

LA COORDINACIÓ DELS TERRITORIS HISTÒRICS *

MIGUEL ÀNGEL GARCÍA HERRERA

I. INTRODUCCIÓ

Tot i els esforços doctrinals fets, la coordinació encara continua essent avui un concepte polèmic en què no és pas fàcil de trobar coincidències teòriques. L'assentiment sobre la seva conveniència i el caràcter irrenunciable dels seus suposats assoliments es tornen divisió i divergència quan es baixa de les apreciacions generals a la construcció dogmàtica corresponent.

Es divideix, sense dificultat, l'estimació de la crisi dels models administratius jeràrquics amb la intervenció de l'Estat en la vida econòmica i social. El protagonisme dels poders públics força a una presència creixent que només es pot garantir amb la diversificació orgànica i l'adopció de decisions sobre els problemes que les demandes socials aboquen incessantment sobre l'Administració. La complicació dels organismes ministerials, la creació de noves figures institucionals, la urgència de les exigències plantejades, etc., proporcionen condicions immillorables perquè apareguin un caos i un bloqueig generalitzats si no s'instaura una articulació capaç d'evitar la dispersió, el desconeixement i les contradiccions mútues de la jungla administrativa sorgida al compàs de les reclamacions socials. Apareix amb força una tensió nova que ha de ser controlada, sota pena de negar la màquina estatal: la conciliació entre els múltiples interessos a satisfer, l'adhesió a la realitat i l'exigència d'unitat esdevenen un problema de primer ordre, amb la particularitat que el tractament adequat hi ha d'aportar una teràpia que no sacrifiqui cap dels termes del problema. Amb aquestes afirmacions hem recordat, doncs, una de les qüestions cabdals de l'organització política i administrativa. Certament, aquesta problemàtica s'ha complicat amb l'aparició de qüestions noves que constitueixen una font de reflexió inesgotable per a la teoria política: la crisi de la legalitat, la ingovernabilitat de la democràcia, la crisi Welfare State, la tendència neocorporativa, etc., amb afirmacions de gran interès per al debat constitucional i jurídic. Ara: per a la nostra exposició, per més que l'explicitació d'aquestes qüestions obligaria a matisar la globalitat d'algunes afirmacions, ens conformem a reiterar aquí el fons comú de la qüestió i a participar de la diagnosi consensuada en seu doctrinal sobre l'existència d'una tensió centrífuga i la conveniència d'intervenir-hi amb instruments tècnics integradors dels extrems.

* Comunicació presentada a les Jornades d'Estudi sobre l'Actualització dels Drets Històrics Bascos, tingudes a Sant Sebastià, el juliol del 1985.

La construcció de l'Estat de les Autonomies ha contribuït a augmentar el problema. En aquestes altures ja no cal insistir en els avantatges de la descentralització política pel que fa a una administració millor, a una relació poders públics-societat superior i a la creació d'unes possibilitats més grans de participació. Però la configuració d'autonomies polítiques engendra inevitablement elements contradictoris i moments d'antagonisme entre el marc estatal i l'autonòmic que cal resoldre si no ens volem instal·lar perpètuament en el conflicte. Si als aspectes damunt esmentats afegim la ruptura de la continuïtat administrativa, es fa evident que el recurs a la coordinació es torna més peremptori, però sempre des de l'acceptació conscient de la conveniència d'afavorir els processos de descentralització.

En l'àmbit intern de la Comunitat Autònoma hi ha hagut processos semblants. Sobre la base d'una tradició històrica i d'unes dades normatives, hem assistit a una configuració institucional que ha assumit la descentralització de competències en la distribució del poder. No em puc estar de fer-me ressò de la sorpresa i del desconcert que s'han emparat d'ambients jurídics quan determinats preceptes han estat interpretats en clau foralista, quan s'havia donat per bona, sobre la base del clima cultural i ideològic de la transició, una lectura procliu a postulats centralistes. Però superats els moments d'admiració, ara ens trobem davant uns resultats normatius que cal analitzar quan encara és recent un debat encrespat, en què els extrems i les negociacions han prevalgut per damunt de la conciliació de posicions i l'assumpció de tradicions històriques que s'han fet pas amb una puixança sorprenent.

Arribats en aquest punt, ens tornem a trobar davant la tensió esmentada, entre centre i perifèria, entre unitat i diversitat, és a dir, el respecte als marcs generals sense caure en la temptació de la uniformitat. La regulació normativa dels territoris històrics, la connexió entre drets històrics i territoris forals ha creat una situació que suscita molts interrogants. Sense perjudici de reconèixer tota la importància a la polèmica doctrinal d'aquestes Jornades sobre el fonament, la naturalesa i la titularitat dels drets històrics, que no hi ha dubte que proporcionarà respostes capaces d'impulsar processos d'articulació interna, convé afrontar els problemes creats per l'atribució de titularitats competencials i el seu encadenament amb la dinàmica interna des d'una perspectiva d'interrelació de les seues de poder. Fins ara ha prevalgut la preocupació per fixar les posicions. Però no ens podem pas conformar amb una òptica estàtica que persegueixi de fer ressaltar la individualitat i la incomunicació en una pugna pel respecte a la identitat. A continuació hem de seguir el moviment i preveure els mecanismes que impedeixen el desequilibri i afavoreixin la síntesi dels interessos tutelats per l'ordenament jurídic.

Aquesta menció dels interessos, sobre la qual tornaré més endavant, dóna peu a formular algunes observacions i evitar que s'enterboleixi la reflexió. Els textos normatius proporcionen unes dades que han de ser elaborades des de posicions que eliminin opcions apriorístiques. Al meu parer convé, doncs, fugir tant de les temptacions centralitzadores com de les exaltacions de la realitat foral-provincial, i mirar d'evitar tant els prejudicis que neguen l'existència de matisos com les posicions que encoratgen la sospita continua envers qualsevol mesura de direcció globalitzadora. Torno a reiterar les qualitats de

la descentralització produïda a escala estatal, per bé que calgui entendre-la en els límits fixats per l'ordenament jurídic. Convé, doncs, evitar els a priori ideològics confiats en la unilateralitat, si no en la reiteració, dels processos històrics, per desconeixement de la difícil supervivència dels esquemes quan les bases que li donaren suport han desaparegut i quan els problemes que cal resoldre no són comparables amb els de temps pretèrits. Crec que en una equidistància dels extrems podrem trobar noves idees que ajudin a superar aquesta sensació de realitat no assumida, per bé que defensada amb un disgust indissimulat.

Per tant, estudiarem la coordinació com a tècnica de reconducció a la unitat i la integració de la diversitat, sense sacrifici dels punts de partida. Per a això comprovarem d'entrada quina és la tendència de l'ordenació interna en altres Comunitats Autònomes, la regulació de la coordinació al País Basc i en acabat formularem una colla de propostes, sobre la base d'algunes dades institucionals, que abordin successivament el fonament de la coordinació en la Comunitat Autònoma i la seva integració en un model general d'organització polític-administratiu.

II. LA REGULACIÓ JURÍDICA DE LA PROVÍNCIA

La publicació de la Llei de Territoris Històrics (LTH) ha significat, sens dubte, una revaloració important del nivell provincial d'administració. La pretesa connexió amb una font de legitimitat elàstica i indeterminada dota les províncies basques d'una importància especial en l'ordenament autonòmic. El traspass mutu de competències i de serveis entre els nivells autonòmics i forals marca una línia tendencial d'enfortiment de les corporacions territorials, que disposaran de mitjans materials i persones i, doncs, de poder polític.

Ara bé, per a una comprensió global de la qüestió de les relacions entre Comunitat Autònoma i els territoris històrics, creiem oportú de fer abans una exposició que emmarqui els territoris forals en l'ordenament foral. En aquest sentit, sens perjudici de reconèixer les peculiaritats pròpies, és útil disposar de certes dades aportades per la Constitució, els Estatuts d'Autonomia i les orientacions seguides en la regulació legislativa d'altres Comunitats Autònomes de les relacions entre les institucions comunes i els òrgans de govern provincials. Creiem que d'aquesta manera disposarem d'un material que permeti d'entreveure les tendències apuntades en altres ordenaments jurídics i poder verificar així els elements de proximitat existents amb el model marcat al País Basc. Potser una part de les tensions produïdes es podran reduir si comprovem que les respostes donades en altres ordenaments no són gaire allunyades de les adoptades en la nostra Comunitat Autònoma pel que fa a les relacions entre els àmbits comuns i els provincials.

L'article 137 de la Constitució declara que l'Estat s'articula territorialment en municipis, províncies i Comunitats Autònomes, les quals gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius.

D'una banda, en aquest text s'enumeren els components indispensables de l'Administració local, seguint la tònica del dret constitucional espanyol i

de les Constitucions estrangeres, que coincideixen a assenyalar tant l'articulació administrativa com la protecció dispensada. De l'altra, però, no ha escapat a la doctrina la imperfecció tècnica amb què ha estat regulat aquest capítol tan transcendental per a la mateixa organització de l'Estat, l'organització administrativa, la prestació de serveis, els drets dels particulars, etc.

Als efectes de la nostra exposició, subratllem que la recepció constitucional de la província comporta l'obligatorietat que hi sigui. És evident que, per raons de contingut, no s'han acabat totes les possibles organitzacions territorials i que la qüestió és oberta perquè el legislador creï noves fórmules d'organització (art. 141.3). Sigui com vulgui, la inclusió de la província en el precepte constitucional li confereix una importància especial, com a moment necessari i no eliminable de l'articulació de l'Estat, que per al compliment de les seves finalitats s'haurà de basar en aquesta divisió territorial (art. 141.1).

A més d'aquesta presència necessària, la Constitució atribueix autonomia a la província. És controvertit l'abast del terme. Tot i que hi ha unanimitat en l'acceptació d'unes Comunitats Autònomes dotades d'autonomia política, la doctrina es divideix entre els qui admeten un règim semblant per a les províncies, sobre la base de la seva organització sustentada en un exercici de sobirania popular, i els qui la circumscriuen estrictament a l'àmbit administratiu. En qualsevol cas, una anàlisi del text constitucional permet d'extreure certs matisos i certes formes de tractament que denoten una tutela inferior de la província. És evident el menor èmfasi que hi rep la província en comparació amb la protecció dispensada als municipis. La Constitució inclou diversos continguts reveladors de la importància reconeguda als municipis. En l'article 140 torna a insistir en l'autonomia municipal, dota els municipis de personalitat jurídica plena, regula els principis generals del sistema electoral i determina la composició del govern i l'administració municipals, diferenciant l'ajuntament, l'alcalde i els regidors. D'una altra banda, la província no té el reforçament de l'autonomia, la seva personalitat jurídica és pròpia, es presenta com a derivada dels municipis, i el govern i l'administració són objecte d'una regulació més concisa. A més, la província rep uns altres tractaments en la Constitució. En concret, recordem la província com a circumscripció electoral i com a element constitutiu de les Comunitats Autònomes. Per tant, si les províncies tenen aquest caràcter, és d'interès saber el tractament que els diversos Estatuts d'Autonomia donen a la província. La inserció de la província en l'articulació de l'Estat estableix un límit dispositiu a les Comunitats Autònomes. A partir d'aquesta constatació resta oberta la porta a les formes de relació que hom vulgui instaurar entre els diversos nivells administratius en el marc genèric configurat per la Constitució. Això obliga a prendre en consideració no solament els preceptes referits expressament a aquesta qüestió, sinó també altres disposicions constitucionals i, especialment, l'article 403, que reclama l'adopció de les tècniques organitzatives que contribueixin millor al compliment del servei als interessos generals amb objectivitat i articulació dels nivells de gestió que eliminessin graons administratius superflus, com a fórmula per evitar activitats incoherents i el malversament o la reiteració de les conductes administratives.

La graduació constitucional de les Comunitats Autònomes repercuteix en

la potestat organitzativa dels ens locals. Mentre que les Comunitats Autònomes de què parla l'article 151 poden afectar l'Administració local en el marc de les bases del règim jurídic de l'Administració pública i del règim estatutari dels funcionaris, la determinació del qual correspon a l'Estat com a competència exclusiva, les Comunitats Autònomes de què parla l'article 143 podran assumir les funcions que corresponen a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals quan siguin transferibles per la legislació de règim local. Però, tot i que no s'han complert aquestes previsions habilitadores, els Estatuts han inclòs relacions entre les Administracions públiques.

Un repàs breu de la regulació autonòmica de les províncies mostra una heterogeneïtat extraordinària. Les Comunitats Autònomes han aprofitat la permissivitat constitucional i han conformat les relacions i l'estructura de l'organització administrativa, inspirant-se en criteris d'indole diversa. Raons històriques, culturals i econòmiques han confluït a l'hora de plasmar l'articulació interna de les Comunitats Autònomes. Els factors condicionants tenien una entitat ben desigual. No ens ha de sorprendre, doncs, que el resultat final formi un arc molt ampli de tipus normatiu. La integració de les nacionalitats, la consciència regional, la naturalitat o l'artificiositat del procés, la implantació d'élites locals o no, la memòria històrica, l'experiència de precedents, etc., pesaren de forma decisiva en l'èmfasi de l'aspecte unitari i en l'objectivació de la funció de les parts en el tot autonòmic. Convé recordar, d'una altra banda, que les agrupacions classificadores existents van ser degudes, en gran part, a factors externs. La reconducció del procés autonòmic, la pressió dels esdeveniments polítics, la pretensió de simplificació de les estructures, l'atenuació de les reivindicacions dels col·lectius regionals, etc., van marcar l'elaboració dels projectes d'Estatuts d'Autonomia i reproduïren la generalització parcial de determinats models organitzatius. Els pactes autonòmics, la comissió d'experts, la LOHPA i la conversió posterior en la LPA introduïren una certa homogeneïtat, possiblement inassolible per la dinàmica natural de les nacionalitats i regions. No ens ha de sorprendre, doncs, que el resultat final formi un arc molt ampli de tipus normatiu.

Un cop fetes aquestes advertències, ens detindrem en alguns aspectes especialment sobresortints que denoten la concepció i el tractament de les províncies.

1. *La província en la configuració de les Comunitats Autònomes*

Les tradicions i les sensibilitats autonòmiques tenen la seva traducció en la posició de les províncies quan concorren en la creació de les Comunitats Autònomes. Malgrat el protagonisme que els reconeix la Constitució com a titulars de la iniciativa, límits geogràfics i seu de les afinitats històriques, sens perjudici de les excepcions previstes en la carta constitucional, podem entreveure en els Estatuts una reticència provincial indissimulada que mena al silenci, a la postergació, i només unes quantes vegades es pot constatar la translació dels Estatuts de l'esquema constitucional, perquè apareix el temor d'una pressió conjunta de les tenalles de l'Estat i de les Adiminstracions lo-

cals sobre les institucions comunes de les Comunitats Autònomes. A tall de nunciatiu podem distingir els tractaments següents:

a) L'afirmació prèvia i pre-estatutària de la Comunitat Autònoma sense cap referència explícita a la base provincial. La consolidació històrica s'afirma per damunt de divisions internes discutibles i conjunturals, que poden ser recusables. La província és relegada a una mera referència especial com a demarcació física dels contorns estatutaris.

b) L'afirmació municipalista de les Comunitats Autònomes: aquestes es constitueixen sobre la base de les corporacions locals que hi aporten el suport material i personal. La província torna a expressar el límit d'aplicació de l'ordenament autonòmic. Els municipis incorporats a la Comunitat Autònoma resten definits per la seva situació territorial provincial. D'una altra part, es preveu expressament l'agrupació dels municipis per a la formació d'unitats superiors d'escala inferior a la província.

c) La plena assumpció del fet provincial i la seva incorporació en termes similars a la Constitució, fins i tot amb una modificació del text constitucional pel que fa a la qualificació de la personalitat jurídica. En aquest apartat la província concorre a la constitució de la Comunitat Autònoma que resulta de la integració dels àmbits territorials i dels col·lectius socials assentats en la província. Fins i tot s'assumeix la definició constitucional en concebre la província com a articulació fonamental per al compliment de les finalitats específiques de la Comunitat Autònoma.

d) La manca de referència a la província i la necessària entitat dels municipis en les Comunitats Autònomes uniprovincials. En aquest supòsit d'identificació plena entre Comunitat Autònoma i la província, és obligada la referència en termes constitutius als municipis com a components essencials de la Comunitat Autònoma.

e) La negació del fet provincial: en la Comunitat Autònoma de les Illes Canàries, la divisió administrativa pre-constitucional, a pesar de la garantia de la Llei fonamental, cedeix davant la tipicitat del fenomen illenc, base d'una nova organització administrativa.

L'article 1 de l'Estatut estableix que les Canàries, com a expressió de la seva identitat, i per accedir a l'autogovern, es constitueixin en Comunitat Autònoma, que, d'acord amb l'article 2, comprèn els territoris insulars anunciats en aquest precepte. L'article 7 insisteix en això que les illes tindran una administració pròpia en forma de capítols, que continuaran regulant-se per la seva legislació específica. Al seu torn, l'article 22 disposa que les Canàries articulin l'organització territorial en set illes, i aquestes, al seu torn, en municipis, les institucions de govern local dels quals són, respectivament, els capítols insulars i els ajuntaments.

2. *Les relacions entre les Comunitats Autònomes i les diputacions*

Pel que fa a les relacions entre les Comunitats Autònomes i les diputacions, podem exposar breument els criteris següents:

a) La clau del sistema està en l'article 148, que reconeix la capacitat d'autogovern. Aquesta potestat té la primera concreció en la disposició organitzativa dels Estatuts, en què s'esbossa el model d'estructura administrativa.

b) Sense voler ser exhaustius, en fem la classificació següent:

— El silenci de l'articulació interna: l'Estatut es limita a reconèixer l'autoorganització i la competència en matèria de règim local, però no aporta cap fórmula d'articulació.

— Previsió d'una possible delegació de funcions a les diputacions. La Comunitat Autònoma funcionaria amb la seva pròpia organització administrativa o per mitjà de les corporacions locals.

— La transformació de les diputacions en agents dels poders centrals de les Comunitats Autònomes, que manquen d'administració perifèrica, amb la simplificació dels nivells administratius consegüent.

c) La complementarietat de les províncies i de les Comunitats Autònomes comporta l'atribució a aquestes darreres d'una funció de coordinació que es tradueix en l'emissió de directrius i la previsió de sistemes d'incidència per intervenir en el cas d'incompliment.

En l'àmbit de les Comunitats Autònomes s'ha regulat més detalladament l'articulació interna. Les possibilitats ofertes en els diversos Estatuts s'han materialitzat en un sistema de relacions interadministratives que vol resoldre els complexos problemes de l'exercici de competències i de prestació de serveis. L'interès d'aquesta qüestió està en el fet que s'evidencien els models seguits en la definició de l'organització administrativa dins la Comunitat.

A Andalusia, amb la llei 3/1983, de l'1 de juny, d'organització territorial de la Comunitat Autònoma, s'ha regulat l'articulació de competències entre els diversos ens territorials. Amb aquesta finalitat es fan servir les tècniques de la delegació o de l'assignació de competències per a la gestió ordinària de serveis. En els acords corresponents s'estableixen l'abast, la durada i les facultats de direcció i control, i la possibilitat de suspendre o de deixar sense efecte totes dues tècniques en diversos supòsits previstos en la llei.

Així mateix, per mitjà de la llei 7/1983, del 7 d'octubre, de descentralització territorial i col·laboració entre la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia i les entitats locals, s'hi ordena aquesta matèria. D'acord amb l'article 4, la Comunitat Autònoma podrà delegar competències a les corporacions locals, facultar-les per assumir la gestió ordinària dels serveis propis de l'Administració regional, utilitzar els òrgans i els mitjans dels ens locals per a la prestació de serveis autonòmics, formalitzar convenis, constituir ens de gestió públics o privats i col·laborar amb les entitats locals mitjançant diversos procediments, i correspondrà a la Comunitat Autònoma, si s'escau, de dictar di-

rectrius i de vigilar el compliment dels acords adoptats, amb la possibilitat de revocar la delegació en determinats supòsits (art. 10). D'una altra banda, per assegurar la coordinació entre els nivells administratius, la llei disposa la participació de les corporacions locals interessades en l'elaboració i la formació dels plans i programes territorials relatius al curs del territori i dels seus recursos (art. 6).

Quant a la Comunitat Valenciana, la llei 2/1983, de 4 d'octubre, ha declarat d'interès general comunitari les funcions pròpies de les diputacions provincials enunciatades en l'article 2, cosa que comporta que siguin coordinades per la Comunitat Autònoma. En conseqüència, el Consell de la Generalitat dicta les directrius oportunes que circumscriuen l'exercici de les competències de les diputacions i que aquestes han de complir obligatòriament (art. 12).

En conclusió, podem comprovar que, en el marc de la Constitució, s'ha avançat en una línia de profunda interrelació entre els nivells administratius. El fracàs de l'intent català de buidatge de les diputacions, desautoritzat pel Tribunal Constitucional, ha forçat la recerca de mecanismes de convivència i complementarietat entre les Comunitats Autònomes i les entitats locals. S'han evitat els compartiments estancs i s'ha mirat d'aprofitar els diversos graus administratius per estalviar una duplicació burocràtica costosa, les institucions comunes han conservat una capacitat de direcció i de coordinació que permet l'existència d'unes entitats locals actives dins un disseny unitari. A partir d'aquesta constatació de la comunicació i la comptabilitat entre les institucions autonòmiques i locals, passem ara a estudiar la regulació basca en aquesta matèria.

III. LA COORDINACIÓ EN L'ORDENAMENT JURÍDIC BASC

Una reflexió sobre la coordinació a la Comunitat Autònoma requereix disposar d'elements de judici normatius que permetin de controlar el nivell i el desenvolupament coordinatiu assolit. Per aconseguir el material suficient que permeti de formular en acabat una sèrie de proposicions que millorin el sistema, ens detindrem fonamentalment en els textos normatius més significatius a l'hora de regular les relacions institucionals internes de la Comunitat. Tal com passa sovint, el recurs, almenys literal, a la coordinació és molt habitual i la seva presència destacable en el camp semàntic, en els sectors més insospitats, tot i que l'ús que se'n faci divergeixi cada vegada. N'hi ha prou de recordar, a tall d'exemple, el decret 34/1983, del 8 de març, que configura els Centres de Coordinació Operativa, que són entesos per la representació jurídica de la Comunitat Autònoma en el conflicte positiu de competències 568/1983, tal com afirma el Tribunal Constitucional en la sentència 123/1984, del 18 de desembre, «com a centres de comunicacions i sistemes d'alarma generalitzada amb un equip d'ordinadors que serveixen per rebre crides d'auxili i transmetre-les als òrgans competents, coordinant-ne l'activitat mitjançant el subministrament d'informacions» (BOE, 11-I-1985, pàg. 15). Un cop afirmada, doncs, l'abundància normativa i assumida la polifacètica utilització, passem revista a l'Estatut d'Autonomia, a la LTH i a la llei del

concert econòmic, textos en què espigolarem el sentit de la coordinació i l'abast de la seva capacitat d'impulsar processos unitaris.

La primera menció de la coordinació apareix a l'Estatut, en l'article 10.16, referida a la investigació científica i tècnica en coordinació amb l'Estat, que serà concretada en la futura llei de la ciència. L'article 15 preveu l'organització i la creació de la institució del Defensor del Poble, que actuarà en coordinació amb la figura paral·lela d'àmbit estatal definida per l'article 54 de la Constitució i desenvolupada per la llei orgànica 3/1981, del 6 d'abril. Aquesta coordinació s'ha materialitzat en la regulació continguda en la llei 3/1985, del 27 de febrer, que crea i regula la institució de l'Ararteko. L'exigència de l'article 15 de l'Estatut i de l'article 12 de la llei orgànica 3/1981 és definida pels articles 9.3, 36 i 37. Els dos primers preceptes preveuen una actuació coordinadora mitjançant l'establiment d'acords «per fixar criteris d'actuacions conjuntes a fi de materialitzar la coordinació i la col·laboració entre totes dues institucions», que seran notificats al Parlament perquè els conegui i els aprovi. A més, en virtut de l'article 37, l'Ararteko pot demanar al Defensor del Poble que adopti certes iniciatives en els supòsits recollits en el dit precepte.

Per facilitar la coordinació entre la Policia Autònoma i els Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, l'article 17.4 de l'Estatut d'Autonomia preveu una Junta de Seguretat, a qui la Disposició Transitòria Quarta atribueix la determinació de certs aspectes relatius als Cossos de la Policia Autònoma.

El Delegat del Govern, previst per l'article 154 de la Constitució, dirigeix l'Administració civil de l'Estat i la coordina, d'acord amb l'article 23.2 de l'Estatut, amb l'Administració pròpia de la Comunitat Autònoma. La llei 17/1983, del 16 de novembre, estableix la possible creació d'una comissió, presidida pel delegat del govern, per facilitar la direcció de l'Administració civil de l'Estat. Per assegurar la coordinació amb l'Administració autònoma, el delegat del govern proporcionarà al Consell del Govern i a l'Assemblea Legislativa, per mitjà d'aquell, la informació que els calgui, i demanarà, per mitjà del president de la Comunitat Autònoma, la informació dels organismes de l'Administració autònoma que necessiti per complir les seves funcions (arts. 7 i 8).

Tocant als mitjans de comunicació social, es preveu una coordinació amb l'Estat pel que fa a l'execució del desenvolupament legislatiu. La Disposició Transitòria Sisena de l'Estatut concreta l'article 19.2, quan diu que la coordinació només s'aplicarà si l'Estat atribueix a la Comunitat Autònoma la utilització de canals nous de televisió de titularitat estatal. Aquesta coordinació s'ha traduït en la llei 46/1983, del 26 de desembre, en una sèrie de condicions imposades legalment que cal complir per accedir a la concessió del tercer canal, sens perjudici del desenvolupament reglamentari atribuït al govern.

L'article 41.2.6 de l'Estatut imposa als territoris històrics la subjecció del seu règim tributari a l'estructura general impositiva de l'Estat i a les normes d'harmonització fiscal, coordinació i col·laboració amb l'Estat recollides en la llei de concert i les que dicti al seu dia el Parlament Basc. Hi tornarem més endavant, quan revisem la llei de concert.

Finalment, l'article 45.2 disposa que el volum i les característiques del deute públic s'ajustaran a l'ordenació general de la política creditícia, en coordinació amb l'Estat. Com se sap, l'abast d'aquest precepte fou objecte de la sentència del Tribunal Constitucional 11/1984, del 2 de febrer, en la resolució del conflicte de competència 241/1982.

La LTH també conté moltes referències a la coordinació. L'article 2 basa les relacions entre les institucions comunes i els òrgans forals en els principis de solidaritat i col·laboració i imposa l'exercici de les competències de les Administracions basques d'acord amb els principis d'edificació i coordinació. En l'àmbit de les competències exclusives dels territoris històrics, es disposa l'aprovació d'un Pla General de Carreteres, que establirà determinades normes tècniques per coordinar les xarxes de carreteres. També corresponen a les institucions comunes, sens perjudici del respecte a les atribucions d'Àlaba, la legislació, el desenvolupament normatiu, l'alta inspecció, la planificació i la coordinació pel que fa als transports mecànics per carretera (art. 10). La coordinació és així mateix exigida per a l'exercici de l'activitat financera dels territoris històrics i del seu sector públic (art. 14.2). En virtut de l'article 14.3, s'estableix una coordinació entre els territoris històrics, que regularan, sense detriment del que disposa l'article 41.2.a) de l'Estatut, de manera uniforme, els elements substancials dels diversos impostos, obligació posposada a l'emancipació de la llei del Parlament, d'acord amb el que estableix la Disposició Transitòria Tercera, cosa que justifica l'atribució de la coordinació al Consell Basc de Finances Públiques, els acords del qual seran aprovats ulteriorment pels òrgans forals competents.

L'article 27.5 precisa l'abast de la coordinació de les operacions de crèdit dels territoris històrics, que resta reduït a la data, el termini, el tipus d'interès i els altres condicionaments econòmics.

El Consell Basc de Finances resta facultat per elaborar estudis i formular propostes al govern i a les disputacions en activitats del sector públic que, a parer del Consell, hagin de ser coordinades (art. 27.1.6).

Per fi, la LTH vol articular globalment totes les finances públiques, quan estableix la coordinació en determinats supòsits de les operacions de crèdit dels ens locals amb les dels territoris històrics i la política d'endeutament de la Comunitat Autònoma en el si del Consell Basc de Finances Públiques.

Finalment, la llei 12/1981, del 13 de maig, que aprova el concert econòmic, reitera en l'article 3 principis ja coneguts. Els sistemes tributaris dels territoris històrics s'ajustaran en relació amb l'Estat a la coordinació, l'harmonització i la col·laboració, segons les normes del concert, i en les relacions entre els territoris històrics seguiran els mateixos principis, segons la llei que emani del legislatiu autònom. Tot seguit es detalla l'abast dels principis d'harmonització i de col·laboració en relació amb l'Estat, en els articles 4 i 5, respectivament, però no es precisa el contingut de la coordinació entre el poder central i els òrgans forals.

La migrada existència de mecanismes de coordinació ha estat compensada parcialment i modestament en els decrets de transferència entre les institucions comunes i els diversos territoris històrics. Per mitjà d'aquesta via normativa s'han previst mesures que correlacionen totes dues instàncies en al-

gunes matèries pre evitar l'aïllament i el funcionament autònom de les institucions centrals i forals. Són múltiples, sens dubte, les observacions formulables respecte a les fórmules adoptades. Són sorprenents el procediment emprat, l'acord de voluntats dels participants, els material seleccionats. Sigui com vulgui, representa un primer esforç d'avanç en aquesta qüestió que, sens perjudici de les reserves que susciti, mereix de ser saludat positivament.

En dues transferències s'alludeix a la coordinació: en urbanisme i en transport per carretera.

Com ja és sabut, l'Estatut d'Autonomia inclou, en l'article 10.31, com a competència exclusiva de la Comunitat Autònoma l'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.

Per la seva banda, segons l'article 7.c) de la LTH corresponen als territoris històrics l'execució en matèria d'urbanisme, sens perjudici de la competència atribuïda per llei a altres ens públics i a òrgans urbanístics, les facultats d'iniciativa, redacció, execució, gestió, fiscalització i informació, com també la d'aprovació dels instruments de l'ordenació territorial i urbanística en desenvolupament de les determinacions del planejament de rang superior dins el seu àmbit d'aplicació. En virtut dels decrets 35, 44 i 54/1985, del 5 de març, s'aprova l'acord adoptat per la Comissió Mixta de Transferències Govern Base-Diputació Foral d'Alaba, Guipúscoa i Biscaia, respectivament. En l'annex s'hi especifica la distribució de facultats de les competències atribuïdes a la Comunitat Autònoma, que s'assignen al govern basc i a les institucions forals. L'apartat 13 prescriu la coordinació d'actuacions que imposa a les institucions forals i al govern basc la mútua obligació de trametre's, en el termini màxim d'un mes comptat de la publicació en el butlletí corresponent, un exemplar dels expedients resolta o, si s'escau, aprovats definitivament. En suma, l'abast de la coordinació es limita, en aquest cas, a un deure de mútua informació en matèria d'urbanisme.

També s'estableix en l'apartat A.1 de l'acord l'atribució al govern basc de la formulació, tramitació i aprovació dels plans directores territorials de coordinació, sens perjudici de la facultat de redacció i tramitació que pertoca a les diputacions provincials.

La delimitació de competències i facultats en matèria de transports per carretera té el primer punt de referència en els articles 10.32 i 12.9 de l'Estatut d'Autonomia. Per la seva banda, la LTH, en l'article 10, sanciona com a model a seguir el nivell de facultats de què gaudeix Alaba i atribueix a les institucions comunes les competències de legislació, desenvolupament normatiu, alta inspecció, planificació i coordinació en matèria de transports mecànics per carretera.

Aquesta matèria té un interès especial per al nostre estudi, donades les diverses possibilitats d'interès i de connexió en els nivells administratius. A primer cop d'ull es presenta com una oportunitat per verificar el grau de comprensió i d'utilització de les diverses tècniques previstes per l'article 10 de la LTH en una matèria d'indubtable transcendència per al desenvolupament econòmic.

Una lectura del llarg i prolix acord inclòs com a annex en els decrets 36, 47 i 57/1985, del 5 de març, referits respectivament als territoris històrics

d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia, permet d'arribar a algunes conclusions. En primer lloc, el govern basc es reserva la planificació general en el transport a la Comunitat, i correspon a les diputacions el desenvolupament de la planificació en els territoris històrics respectius. En segon lloc, només s'alludeix a la coordinació una vegada: el govern basc coordina la col·laboració amb les forces de vigilància en les campanyes programades d'inspecció, i les diputacions fan això mateix en relació amb les actuacions de les forces de vigilància en matèria de transports amb la inspecció de transports. Al seu torn, les diputacions mantindran un intercanvi informàtic amb el govern basc de dades estadístiques del transport. En tercer lloc, l'executiu autònom intervé en aquesta matèria dictant la normativa i adoptant resolucions en els continguts anunciats en l'annex. A les diputacions forals els pertocuen bàsicament els aspectes executius de la regulació del govern basc. Al nivell de desenvolupament assolit fins ara, i sense perjudici de reconèixer les àmplies possibilitats recollides per l'article 10 de la LTH, es pot afirmar el recurs predominant en matèria de transport a la planificació i a l'exercici de la potestat reglamentària, mentre que, segons el tenor literal de l'acord de la Comissió de Transferència, la coordinació es redueix a aspectes secundaris. El pes decisorí correspon a les institucions centrals, i la intervenció foral es limita a un paper subordinat de mera execució, tot i l'obertura prevista en el dit precepte.

Aquesta breu exposició ens ha permès de saber quin és l'estat de la qüestió a la Comunitat Autònoma. A la vista dels preceptes seleccionats, estem en condicions de formular algunes conclusions que serveixin de base a desenvolupaments posteriors. Als efectes de la nostra exposició destaquem especialment això que segueix:

a) L'adequació al principi de coordinació apareix enunciat en referència només a les competències respectives. En aquest sentit, donada la seva limitació evident, caldria recordar la pretensió més generalitzadora de l'article 53 de la llei de govern, que demana la coordinació entre els òrgans de l'Administració autònoma i la d'aquests, «en tot cas, amb els dels territoris històrics», un precepte que no ha tingut, doncs, el desenvolupament posterior necessari, perfectament integrable en la LTH.

b) Es constata el caràcter heterogeni i polivalent del terme coordinació. Tant pel sentit de l'article que la regula com pels desenvolupaments normatius posteriors, se'n comprova el divers significat referit a elements procedimentals, estructurals i continguts dispers. De vegades es redueix a un intercanvi d'informació, a l'elaboració de dissenys operatius, a la participació en òrgans creats expressament, etc.

c) Tot i la flexibilitat, i de vegades la inanitat, de la coordinació, reduïda a continguts inoperants, la legislació revisada mostra un caràcter aleatori. No es perceben, a primer cop d'ull, la causa de la seva exigència en algunes matèries i competències ni la seva inexistència en altres, que potser necessiten com aquelles la coordinació. Fins i tot podríem dir que tampoc no afecta les competències o matèries més significatives, amb la qual cosa s'agreuja la connotació arbitrària damunt apuntada.

d) L'Estatut d'Autonomia, com a norma institucional bàsica, configura uns territoris històrics rellevants (que reben en virtut de la LTH) dotats d'importants competències. Malgrat el caràcter integrat de la Comunitat Autònoma, de la correlació indispensable i permanent entre les esferes autonòmiques i forals, no es preveu un corrent de fluxos coordinadors intracomunitaris. En el ràpid repàs que n'hem fet es percep una preocupació per implantar aquestes tècniques quan intervé el poder central. La presència de l'Estat com a interlocutor de les Administracions públiques basques genera la proliferació, amb un sentit i un abast diferents, de previsions de coordinació. Tant la Constitució com l'Estatut d'Autonomia contenen aquesta articulació en relació amb la Comunitat Autònoma i els territoris històrics. Tanmateix, quan cal afrontar la comunicació interna, aleshores disminueixen la magnitud i la intensitat de la coordinació, que es limita als supòsits normatius damunt indicats. Ens trobem, doncs, davant un cert desequilibri que suscita no pas pocs interrogants. Les tècniques emprades per a la connexió i la col·laboració amb els poders estatals sembla que són difícilment suportables dins la Comunitat Autònoma. Les escasses referències, fins i tot en un text normatiu tan susceptible de contenir aquestes precisions com ho és la LTH, avalen la hipòtesi d'una relativa incomunicació institucional i d'una preferència per la via fàctica, seu, sens dubte, d'acords més fàcils, però també un sistema apte per a blocatges insuperables.

A aquestes altures una situació així no és pas satisfactòria vist des d'un punt de vista lògic, polític i institucional. D'aquí ve la necessitat d'extreure els elements normatius de l'ordenament jurídic que impulsin una política del dret orientada a emplenar les llacunes existents. És urgent la tasca de completar el disseny institucional que tanca el cercle relacional intern, i de superar les dificultats, les resistències i les reserves per mitjà d'un model que no perjudiqui els interessos sancionats institucionalment. Això ens obliga, per avançar en la nostra exposició, a subratllar alguns aspectes, com a instrumental conceptual capaç de sostenir les conclusions que sobre la coordinació i la instrumentació basques avançarem en aquest treball.

IV. BASES PER A LA COORDINACIÓ EN LA COMUNITAT AUTÒNOMA DEL PAÍS BASC

1. *Comunitat Autònoma i territoris històrics*

Per estudiar el problema de la coordinació, comencem analitzant l'entitat dels subjectes que participen en la coordinació. Aquesta haurà de ser establerta entre els que tenen la màxima representació política i institucional i les diverses entitats amb relleu i significació interna perquè la seva activitat hagi de ser coordinada amb la de les institucions comunes. Fins ara hem tingut ocasió de comprovar el tractament atorgat a les diputacions provincials en els Estatuts d'altres Comunitats Autònomes. Tot seguit repassarem els altres característics de la regulació de l'Estatut basc.

Pel que fa a les institucions comunes, la normativa estatutària no presenta cap novetat destacable. Cal, però, subratllar com a elements útils per a desenvolupaments posteriors la titularitat exclusiva de la potestat legislativa, amb totes les conseqüències quant al significat del principi de legalitat en la Comunitat Autònoma, la tutela que els correspon en els interessos generals o comunitaris. I, per fi, l'atribució com a competència exclusiva de la promoció, desenvolupament econòmic i planificació de l'activitat econòmica en el marc de l'ordenació general en l'economia (art. 10.25), que tindria la traducció corresponent en les aportacions de les diputacions forals, d'acord amb l'article 22.3 de la LTH. En síntesi, i en coherència amb l'esquema institucional, es configura una organització que concentra en les institucions comunes l'adopció de les decisions capitals, que, en la forma jurídica legal, s'imposen en l'àmbit territorial al qual s'apliquen. Dins aquesta organització es destaca la centralitat reconeguda al Parlament, concepte que ens conformem només a apuntar.

Els elements nous apareixen, però, en els altres subjectes de la coordinació. A l'hora de fer referència al règim jurídic dels territoris històrics destaquem el caràcter essencial que tenen al si de la Comunitat Autònoma, que es manifesta en els aspectes següents:

a) En la inclusió al títol preliminar no com a suport material i límit geogràfic, sinó com a reconeixement de la seva substantivitat, que es tradueix, d'una banda, en la conservació i actualització de la seva organització i de les seves institucions privatives, i, de l'altra, en la integració equilibrada que es manifesta en el repartiment d'inspiració federal de la representació política. L'autonomia garantida per la Constitució resta així definida i protegida addicionalment. No solament es consagra l'existència de la província, sinó que a més s'eleva al límit de la Comunitat Autònoma uns continguts que no li són disponibles. D'acord amb els articles 3 i 37, s'han de tutelar determinats aspectes que contribueixen a dotar d'un relleu especial l'articulació interna de la Comunitat.

b) En el fet que l'article 47 regula de forma diferenciada una possible reforma de l'Estatut que, per la seva importància menor, és susceptible d'un procediment més simplificat. En aquest sentit es recorre a una tramitació més reduïda quan «tingui per objecte una mera alteració de l'organització dels poders i no afecti les relacions de la Comunitat Autònoma amb l'Estat o els règims forals privatius dels territoris històrics». Aquesta cautela significa enunciar elements que individualitzen l'Estatut fins al punt de constituir continguts que li són substancials.

Aquesta importància continua en la sèrie de consultes que cal emprendre per confirmar l'entitat del projecte de reforma. La confirmació de la inoïtat del text no s'obté de l'emissió de parers de les juntes generals i de les Corts generals, l'opinió de les quals té efectes paralitzants, per tal com obstrueix el procés, interromp els tràmits i obliga a seguir el procediment, si s'escau, més complicat.

c) En la inclusió dels territoris històrics dins el títol II de l'Estatut

d'Autonomia, referit als poders del País Basc. Tot i l'ambigüitat del terme, perquè inclou la regulació del poder judicial de caràcter estatal, la situació dins l'Estatut denota la importància reconeguda. Aquesta significació apareix sancionada en l'article 24.2 i reiterada en l'article 39, que regula els conflictes de competència que correspon de decidir a una comissió arbitral presidida pel president del Tribunal Superior. Una demostració fefaent d'aquesta importància apareix recollida en l'article 7.4., que atribueix iniciativa legislativa a les institucions representatives dels territoris.

Aquesta regulació mereix un comentari addicional, perquè significa una reproducció interna de processos estatals amb la crisi consegüent, no pas exempta de conseqüències importants, de conceptes bàsics de la teoria jurídica de l'Estat.

La normativa estatutària es pot comprendre més bé a la llum de les teoritzacions fetes a Itàlia per Modugno i Silvestri, que constaten les modificacions aportades per l'Estat regional. La superació de la interpretació reductiva del poder per la proliferació de nous poders dins l'ordenament jurídic i fora produeix l'aparició de diversos problemes. La multiplicació dels centres de decisió genera una tendència centrífuga, de satisfacció i privilegi de les demandes que s'hi originen, en detriment de la concepció unitària liberal del poder, i de recerca continuada de més protagonisme, no fàcilment reconduïble a activitats preparatòries, i una tendència centripeta, d'implantació de mecanismes que mantinguin la unitat formal i material. L'explosió de la diversitat, la riquesa de matisos, la defensa de la peculiaritat s'imbriquen en una recomposició que no pot faltar, feta seguint processos allunyats dels esquemes vuitcentistes d'unitat i jerarquia del poder. D'aquesta forma s'acull la concepció d'una pluralitat de centres de poder que es contraposen i que col·laboren, participant en l'exercici de les funcions jurídiques, contribuint a una relació de complementarietat, de conflicte i tot, en la determinació de la voluntat pública. De la sentència núm. 69 del 1978 de la Cort constitucional italiana es pot extreure la conclusió que aquesta formulació, que incorpora una concepció de l'estructura i organització del poder, s'adreça no solament a afavorir una participació externa, sinó a contribuir a la creació d'instruments d'intervenció d'equilibri institucional per tal d'aconseguir els fins institucionals.

d) En el fet que les competències d'ordre financer atribuïdes als territoris històrics acreixen la magnitud de l'autonomia garantida constitucionalment. Els articles 41 i 42, amb la ruptura de la connexió entre la capacitat contributiva i la capacitat de despesa, les aportacions de les diputacions a les despeses pressupostàries, assenten unes bases que han tingut una traducció en la LTH i en la llei de concert, en què s'estableixen processos concertats per a l'establiment de les quantitats transferides.

Aquestes breus consideracions ens permeten de situar-nos adequadament davant els subjectes de la coordinació. Els territoris històrics es troben consolidats com a unitats interiors que no es dissolen en el si de la Comunitat Autònoma. I els perfils amb què han estat dotades aquelles organitzacions territorials no poden sinó condicionar la articulació interna i incidir en les posicions

respectives en els mecanismes coordinadors. Sigui com vulgui, precisament per la implantació de tècniques que afavoreixin processos unitaris, sens perjudici de la pretensió de l'Estatut de conformar en tots dos extrems de la relació una capacitat decisòria.

2. *La coordinació en la doctrina del Tribunal Constitucional*

El recurs freqüent, i quasi abusiu, del legislador i de l'Administració a la coordinació ha suscitat no pas poques sorpreses i desconcerts en l'aspecte doctrinal i interpretatiu. La resolució de les dificultats polítiques i tècniques, el desblocatge de les situacions o la superació de posicions tancades i de desacords amb la menció de la coordinació han constituït un expedient gastat. No ens ha de sorprendre, doncs, que el resultat no sigui òptim i que la utilització del terme no es faci sempre d'una forma coincident. Tot i haver aparegut ja fa temps, no s'ha arribat a fer-ne una teorització capaç de posar ordre en aquesta matèria intricada. La manca d'una teoria general, idònia per guiar, almenys orientar, l'exercici de la portada legislativa i reglamentària n'ha aforit un ús indiscriminat, si no desenraonat, que ha contribuït en gran manera a augmentar els desconcerts de tota mena, en una suma combinada de perplexitats, de què són responsables tant la doctrina com els productors de normes jurídiques. La proliferació obstaculitza considerablement la reducció a unitat de la coordinació i impedeix l'aplicació generalitzada dels sentits atorgats per la norma en els seus punts concrets a altres esferes, també sotmeses a la coordinació. D'aquí ve que la contemplació i l'anàlisi sectorial d'una coordinació específica sigui, generalment, vàlida nomé per al punt estudiat i que serveixi de guia remota per fer-ne l'aplicació a altres esferes. Aquestes premisses permeten de comprendre la diferència de resultats pel que fa a la relació entre els subjectes, la qualificació jurídica de la coordinació, la naturalesa vinculant, la forma, el contingut, els mitjans de control, etc. N'hi ha prou d'esmentar, com a exemple paradigmàtic, la inusitada enumeració de sentits identificats per Blanco de Tella, que evidencia com és de difícil el trànsit per la coordinació.

Aquesta vegada no ens entretindrem en disquisicions doctrinals. Hi ha altres dades que mereixen més atenció. La jurisprudència constitucional, en resoldre els conflictes de competències, ha contribuït a aclarir més aquesta qüestió en el nostre ordenament. Exposarem, doncs, en primer lloc, la construcció que la Cort Constitucional ha anat desgranant en diverses sentències.

Per al nostre punt d'estudi continua essent capital la sentència 32/1983, del 28 d'abril. Segons el parer de l'Alta Cort, la coordinació cerca d'integrar la diversitat en el sistema. D'aquesta premissa general deriva que no es pot identificar la coordinació amb la fixació de bases, que cal diferenciar la coordinació de l'alta inspecció i que la coordinació no pot expropiar les competències del coordinat. En aquesta sentència es pot llegir que «la coordinació ha de ser entesa com la fixació de mitjans i de sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'acció conjunta de les autoritats territorials estatals i comunitàries

en l'exercici de les competències respectives de tal manera que s'assoleixi la integració d'actes parcials en la globalitat del sistema sanitari». Aquesta doctrina fou confirmada en la sentència ulterior 42/1983, del 20 de maig, dictada per a la resolució d'un conflicte de competència que també tractava sobre matèria sanitària.

A la definició formulada en les dues sentències esmentades, el Tribunal Constitucional hi ha afegit posteriorment alguns matisos i desenvolupaments de la doctrina primitiva. La sentència 71/1983, del 29 de juliol (BOE, 18/8/83), reconeix la possibilitat que la legislació bàsica estableixi normes «per coordinar que la Comunitat Autònoma dugui el catàleg amb la deguda informació a l'Estat sobre les seves dades, com també les normes a què s'ha d'ajustar aquella acció o qualssevol altres que tinguin el caràcter de bàsiques i serveixin per als dits fins de coordinació i cooperació». En un to descriptiu, el Tribunal Constitucional recorda en la coneguda sentència 76/1983, del 5 d'agost, la competència estatal de la coordinació reconeguda en diversos preceptes constitucionals, per la qual cosa l'abast dels acords dels òrgans coordinadors serà el corresponent a l'exercici de les competències. Més interès té la sentència 11/1984, del 2 de febrer, en què reconeix que la integració de la diversitat en la unitat «exigeix l'adopció de les mesures necessàries i suficients per assegurar aquesta integració». La coordinació, en aquest cas en matèria financera, no es redueix simplement a l'emissió d'informes no vinculants, sinó que requereix tècniques més vinculants, l'una de les quals és l'autorització de l'emissió, fundada en l'article 14.3 de la LOFCA, que encaixa perfectament amb la coordinació atribuïda a l'Estat.

Són innegables tant l'interès dels pronunciaments com la generalitat de les sentències. Al nostre parer, els avenços de la jurisprudència constitucional es concreten en el respecte a la titularitat de les competències en l'explicitació de la idea general de la coordinació, el caràcter implícit d'aquesta connex a la legislació bàsica i la forma polifacètica que pot revestir en el sentit de recórrer a tots els instruments idonis per assolir el resultat perseguit, cosa que impedeix qualsevol mena de reclusió. De tota manera, la tècnica de resolució de casos concrets facilita de vegades fórmules obertes que permeten una intervenció excessiva. D'aquí ve la necessitat d'aprofundir molts aspectes que destriïn més nítidament els contorns de la coordinació.

3. *L'estructura de la coordinació*

Com ja és sabut, una preocupació mal entesa per desordre de la construcció de l'Estat de les Autonomies originà el projecte de la LOHAPA, que, després de la depuració del Tribunal Constitucional, desembocà en la llei del procés autonòmic. Amb aquest text s'intensifiquen els contactes entre els diversos nivells de l'Administració. En l'àmbit que ara ens interessa, s'hi recullen les tècniques de la delegació i transferència i gestió de serveis, i s'hi disposen les fórmules de direcció i control. D'una altra banda, l'article 7 preveu la possible coordinació en els supòsits de competències concurrents de les diputacions i de les Comunitats Autònomes, a més a més d'aquells supò-

sits previstos per llei, i menciona la unió sense integració dels respectius presupostos. És a dir, aporta un fonament genèric, per bé que la materialització va a càrrec de les parts.

No hi ha dubte que cal esperar la llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, per disposar de dades normatives que permetin d'avançar amb seguretat. Sens perjudici dels desenvolupaments oportuns, aquesta llei posa ordre en un aspecte que tanta polèmica ha generat en la doctrina. Crec que ja estem en condicions de traçar els perfils generals que enquadrin la coordinació. Certament que en aquesta llei hi ha diversos mecanismes que permeten una relació ordenada i una capacitat de direcció en el sentit de proporcionar a les institucions comunes ressorts aptes per a una complementaritat i una vigilància dins un esquema d'actuació. Centrant-nos en la nostra qüestió, l'article 37 permet la delegació de les competències de la Comunitat Autònoma a les diputacions i l'assignació a aquestes de la gestió ordinària de serveis propis. Com és lògic, en tots dos casos l'Administració autònoma dirigeix, controla, dicta instruccions, demana informació, formula requeriments i arriba, en el supòsit d'incompliment de les diverses obligacions, a la revocació i a la substitució (art. 27). Però, sens perjudici de reconèixer la importància d'aquestes tècniques, dedicarem ara l'atenció a la coordinació, basant-nos en l'articulat de la llei i en la doctrina i jurisprudència constitucional espanyola i italiana. En concret, en moltes sentències (esmento només les més significatives: núm. 39 del 1971, núms. 138 i 140 del 1972, núm. 191 del 1972, núm. 150 del 1982, i núms. 307 i 340 del 1983), la Cort Constitucional italiana ha elaborat una doctrina de la funció estatal d'«indirizzo e coordinamento» que conté molts suggeriments aprofitables.

a) Fonament de la coordinació

La Constitució, en l'article 155.1, alludeix a l'interès general d'Espanya. Tot i que no hi ha mencions d'aquesta mena en l'Estatut d'Autonomia, és obvi que es pot reconèixer l'existència d'un interès general de la Comunitat Autònoma que ha de gaudir de primàcia i per a la salvaguarda i realització del qual s'han d'adoptar les mesures pertinents i dotar de les atribucions corresponents els òrgans encarregats de tutelar-lo.

En la coneguda sentència del 2 de febrer de 1984 el Tribunal Constitucional expressa la necessitat de reconèixer una posició de superioritat de l'Estat «com una conseqüència del principi d'unitat i de la supremàcia de l'interès de la nació». Semblantment, la Cort italiana, en la sentència núm. 39 del 1971, apel·lava a la prevalença de les exigències unitàries de la nació per justificar la funció d'«indirizzo e coordinamento».

Crec que una argumentació semblant és aplicable dins la Comunitat Autònoma. Elements històrics, culturals, econòmics, polítics i socials permeten d'afirmar l'existència d'un interès que ha de ser salvaguardat i a la supervivència del qual cal orientar tots els esforços, ordenats amb l'exercici d'instruments jurídics conseqüents.

Aquest plantejament es troba subjacent en la LRBRL, que en molts articles reconeix l'existència d'un interès en correspondència amb els nivells d'Ad-

ministració. Així l'article 10.2 admet la possibilitat d'una transcendència dels interessos propis de les entitats locals que pot condicionar d'una manera important els de les altres Administracions públiques. L'article 59.1 adopta com a òptica d'intervenció els interessos generals o comunitaris que han de proporcionar el criteri que regeixi les relacions interadministratives. Acceptada la coexistència d'interès, cal emprendre una compaginació lògica, jurídica i política, que no crec pas que susciti problemes, atesa la necessària preeminència que correspon als interessos de la Comunitat Autònoma.

D'una altra banda, com ja hem recordat abans, cal no oblidar que l'Estatut atribueix a la Comunitat Autònoma una competència exclusiva de programació, de què deriva naturalment l'ordenació de mitjans materials i personals cap als fins establerts, la direcció de les Administracions públiques en el sentit dels objectius assenyalats i la disposició dels recursos tècnics i emanació de directrius que orienten l'activitat pública en les línies traçades, cosa que requereix una tasca de coordinació constant.

Aquest plantejament general es col·loca equidistantment de les posicions d'indiferència i d'expropiació, perquè dissenya un fonament racional, amb cobertura legal, que facilita la direcció sense asfíxies, que traça un marc general que pot emparar les competències d'altres ens i evitar els excessos i les disfuncionalitats. És a dir, es col·loca en un nivell superior i no esgota pas la capacitat de les entitats locals.

Ja hem indicat abans el fonament jurídic de la coordinació. La llei, basant-se en aquesta concepció, incorpora addicionalment la causa de la coordinació. L'article 10.2 exposa la causa pròxima del recurs a la coordinació. El supòsit seria la transcendència de l'interès propi de les entitats locals que produiria la incidència o el condicionament dels interessos de l'Administració autònoma quan es produís la concurrència o la complementació amb els d'aquesta. Només en aquesta hipòtesi, si no es resol la convivència d'interessos per un altre procediment, es podria acudir a la coordinació. I a una situació similar al·ludeix també l'article 62 quan preveu una difícil separació de facultats decisòries.

b) La forma de la coordinació

Les relacions interadministratives revesteixen en la legislació local formes molt diverses. En primer lloc, contenen fórmules concertades de col·laboració. En els convenis o consorcis subscrits es fixarà la cooperació econòmica, tècnica i administrativa (art. 57), una possibilitat ja recollida també en l'article 5 de la LTH. En segon lloc, autoritza la creació d'òrgans de coordinació deliberants, de caire general o sectorial, d'àmbit autonòmic o provincial i d'una comissió territorial per assegurar la col·laboració en matèria d'inversions i de prestació de serveis. En tercer lloc, en l'article 59.1 preveu una coordinació en determinades condicions. Tot seguit analitzem aquest supòsit.

La Constitució preveu en abstracte la coordinació de diverses matèries. D'aquesta manera permet una intervenció indelimitada que, a judici del Tribunal Constitucional, adquireix sentit en el context del precepte en què es troba i que recorre a tots els instruments tècnics necessaris per assegurar els resultats. Fins i tot, tal com ja hem pogut comprovar, es considerava implícita

en la legislació bàsica, amb què es venia a prescindir d'una referència legal concreta prèvia.

Aquest plantejament ja no té acolliment a Itàlia. La superació de les primeres incerteses i els riscos d'una excessiva obertura feren que la Cort italiana exigís una base legal precisa i que rebutgés les autoritzacions genèriques de coordinació. La sentència núm. 150 del 1982, seguint la tesi de Zagrebelsky, considerà insuficient l'existència de normes en blanc i reclamà la presència d'ulteriors regulacions legislatives vinculants de l'acció del govern per acceptar la coordinació estatal.

La LRBRL és subscripta en aquesta perspectiva. Les lleis de l'Estat o de les Comunitats Autònomes poden atorgar al govern respectiu la possibilitat de coordinar l'activitat de l'Administració local i, si s'escau, de les diputacions provincials. Es constata sense dificultat l'avanç fet. Ja no n'hi ha prou amb la referència genèrica o l'admissió implícita de la coordinació, perquè aquesta ha de ser explicitada en l'articulat.

Però, a més, l'article 59.2 imposa tres requisits. Es considera insuficient la menció concreta de la coordinació i es compon el respecte al principi de legalitat substancial. La previsió coordinadora, tal com ja fou avançada a Itàlia per la Cort constitucional, es complementa amb la fidelitat als continguts legals. Hi ha una reserva de llei pel que fa als perfils de la coordinació perquè caldrà determinar «amb el grau suficient de detall les condicions i els límits i el control de la coordinació». Per tant, hem passat de la legalitat formal de la LPA a la legalitat substancial de la LRBRL.

L'article 59.1 aporta altres dades d'interès. Primerament delimita el significat de la coordinació. Tant l'Estat com la Comunitat Autònoma disposen de potestat legislativa per harmonitzar l'activitat administrativa. Amb les lleis d'harmonització, la legislació bàsica o les lleis de programació es pot assolir la conciliació respectuosa dels interessos en joc. Però la coordinació, com a tal, resta al marge de la llei i el seu exercici es fa per vies administratives.

Segonament, estableix una forma general d'exercici. La seva concreció es fa amb plans sectorials en relació amb una matèria, un servei o una competència determinats. Això vol dir que la coordinació adquireix un caràcter global i integrat que elimina incidències contínues o disperses, i a més ha de ser funcional als objectius marcats.

Una altra qüestió diferent és l'articulació tècnica de la coordinació. El Tribunal Constitucional acceptà l'autorització i alludí genèricament a l'adopció «de les mesures administratives necessàries i suficients». En aquesta perspectiva és evident que no és possible cap eliminació *a priori* de mesures, i que pot tenir un lloc preminent l'emanació de directrius. Tot plegat sens perjudici del dictat de l'article 2, que vol garantir les competències locals.

Tercerament, del context normatiu deriva que la coordinació ha de tenir un caire general, no puntual ni primifilat. El respecte, tantes vegades reiterat, de la competència local rebutja una determinació singular i orientada a un subjecte concret de la coordinació.

c) Subjectes de la coordinació

En la relació de coordinació hi ha el subjecte coordinador i el subjecte coordinat, i normalment correspon al primer una posició de direcció. En el nostre cas és evident, en funció del que hem exposat, que la coordinació correspon a l'Administració autònoma respecte a la local.

Però la mateixa llei resol encertadament la titularitat de la coordinació quan estableix un triangle participatiu i potencia esquemes de caire parlamentari.

Inicialment la previsió coordinadora neix de la voluntat parlamentària que dota d'identitat la coordinació quan en defineix els perfils. Però la seva funció no s'esgota en la regulació, sinó que a més es reserva el control de la coordinació segons les normes que cregui oportunes.

Pertoca al govern nacional o autònom, de forma seqüencial, de desenvolupar la coordinació. D'aquesta afirmació s'infereix que els plans sectorials corresponents són atribuïts a l'òrgan suprem de l'Administració, i que no hi ha delegacions o substitucions. Amb aquesta atribució es fixa la responsabilitat jurídica i s'assegura la responsabilitat política, que serà exigida, si s'escau, per l'assemblea legislativa.

Certament, en seu doctrinal, han proliferat les propostes de seus de coordinació. Així, en altres, s'apuntava la conveniència que, en certs nivells, s'instituís una conferència de presidents, suggeriment que va ser refusat perquè hom considerava que diluïa la responsabilitat política, ja que trasllada la presa de decisió a instàncies inadequades.

Un altre punt diferent és l'aparició de nous òrgans en l'articulació de la coordinació. Pertoca al govern d'arbitrar models procedimentals i organitzatius aptes per aconseguir els objectius legals. En aquesta fase posterior pot atorgar protagonisme a individus i a entitats que encaixin amb la finalitat coordinadora. En aquest sentit recordo, a tall d'exemple paral·lel, les conferències sectorials de l'article 4 de la LPA, fórmules susceptibles d'aplicació sota la responsabilitat del govern.

Finalment, cal fer esment de les entitats locals sotmeses a la coordinació. La virtualitat de la llei de bases està en el fet que treu les Administracions locals de la seva passivitat, perquè imposa la seva presència en els procediments i l'organització. Els articles 2.58, 59 i 62 prescriuen la participació necessària en la formulació i aprovació dels instruments de planificació i dels plans sectorials amb la finalitat de conjuntar adequadament els interessos públics implicats. Això significa la inserció en els procediments interns i la conservació de la capacitat representativa dels interessos peculiars en les seus de coordinació dins un procés enriquit pel respecte a la pluralitat. En síntesi, la llei aprova de combinar conjuntament la coordinació formal i la material, que s'haurà de produir de manera natural en les formes organitzatives de la coordinació.

d) Efectes de la coordinació

Com ha sostingut bé el Tribunal Constitucional, la coordinació té un caràcter vinculant integrador en processos unitaris i no es pot resoldre en l'e-

missió d'informes i opinions preses a benefici d'inventari. Cal subratllar diversos aspectes en aquest sentit:

- El contingut de la coordinació pot versar sobre obligacions de fer, de no fer o de no actuar diversament.
- El caràcter vinculant de la coordinació concreta resta a compte de la forma que adopti en la seva emanació.
- A més de la necessària adequació al contingut de la coordinació, es produeix l'efecte reflex de l'article 59 en virtut del qual les facultats de programació, planificació o ordenació dels serveis o d'activitats de les competències de les entitats locals s'han d'ajustar als plans sectorials.
- La redefinició de les competències que adquireixen una elasticitat i modulació provocada per l'exercici de la tècnica coordinadora.

Una qüestió diferent és la posició que es pot produir entre la normativa de coordinació i les normes dictades abans pels òrgans forals competents. Aquest punt va ser suscitat a Itàlia arran de la tesi jurisprudencial que sostenia la vinculació del legislador regional a la coordinació administrativa estatal que significava, ben clarament, una modificació del sistema de fonts i una preeminència de l'acte administratiu sobre la llei regional, una doctrina que originà un viu debat jurídic davant les alarmants conseqüències derivades de la sentència de la Cort.

Un cop afirmada de forma incontestable la inexistència de potestat legislativa foral, el problema no té tanta importància en la Comunitat Autònoma. De totes maneres, el reconeixement de competències exclusives i de la jerarquia de normes forals (arts. 7 i 8 de la LTH) pot ser una font de conflicte que caldria prevenir en el procediment i l'organització. Sigui com vulgui, la virtualitat dels preceptes legals i l'atenció al fonament i causa de la coordinació reivindiquen l'obligatorietat del que ha estat dictat perquè es compleixi i, doncs, la supremacia sobre les normes forals, quan els plans corresponents respectin els límits i les condicions establerts. Només cal esperar que un ús adequat de la competència coordinadora exclouï els abusos i les desviacions.

e) Control de la coordinació

El caràcter jurídic de la coordinació comporta l'exigència de mecanismes que n'assegurin l'incompliment. Com que la coordinació defineix l'abast de les competències, aquella esdevé un paràmetre que fonamenta possibles impugnacions dels actes i acords que desconeixen les obligacions establertes en els plans sectorials.

Tal com ja hem indicat, el quadre dels controls és molt ampli perquè fins i tot s'endinsa en el terreny polític per mitjà de la vigilància parlamentària de l'exercici de la coordinació.

D'una altra banda, les relacions interadministratives són subjectes al règim general del control jurisdiccional, complementat amb algunes previsions disposades per a situacions delicades. Tal com diu l'article 66, quan els actes

i els acords de les entitats locals, no s'ajustin al contingut i a l'exercici de les facultats de les seves competències i interfereixin les pròpies de l'Estat o de les Comunitats Autònomes, aquests els podran impugnar, sense requeriment previ, davant la jurisdicció contenciosa administrativa, precisant les lesions o desviacions competencials i les normes incomplertes, amb possibilitat de demanar la suspensió de l'acte o l'acord.

Només quan s'atenti greument contra l'interès general d'Espanya, el delegat del govern podrà suspendre, un cop fet el requeriment, els actes i acords, i haurà de protegir l'interès a realitzar la impugnació corresponent.

Resta pendent com a llacuna el problema de la inactivitat, perquè fins ara hem revisat simplement els actes o els acords pel que fa a «fer». Aquesta qüestió no es resol adequadament, ja que només en certes situacions es pot reaccionar contra la generalització administrativa. S'ha de produir, segons l'article 60, un incompliment d'obligacions imposades per la llei que afecti les competències de l'Administració de l'Estat o de la Comunitat perquè aquestes puguin procedir, dins les seves competències i un cop fet el requeriment, a substituir a càrrec seu les entitats locals. En el supòsit extrem que, en la matèria que estudiem, s'arribés a l'incompliment de les obligacions constitucionals, amb perjudici greu de l'interès general, el consell de ministres, seguint un procediment dissenyat per l'article 61, podrà dissoldre els òrgans de les corporacions locals.

Al País Basc es disposa a més d'altres instruments. Em refereixo, en concret, a les comissions arbitralistes previstes per l'article 39 de l'Estatut, que decideix sobre els conflictes de competència suscitats entre les institucions comunes i les dels territoris històrics. Per aquesta via, encara no perfilada, perquè el Parlament basc encara no l'ha regulada, es podria assegurar de forma consensuada el respecte a la coordinació sense cap necessitat de judicialitzar les divergències administratives.

D'una altra banda, la llei conté previsions que contribueixen parcialment a remeiar la indefensió de les entitats locals. Des de fa ja bastant temps la doctrina ha denunciat els riscos que corrien les entitats locals per possibles excessos de les Comunitats Autònomes i ha propugnat la creació, en l'àmbit comunitari, d'un òrgan paral·lel al Tribunal Constitucional que revisi l'adequació Estatut-llei comunitària. La manca de fonament legal ha impedit que reeixissin aquestes iniciatives i que es confiés en la tasca d'advertència dels consells consultius.

Doncs bé, la llei amplia les possibilitats de defensa. Per mitjà d'un procediment complicat, les entitats locals poden exposar jurídicament el desacord amb la legislació estatal o autonòmica que lesioni l'autonomia constitucionalment garantida. A elles correspon d'instar a la Comisión Nacional de la Administración Local la presentació davant els òrgans legitimats d'una sol·licitud d'impugnació de les lleis davant el Tribunal Constitucional. La manca de legitimitat de les entitats locals obliga a aquesta complicada tramitació, que, per bé que insuficient, contribueix a paliar la indefensió en què es trobaven fins a la publicació de la llei.

V. CONCLUSIÓ

En aquestes línies hem intentat exposar els múltiples mecanismes jurídics que permeten de conviure, de manera satisfactòria, la unitat i la diversitat, sense sacrificis, però amb concessions. En aquest sentit, la llei articula mesures la correcta utilització de les quals pot dissoldre o atenuar els dubtes i els recels d'una possible coexistència no caòtica de la pluralitat. Potser d'ara endavant la qüestió que ens ocupa perdrà alguns dels components més polèmics i caldrà avançar en una reflexió de l'articulació dels interessos en joc. Sens perjudici del debat polític-jurídic, caldria incrementar les aportacions tècniques que facin viable el propòsit fonamental d'un desenvolupament comú sense anul·lacions.

Però per assolir tot això cal un desenvolupament complementari. D'una banda, vull recuperar les valoracions exposades de la importància dels territoris històrics. La participació exigida per la llei de les entitats locals ha d'adquirir en el nostre context un caràcter específic, en harmonia amb l'entitat indicada. Només una comprensió exacta d'aquesta dimensió permetrà, d'acord amb l'ordenament jurídic, una harmonia d'interessos. Per a això caldria fer servir totes les possibilitats de participació tant al nivell procedimental com a l'estructural, que assegurin l'audiència i la defensa d'interessos. Els suggeriments italians poden ser estudiats amb atenció. Al capdavall només es tracta de sintonitzar amb un plantejament de la democràcia assentat en la nostra problemàtica contemporània, i de conjugar representacions polítiques amb un fonament semblant, la seva derivació popular.

D'una altra banda, no ens passa desapercebut el caràcter potestatiu de la coordinació. Per això cal instar a l'articulació de les mesures de coordinació per un doble motiu. En primer lloc, perquè poden ser un expedient vàlid d'interpretació d'interessos. En segon lloc, i sobretot, per la racionalitat en què s'insereix, pel caràcter global que presideix les relacions administratives.

Però el compliment d'aquestes exigències ens mena a un nivell diferent que anunciava abans. No és pas atractiva, tot i que s'hi ha avançat, una suma de coordinacions sectorials no inscrita en un disseny general de l'Administració pública basca, dins la qual la coordinació ha d'assolir un sentit i un desenvolupament plens.

Per bé que la nostra atenció s'ha concentrat bàsicament en les relacions institucionals comunes i forals, convé aixecar el punt de mira i contemplar conjuntament tots els nivells administratius, el municipal inclòs. A hores d'ara és insuficient de tendir a la construcció d'Administracions unitàries, separades i en compartiments estancs. La programació sectorial comporta, perquè sigui plenament eficaç, l'adopció d'un esquema de concentració integrada que, superant l'estret criteri dels interessos propis, tendeixi a aconseguir la disfunció de sectors homogenis d'actualitat als quals correspon una sèrie de competències i de funcions distribuïdes segons un esquema que permet d'integrar les diverses representacions polítiques implicades mitjançant la configuració de subjectes unitaris decisoris de base pluralista. Només en aquestes condicions tenen sentit, tal com diu Pizzetti, la decisió i la modalitat de distribució dels recursos que faci acceptable una integració de les Administracions.

Aquest complex problema, que aquí només podem indicar, ha d'afectar també les relacions entre territoris històrics i entitats locals, un camp en què no s'ha avançat pas gaire. En aquest context, cal així mateix anar a l'oportuna integració en el marc de les programacions sectorials d'àmbit provincial. En síntesi, es tracta d'extrapolar als procediments i a les estructures administratius la concepció sustentada en la llei de bases, amb una aplicació global que adequi organització i gestió administrativa.

Bé que amb caràcter fragmentari, podem constatar després de la LRBRLL certs avenços en el procés d'interrelació administrativa. Les insuficiències detectades en la legislació es van compensant amb noves previsions que emplen les llacunes legals. Així seria injust d'ignorar els intents que es fan en l'àmbit de l'Administració econòmica. Per exemple, el decret 150/1985, de l'11 de juny, sobre relançament excepcional d'empreses i sectors industrials, crea, en l'article 3, un comitè de relançament excepcional, integrat per tres representants del govern base i un dels òrgans forals de cada territori històric, al qual correspon de coordinar els ajuts destinats al relançament excepcional dels sectors industrials. Així mateix el decret 154/1985, de l'11 de juny, pel qual es regulen les mesures d'actuació interterritorial, estableix en l'article 5 un comitè de gestió amb presència governamental i foral i avala en la Disposició Addicional Primera la participació de les diputacions en els òrgans de govern de la Societat per a la Promoció i Reconversió Industrial, per a la coordinació i eficàcia de les mesures proposades en el decret. Constatem, d'una altra banda, l'esforç d'integració i comprovem, tanmateix, la falta de fonament legal i la indeterminació de l'abast de la coordinació a manca de regulacions prèvies globalitzadores.

Per acabar voldria fer dues consideracions. En primer lloc, aquests darrers temps s'ha recorregut preferentment a la via fàctica o a l'obtenció i garantia de l'acord per la via política, fins i tot confiant la solució dels conflictes a instàncies partidistes. Per bé que no sigui rebutjable l'acord polític, sembla preferible que el consens i la coordinació s'assoleixin en seus institucionals delimitades en la configuració les competències.

En segon lloc, doncs, la via d'evolució passa pel desenvolupament de les potencialitats legals que han de trobar la materialització en la legislació de desenvolupament estatutari. La Comunitat Autònoma haurà d'aprovar dues lleis de desenvolupament fonamentals referides a l'Administració local i a l'estructura de l'Administració pública basca. Sembla que són dues ocasions excel·lents per avançar en el sentit traçat en aquesta comunicació. Sóc conscient que això significa replantejar teòricament amb radicalitat les relacions interadministratives, quan amb prou feines si s'han encalmat els ànims després de les tensions que van menar a la crisi del govern Garaikoetxea. Sigui com vulgui, a qui correspon li pertoca decidir de desaprofitar l'oportunitat, tal com ja va passar amb la LTH, o d'aprofitar l'oportunitat i articular una Administració moderna capaç d'afrontar els reptes plantejats en la crisi de l'Estat social.

