puede abdicar definitivamente de las facultades que el ordenamiento le atribuye por razón del cargo; puede encomendar su ejercicio, pero esa encomienda es revocable y no genera derechos adquiridos en el órgano delegado[15]. Trasladado al estatuto del Primer Ministro, esto significa que cuando actúa en virtud de una delegación presidencial no está ejerciendo poder propio, sino poder prestado.

La cuestión de qué competencias pueden ser objeto de delegación presidencial al Primer Ministro y cuáles resultan indelegables por su naturaleza tiene igualmente relevancia práctica. La doctrina del Derecho Administrativo identifica como indelegables aquellas competencias que la norma atributiva reserva en exclusiva al órgano titular, bien por su naturaleza constitucional, bien por la especial confianza que el ordenamiento deposita en el criterio personal del titular[16]. En el caso del Presidente de la República ecuatoguineano, la definición de la política general de la Nación, la convocatoria y presidencia del Consejo de Ministros y el ejercicio del poder reglamentario son competencias que el texto constitucional vincula a la figura presidencial de manera indisociable y que, por tanto, no pueden ser objeto de delegación válida en el Primer Ministro. Esta limitación no se encuentra explicitada en la Ley 2/2015, pero se deduce con nitidez de la interpretación sistemática del texto constitucional: si la Ley Fundamental atribuye estas funciones al Presidente como expresión de su jefatura del Gobierno, ninguna delegación puede transferirlas a otro órgano sin alterar, al menos en el plano funcional, la forma de gobierno que la Constitución establece. El ordenamiento ecuatoguineano se beneficiaría de una norma expresa que delimite el perímetro de las competencias delegables al Primer Ministro, diferenciándolas de aquellas que pertenecen al núcleo indelegable de la función presidencial. La ausencia de esa delimitación es, en sí misma, una fuente de inseguridad jurídica que contribuye a los equívocos interpretativos que este trabajo analiza.

---

[15] Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, I.

[16] Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. Organización administrativa y actividad administrativa*; Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, I.

La imputación jurídica de los actos del Primer Ministro es otro elemento de esta arquitectura que merece atención detenida. Cuando actúa en ejercicio de competencias coordinadoras propias, los actos que dicta le son directamente imputables y son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Cuando actúa en virtud de una delegación presidencial, la imputación jurídica de sus actos se traslada, al menos parcialmente, al órgano delegante, y el control jurisdiccional debe alcanzar también a este. Esta distinción no es un tecnicismo; tiene consecuencias directas sobre la correcta determinación de la legitimación pasiva en los procesos contencioso-administrativos y sobre la efectividad del control de legalidad.

La cuestión de la imputación adquiere una relevancia especial cuando se producen actos compuestos, es decir, actos en cuya formación intervienen sucesivamente el Primer Ministro y el Presidente de la República, como ocurre cuando el primero prepara o propone una decisión que el segundo debe refrendar o aprobar. En estos supuestos, la determinación del órgano responsable no puede hacerse con base exclusivamente en quién firma el acto final, sino que requiere analizar la distribución de roles en el procedimiento de formación de la voluntad administrativa. Esta complejidad es propia de todos los centros de gobierno con estructura plural, y el Derecho Administrativo dispone de los instrumentos conceptuales necesarios para resolverla: el análisis del expediente administrativo, la identificación del órgano que ejerció la potestad de impulso y la determinación de quién adoptó la decisión con carácter definitivo. En Guinea Ecuatorial, la correcta aplicación de estos instrumentos presupone, sin embargo, que los decretos de nombramiento del Primer Ministro y las resoluciones de delegación presidencial estén suficientemente detallados para permitir una atribución precisa de responsabilidades. Cuando esa precisión falta, el control jurisdiccional se ve entorpecido no por deficiencias del Derecho, sino por deficiencias en su aplicación práctica, lo que señala directamente a las disfunciones institucionales que se analizan en el apartado siguiente[17].

Desde esta perspectiva, el principio de seguridad jurídica adquiere en el contexto del estatuto del Primer Ministro una dimensión que va más allá de la corrección formal de los actos administrativos. La seguridad jurídica exige que los administrados puedan conocer de antemano, con razonable certidumbre, qué órgano es competente para

[17] Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. Organización administrativa y actividad administrativa*; Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder* (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997).

resolver los asuntos que les afectan y qué vías de impugnación tienen a su disposición. Cuando el título competencial del Primer Ministro es opaco, esta certidumbre se resiente. Corregir esa percepción es una tarea que corresponde tanto a la técnica normativa como a la práctica institucional.

5. LA DISTANCIA ENTRE LA NORMA Y LA PRÁCTICA: TRES DISFUNCIONES INSTITUCIONALES QUE ALIMENTAN EL EQUÍVOCO

El desfase entre un diseño normativo coherente y una práctica institucional que se le resiste es uno de los fenómenos más frecuentes en los sistemas jurídicos en proceso de consolidación, y se acentúa cuando una reforma constitucional de alcance sustantivo no viene acompañada de una depuración paralela de las formas, los símbolos y los hábitos organizativos heredados del diseño anterior. Este es precisamente el caso del Primer Ministro en Guinea Ecuatorial tras la reforma de 2012: el texto normativo operó una ruptura clara con el modelo de jefe del Gobierno que había configurado la Ley Fundamental de 1991, reformada en 1995, pero determinadas prácticas institucionales siguieron reproduciendo los patrones de actuación y de presentación institucional propios de ese modelo derogado. El resultado es que los observadores, tanto internos como externos al ordenamiento, perciben señales de dualidad ejecutiva allí donde el Derecho positivo vigente solo prevé coordinación funcional.

La primera práctica es la firma de actos administrativos con efectos jurídicos externos por parte del Primer Ministro sin que el título competencial habilitante, sea la atribución legal directa o la delegación presidencial, aparezca explicitado en el instrumento ni en ningún acto publicado que lo preceda. El problema no es de validez formal: si la habilitación existe, el acto es válido. El problema es de opacidad competencial. La reiteración de esta práctica crea la apariencia de que el Primer Ministro dispone de un ámbito de potestad general propia, lo que resulta tanto más equívoco cuanto que esa potestad propia existía efectivamente bajo la Ley Fundamental de 1991[18]. La corrección es técnicamente sencilla: la publicación sistemática de los decretos de delegación presidencial, con identificación precisa de las materias y el alcance temporal, satisfaría las exigencias del principio de publicidad y cerraría el espacio de ambigüedad. El destinatario de los actos del Primer Ministro tendría así la certeza de conocer, desde el momento mismo de su notificación, cuál es el fundamento

[18] García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I.

competencial del acto que le afecta y ante qué órgano debe dirigir eventualmente su impugnación.

Las consecuencias de esta práctica para los terceros destinatarios de los actos del Primer Ministro merecen además un análisis desde el ángulo del control jurisdiccional. En el procedimiento contencioso-administrativo, quien impugna un acto tiene la carga de identificar el órgano del que emana y el fundamento jurídico de su competencia. Cuando el acto del Primer Ministro no menciona el título habilitante, el recurrente se ve obligado a investigar si existe una delegación presidencial publicada, cuál es su alcance material y si el acto concreto se encuadra dentro de ella. Esta carga adicional no es menor: puede conducir a inadmisiones por incorrecta identificación del órgano demandado o a desestimaciones por falta de acreditación suficiente de la incompetencia alegada. El perjuicio recae, en definitiva, sobre quien menos responsabilidad tiene en la opacidad: el administrado que actúa de buena fe. Desde la perspectiva del Estado de Derecho, esta consecuencia es inaceptable con independencia de la validez formal del acto. El principio de publicidad de las delegaciones no es un requisito burocrático accesorio; es la condición que hace posible el control efectivo de la legalidad administrativa y que garantiza al ciudadano la posibilidad de defender sus derechos frente a la Administración en condiciones de igualdad procesal.

La segunda práctica concierne a la coexistencia entre el Primer Ministro y el Ministro Secretario General de la Presidencia del Gobierno. Ambas figuras operan en el mismo espacio funcional, la coordinación y el seguimiento de la acción gubernamental, sin que exista una delimitación reglamentaria precisa de sus respectivos ámbitos de actuación. Cuando esta distinción no se traduce en reglas operativas precisas, el solapamiento produce dos efectos indeseables. El primero es de ineficiencia: la duplicación de intervenciones sobre los mismos expedientes genera retrasos y dilución de responsabilidades. El segundo es de percepción: la existencia de una estructura burocrática densa, con varios órganos de rango ministerial actuando desde un mismo centro institucional, refuerza la imagen de un núcleo de gobierno que opera con autonomía propia respecto de la Presidencia de la República, imagen que remite inevitablemente al modelo de la Ley Fundamental de 1991. La solución está en el instrumental clásico del Derecho Administrativo de organización: un reglamento orgánico y funcional que establezca con precisión las competencias respectivas y los procedimientos de coordinación bastaría para eliminar tanto la ineficiencia como el equívoco.

El solapamiento entre el Primer Ministro y el Ministro Secretario General se manifiesta con mayor intensidad en tres áreas concretas de la gestión del centro de gobierno. La primera es la preparación del orden del día del Consejo de Ministros: tanto el Primer Ministro, en su función de coordinador sustantivo, como el Ministro Secretario General, en su función de organizador procedimental, tienen interés legítimo en influir sobre los asuntos que se someten al Consejo y el orden en que se tratan. Sin un procedimiento reglado que asigne esta función a uno u otro órgano de manera inequívoca, la preparación de las sesiones del Consejo puede convertirse en un espacio de competencia informal que genera tensiones y dilaciones. La segunda área es el seguimiento de la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros, que la Ley 2/2015 atribuye al Primer Ministro, pero que en la práctica requiere una infraestructura de comunicación interdepartamental que el Ministro Secretario General está en mejor posición de gestionar operativamente. La tercera área es la articulación con el Parlamento: el Primer Ministro tiene la función constitucional y legal de presentar las leyes y disposiciones del Ejecutivo ante el Legislativo, pero la coordinación técnica con los grupos parlamentarios y la preparación de las iniciativas legislativas corresponde al Ministro de Relaciones con el Parlamento y Asuntos Jurídicos, que a su vez forma parte de la estructura de apoyo del centro de gobierno. La interacción entre estas figuras en el proceso de elaboración y tramitación legislativa carece de una regulación procedimental mínima que establezca con claridad quién hace qué y en qué secuencia temporal.

La tercera práctica es la que produce el efecto simbólico más duradero: la utilización de la denominación «Presidencia del Gobierno» para designar la sede institucional desde la que el Primer Ministro ejerce sus funciones. Esta denominación tiene en el ordenamiento ecuatoguineano una carga histórica precisa que la hace especialmente perturbadora: bajo la Ley Fundamental de 1991, la Presidencia del Gobierno era efectivamente la sede del jefe del Gobierno, un órgano con competencias propias y responsabilidad diferenciada. Mantener esa denominación después de la reforma de 2012 proyecta sobre el Ejecutivo vigente la imagen del diseño derogado. En los sistemas de referencia del Derecho comparado, la expresión «Presidencia del Gobierno» designa el órgano desde el que el jefe del Gobierno dirige políticamente el Ejecutivo con legitimidad democrática propia y responsabilidad parlamentaria diferenciada; trasladarla a un sistema en el que el Presidente es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno produce una dualidad nominal que no corresponde a ninguna

dualidad constitucional. La corrección puede ser nominal, revisando la denominación hacia expresiones que reflejen el carácter auxiliar del órgano, o normativa, incorporando al ordenamiento una definición expresa del estatuto funcional de esa sede que excluya cualquier interpretación de autonomía institucional.

La perturbación hermenéutica que genera la denominación «Presidencia del Gobierno» no se limita a la percepción externa del sistema; alcanza también al interior del propio ordenamiento. Las normas de rango reglamentario, las instrucciones de servicio y los actos administrativos de trámite que hacen referencia a «la Presidencia del Gobierno» como órgano competente reproducen, en el nivel infralegislativo, una denominación que connota autonomía institucional. Cuando un reglamento sectorial establece que determinadas actuaciones deben ser comunicadas a «la Presidencia del Gobierno» sin mayor especificación, los operadores jurídicos que aplican ese reglamento no tienen manera de saber, a partir de su tenor literal, si el órgano destinatario es el Primer Ministro en ejercicio de una competencia propia, el Ministro Secretario General en su función de coordinación interna, o la Presidencia de la República actuando a través de sus estructuras de apoyo. Esta ambigüedad de segundo nivel, generada por la proliferación de referencias reglamentarias a una denominación institucional equívoca, es considerablemente más difícil de corregir que la práctica original que la produce, porque requiere una revisión sistemática de la normativa reglamentaria vigente que identifique y precise cada una de esas referencias. La corrección de la denominación original, antes de que esa acumulación normativa sea aún mayor, es por tanto la medida preventiva más eficiente y la que tiene el mayor impacto multiplicador sobre la coherencia del conjunto del ordenamiento.

El fenómeno que se ha descrito en este apartado no es exclusivo de Guinea Ecuatorial. Varios ordenamientos africanos que atravesaron reformas constitucionales de alcance similar entre los años 2000 y 2015 se enfrentan a la misma tensión entre el diseño normativo adoptado y las prácticas institucionales heredadas del texto anterior. En Camerún, Costa de Marfil y Gabón, entre otros, la reforma del estatuto del Primer Ministro en el marco de una consolidación de la autoridad presidencial no fue acompañada de una revisión sistemática de los instrumentos organizativos del centro de gobierno, de las denominaciones institucionales ni de los procedimientos de delegación. El resultado ha sido, en todos esos casos, una dualidad simbólica que los textos vigentes no sustentan pero que las prácticas administrativas reproducen. Este patrón sugiere que la corrección del desfase no puede depender únicamente de la voluntad individual de

cada gobierno: requiere una teorización doctrinal que identifique los mecanismos de persistencia de las prácticas institucionales tras las reformas constitucionales y proponga instrumentos técnicos de corrección exportables a distintos contextos. El Derecho Administrativo de organización, con su catálogo de principios sobre delimitación competencial, publicidad de las delegaciones y coherencia denominativa de los órganos, ofrece precisamente ese instrumental. La tarea pendiente en Guinea Ecuatorial es, en este sentido, la misma que la que tienen pendiente otros ordenamientos del continente que han completado la reforma constitucional pero no han cerrado el ciclo con la depuración de las formas institucionales que el texto derogado había dejado sedimentadas.

El efecto acumulativo de las tres prácticas es mayor que la suma de sus partes, y se ve amplificado por el sustrato histórico que las rodea. La firma sin delegación publicada crea apariencia de potestad propia; el solapamiento con el Ministro Secretario General produce imagen de núcleo autónomo; y la denominación «Presidencia del Gobierno» provee el encuadre que convierte las dos anteriores en evidencia aparente de dualidad ejecutiva, encuadre que resulta especialmente persuasivo para quienes conocieron el ordenamiento bajo la Ley Fundamental de 1991. Siendo un problema de percepción generado por prácticas subsanables y por residuos simbólicos de un diseño derogado, sus consecuencias interpretativas afectan a la forma de gobierno. Esto justifica que la corrección de estas prácticas sea una exigencia de coherencia constitucional y de lealtad al texto que el pueblo ecuatoguineano aprobó en 2012.

CONCLUSIONES

El recorrido analítico de este trabajo permite formular las siguientes conclusiones.

Primera. La confusión interpretativa sobre el estatuto del Primer Ministro en Guinea Ecuatorial tiene una doble raíz. En el plano metodológico, descansa en el nominalismo que identifica la forma de gobierno desde la denominación de los órganos en lugar de hacerlo desde la distribución funcional del poder. En el plano histórico, descansa en la aplicación al texto de 2012 de categorías que correspondían al diseño de la Ley Fundamental de 1991, reformada en 1995, en el que el Primer Ministro era efectivamente jefe del Gobierno con titularidad propia sobre la función gubernamental. El Derecho Administrativo ofrece el instrumental analítico más preciso para desactivar

el primer error; el análisis constitucional comparado e histórico permite identificar y corregir el segundo.

Segunda. La reforma constitucional de 2012 operó una ruptura deliberada con el diseño previo. El nuevo artículo 33.1 fusionó en el Presidente las jefaturas del Estado y del Gobierno, y el artículo 32.3 reconvirtió al Primer Ministro en un cargo facultativo de coordinación. El contraste entre el artículo 53 de la Ley Fundamental de 1991, que afirmaba que el Primer Ministro «es» el jefe del Gobierno, y el artículo 32.3 de la Ley Fundamental de 2012, que establece que el Presidente «podrá» designarlo para funciones de coordinación, es la medida exacta de esa ruptura. Interpretar el texto vigente ignorando esta discontinuidad equivale a aplicar un ordenamiento derogado.

Tercera. El desarrollo legislativo en la Ley 2/2015 no amplía el estatuto del Primer Ministro: lo precisa y lo cierra. La definición como miembro del Gobierno designado por el Presidente, la posición en la jerarquía de órganos superiores y el catálogo de atribuciones, todas ellas coordinadoras o delegadas, son opciones deliberadas que reproducen y confirman el diseño constitucional. La distinción entre coordinación horizontal y dirección jerárquica es aquí determinante: la Ley 2/2015 configura al Primer Ministro en el primer plano, no en el segundo.

Cuarta. Las categorías del Derecho Administrativo, esto es, titularidad y ejercicio de la competencia, irrenunciabilidad, delegación e imputación, proporcionan el instrumental técnico que permite comprender en qué condiciones jurídicas actúa el Primer Ministro y qué consecuencias produce esa actuación. La opacidad del título competencial habilitante afecta directamente a la seguridad jurídica de los administrados, a la correcta determinación de la legitimación pasiva en los procesos contencioso-administrativos y, en última instancia, a la efectividad del Estado de Derecho.

El análisis desde las categorías del Derecho Administrativo permite, por último, identificar con mayor precisión el tipo de reforma normativa que el sistema necesita para superar las ambigüedades actuales. No se trata de una reforma constitucional que redistribuya competencias entre el Presidente y el Primer Ministro, lo que equivaldría a reconocer la dualidad ejecutiva que el texto de 2012 rechazó, sino de una reforma reglamentaria y procedimental que haga visible lo que el ordenamiento ya establece. Las técnicas disponibles son clásicas en el Derecho Administrativo de organización. La primera sería un decreto presidencial de estructuración del centro de gobierno que delimite con precisión las funciones de cada órgano y establezca los procedimientos de

coordinación entre el Primer Ministro, el Ministro Secretario General y los demás órganos de apoyo. La segunda sería una norma general de delegaciones que enumere con carácter permanente las competencias que el Presidente delega en el Primer Ministro, diferenciadas de aquellas que requieren acto de delegación específico para cada supuesto. La tercera sería una instrucción de procedimiento que establezca cuándo las actuaciones del Primer Ministro deben publicarse en el Boletín Oficial y con qué mención del título habilitante, garantizando así la publicidad y trazabilidad exigidas por el principio de legalidad. Estas tres medidas, que no requieren modificación legislativa alguna, transformarían la opacidad competencial actual en transparencia jurídica sin necesidad de alterar en un solo artículo el diseño que la Ley Fundamental de 2012 y la Ley 2/2015 han establecido[19].

Quinta. La persistencia del equívoco interpretativo se explica por tres prácticas institucionales que operan de manera acumulativa sobre el sustrato de la memoria del diseño derogado: la firma de actos sin delegación publicada, el solapamiento funcional entre el Primer Ministro y el Ministro Secretario General, y la denominación «Presidencia del Gobierno» para la sede diferenciada del Primer Ministro. La corrección de estas prácticas no requiere reforma constitucional: requiere publicidad de las delegaciones, un reglamento orgánico que delimite competencias y una revisión o definición normativa de la denominación institucional.

Sexta. En términos más generales, el presente trabajo ilustra la utilidad del Derecho Administrativo como marco analítico para interpretar figuras institucionales que no encajan plenamente en las tipologías clásicas del Derecho Constitucional comparado, y señala la importancia de incorporar la dimensión histórico-constitucional al análisis de los sistemas que han experimentado reformas de alcance sustantivo. En Guinea Ecuatorial, como en otros ordenamientos africanos que han transitado por diseños ejecutivos sucesivos y distintos, la correcta comprensión del Derecho vigente exige tanto el dominio de los textos como la conciencia de las discontinuidades que los separan de sus predecesores.

REFERENCIAS

Duverger, Maurice. *Échec au roi*. Albin Michel, 1980.

[19] García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I; Rubio Llorente, *La forma del poder*.

Elgie, Robert. «Semi-presidentialism: Concepts, consequences and contestation». *Political Studies Review* 2, n.º 3 (2004): 314-30.

Elgie, Robert. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press, 1999.

García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 16.ª ed. I. Civitas, 2011.

Ley Fundamental de la República de Guinea Ecuatorial, aprobada por referéndum el 16 de noviembre de 1991 y reformada por Ley Constitucional núm. 1/1995, de 17 de enero.

Linz, Juan. «The perils of presidentialism». *Journal of Democracy* 1, n.º 1 (1990): 51-69.

Mainwaring, Scott. «Presidentialism, multipartism, and democracy». *Comparative Political Studies* 26, n.º 2 (1993): 198-228.

Parejo Alfonso, Luciano. *Derecho Administrativo. Organización administrativa y actividad administrativa*. Tirant lo Blanch, 2014.

Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997.

Samuels, David, y Matthew S. Shugart. *Presidents, parties, and prime ministers*. Cambridge University Press, 2010.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. I. Iustel, 2018.

Sartori, Giovanni. *Comparative constitutional engineering*. 2nd. NYU Press, 1997.

Shugart, Matthew S., y John M. Carey. *Presidents and assemblies*. Cambridge University Press, 1992.

Siaroff, Alan. «Comparative presidencies». *Comparative Political Studies* 36, n.º 3 (s. f.): 287-312.

Fuentes normativas

Ley Fundamental de la República de Guinea Ecuatorial, aprobada por referéndum el 16 de noviembre de 1991 y reformada por Ley Constitucional núm. 1/1995, de 17 de enero.

Ley núm. 1/2012, de 16 de febrero, Ley Fundamental de la República de Guinea Ecuatorial. Boletín Oficial del Estado.

Ley núm. 2/2015, de 28 de mayo, de Régimen Jurídico de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado.