

# LA COORDINACIÓN DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS \*

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA

## I. INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos doctrinales realizados, todavía en nuestros días continúa la coordinación presentándose como un concepto polémico en el que no es fácil encontrar coincidencias teóricas. El asentimiento sobre su conveniencia, el carácter irrenunciable de sus supuestos logros se torna división y divergencia cuando se desciende de las apreciaciones generales a la construcción dogmática correspondiente.

Se condivide, sin dificultad, la estimación de la crisis de los modelos administrativos jerárquicos con la intervención del Estado en la vida económica y social. El protagonismo de los poderes públicos fuerza a una presencia creciente que sólo se puede garantizar con la diversificación orgánica y la adopción de decisiones sobre los problemas que las demandas sociales arrojan incesantemente sobre la Administración. La complicación de los organigramas ministeriales, la creación de nuevas figuras institucionales, la urgencia de las exigencias planteadas, etc., proporcionan condiciones inmejorables para la aparición de un caos y bloqueo generalizados si no se instaura una articulación que sea capaz de evitar la dispersión, desconocimiento y contradicciones mutuas de la jungla administrativa surgida al compás de las reclamaciones sociales. Surge con fuerza una nueva tensión que debe ser controlada, so pena de anegar la máquina estatal: la conciliación entre los múltiples intereses a satisfacer, la adhesión a la realidad y la exigencia de unidad se convierte en un problema de primer orden, con la peculiaridad de que el tratamiento adecuado debe aportar una terapia que no sacrifique ninguno de los términos del problema. Con estas afirmaciones, hemos recordado, pues, una de las cuestiones capitales de la organización política y administrativa. Ciertamente, esta problemática se ha complicado con la aparición de nuevas cuestiones que constituyen una fuente de reflexión inagotable para la teoría política: la crisis de legitimidad, la ingobernabilidad de la democracia, la crisis Welfare State, la tendencia neocorporativa, etc., con afirmaciones de gran interés para el debate constitucional y jurídico. Sin embargo, para nuestra exposición, aunque la explicitación de estas cuestiones obligaría a matizar la globalidad de algunas afirmaciones, nos conformamos en esta ocasión con reiterar el fondo común de la cuestión y par-

\* Comunicación presentada en las Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos, celebrada en San Sebastián, julio de 1985.

ticipar de la diagnosis consensuada en sede doctrinal sobre la existencia de una tensión centrífuga y la conveniencia de mediarla con instrumentos técnicos integradores de los extremos.

La construcción del Estado de Autonomía ha contribuido a acrecentar el problema. A estas alturas no es necesario insistir en las ventajas de la descentralización política en lo que se refiere a una mejor administración, a una superior relación poderes públicos-sociedad y a la creación de mayores posibilidades de participación. Pero la configuración de autonomías políticas engendra inevitablemente elementos contradictorios y momentos de antagonismo entre el marco estatal y autonómico que deben resolverse so pena de instalarse perpetuamente en el conflicto. Si a los aspectos antes mencionados añadimos la ruptura de la continuidad administrativa, es evidente que el recurso a la coordinación se hace más perentorio, pero siempre desde la aceptación consciente de la conveniencia de propiciar los procesos de descentralización.

A nivel interno de la Comunidad Autónoma se han dado procesos similares. En base a una tradición histórica y a unos datos normativos, hemos asistido a una configuración institucional que ha asumido la descentralización competencial en la distribución del poder. No puedo menos que hacerme eco de la sorpresa y el desconcierto que ha señoreado en ambientes jurídicos cuando se ha procedido a interpretar determinados preceptos en clave foralista cuando se había dado por buena, en base al clima cultural e ideológico de la transición, una lectura proclive a postulados centralistas. Pero, superados los momentos de asombro, nos encontramos ante unos resultados normativos que hay que analizar cuando todavía está reciente un debate encrespado, en el que los extremos y las negociaciones han primado por encima de la conciliación de posturas y la asunción de tradiciones históricas que se han abierto paso con una pujanza sorprendente.

Llegados a este punto, de nuevo volvemos a encontrarnos ante la tensión mencionada, entre centro y periferia, entre unidad y diversidad, es decir, el respeto a los marcos generales sin caer en la tentación de la uniformidad. La regulación normativa de los Territorios Históricos, la conexión entre Derechos Históricos y Territorios Forales, ha creado una situación que suscita múltiples interrogantes. Sin perjuicio de reconocer toda su importancia a la polémica doctrinal de estas Jornadas acerca del fundamento, naturaleza y titularidad de los Derechos Históricos que proporcionará, sin duda, respuestas capaces de impulsar procesos de articulación interna, conviene afrontar los problemas creados por la atribución de titularidades competenciales y su engarce con la dinámica interna desde una perspectiva de interrelación de las sedes de poder. Hasta ahora ha primado la preocupación por fijar las posiciones, pero no podemos conformarnos con una óptica estática que persigue resaltar la individualidad y la incomunicación en una pugna por el respeto a la identidad. A continuación debemos seguir el movimiento y prever los mecanismos que impidan el desequilibrio y favorezcan la síntesis de los intereses tutelados por el ordenamiento jurídico.

Esta mención a los intereses, sobre la que más tarde volveré, da pie para formular algunas observaciones y evitar que se enturbie la reflexión. Los textos normativos proporcionan unos datos que deben ser elaborados desde posicio-

nes que eliminen opciones apriorísticas. A mi juicio conviene, por tanto, huir tanto de las tentaciones centralizadoras como de las exaltaciones de la realidad foral-provincial, tratando de evitar tanto los perjuicios que niegan la existencia de matices como las posturas que alientan la sospecha continua hacia toda medida de dirección globalizadora. Vuelvo a reiterar las cualidades de la descentralización producida a escala estatal, aunque ella deba entenderse en los límites fijados por el ordenamiento jurídico. Conviene, pues, evitar los aprioris ideológicos confiados en la unilateralidad, cuando no en la reiteración, de los procesos históricos, desconociendo la difícil supervivencia de los esquemas cuando las bases que les dieron soporte han desaparecido y cuando los problemas a resolver carecen de parangón con tiempos pretéritos. Creo que en una equidistancia de los extremos podremos encontrar nuevas ideas que ayuden a superar esta sensación de realidad no asumida, aunque defendida con disgusto indisimulado.

Por tanto, vamos a estudiar la coordinación en cuanto técnica de reconducción a la unidad e integración de la diversidad, sin sacrificio de los puntos de partida. Para ello vamos a comprobar inicialmente cuál es la tendencia de la ordenación interna en otras Comunidades Autónomas, la regulación de la coordinación en el País Vasco, para formular a continuación una serie de propuestas, sobre la base de algunos datos institucionales que aborden sucesivamente el fundamento de la coordinación en la Comunidad Autónoma y su integración en un modelo general de organización político-administrativa.

## II. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PROVINCIA

La publicación de la Ley de Territorios Históricos (LTH) ha significado, sin duda, una importante revalorización del nivel provincial de administración. La pretendida conexión con una fuente de legitimidad elástica e indeterminada dota a las provincias vascas de especial relevancia en el ordenamiento autonómico. El mutuo traspaso de competencias y servicios entre los niveles autonómicos y forales marca una línea tendencial de fortalecimiento de las Corporaciones territoriales, que dispondrán de medios materiales y personales y, por tanto, de poder político.

Pero, para una comprensión global de la cuestión de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, creemos oportuno realizar previamente una exposición que enmarque a los Territorios Forales en el ordenamiento estatal. En este sentido, sin perjuicio de reconocer las peculiaridades propias, resulta útil disponer de ciertos datos aportados por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las orientaciones seguidas en la regulación legislativa de otras Comunidades Autónomas de las relaciones entre las instituciones comunes y los órganos de gobierno provinciales. Entendemos que, de esta forma, dispondremos de un material que permite vislumbrar las tendencias apuntadas en otros ordenamientos jurídicos para así verificar los elementos de proximidad existentes con las pautas marcadas en el País Vasco. Quizás, parte de las tensiones producidas pueden reducirse si comprobamos que las respuestas dadas en otros ordenamientos no están muy alejadas de las adoptadas

en nuestra Comunidad Autónoma en lo referente a las relaciones entre los ámbitos comunes y provinciales.

El artículo 137 de la Constitución declara que el Estado se articula territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan, gozan todos ellos de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Con este texto, por una parte, se enumeran los componentes indispensables de la Administración local, siguiendo la tónica del Derecho Constitucional español y de las Constituciones extranjeras, coincidentes tanto en señalar la articulación administrativa, como la protección dispensada. Pero, por otra parte, no ha escapado a la doctrina la imperfección técnica con la que se ha regulado este capítulo tan trascendental para la propia organización del Estado, organización administrativa, prestación de servicios, derechos de los particulares, etc.

A los efectos de nuestra exposición, subrayamos que la recepción constitucional de la Provincia conlleva la obligatoriedad de su existencia. Es evidente que, por razones de contenido, no se han concluido todas las posibles organizaciones territoriales y que el tema queda abierto para que el legislador cree nuevas fórmulas de organización (a. 141.3). En cualquier caso, la inclusión de la provincia en el precepto constitucional la dota de una especial relevancia, en cuanto momento necesario y no eliminable de la articulación del Estado, que deberá, para el cumplimiento de sus fines, apoyarse en esta división territorial (a. 141.1).

Además de esta necesaria presencia, la Constitución atribuye autonomía a la Provincia. Resulta controvertido el alcance del término. Si bien hay unanimidad en la aceptación de unas Comunidades Autónomas dotadas de autonomía política, la doctrina se divide entre quienes admiten un régimen similar para las provincias, en base a su organización sustentada en un ejercicio de soberanía popular, y quienes la circunscriben estrictamente al ámbito administrativo. En cualquier caso, un análisis del texto constitucional permite extraer ciertos matices y formas de tratamiento que denotan una tutela inferior de la provincia. Resulta evidente el menor énfasis que recibe la provincia en comparación con la protección dispensada a los municipios. La Constitución incluye diversos contenidos reveladores de la importancia reconocida a los Municipios. En el artículo 140 se vuelve a insistir en la autonomía municipal, les dota de personalidad jurídica plena, regula los principios generales del sistema electoral y determina la composición del gobierno y administración municipal, diferenciando el Ayuntamiento, el Alcalde y los Concejales. Por otra parte, la Provincia carece del reforzamiento de la autonomía, su personalidad jurídica es propia, se presenta como derivación de los municipios y su gobierno y administración recibe otros tratamientos en la Constitución. En concreto, recordamos a la provincia como circunscripción electoral y como elemento constitutivo de las Comunidades Autónomas. Por tanto, si las provincias tienen tal carácter resulta de interés conocer el tratamiento dispensado a la provincia en los diversos Estatutos de Autonomía. La inserción de la provincia en la articulación del Estado establece un límite dispositivo a las Comunidades Autónomas. A partir de esta constatación queda abierta la puerta a las formas de rela-

ción que quieran instaurarse entre los distintos niveles administrativos en el marco genérico configurado por la Constitución, lo que obliga a tomar en consideración no sólo los preceptos referidos expresamente a esta cuestión, sino otras disposiciones constitucionales y, especialmente, el artículo 103, que reclama la adopción de las técnicas organizativas que mejor contribuyan al cumplimiento del servicio a los intereses generales con objetividad y articulación de los niveles de gestión que eliminaran escalones administrativos superfluos, como fórmula para evitar actividades incoherentes y el despilfarro o reiteración de las conductas administrativas.

La graduación constitucional de las Comunidades Autónomas repercute en la potestad organizatoria de los entes locales. Mientras que las Comunidades Autónomas del artículo 151 pueden afectar a la Administración local en el marco de las bases del régimen jurídico de la Administración Pública y del régimen estatutario en los funcionarios, cuya determinación corresponde al Estado como competencia exclusiva, las Comunidades Autónomas del artículo 143 podrán asumir las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales cuando sean transferibles por la legislación de régimen local. Pero, a pesar de que no se han satisfecho estas previsiones habilitadoras, los Estatutos han incluido relaciones entre las Administraciones Públicas.

Un breve repaso a la regulación autonómica de las Provincias muestra una extraordinaria heterogeneidad. Las diversas Comunidades Autónomas han aprovechado la permisividad constitucional y han conformado las relaciones y estructura de la organización administrativa, inspirándose en criterios de diversa índole. Razones históricas, culturales y económicas han confluído a la hora de plasmar la articulación interna de las Comunidades Autónomas. Los factores condicionadores tenían una entidad muy desigual. No debe sorprender, por tanto, que el resultado final se desperdigue en un abanico muy amplio de tipos normativos. La integración de las nacionalidades, la conciencia regional, la naturalidad o artificiosidad del proceso, la implantación o no de élites locales, la memoria histórica, la experiencia de precedentes anteriores, etc., pesaron de forma decisiva en el énfasis del aspecto unitario y en la objetivación de la función de las partes en el todo autonómico. Conviene recordar, por otra parte, que las agrupaciones clasificatorias existentes fueron debidas, en gran parte, a factores externos. La reconducción del proceso autonómico, la presión de los acontecimientos políticos, la pretensión de simplificación de las estructuras, la atenuación de las reivindicaciones de los colectivos regionales, etc., marcaron la elaboración de los proyectos de Estatutos y produjeron la generalización parcial de determinados modelos organizativos. Los Pactos Autonómicos, la Comisión de Expertos, la LOAPA y su posterior conversión en la LPA, introdujeron una cierta homogeneidad, posiblemente inalcanzable por la dinámica natural de las nacionalidades y regiones. No debe sorprender, por tanto, que el resultado final se desperdigue en un abanico muy amplio de tipos normativos.

Hechas estas advertencias nos detenemos en algunos aspectos especialmente llamativos que denotan la concepción y tratamiento de las Provincias.

### A) *La Provincia en la configuración de las Comunidades Autónomas*

Las tradiciones y sensibilidades autonómicas tienen su traducción en la posición de las Provincias cuando concurren a la creación de las Comunidades Autónomas. A pesar del protagonismo reconocido por la Constitución en cuanto titulares de la iniciativa, límites geográficos y sede de las afinidades históricas, sin perjuicio en las excepciones contempladas en la Carta constitucional, se puede vislumbrar en los Estatutos una indisimulada reticencia provincial que conduce al silencio, a la postergación y sólo en contadas ocasiones se puede constatar la traslación a los Estatutos del esquema constitucional, puesto que aflora el temor a una presión conjunta de la tenaza del Estado y de las Administraciones locales sobre las instituciones comunes de las Comunidades Autónomas. A modo denunciativo podemos distinguir los siguientes tratamientos:

- a) La afirmación previa y preestatutaria de la Comunidad Autónoma sin referencia explícita a la base provincial. La consolidación histórica se afirma por encima de divisiones internas discutibles y coyunturales, que pueden ser recusables. La Provincia queda relegada a una mera referencia especial en cuanto demarcación física de los contornos estatutarios.
- b) La afirmación municipalista de las Comunidades Autónomas: éstas se constituyen sobre la base de las Corporaciones Locales, que aportan el soporte material y personal. La Provincia vuelve a expresar el límite de aplicación del ordenamiento autonómico. Los municipios incorporados a la Comunidad Autónoma quedan definidos por su ubicación territorial provincial. Por otra parte, se prevé expresamente la agrupación de los municipios para la formación de unidades superiores de escala inferior a la Provincia.
- c) La plena asunción del hecho provincial y su incorporación en términos similares a la Constitución, incluso con una modificación del texto constitucional en lo referente a la calificación de la personalidad jurídica. En este apartado la Provincia concurre a la constitución de la Comunidad Autónoma que resulta de la integración de los ámbitos territoriales y de los colectivos sociales asentados en la Provincia. Incluso se asume la definición constitucional al concebir la Provincia como articulación fundamental para el cumplimiento de los fines específicos de la Comunidad Autónoma.
- d) La falta de referencia a la Provincia y la necesaria entidad de los municipios en aquellas Comunidades Autónomas uniprovinciales. En este supuesto de identificación plena entre la Comunidad Autónoma y la Provincia es obligada la referencia en términos constitutivos a los municipios como componentes esenciales de la Comunidad Autónoma.
- e) La negación del hecho provincial: en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, la división administrativa preconstitucional, a pesar de la garantía de la Ley fundamental, cede ante la tipicidad del fenómeno isleño, base para una nueva organización administrativa.

El artículo 1.º del Estatuto establece que Canarias, como expresión de su identidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma, la cual, de acuerdo con el artículo 2.º, comprende los territorios insulares enunciados en dicho precepto. El artículo 7 insiste en que las islas tendrán su administración propia en forma de Cabildos, que seguirán regulándose por su legislación específica. A su vez, el artículo 22 dispone que Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas, a su vez, en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.

### B) *Las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones*

En lo referente a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones, podemos exponer brevemente los siguientes criterios:

- a) La clave del sistema reside en el artículo 148, que reconoce la capacidad de autogobierno. Esta potestad tiene su primera concreción en la disposición organizativa de los Estatutos, en los que se pergeña el modelo de estructura administrativa.
- b) Sin ánimo exhaustivo, realizamos la siguiente clasificación:
  - el silencio de la articulación interna: el Estatuto se limita a reconocer la autoorganización y la competencia en materia de Régimen Local, pero sin aportar ninguna fórmula de articulación;
  - previsión de una posible delegación de funciones a las Diputaciones. La Comunidad Autónoma funcionaría con su propia organización administrativa o por medio de las Corporaciones Locales;
  - la transformación de las Diputaciones en agentes de los poderes centrales de las Comunidades Autónomas, que carecen de administración periférica, con la consiguiente simplificación de los niveles administrativos.
- c) La complementariedad de las Provincias y de las Comunidades Autónomas conlleva la atribución a estas últimas de una función de coordinación que se traduce en la emisión de directrices y la previsión de sistemas de incidencia para intervenir en caso de incumplimiento.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se ha procedido a la regulación más detallada de la articulación interna. Las posibilidades ofertadas en los distintos Estatutos se han materializado en un sistema de relaciones interadministrativas que pretende resolver los complejos problemas del ejercicio de competencias y de prestación de servicios. El interés de este tema se debe a que se evidencian las pautas seguidas en la definición de la organización administrativa en el seno de la Comunidad.

En Andalucía, con la Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma, se ha procedido a regular la articulación de

competencias entre los distintos entes territoriales. Con este fin se utilizan las técnicas de la delegación o de la asignación de competencias para la gestión ordinaria de servicios. En los acuerdos correspondientes se fijan el alcance, duración y facultades de dirección y control, con posibilidad de suspender o dejar sin efecto ambas técnicas en diversos supuestos contemplados en la ley.

Asimismo, por medio de la Ley 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales, se procede a ordenar esta materia. De acuerdo con el artículo 4, la Comunidad Autónoma podrá delegar competencias en las Corporaciones Locales, facultarlas para asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Regional, utilizar los órganos y medios de los entes locales para la prestación de servicios autonómicos, formalizar convenios, constituir entes de gestión públicos o privados y colaborar con las Entidades Locales a través de diversos procedimientos, correspondiendo a la Comunidad Autónoma, en su caso, dictar directrices y vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados con posibilidad de revocar la delegación en determinados supuestos (art. 10). Por otra parte, para asegurar la coordinación entre los niveles administrativos se dispone la participación de las Corporaciones locales interesadas en la elaboración y formación de los planes y programas territoriales referentes al curso del territorio y de sus recursos (art. 6.º).

En la Comunidad Valenciana, la Ley 2/1983, de 4 de octubre, ha declarado de interés general comunitario las funciones propias de las Diputaciones Provinciales enunciadas en el artículo 2.º, que conlleva la coordinación de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, el Consejo de la Generalidad dicta las oportunas directrices que circunscriben el ejercicio de las competencias de las Diputaciones y que son de obligado cumplimiento por éstas (art. 12).

En conclusión, podemos comprobar que, en el marco de la Constitución, se ha avanzado en una línea de profunda interrelación entre los niveles administrativos. El fracaso del intento catalán de vaciamiento de las Diputaciones, desautorizado por el Tribunal Constitucional, ha forzado a la búsqueda de mecanismos de convivencia y complementariedad entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, evitando los comportamientos estancos e intentando aprovechar los diversos escalones administrativos para evitar una duplicación burocrática costosa y conservando las instituciones comunes una capacidad de dirección y de coordinación que permite unas entidades locales activas dentro de un diseño unitario. A partir de esta constatación de la comunicación y compatibilidad entre las instituciones autonómicas y locales, vamos a estudiar la regulación vasca de esta materia.

### III. LA COORDINACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VASCO

Una reflexión sobre la coordinación en la Comunidad Autónoma requiere disponer de elementos de juicio normativos que permitan controlar el nivel y desarrollo coordinativo alcanzado. Para conseguir el material suficiente que permita formular posteriormente una serie de proposiciones que mejoren el

sistema, vamos a detenernos fundamentalmente en los textos normativos más significativos a la hora de regular las relaciones institucionales internas de la Comunidad. Como es ya frecuente, el recurso, al menos literal, a la coordinación es muy habitual y su presencia, detectable a nivel semántico en los sectores más insospechados, aun cuando el uso que se haga de la misma diverja en cada ocasión. Baste, como ejemplo, recordar el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, que configura los «Centros de Coordinación Operativa», los cuales son entendidos por la representación jurídica de la Comunidad Autónoma en el conflicto positivo de competencia 568/1983, tal y como afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, como «centros de comunicaciones y sistemas de alarma centralizada con un equipo de ordenadores que sirvan para recibir llamadas de auxilio y transmitir las a los órganos competentes, coordinando su actividad mediante el suministro de informaciones» (BOE 11/1/1985, pág. 15). Afirmada, pues, la abundancia normativa y asumida la polifacética utilización, pasamos revista al Estatuto de Autonomía, a la LTH y a la Ley del Concierto Económico, textos en los que vamos a espigar el sentido de la coordinación y alcance de su capacidad de impulsar procesos unitarios.

La primera mención de la coordinación aparece en el Estatuto en el artículo 10.16, referida a la investigación científica y técnica en coordinación con el Estado, que será concretada en la futura ley de la ciencia. En el artículo 15 se prevé la organización y creación de la institución del Defensor del Pueblo, que actuará en coordinación con la figura paralela de ámbito estatal definida en el artículo 54 de la Constitución y desarrollada por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Esta coordinación se ha materializado en la regulación contenida en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del «Ararteko». La exigencia del artículo 15 del Estatuto y del artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981 se define en los artículos 9.3.36 y 37. En los dos primeros preceptos se prevé una actuación coordinadora a través del establecimiento de acuerdos «para fijar criterios de actuaciones conjuntas a fin de materializar la coordinación y colaboración entre ambas instituciones», que serán notificados al Parlamento para su conocimiento y aprobación. Además, en virtud del artículo 37, el Ararteko puede solicitar del Defensor del Pueblo la adopción de ciertas iniciativas en los supuestos recogidos en el citado precepto.

Para facilitar la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se prevé en el artículo 17.4 del Estatuto de Autonomía una Junta de Seguridad a la que la Disposición Transitoria Cuarta atribuye la determinación de ciertos aspectos referentes a los Cuerpos de la Policía Autónoma.

El Delegado del Gobierno, previsto en el artículo 154 de la Constitución, dirige la Administración Civil del Estado y la coordina, a tenor del artículo 23.2 del Estatuto, con la Administración propia de la Comunidad Autónoma. La ley 17/1983, de 16 de noviembre, establece la posible creación de una Comisión, presidida por el Delegado del Gobierno para facilitar la dirección de la Administración Civil del Estado. Para asegurar la coordinación con la Administración Autónoma, el Delegado del Gobierno proporcionará al Con-

sejo del Gobierno y a la Asamblea Legislativa, por mediación de aquél, la información que necesiten, y solicitará, a través del Presidente de la Comunidad Autónoma, la información de los Organismos de la Administración Autónoma que precise para el cumplimiento de sus fines (arts. 7 y 8).

En materia de medios de comunicación social se prevé una coordinación con el Estado en lo referente a la ejecución del desarrollo legislativo. La Disposición Transitoria Sexta del Estatuto concreta el art. 19.2 al estimar que la coordinación se aplicará sólo si el Estado atribuye a la Comunidad Autónoma la utilización de canales nuevos de televisión de titularidad estatal. Esta coordinación se ha traducido en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, en una serie de condiciones impuestas legalmente que deben satisfacerse para acceder a la concesión del tercer canal, sin perjuicio del desarrollo reglamentario atribuido al gobierno.

El art. 41.2.6 del Estatuto impone a los Territorios Históricos la sujeción de su régimen tributario a la estructura general impositiva del Estado y a las normas de armonización fiscal, coordinación y colaboración con el Estado recogidas en la ley de Concierto y las que en su día dicte el Parlamento vasco. Sobre este tema volveremos más adelante, al revisar la ley de Concierto.

Por último, el art. 45.2 dispone que el volumen y características de la Deuda Pública se ajustarán a la ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado. Como es sabido, el alcance de este precepto fue objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1984, de 2 de febrero, en resolución del conflicto de competencia 241/1982.

La Ley de Territorios Históricos contiene también en su articulado numerosas referencias a la coordinación. El artículo 2 basa las relaciones entre las Instituciones Comunes y los órganos forales en los principios de solidaridad y colaboración e impone el ejercicio de las competencias de las Administraciones vascas de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación. En el ámbito de las competencias exclusivas de los Territorios Históricos se dispone la aprobación de un Plan General de Carreteras que establecerá determinadas normas técnicas para la coordinación de las redes de carreteras. Asimismo a las Instituciones Comunes, sin perjuicios del respeto a las atribuciones de Álava, les corresponde la legislación, desarrollo normativo, alta inspección, planificación y coordinación en materia de transportes mecánicos por carretera (a. 10). La coordinación es asimismo exigida para el ejercicio de la actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público (a. 14.2). En virtud del artículo 14.3 se establece una coordinación entre los Territorios Históricos, que regularán, sin menoscabo de lo dispuesto en el art. 41.2 a) del Estatuto, de forma uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos, obligación pospuesta a la emanación de la ley del Parlamento, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera, lo que motiva la atribución de la coordinación al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, cuyos acuerdos serán aprobados ulteriormente por los Órganos Forales competentes.

El artículo 27.5 precisa el alcance de la coordinación de las operaciones de crédito de los Territorios Históricos, que queda reducido a la fecha, plazo, tipo de interés y demás condicionamientos económicos.

El Consejo Vasco de Finanzas queda facultado para la elaboración de estudios y formulación de propuestas al Gobierno y Diputaciones en actividades del sector público que, a juicio del Consejo, deban ser coordinadas (a. 27.1.6).

Por último, la LTH quiere articular globalmente todas las Haciendas Públicas, al establecer la coordinación en determinados supuestos de las operaciones de crédito de los Entes locales con las de los Territorios Históricos y la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Finalmente, la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico, reitera en el art. 3 principios ya conocidos. Los sistemas tributarios de los Territorios Históricos se ajustarán, en relación con el Estado, a la coordinación, armonización y colaboración, según las normas del Concierto, y en las relaciones entre los Territorios Históricos seguirán los mismos principios, según la ley que emane del legislativo autónomo. A continuación, se detalla el alcance de los principios de armonización y de colaboración en relación con el Estado en los artículos 4 y 5, respectivamente, pero no se precisa el contenido de la coordinación entre el poder central y los Órganos Forales.

La escasa existencia de mecanismos de coordinación ha sido parcial y modestamente compensada en los Decretos de Transferencia entre las Instituciones Comunes y los diversos Territorios Históricos. Por medio de esta vía normativa se han previsto medidas que correlacionan ambas instancias en algunas materias para evitar el aislamiento y el funcionamiento autónomo de las instituciones centrales y forales. Sin duda, son múltiples las observaciones formulables respecto a las fórmulas adoptadas. Resulta sorprendente el procedimiento utilizado, el acuerdo de voluntades de los participantes, los materiales seleccionados. En cualquier caso, representa un primer esfuerzo de avance en esta cuestión que, sin perjuicio de las reservas que suscite, merece ser saludado positivamente.

En dos transferencias se alude a la coordinación: en Urbanismo y en Transportes por carretera.

Como es sabido, el Estatuto de Autonomía incluye en el art. 10.31 como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Por su parte, según el artículo 7.5 c) de la LTH, corresponde a los Territorios Históricos la ejecución en materia de Urbanismo, sin perjuicio de las competencias atribuidas por Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos, las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalizaciones e información, así como la de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación. En virtud de los Decretos 35, 44 y 54/1985, de 5 de marzo, se aprueba el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de transferencias Gobierno vasco-Diputación foral de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente. En el anexo de los citados Decretos se procede a especificar la distribución de facultades de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma asignándolas al Gobierno vasco y a las Ins-

tituciones Forales. En el apartado 13 se prescribe la coordinación de actuaciones que impone a las Instituciones Forales y al Gobierno Vasco la mutua obligación de remitirse, en el plazo máximo de un mes a partir de la publicación en el *Boletín* correspondiente, un ejemplar de los expedientes resultando, en su caso, aprobadas definitivamente. En suma, el alcance de la coordinación se limita, en este caso, a un deber de mutua información en materia de urbanismo.

Asimismo se establece en el apartado A, 1.º, del acuerdo la atribución al Gobierno vasco de la formulación, tramitación y aprobación de los Planes Directores Territoriales de coordinación, sin perjuicio de la facultad de redacción y tramitación que compete a las Diputaciones Provinciales.

El deslinde de competencias y facultades en materia de Transportes por Carretera tiene su primer punto de referencia en el Estatuto de Autonomía en los artículos 10.32 y 12.9. Por su parte, la LTH, en el artículo 10, sanciona como modelo a seguir el nivel de facultades ostentadas por Álava y atribuye a las Instituciones Comunes las competencias de legislación, desarrollo normativo, alta inspección, planificación y coordinación en materia de transportes mecánicos por carretera.

Esta materia reviste especial interés para nuestro estudio, dadas las diversas posibilidades de interés y de conexión en los niveles administrativos. A primera vista se presenta como una oportunidad para verificar el grado de comprensión y de utilización de las diferentes técnicas previstas en el artículo 10 LTH en una materia de indudable trascendencia para el desarrollo económico.

Una lectura del largo y prolijo acuerdo incluido como anexo en los Decretos 36, 47 y 57/1985, de 5 de marzo, referidos respectivamente a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, permite alcanzar algunas conclusiones. En primer lugar, el Gobierno vasco se reserva la planificación general en el transporte en la Comunidad y a las Diputaciones corresponde el desarrollo de la planificación en sus respectivos territorios históricos. En segundo lugar, sólo se alude a la coordinación en una ocasión: el Gobierno vasco coordina la colaboración con las fuerzas de vigilancia en las campañas programadas de inspección y las Diputaciones hacen lo propio en relación a las actuaciones de las fuerzas de vigilancia en materia de transportes con la inspección de transportes. A su vez, las Diputaciones mantendrán un intercambio informático con el Gobierno vasco de datos estadísticos del transporte. En tercer lugar, el ejecutivo autónomo interviene en esta materia al dictar la normativa y adoptar resoluciones en los contenidos enunciados en el anexo. A las Diputaciones Forales les corresponden básicamente los aspectos ejecutivos de la regulación del Gobierno vasco. Al nivel de desarrollo alcanzado hasta ahora, y sin perjuicio de reconocer las amplias posibilidades recogidas en el artículo 10 LTH, se puede afirmar el recurso predominante en materia de transporte, a la planificación y al ejercicio de la potestad reglamentaria dejando reducida, según el tenor literal del acuerdo de la Comisión de Transferencias, la coordinación a aspectos secundarios. El peso decisorio corresponde a las Instituciones centrales, limitando la intervención foral a un papel subordinado de mera ejecución, a pesar de la apertura contemplada en el citado precepto.

Esta breve exposición nos ha permitido conocer cuál es el estado de la

cuestión en la Comunidad Autónoma. Y a la vista de los preceptos seleccionados, estamos en condiciones de formular algunas conclusiones que sean base para posteriores desarrollos. A los efectos de nuestra exposición, destacamos especialmente:

- a) La adecuación al principio de coordinación aparece enunciada en referencia tan sólo a sus respectivas competencias. En este sentido, dada su limitación evidente, habría que recordar la pretensión más generalizadora del artículo 53 de la ley de gobierno que solicita la coordinación entre los órganos de la Administración Autónoma y la de éstos «en todo caso, con los de los Territorios Históricos», precepto que no ha tenido, por tanto, el desarrollo posterior necesario, perfectametne integrable en la LTH.
- b) Se constata el carácter heterogéneo y polivalente del término coordinación. Tanto por el sentido del artículo que la regula, como por los desarrollos normativos posteriores se comprueba su diverso significado referido a elementos procedimentales, estructurales y contenidos dispares. En unas ocasiones se reduce a un intercambio de información, a la elaboración de diseños operativos, a la participación en órganos creados expresamente, etcétera.
- c) A pesar de la flexibilidad, y en ocasiones inanidad, de la coordinación, reducida a contenidos importantes, la legislación revisada muestra el carácter aleatorio. No se percibe, a primera vista, la causa de su exigencia en algunas materias y competencias y su inexistencia en otras, posiblemente tan necesitadas como aquéllas de la coordinación. Incluso podría añadirse que tampoco afecta a las competencias o materias más significativas, con lo que viene a agravarse la connotación arbitraria antes apuntada.
- d) El Estado de Autonomía, como norma institucional básica, configura unos Territorios Históricos relevantes (que reciben en virtud de la LTH) dotados de importantes competencias. A pesar del carácter integrado de la Comunidad Autónoma de la indispensable y permanente correlación entre las esferas autonómicas y foral, no se contempla una corriente de flujos coordinatorios intracomunitarios. En el somero repaso realizado se percibe una preocupación por la implantación de estas técnicas cuando interviene el poder central. La presencia del Estado como interlocutor de las Administraciones Públicas vascas genera la proliferación, con distinto sentido y alcance, de previsiones de coordinación. Tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía contienen esta articulación en relación a la Comunidad Autónoma y a los Territorios Históricos. Sin embargo, cuando hay que afrontar la comunicación interna disminuye la magnitud y la intensidad de la coordinación, limitándose a los supuestos normativos antes reseñados. Nos encontramos, pues, ante un cierto desequilibrio que suscita no pocos interrogantes. Las técnicas utilizadas para la conexión y colaboración con los poderes estatales parece que son difícilmente soportables en el seno de la Comunidad Autónoma. Las escasas referencias, incluso en un texto normativo tan susceptible para albergar estas precisiones

como la LTH, avalan la hipótesis de una relativa incomunicación institucional y de una preferencia por la vía fáctica, sede, sin duda, de más fáciles acuerdos, pero también sistema apto para bloqueos insuperables. A estas alturas, no resulta satisfactoria esta situación desde un punto de vista lógico, político e institucional. De ahí la necesidad de extraer los elementos normativos del ordenamiento jurídico que impulsen una política del derecho orientada a colmar las lagunas existentes. Aparece urgente la tarea de completar el diseño institucional que cierre el círculo relacional interno superando las dificultades, resistencias y reservas por medio de un modelo que no menoscabe los intereses sancionados intitucionalmente. Ello nos obliga, para avanzar en nuestra exposición, a subrayar algunos aspectos, como instrumental conceptual capaz de sustentar las conclusiones que, sobre la coordinación y la instrumentación vasca, avanzaremos en este trabajo.

#### IV. BASES PARA LA COORDINACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

##### 1. *Comunidad Autónoma y Territorios Históricos*

Para estudiar el problema de la coordinación, comenzamos analizando la entidad de los sujetos que participan en la coordinación; ésta deberá establecerse entre quienes detentan la máxima representación política e institucional y las diversas entidades con relieve y significación interna como para que su actividad deba ser coordinada con la de las Instituciones Comunes. Hasta ahora hemos tenido ocasión de comprobar el tratamiento dispensado a las Diputaciones y Provincias en los Estatutos de otras Comunidades Autónomas. Repasaremos, a continuación, los rasgos característicos de la regulación del Estatuto Vasco.

Por lo que se refiere a las Instituciones Comunes, la normación estatutaria no presenta novedades destacables. Interesa, tan sólo, reseñar como elementos útiles para posteriores desarrollos la titularidad exclusiva de la potestad legislativa, con todas sus consecuencias respecto al significado del principio de legalidad en la Comunidad Autónoma, la tutela que les corresponde en los intereses generales o comunitarios. Y, por último, la atribución como competencia exclusiva de la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica en el marco de la ordenación general en la economía (art. 10.25), que tendría su correspondiente traducción en las aportaciones de las Diputaciones Forales, de acuerdo con el artículo 22.3 de la LTH. En síntesis, y en coherencia con el esquema institucional, se configura una organización que concentra en las Instituciones Comunes la adopción de las decisiones capitales, que, en su forma jurídica legal, se imponen en el ámbito territorial al que se aplican. Dentro de dicha organización destaca la centralidad reconocida al Parlamento, concepto que nos conformamos únicamente con apuntar.

Los elementos novedosos aparecen, sin embargo, en los otros sujetos de la coordinación. A la hora de hacer referencia al régimen jurídico de los Terri-

torios Históricos destacamos su carácter esencial en el seno de la Comunidad Autónoma, que se manifiesta en:

a) Su inclusión en el Título Preliminar no como soporte material y límite geográfico, sino como reconocimiento de su sustantividad, que se traduce, por una parte, en la conservación y actualización de su organización e instituciones privativas, y, por otra parte, en la integración equilibrada que se manifiesta en el reparto de inspiración federal de la representación política. La autonomía garantizada por la Constitución queda así redefinida y protegida adicionalmente. No sólo se consagra la existencia de la Provincia, sino que además se elevan al límite de la Comunidad Autónoma unos contenidos que no le son disponibles. De acuerdo con los artículos 3 y 37, hay que tutelar determinados aspectos que contribuyen a dotar de especial relieve a la articulación interna de la Comunidad.

b) El artículo 47 regula de forma diferenciada una posible reforma del Estatuto que, por su menor importancia, es susceptible de un procedimiento más simplificado. En este sentido, se recurre a una tramitación más reducida cuando «tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes formales privativos de los Territorios Históricos». Esta cautela significa enunciar los elementos que individualizan el Estatuto hasta el punto de constituir contenidos sustanciales del mismo.

Esta relevancia se continúa en la serie de consultas que se deben iniciar para confirmar la entidad del proyecto de reforma. La confirmación o no de la inocuidad del texto se obtiene de la emisión de pareceres de las Juntas Generales y de las Cortes Generales, cuya opinión tiene efectos paralizantes, puesto que obstruye el proceso, interrumpe los trámites y obliga a realizar el procedimiento, en su caso, más complicado.

c) La inclusión de los Territorios Históricos dentro del Título II del Estatuto de Autonomía, referido a los poderes del País Vasco. A pesar de la ambigüedad del término, pues incluye la regulación del poder judicial de carácter estatal, su ubicación estatutaria denota la relevancia reconocida. Esta significación aparece sancionada en el artículo 24.2 y reiterada en el artículo 39, regulador de los conflictos de competencia que corresponde decidir a una Comisión Arbitral presidida por el Presidente del Tribunal Superior. Una fehaciente demostración de esta importancia se encuentra recogida en el artículo 7.4, que atribuye iniciativa legislativa a las Instituciones representativas de los Territorios Históricos.

Esta regulación merece un comentario adicional, puesto que significa una reproducción interna de procesos estatales con la consiguiente crisis, no exenta de importantes consecuencias, de conceptos básicos de la teoría jurídica del Estado.

La normativa estatutaria puede ser mejor comprendida a la luz de las teorizaciones realizadas en Italia por Modugno y Silvestri, que constatan las modificaciones aportadas por el Estado regional. La superación de la interpretación reductiva del poder por la proliferación de nuevos poderes

dentro y fuera del ordenamiento jurídico produce la aparición de diversos problemas. La multiplicación de los centros de decisión genera una tendencia centrífuga, de satisfacción y de privilegio de las demandas que se originan en su seno, en detrimento de la concepción unitaria liberal del poder, y de búsqueda continua de un mayor protagonismo, no fácilmente reconducible a actividades preparatorias, y una tendencia centrípeta, de implantación de mecanismos que mantengan la unidad formal y material. La explosión de la diversidad, la riqueza de matices, la defensa de la peculiaridad se imbrica en una recomposición que no puede faltar, realizada según procesos alejados de los esquemas decimonónicos de unidad y jerarquía del poder. De esta forma se acoge la concepción de una pluralidad de centros de poder que se contraponen y colaboran, participando en el ejercicio de las funciones jurídicas, contribuyendo a una relación de complementariedad, e incluso de conflicto, en la determinación de la voluntad pública. De la sentencia n. 69 de 1978 de la Corte constitucional italiana se puede extraer la conclusión de que esta formulación, que incorpora una concepción de la estructura y organización del poder, se dirige no sólo a favorecer una participación externa, sino a propiciar la creación de instrumentos de intervención de equilibrio institucional para la consecución de los fines institucionales.

- d) Las competencias de orden financiero atribuidas a los Territorios Históricos acrecientan la magnitud de la autonomía garantizada constitucionalmente. Los artículos 41 y 42, con la ruptura de la conexión entre la capacidad contributiva y la capacidad de gasto, las aportaciones de las Diputaciones a los gastos presupuestarios, sientan unas bases que han tenido su traducción en la LTH y en la ley de Concierto, en donde se establecen procesos concertados para la fijación de las cantidades transferidas.

Estas breves consideraciones nos permiten situarnos adecuadamente ante los sujetos de la coordinación. Los Territorios Históricos están consolidados como unidades interiores que no se disuelven en el seno de la Comunidad Autónoma. Y los perfiles con que se ha dotado a aquellas organizaciones territoriales no pueden menos que condicionar la articulación interna e incidir en las posiciones respectivas en los mecanismos coordinatorios. En cualquier caso, precisamente por la configuración de unidades fuertes, es por lo que se hace más necesaria la implantación de técnicas que propicien procesos unitarios, sin menoscabo de la pretensión del Estatuto de conformar en ambos extremos de la relación una capacidad decisoria.

## 2. *La coordinación en la doctrina del Tribunal Constitucional*

El frecuente, y casi abusivo, recurso del legislador y de la Administración a la coordinación ha suscitado no pocas sorpresas y desconciertos a nivel doctrinal e interpretativo. La resolución de las dificultades políticas y técnicas, el desbloqueo de las situaciones o la superación de posturas cerradas y desacuer-

dos con la mención de la coordinación han constituido un expediente socorrido. No debe sorprender, por tanto, que el resultado no sea óptimo y que la utilización del término no se realice siempre de forma coincidente. A pesar de su ya lejana aparición, no se ha alcanzado una teorización capaz de poner orden en esta intrincada materia. La ausencia de una teoría general, idónea para guiar, o al menos orientar, el ejercicio de la portada legislativa y reglamentaria ha propiciado un uso indiscriminado, cuando no disparatado, que ha contribuido sobremanera a robustecer el desconcierto de todo orden, en una suma combinada de perplejidades cuya responsabilidad se reparten tanto la doctrina como los productores de normas jurídicas. La proliferación obstaculiza considerablemente la reducción a unidad de la coordinación e impide la aplicación generalizada de los sentidos otorgados por la norma en sus puntos concretos a otras esferas, igualmente sometidas a la coordinación. De ahí que la contemplación y análisis sectorial de una coordinación específica resulte, generalmente, válida sólo para el tema estudiado y sirva como guía remota para su aplicación a otras esferas. Estas premisas permiten comprender la diferencia de resultados en lo referente a la relación entre los sujetos, la calificación jurídica de la coordinación, la naturaleza vinculante, la forma, el contenido, los medios de control, etc. Baste como ejemplo paradigmático la inusitada enumeración de sentidos identificados por Blanco de Tella, que evidencia el difícil tránsito por la coordinación.

En esta ocasión no vamos a entretenernos con las disquisiciones doctrinales. Existen otros datos que merecen más atención. La jurisprudencia constitucional, al resolver los conflictos de competencia, ha contribuido a esclarecer más este tema en nuestro ordenamiento. Vamos a exponer, en primer lugar, la construcción que la Corte Constitucional ha ido desgranando en varias sentencias.

Continúa siendo capital para nuestro tema la Sentencia 32/1983, de 28 de abril. A juicio de la Alta Corte, la coordinación busca integrar la diversidad en el sistema. De esta premisa general deriva que no se puede identificar la coordinación con la fijación de bases, que hay que diferenciar la coordinación de la alta inspección, y que la coordinación no puede expropiar las competencias del coordinado. En dicha sentencia se puede leer que «la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades territoriales estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario». Esta doctrina sería confirmada en la Sentencia ulterior 42/1983, de 20 de mayo, dictada para la resolución de un conflicto de competencia que versaba asimismo sobre materia sanitaria.

A la definición formulada en las dos sentencias anteriores, el Tribunal Constitucional ha añadido en ocasiones posteriores algunos matices y desarrollos de la doctrina primitiva. La Sentencia 71/1983, de 29 de julio (BOE, 18-8-83) reconoce la posibilidad de que la legislación básica establezca normas «para coordinar la llevanza del Catálogo por la Comunidad Autónoma con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que

habrá de ajustarse aquella llevanza, o cualquiera otras que tengan el carácter de básicas y sirvan para los citados fines de coordinación y cooperación». Con un tono descriptivo, el Tribunal Constitucional recuerda en la conocida Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, la competencia estatal de la coordinación reconocida en varios preceptos constitucionales, por lo que el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el correspondiente al ejercicio de las competencias. Más interés reviste la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, en la que reconoce que la integración de la diversidad en la unidad «exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración». La coordinación, en este caso en materia financiera, no se reduce simplemente a la emisión de informes no vinculantes, sino que requiere técnicas más vinculantes, una de las cuales es la autorización de la emisión, fundada en el artículo 14.3 LOFCA, que encaja perfectamente con la coordinación atribuida al Estado.

Es innegable tanto el interés de los pronunciamientos como la generalidad de las sentencias. A nuestro juicio los avances de la jurisprudencia constitucional se concretan en el respeto a la titularidad de las competencias, en la explicitación de la idea general de la coordinación, el carácter implícito de la misma conexo a la legislación básica y la forma polifacética que puede revestir en el sentido de recurrir a todos los instrumentos idóneos para alcanzar el resultado perseguido, lo que impide realizar ningún tipo de reclusión. De todas formas, la técnica de resolución de casos concretos facilita en ocasiones fórmulas abiertas que consienten una intervención excesiva. De ahí la necesidad de profundizar en muchos aspectos que deslinden más nítidamente los contornos de la coordinación.

### 3. *La estructura de la coordinación*

Como es sabido, una mal entendida preocupación por el desorden de la construcción del Estado de las Autonomías originó el proyecto de la LOAPA, que, tras la depuración del Tribunal Constitucional, desembocó en la del Proceso Autonómico. Con este texto se intensifican los contactos entre los distintos niveles de la Administración. En el ámbito que nos interesa, se recogen las técnicas de la delegación, transferencia y gestión de servicios, y se disponen las fórmulas de dirección y control. Por otra parte, el artículo 7 prevé la posible coordinación en los supuestos de competencias concurrentes de las Diputaciones y de las Comunidades Autónomas, además de aquellos supuestos previstos por ley, mencionando la unión sin integración de los respectivos presupuestos. Es decir, aporta un fundamento genérico, aunque su materialización quede a expensas de las partes.

Sin duda hay que esperar a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para disponer de datos normativos que permitan avanzar con seguridad. Sin perjuicio de los oportunos desarrollos, esta ley pone orden en un tema que tanta polémica ha generado en la doctrina. Es-timo que se está ya en condiciones de trazar los perfiles generales que encuadren la coordinación. Ciertamente en la ley citada se contienen diversos me-

canismos que permiten una relación ordenada y una capacidad de dirección en el sentido de proporcionar a las Instituciones Comunes resortes aptos para una complementariedad y una vigilancia dentro de un esquema de actuación. Centrándonos en nuestro tema, el artículo 37 permite la delegación de las competencias de la Comunidad Autónoma en las Diputaciones y la asignación a éstas de la gestión ordinaria de servicios propios. Como es lógico, en ambos casos la Administración Autónoma dirige, controla, emana instrucciones, solicita información, formula requerimientos y llega, en el supuesto de incumplimiento de las diversas obligaciones, a la revocación y a la sustitución (art. 27). Pero, sin perjuicio de reconocer la importancia de estas técnicas, vamos a dedicar nuestra atención a la coordinación, basándonos en el articulado de la ley, en la doctrina y jurisprudencia constitucional española e italiana. En concreto, en numerosas sentencias (menciono sólo las más significativas): n. 39 de 1971, n. 138 y 140 de 1972, n. 191 de 1976, n. 150 de 1982 y n. 307 y 340 de 1983), la Corte Constitucional italiana ha elaborado una doctrina de la función estatal de «indirizzo e coordinamento» que contiene numerosas sugerencias aprovechables.

#### a) Fundamento de la coordinación

La Constitución en el artículo 155.1 alude al interés general de España. Aunque no existen menciones de este tipo en el Estatuto de Autonomía, es obvio que se puede reconocer la existencia de un interés general de la Comunidad Autónoma que debe gozar de primacía y para cuya salvaguarda y realización hay que adoptar las medidas pertinentes y dotar de las atribuciones correspondientes a los órganos encargados de su tutela.

En la conocida Sentencia de 2 de febrero de 1984, el Tribunal Constitucional expresa la necesidad de reconocer una posición de superioridad del Estado «como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación». De forma semejante la Corte italiana, en la sentencia n. 39 de 1971, apelaba a la prevalencia de las exigencias unitarias de la nación para justificar la función de «indirizzo e coordinamento».

Estimo que una argumentación similar es aplicable dentro de la Comunidad Autónoma. Elementos históricos, culturales, económicos, políticos y sociales consienten afirmar la existencia de un interés que debe ser salvaguardado y a cuya supervivencia deben orientarse todos los esfuerzos, ordenados con el consiguiente ejercicio de instrumentos jurídicos.

Este planteamiento subyace en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), que en numerosos artículos reconoce la existencia de un interés en correspondencia a los niveles de Administración. Así, el artículo 10.2 admite la posibilidad de una trascendencia de los intereses propios de las Entidades Locales que puede condicionar relevantemente los de las restantes Administraciones Públicas. En el artículo 59.1 se adopta como óptica de intervención los intereses generales o comunitarios que deben proporcionar el criterio que rijan las relaciones interadministrativas. Aceptada la coexistencia de interés se debe proceder a una compaginación lógica, jurídica y política que

no creemos suscite problemas, dada la necesaria preeminencia que corresponde a los intereses de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, como ya recordamos anteriormente, no podemos olvidar que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia exclusiva de programación de la que se deriva, naturalmente, la ordenación de medios materiales y personales hacia los fines fijados, la dirección de las Administraciones Públicas en el sentido de los objetivos señalados y la disposición de los recursos técnicos y emanación de directrices que orientan la actividad pública en las líneas trazadas, lo que requiere una constante tarea de coordinación.

Este planteamiento general se coloca equidistantemente de las posiciones de indiferencia y de expropiación, pues diseña un fundamento racional, con cobertura legal, que facilita la dirección sin asfixias, que traza un marco general que puede dar cobijo a las competencias de otros entes evitando los excesos y las disfuncionalidades. Es decir, se coloca en un nivel superior, sin que agote la capacidad de las Entidades locales.

Anteriormente hemos señalado el fundamento jurídico de la coordinación. La ley, sustentada en esta concepción, incorpora adicionalmente la causa de la misma. El art. 10.2 expone la causa próxima del recurso a la coordinación. El supuesto sería la trascendencia del interés propio de las Entidades locales que produciría la incidencia o condicionamiento de los intereses de la Administración Autónoma cuando se diera la concurrencia o complementación con los de ésta. Sólo en esta hipótesis, si no se solventa la convivencia de intereses por otro procedimiento, cabría acudir a la coordinación. Y en una situación similar alude también al art. 62 cuando contempla un difícil deslinde de facultades decisorias.

#### b) La forma de la coordinación

Las relaciones interadministrativas revisten en la legislación local formas muy diversas. En primer lugar, contemplan fórmulas concertadas de colaboración. En los convenios o consorcios suscritos se fijará la cooperación económica, técnica y administrativa (a. 57), posibilidad ya recogida asimismo en el art. 5 de la LTH. En segundo lugar, autoriza la creación de órganos de coordinación deliberantes, de carácter general o sectorial, de ámbito autonómico o provincial y de una Comisión Territorial para asegurar la colaboración en materia de inversiones y de prestación de servicios. En tercer lugar prevé, en el art. 59.1, una coordinación en determinadas condiciones, supuesto que vamos a analizar a continuación.

La Constitución completa en abstracto la coordinación de diversas materias. De esta forma consiente una intervención indelimitada que adquiere su sentido a juicio del Tribunal Constitucional en el contexto del precepto en que se encuentra y que recurre a todos los instrumentos técnicos necesarios para asegurar los resultados. Incluso, como pudimos comprobar, se consideraba implícita en la legislación básica, con lo que se venía a prescindir de una referencia legal concreta previa.

Este planteamiento no tiene ya acogida en Italia. La superación de las primeras incertidumbres y los riesgos de una excesiva apertura condujeron a la Corte italiana a exigir una base legal precisa y a rechazar las autorizaciones genéricas de coordinación. La sentencia n. 150 de 1982, siguiendo la tesis de Zagrebelsky, consideró insuficiente la existencia de normas en blanco y reclamó la presencia de ulteriores regulaciones legislativas vinculantes de la acción del gobierno para aceptar la coordinación estatal.

La LBRL se suscribe en esta perspectiva. Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas pueden otorgar al Gobierno respectivo la posibilidad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en su caso, de las Diputaciones provinciales. Se constata sin dificultad el avance dado. Ya no basta la referencia genérica o la admisión implícita de la coordinación, puesto que ésta debe estar explicitada en el articulado.

Pero, además, el art. 59.2 impone tres requisitos. Se considera insuficiente la mención concreta de la coordinación y se compone el respeto al principio de legalidad sustancial. La precisión coordinadora, como ya fue avanzado en Italia por la Corte Constitucional, se complementa con la fidelidad a los contenidos legales. Hay una reserva de ley en lo que se refiere a los perfiles de la coordinación, pues deberán determinarse «con suficiente grado de detalle las condiciones y límites y control de la coordinación». Por tanto, hemos pasado de la legalidad formal de la LPA a la legalidad sustancial de la LBRL.

El art. 59.1 aporta otros datos de interés. En primer lugar, delimita el significado de la coordinación. Tanto el Estado como la Comunidad Autónoma disponen de la potestad legislativa para armonizar la actividad administrativa. Con las leyes de armonización, legislación básica o leyes de programación se puede alcanzar la conciliación respetuosa de los intereses en juego. Pero la coordinación, en cuanto tal, queda al margen de la ley y su ejercicio se realiza por vías administrativas.

En segundo lugar establece una forma general de ejercicio. Su concreción se realiza en el seno de planes sectoriales en relación con una materia, servicio o competencia determinados. Esto significa que la coordinación adquiere un carácter global e integrado que elimina incidencias continuas o dispersas, y además debe ser funcional a los objetivos marcados.

Otro tema distinto es la articulación técnica de la coordinación. El Tribunal Constitucional aceptó la autorización y aludió genéricamente a la adopción «de las medidas administrativas necesarias y suficientes. En esta perspectiva es evidente que no cabe ninguna eliminación a priori de medidas, y que puede tener lugar preeminente la emanación de directrices.

Todo ello sin menoscabo del dictado del art. 2, que pretende garantizar las competencias locales.

En tercer lugar, del contexto normativo se deriva que la coordinación debe revestir un carácter general, no puntual y puntilloso. El respeto, tantas veces reiterado de la competencia local, rechaza una determinación singular y orientada a un sujeto concreto de la coordinación.

### c) Sujetos de la coordinación

En la relación de coordinación existen el sujeto coordinador y el sujeto coordinado, correspondiendo, normalmente, al primero una posición de dirección. En nuestro caso es evidente, en función de lo expuesto anteriormente, que la coordinación corresponde a la Administración autónoma respecto a la local.

Pero la misma ley resuelve acertadamente la titularidad de la coordinación al establecer un triángulo participativo y al potenciar esquemas de corte parlamentario.

Inicialmente la previsión coordinadora nace de la voluntad parlamentaria, que dota de identidad a la coordinación al definir sus perfiles. Pero su función no se agota en la regulación sino que, además, se reserva el control de la coordinación según las pautas que juzgue oportunas.

Corresponde al gobierno nacional o autónomo, de forma secuencial, desarrollar la coordinación. De esta afirmación se infiere que los planes sectoriales correspondientes son atribuidos al órgano supremo de la Administración, sin que quepan delegaciones o sustituciones. Con esta atribución se fija la responsabilidad jurídica y se asegura la responsabilidad política que será exigida, en su caso, por la Asamblea Legislativa.

Ciertamente, en sede doctrinal, ha proliferado la propuesta de sedes de coordinación. Así, en otras, se apuntaba la conveniencia de que, a ciertos niveles, se instituyera una conferencia de presidentes, sugerencia que fue rechazada por considerar que diluía la responsabilidad política al trasladar la toma de decisión a instancias inadecuadas.

Otro tema distinto es la aparición de nuevos órganos en la articulación de la coordinación. Al Gobierno le compete arbitrar modelos procedimentales y organizativos aptos para alcanzar los objetivos legales. En esta fase posterior puede otorgar protagonismo a individuos y entidades que encajen con la finalidad coordinatoria. En este sentido, recuerdo, a modo de ejemplo paralelo, las Conferencias Sectoriales del art. 4 de la LPA, fórmulas susceptibles de aplicación bajo la responsabilidad del gobierno.

Por último, cabe mencionar a las Entidades Locales sometidas a la coordinación. La virtualidad de la ley de bases es que saca a las Administraciones Locales de su pasividad al imponer su presencia en los procedimientos y organización. Los artículos 2.58, 59 y 62 prescriben la necesaria participación en la formulación y aprobación de los instrumentos de planificación y de los intereses públicos implicados. Esto significa la inserción en los procedimientos internos y la conservación de la capacidad representativa de los intereses peculiares en las sedes de coordinación dentro de un proceso enriquecido por el respeto a la pluralidad. En síntesis, la ley prueba a combinar conjuntamente la Coordinación horizontal y vertical, y con ello, simultáneamente, la Coordinación formal y material, que deberá darse de manera natural en las formas organizativas de la coordinación.

#### d) Efectos de la coordinación

Como bien ha sostenido el Tribunal Constitucional, la coordinación tiene un carácter vinculante integrador en procesos unitarios y no puede resolverse en la emisión de informes y opiniones tomados a beneficio de inventario. Varios aspectos merecen ser subrayados:

- el contenido de la coordinación puede versar sobre obligaciones de hacer, de no hacer o de no actuar diversamente;
- el carácter vinculante de la coordinación concreta queda a expensas de la forma que adopte en su emanación;
- Además de la necesaria adecuación al contenido de la coordinación, se produce el efecto reflejo del art. 59, en virtud del cual las facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o de actividades de las competencias de las Entidades locales se debe ajustar a los planes sectoriales;
- la redefinición de las competencias que adquieren una elasticidad y modulación provocada por el ejercicio de la técnica coordinadora.

Un tema diferente es la posición que puede producirse entre la normativa de coordinación y las normas dictadas anteriormente por los órganos forales competentes. Esta cuestión se suscitó en Italia con motivo de la tesis jurisprudencial que sostenía la vinculación del legislador regional a la coordinativa estatal que significaba, a todas luces, una modificación del sistema de fuentes y una preeminencia del acto administrativo sobre la ley regional, doctrina que originó un vivo debate jurídico ante las alarmantes consecuencias derivadas de la sentencia de la Corte.

Afirmada de forma incontestable la inexistencia de potestad legislativa foral, el problema es de menor relevancia en la Comunidad Autónoma. De todas formas, el reconocimiento de competencias exclusivas y de la jerarquía de normas forales (arts. 7 y 8 LTH) puede ser fuente de conflicto que debería prevenirse en el procedimiento y organización. En cualquier caso, la virtualidad de los preceptos legales y la atención al fundamento y causa de la coordinación reivindican la obligatoriedad de lo dictado para su cumplimiento y, por tanto, la supremacía sobre las normas forales, cuando los planes correspondientes respeten los límites y condiciones establecidos. No cabe sino esperar que un uso adecuado de la competencia coordinadora excluya los abusos y desviaciones.

#### e) Control de la coordinación

El carácter jurídico de la coordinación conlleva la exigencia de mecanismos que aseguren su incumplimiento. Dado que la coordinación define el alcance de las competencias, aquélla deviene un parámetro que fundamenta posibles impugnaciones de los actos y acuerdos que desconocen las obligaciones establecidas en los planes sectoriales.

Como ya hemos señalado, el cuadro de los controles es muy amplio debido a que se adentra incluso en el terreno político por medio de la vigilancia parlamentaria del ejercicio de la coordinación.

Por otra parte, las relaciones interadministrativas están sujetas al régimen general del control jurisdiccional, complementado con algunas previsiones dispuestas para situaciones delicadas. Como reza el art. 66, cuando los actos y acuerdos de las Entidades Locales no se ajusten al contenido y ejercicio de las facultades de sus competencias e interfieran las propias del Estado o de las Comunidades Autónomas, éstos podrán impugnarlos, sin requerimiento previo, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, precisando las lesiones o desviaciones competenciales y las normas incumplidas, con posibilidad de solicitar la suspensión del acto o acuerdo.

Sólo cuando se atente gravemente contra el interés general de España el Delegado del Gobierno podrá suspender, previo requerimiento, los actos y acuerdos, y deberá proteger el interés a realizar la correspondiente impugnación.

Queda pendiente como laguna el problema de la inactividad, puesto que hasta ahora hemos revisado simplemente los actos o acuerdos en cuanto «hacer». Esta cuestión no se resuelve adecuadamente, ya que sólo en ciertas situaciones cabe reaccionar contra la generalización administrativa. Debe darse, según el art. 60, un incumplimiento de obligaciones impuestas por la ley que afecte a las competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad, para que éstas puedan proceder, dentro de sus competencias y previo requerimiento, a sustituir, y a su costa, a las Entidades locales. En el supuesto extremo de que, en la materia que estudiamos, se llegara al incumplimiento de las obligaciones constitucionales, con lesión gravemente dañosa del interés general, el Consejo de Ministros, dentro de un procedimiento diseñado en el art. 61, podrá proceder a la disolución de los órganos de las Corporaciones locales.

En el País Vasco se dispone además de otros instrumentos. Me refiero en concreto a las Comisiones Arbitrales previstas en el art. 39 del Estatuto, que decide sobre los conflictos de competencia suscitados entre las Instituciones comunes y las de los Territorios Históricos. Por esta vía, aún no perfilada, en defecto de ley del Parlamento vasco, se podría asegurar de forma consensuada el respeto a la coordinación sin necesidad de judicializar las divergencias administrativas.

Por otra parte, la ley contiene previsiones que contribuyen parcialmente a remediar la indefensión de las Entidades locales. Desde hace ya bastante tiempo, la doctrina denunció los riesgos que corrían las Entidades locales por posibles excesos de las Comunidades Autónomas y propugnó la creación, a nivel comunitario, de un órgano paralelo al Tribunal Constitucional que revisara la adecuación Estatuto-ley comunitaria. La falta de fundamento legal impidió que prosperaran estas iniciativas y que se confiara en la labor de advertencia de los Consejos Consultivos.

Pues bien, la ley amplía las posibilidades de defensa. A través de un procedimiento complicado las Entidades locales pueden exponer jurídicamente su desacuerdo con la legislación estatal o autonómica que lesione la auto-

nomía constitucionalmente garantizada. A ellas les corresponde instar a la Comisión Nacional de la Administración local la presentación ante los órganos legitimados de una solicitud de impugnación de las leyes ante el Tribunal Constitucional. La falta de legitimación de las Entidades locales obliga a esta complicada tramitación que, aunque insuficiente, contribuye a paliar la indefensión en que se encontraban hasta la publicación de la ley.

## V. CONCLUSIÓN

En la exposición anterior hemos intentado exponer los múltiples mecanismos jurídicos que permiten convivir, de forma satisfactoria, a la unidad y la diversidad sin sacrificios, pero con concesiones. En este sentido, la ley articula medidas cuya correcta utilización puede disolver o atenuar las dudas y recelos de una posible coexistencia no caótica de la pluralidad. Quizás a partir de ahora, el tema que nos ocupa pierda algunos de sus componentes más polémicos y deba avanzar en una reflexión de la articulación de los intereses en juego. Sin mengua del debate político-jurídico, habría que incrementar las aportaciones técnicas que hagan viable el propósito fundamental de un desarrollo común sin anulaciones.

Pero para alcanzar estos logros se requiere un desarrollo complementario. Por una parte, deseo de recuperar las valoraciones expuestas de la relevancia de los Territorios Históricos. La participación exigida por la ley de las Entidades locales debe adquirir en nuestro contexto un carácter específico, a tono con la entidad señalada. Sólo una comprensión exacta de esta dimensión permitirá, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, una armonía de intereses. Para ello se deberían utilizar todas las posibilidades de participación, tanto a nivel procedimental como estructural, que aseguren la audiencia y defensa de intereses. Las sugerencias italianas pueden ser estudiadas con atención. En último extremo no se trata sino de sintonizar con un planteamiento de la democracia asentado en nuestra problemática contemporánea, y de conjugar representaciones políticas con un fundamento semejante, su derivación popular.

Por otra parte, no se nos escapa el carácter potestativo de la coordinación. De ahí que haya que instar a la articulación de las medidas de coordinación por un doble motivo. En primer lugar, porque pueden ser un expediente válido de interpretación de intereses. En segundo lugar, por el carácter global que preside las relaciones administrativas.

Pero el cumplimiento de estas exigencias nos conduce a un nivel diferente que anunciaba anteriormente. No resulta atractiva, a pesar de su avance, una suma de coordinaciones sectoriales no inscrita en un diseño general de la Administración Pública Vasca, en cuyo seno la coordinación debe alcanzar pleno sentido y desarrollo.

Aunque nuestra atención se ha concentrado básicamente en las relaciones institucionales comunes y forales, conviene alzar el punto de mira y contemplar, conjuntamente, todos los niveles administrativos, incluso el municipal. A estas alturas resulta insuficiente propender a la construcción de

Administraciones unitarias, separadas y en compartimientos estancos. La programación sectorial comporta, para su plena eficacia, la adopción de un esquema de concentración integrada que, superando el estrecho criterio de los intereses propios, provea a la disfunción de sectores homogéneos de actualidad, a los cuales les corresponde una serie de competencias y funciones distribuidas según un esquema que permite integrar las distintas representaciones políticas implicadas a través de la configuración de sujetos unitarios decisorios de base pluralista. Sólo en estas condiciones tiene sentido, como afirma Pizzetti, la decisión y modalidad de distribución de los recursos que haga aceptable una integración de las administraciones.

Este complejo problema, que aquí sólo podemos indicar, debe afectar igualmente a las relaciones entre Territorios Históricos y entidades locales, en cuyo ámbito no se ha avanzado demasiado. En este contexto debe procederse asimismo a la oportuna integración en el marco de las programaciones sectoriales de ámbito provincial. En síntesis, se trata de extrapolar a los procedimientos y estructuras administrativas la concepción sustentada en la Ley de Bases, con una aplicación global que adecúe organización y gestión administrativa.

Aunque con carácter fragmentario podemos constatar después de la LRBRL ciertos avances en el proceso de interrelación administrativa. Las insuficiencias detectadas en la legislación se van compensando con nuevas previsiones que colman las lagunas legales. Así sería injusto desconocer los intentos que se realizan en el ámbito de la Administración económica. Así, por ejemplo, el Decreto 150/1985, de 11 de junio, sobre relanzamiento excepcional de empresas y sectores industriales, crea en su artículo 3.º un Comité de relanzamiento excepcional, integrado por tres representantes del Gobierno vasco y uno de los órganos forales de cada Territorio Histórico al que corresponde coordinar las ayudas destinadas al Relanzamiento Excepcional de los Sectores Industriales. Asimismo, el Decreto 154/1985, de 11 de junio, por el que se regulan las medidas de actuación interterritorial, establece en su artículo 5 un Comité de Gestión con presencia gubernamental y foral, y avala en la Disposición Adicional Primera la participación de las Diputaciones en los órganos de gobierno de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial para la coordinación y eficacia de las medidas propuestas en el Decreto. Constatamos, por una parte, el esfuerzo de integración y comprobamos, sin embargo, la falta de fundamento legal y la indeterminación del alcance de la coordinación en ausencia de regulaciones previas globalizadoras.

Para terminar querría exponer dos consideraciones. En primer lugar, en los últimos tiempos se ha recurrido preferentemente a la vía fáctica o la obtención y garantía del acuerdo por la vía política, incluso confiando la solución de los conflictos a instancias partidistas. Aunque no sea desechable el acuerdo político, parece preferible que el consenso y coordinación se alcance en sedes institucionales delimitadas en su configuración y competencias.

En segundo lugar, pues, la vía de evolución pasa por el desarrollo de las potencialidades legales que deben encontrar su materialización en la legislación de desarrollo estatutario. La Comunidad Autónoma deberá aprobar

---

dos leyes de desarrollo fundamentales referidas a la Administración Local y a la estructura de la Administración Pública Vasca. Parecen dos ocasiones excelentes para avanzar en el sentido trazado en esta comunicación. Soy consciente de que ello significa replantear teóricamente con radicalidad las relaciones interadministrativas cuando apenas se han sosegado los ánimos después de las tensiones que condujeron a la crisis del Gobierno Garaikoetxea. En cualquier caso, a quien corresponda le compete decidir si desaprovechar la oportunidad, como ya ocurrió con la LTH, o aprovechar la ocasión y articular una Administración moderna capaz de afrontar los retos planteados en la crisis del Estado Social.

Julio de 1985

