



Toki-erakundeen alde bakarreko administrazio-harremanak eta EAEko toki-erakundeen alde bakarreko administrazioen arteko harremanen berezitasuna

Unilateral administrative relations of Local Entities and distinctiveness of relations among the unilateral Administrations of the Local Entities from the Autonomous Community of the Basque Country

ORTZI DE LA QUINTANA IBÁÑEZ

Toki-administraziooko funtzionarioa
oquintana@protonmail.ch

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.08>

LABURPENA: Administrazioen arteko harremanen gaia askotan eztabaidatutako gaia izan da, nahiz eta bere benetako arauketa beti partziala eta zatikakoa izan. 2015ean SPAJLaren bitartez harremanak Administrazio maila ezberdinetarako arautu dira eta TAOL zaharrean agertzen ziren harremanak egokitu egin dira. Harreman horien oinarria leialtasun-printzipioan jartzen da. EKn agertzen ez den printzipio hori administrazioen arteko elkarlanerako betebeharetik ondorioztatzen da eta betebeharrak bi harreman mota bereiztu daitezke: gutxienez administrazio biren arteko borondatean oinarritzen diren harremanak eta administrazio bakar baten borondatean oinarritzen direnak. Azken hauek dira koordinazioa eta kontrola. Koordinazioa eta kontrola antzeko izaera daukate baina harreman mota ezberdina dira eta horien arteko bereizketa definitzen da. Azkenik, EAEko toki-erakundeen alde bakarreko administrazioen arteko harremanak duten berezitasuna aipatzen da, horietan EAEn dagoen toki-autonomiaren printzipioa dela eta harremanak alde bikotasunera egiten dutelako.

HITZ-GAKOAK: Autonomia-printzipioa. Administrazioen arteko harremanak. Koordinazioa. Kontrola. Toki-erakundea.

ABSTRACT: The subject of the relations between administrations is an often controversial topic although its real regulation is always partial and fragmentary. In 2015, the Act for the Legal Regime of the Public Sector regulated relations for the different levels of Administration and it adapted the old relations from the Act of Local Regime. The basis for these relations is placed on the principle of loyalty. This principle, which does not appear in the Constitution, derives from the duty to collaborate among administrations, distinguishing two types of relations: relations based at least on the determination between two administrations and those that are based on the determination of a single one. These latter are coordination



and control. Coordination and control are similar but they are a different type of relation and the difference in them is defined. Lastly, a reference is made to the distinctiveness of the unilateral relations among the local entities administrations from the Autonomous Community of the Basque Country where the existing principle of local autonomy makes the relations to be bilateral.

KEYWORDS: Principle of Autonomy. Interadministrative relations. Coordination. Control. Local entity.

RESUMEN: El tema de las relaciones entre administraciones es un tema muchas veces discutido, aunque su regulación real es siempre parcial y fragmentaria. En 2015 a través de la LRJSP se han regulado las relaciones para los distintos niveles de la Administración y se han adaptado las relaciones que figuraban en la antigua LBRL. La base de estas relaciones se pone en el principio de lealtad. Este principio, que no aparece en la CE, se deriva del deber de colaboración entre administraciones, del que se pueden diferenciar dos tipos de relaciones: las relaciones que se basan al menos en la voluntad entre dos administraciones y las que se basan en la voluntad de una sola. Estos últimos son la coordinación y el control. Coordinación y control tienen un carácter similar pero son un tipo de relaciones diferentes y se define la diferenciación entre ellas. Por último, se hace referencia a la singularidad de las relaciones unilaterales entre las administraciones de las entidades locales de la CAE, en las que el principio de autonomía local existente en la CAPV hace que las relaciones se mantengan de forma bilateral.

PALABRAS CLAVE: Principio de autonomía. Relaciones interadministrativas. Coordinación. Control. Entidad local.

Trabajo recibido el 24 de julio de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 24 de septiembre de 2021



Aurkibidea: I. Sarrera.—II. Toki-erakundeen administrazio-harremanen sailkapena. 1. Alde biko harremanak: Elkarlana eta Kooperazioa. 2. Alde bakarreo administrazio-harremanak. 2.1. Koordinazioa. 2.2. Kontrola.—III. Kontrolaren eta koordinazioaren artean bereizten. 1. Alde bakarreo administrazio-harremanetan autonomiak duen garrantzia. 2. Alde bakarreo administrazio-harremanen eta hierarkia printzipioaren arteko ezberdintasuna. 3. Kontrolaren eta koordinazioaren arteko ezberdintasunak. 4. Kontrolaren eta koordinazioaren arteko loturak.—IV. Toki-erakundeen gaineko kontrola. 1. Nola aipatzen da kontrola TAOLan? 2. Kontrolaren esku-hartzeak. —V. Koordinazioa eta kontrola euskadiko toki-erakundeen legean.—VI. Bibliografia.

I. Sarrera

Aspalditik eztabaidatu den gaia da administrazioen arteko harremanena, batez ere EKak sortutako Estatu deszentralizatuan. Estatuak hiru administrazio-maila ezberdin ditu eta guztiak EKaren 2. Eta 137. Artikuluen arabera euren berezko interesak autonomiaz arautzeko aukera izango dute. Baina interes horiek interes orokorrean barneratu behar dira eta horrek administrazioen artean harremanetan jartzeko betebeharra ekartzen du. Baina harremanak mota ezberdinekoak dira eta administrazio-mailan autonomia-printzipioak duen eragina aztertuko dugu lan honetan.

Toki-erakundeen arauketa orokorra jasotzen duen Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legeak beren-beregi jasotzen ditu kapitulu batean toki-erakundeen «administrazioen arteko harremanak». Harreman horien gaineko arauketa beti zatikakoa izan da. Baina, harreman horiek ere zuzeneko eragina dute administrazioaren jardura eta esparru guztietan. Horregatik, berandu izanda ere, gaiaren inguruan Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko urriaren 1eko 40/2015 Legeak administrazio guztientzat oinarrizkoak diren harremanetarako irizpide eta tresna batzuk jaso ditu.

Administrazioen arteko harremanetarako SPAJLak erakunde-leialtasuna edo leialtasun-printzipioa erabiltzen du. Printzipio hori administrazioen arteko harremanetan gidaria izango da eta administrazioen arteko fede onean eta fideltasunean oinarritzen da. Printzipio horretatik hasita ikusiko dugu lan honetan nola harremanetarako tresna ezberdinak erabiltzen diren. Tresna guzti horiek administrazioen arteko elkarlanerako betebeharrean oinarritzen dira eta horien helburua administrazio jardura sinkronizatzea eta koherentzia lortzea da.



Elkarlanerako betebeharrak aurrera ateratzeko bide ezberdinak jorrazten dituzte legeek (SPAJLak eta TAOLak). Alde batetik, bi administrazio edo gehiagoko borondate autonomian oinarritzen diren harremanak ditugu eta horietan tresna nagusiak elkarlana eta kooperazioa dira. Bestetik, administrazio bakar baten borondatean oinarritzen diren harremanak ditugu, mendekotasunean edo inposizioan oinarritutakoak, eta horietan tresna nagusiak dira koordinazioa eta kontrola. Sailkapen hau TAOLan ikus daiteke argi eta garbi 56. artikulutik aurrera. Azken hauek dira artikulua honetan interesa dutenak.

Alde bakarreko administrazioen arteko harremanak, administrazio bakar baten borondatean oinarritu arren ez dute zerikusirik EKaren 103. artikulua aipatzen duen hierarkia printzipioarekin. Bi bide horiek ondo bereiztu behar dira. Lehenengoetan autonomia duten eta eskumen propioak dituzten administrazio-mailen arteko harremanak dira eta bigarrenetan antolaketarako printzipioen esparruan kokatzen gaitu, administrazio-maila bat antolatzeko printzipioan. Hierarkiak administrazio-organo baten jardura mugatu egiten du eta goian kokaturiko beste administrazio-organo baten mende jartzen du. Koordinazio eta kontrolaren esparruan administrazioen arteko harremanen esparruan kokatzen gaitu, koherentzia mantentzeko administrazio-maila ezberdinen artean, hau da, beharrezko osagarritasun-harremanen esparruan kokatzen gaitu.

Hau guztia garatu eta gero, eta TAOLak araubide erkideko toki-erakundeen administrazioen arteko harremanak aztertu eta gero, lan honetan EAEko toki-erakundeen alde bakarreko administrazioen arteko harremanak aztertu egiten ditugu. 2016an onartutako Euskadiko Toki-erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak EAEko konplexutasunarekin jabeturik administrazioen arteko harremanen gaineko hausnarketa eta arauketa egin behar izan du. Baina, lan horretan, TAOLaren 2013ko erreformarekin alderaturik, EAEko legegileak toki-autonomiaren printzipioa arauaren erdigune bihurtu du. Erdigune horrekin eta EAEko toki-erakundeen arauketa berritzailearekin, beldurrik gabe adieraz daiteke, alde bakarreko administrazioen arteko harremanak bigarren plano batean gelditu direla.

II. Toki-erakundeen administrazio-harremanen sailkapena

Toki-erakundeen gaineko administrazio-harremanak sailkatzerako orduan ezin dugu administrazio-erkidearen legeria ahaztu. Ildo horretatik, lege erkideaz gain errealitatea ere ezagutu behar da. Errealitate horretan toki-administrazioek beste administrazio publikoekin dituzten harremanak era ezberdinetakoak izan daitezke, administrazioek dituzten beharrezkoen



arabera. Esangura horretan CANALES ALIENDE eta PÉREZ GUERRERO horrela adierazten dute:

«Dena den, legez ezarrita geratu badira administrazio publikoen arteko elkarrekintza horien funtsezko ildoak, eguneroko errealitatea hainbat aukeraren arabera garatuko da. Batzuetan, elkarlanari jarraitzen zaio, bereziki arazo zehatzak konpontzeko; beste batzuetan, berriz, koordinazioa sustatzen da, baita kontrol zuzena ere (adibidez, diru-laguntzen eta transferentzien bidez)» (1).

Adierazitakoari jarraituz, toki-erakundeen (eta, orokorrean, administrazio publikoen) administrazio-harremanak bi motakoak izan daitezke: alde batetik, borondatean oinarritutako harremanak; eta bestetik, derrigortasunean oinarritutakoak. NICOLÁS LUCASEk gaia jorratzerakoan horrela adierazi zuen:

«Lankidetzak esan nahi du borondatezkoa dela administrazioek konpromisoak hartzea "ekintza komun baten mesedetan", eta koordinazioak, berriz, nahitaezkoa. Koordinazioa printzipio gisa Ekan bertan jasotzen da, oro har 103.1 artikulua, bai eta Estatuari esleitzeko eskumen-titulu batzuetan ere (149.1. 13., 15. eta 16. artikulua) eta horrek esan nahi du "Administrazio publiko batek, eta, bereziki, Estatuko Administrazio Orokorrak, gai beraren eraginpean dauden administrazio publikoen jarduketan koherentzia bermatu behar duela, emaitza komun bat lortzeko", hori bai, alde aurretik Konstituzioan aurreikusita, adierazi dugun bezala» (2).

Toki-erakundeen administrazio-harremanak sailkatzeko honako bidea joratu da: harreman guztiek gutxienez bi subjektu behar dituzte, bi subjektu horien borondatea beharrezkoa denean alde biko administrazio-harremanak daudela adieraz daiteke. Bestetik, bi subjektu horien arteko harremanetan subjektuetariko bat bestearen gainean jartzen denean, orduan gainean dagoen subjektuak azpian dagoenari betebeharrak ezartzeko aukera izango du eta azpian dagoenak bere jarduera betebeharrak horiek errespetatuko ditu.

(1) CANALES ALIENDE, J. M. eta PÉREZ GUERRERO, P. L., *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, ed. El Club Universitario, 2002, Alacant, 91. orr.

(2) NICOLÁS LUCAS, A., «Principios de actuación y funcionamiento del sector público. Las relaciones interadministrativas», *La Administración al día* aldizkarian, ed. INAP, 2016, Madril, honako webgunean: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506763#nota26>. Azkenengoz ikuskatua 2021/07/24n.



1. Alde biko administrazio-harremanak: Elkarlan- eta kooperazio-harremanak

Elkarlanerako betebeharrak administrazioen arteko harremanak inspiratu behar ditu. Administrazio-harreman guztiak, toki-erakundeek barne, elkarlanerako betebeharrak oinarritu behar dira eta elkarlanerako betebeharrak horiek erakundeen arteko leialtasun-printzipioa dute hizpide. Beraz, administrazioen arteko harremanak leialtasun-printzipioan oinarritzen dira (3). Baina, legeak ezartzen dituen elkarlanerako betebeharrak horiek, beren kabuz, elkarlan-harremanak ere sortzen ditu.

Horregatik, lehenengo eta behin, ez legoke txarto egongo elkarlan-betebeharraren eta kooperazioaren arteko ezberdintasuna zehaztea. Toki-administrazioentzat elkarlana betebeharra da eta erakundeen arteko leialtasun-printzipioan oinarrituta dago. Elkarlanerako betebeharraren ondorioz, antolamendu juridikoak administrazioei elkarlanerako betebeharrak ezartzen dizkie (4). TAOLaren 55. artikuluan adierazten den bezala, elkarlanerako betebeharrak honakoa dira: informazioa emateko betebeharra, toki-administrazioaren ez diren eskumenen egikaritzea legitimoa errespetatzea, etab... Kooperazioan, aldiz, administrazio-harremanak borondatezkoak dira. Zergatik orduan sartzen ditugu derrigorrezkoa den elkarlana eta kooperazioa alde biko harremanen barruan? TAOLaren 57. eta 58. aldebikotasunari erreferentzia egiten diote: lehenengo artikulua borondatezko izazari zuzeneko erreferentzia egiten dio eta bigarrenak organoen eraketa ekartzen duenez horietan parte-hartzea borondatean oinarritzen du.

TAOLaren 57. artikulua elkarlan funtzional bezala definitu daiteke. Doktrinak honi borondatezko kooperazioa deitu izan dio, besteak beste, izaera orokorra duelako (5). Artikuluaren arabera, toki-administrazioen eta beste administrazio publikoen arteko kooperazio ekonomikoa, teknikoa eta funtzionala edota administratiboa borondatezkoa izango da eta zerbitzu edota interes amankomunen ingurukoa izan behar da. Artikuluak bi

(3) CAMPOS ACUÑA, M^a. C., «Relaciones electrónicas entre las Administraciones», AA. BB., *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* liburuan, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 1. ed., 2016, Madrid, web edizioa: [\(4\) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y Autonomía en la Administración Pública*. Aranzadi, 2019, 75. orr.](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAE2PwW7DIBBEvyZcIUmsZ32wMXJsaqq1O19gzc2KgGHXdz477u-JeyjSAwSjmdlrxjS3eGNj4TJGWOvPNq1wUZw2K5hDDfDfTyqgYtmSqujlt7B0tblStUAq1sBOehReh2IT3va4UWM7gD9Eafb-7CVs4mVLF1GFqZIMojz-iGS01oqG-PMGK-uBXQwNpCXedZ05tLWST-bktaq0mTCQC8-V6DIxqcP3wKvCiJ4Rkh3fo0TSZrhk7eAlabyrh2QWUtOzZJPRgxQVp7cQkQX-dxwREnCZ-AIA_fUvzj4bX4xhHTo5IZXo8PO-XoM8hkBP6_eCnRZGbrnZgsf8p6OQ_AuAePofsb8Re-4t3EmigEAAA==WKE. Azkenengoz 2021/07/24an ikuskatua.</p>
</div>
<div data-bbox=)

(5) ALBERTÍ ROVIRA, E., «La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones», *MAP. Informe sobre el Gobierno Local* liburuan, ed. MAP, 1999, Madrid, 132. orr.



tresna jaso ditu: Partzuergoak eta administrazioen arteko hitzarmenak. Laguntza tresna horiek administrazio kudeaketa hobetu, eragingarritasuna handitu, bikoiztasun administratiboak ekiditu eta aurrekontu-egonkortasuna errespetatu beharko dute(6).

58. artikulua, aldiz, bestelako kooperazio organikoa aipatzen du, nahiz eta koordinazio hitza aipatu. Administrazioen arteko koordinazioa gauzatzeko, Estatuako edo autonomia-erkidegoetako legeek toki-administrazioekin batera lankidetzako organoak eratu ahal izango dituzte. Koordinazioa aipatu arren borondatezko parte-hartzea suposatzen du eta kooperazio-organok eratzeko bidea ezartzen da.

2. Alde bakarreko administrazio-harremanak

Alde bakarreko harremanetan, esan bezala, subjektu batek besteari gainetik zuzentarau batzuk ezartzen ditu edo jarduteko modua ikuskatu egiten du. Kasu hauetan ere harremana derrigortasunean oinarritzen dela adierazi dugu. Harremanak derrigortasunean oinarriturik egon arren bi gauza kontuan izan behar ditugu:

- Administrazio-maila ezberdinen arteko harreman baten aurrean gaudela. Estatuaren deszentralizazioaren ondorioz administrazioa deszentralizaturik gelditzen da eta administrazioen arteko harremanetan horrek garrantzia dauka. Beraz, harremanen esparruan gaude eta ez antolaketaren esparruan.
- Administrazio parte-hartzaile horiek autonomia-printzipioaren mende daude. Horrek esan nahi du berezkoak dituzten interesak gartzeko eta kudeatzeko autonomia daukatela.

EKren bitartez sortutako sistemak administrazioaren jardueran koherentzia bilatzen du eta horretarako administrazioen arteko harremanen sistema leialtasunean oinarritzen du, baina harreman mota batzuetan administrazio batek beste bati koherentziaren izenean gauzak nola egin behar dituen esan ahal dio. Esparru horretan gabiltza. Alde bakarreko harremanak bi motakoak izan daitezke:

2.1. KOORDINAZIO-HARREMANAK

Lehen adierazi dugun bezala koordinazio-harremanetan, boluntarioak diren kooperazio-harremanetan ez bezala, Estatuak edo autonomia-erkidegoek

(6) AGko Administrazioarekiko auzibideen areatoaren 1989ko martxoaren 29ko 2249/1989 Epaia. CEDOJ webgunean ECLI: ES:TS:1989:2249 erreferentziarekin ikusia: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.



toki-erakundeei euren eskumenak egikaritzeko marko normatiboa zehaztuko diete, hau da, koordinazio-harremanak bakarrik egoera jakin batzuetan emango dira, eta beti ere betekizun jakin batzuen mende(7). Azken finean, koordinazioaren bitartez toki-erakundeek beraien jarduera edo jokabidea beste administrazio publiko batek definitutakoari egokituko diote(8).

Esangura horretan toki-erakundeek beste administrazioekin garatuko dituzten koordinazio-harremanak, TAOLaren 10.2. artikuluekin bat eginez, administrazioen arteko koherentzia mantentzeko erabiliko dira. Koordinazioa horren objektu izango den definizio zehatzaren bidez egingo da, eta jokoan dagoen interes orokor edo komunitarioen definizioa ere egin behar da. Ildo horretatik, zerbitzu edo eskumen jakin bati dagokion koordinazioa, dagokion arloan ekintza publikoaren helburuak eta lehentasunak finkatzeko plan sektorialaren teknika erabiliko da(9).

Beraz, koordinazioaren ezaugarrietariko bat ezarpena da (kooperazio edota elkarlanatik bereizten duena). Horrela aitortu zuen KAREN jurisprudentziak(10), besteak beste KAREN 1998ko maiatzaren 21eko 109/1998 Epaia 13. oinarri juridikoan:

«... ezarpena koordinazioa bereizten duen nota esanguratsuenetarikoa da, kooperazio-tekniketan borondatearen ezaugarriaren aurkari. Horiek horrela, argi dago ahal hori (koordinazio) egotzirik duenak legitimaturik dagoela (...) horretan sartuta dauden erakundeen jarduera eragingarria lortzeko egokien jotzen dituen harmonizazio neurriak alde bakarrean ezartzeko»(11).

Toki-erakundeen koordinazio-harremanei buruzko arauketa TAOLaren 10. eta 59. artikuluetan dago eta horietatik ondorioztatzen denez administrazio eraginkorrago bat sortzeko asmoarekin administrazio publikoek koordinatzeko beharra dute. TAOLak aipatutako helburu hori zehazteaz

(7) GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas: La falsa idea de igualdad de las entidades locales*. Iustel, 1.edizioa, 2009, Madril, 177. orr.

(8) COVILLA MARTÍNEZ, J. C.; *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*, 1.ed., Aranzadi argitaletxea, 2019, Zizur txikia. 71. orr.

(9) SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., «El control de la actividad administrativa de las entidades locales» *El consultor de los ayuntamientos* aldizkarian, ed.Walters Kluwers, 2019ko maiatzean, Madril, 84. orr.

(10) Testu honetan aipatzen den epaiaz gain honako hauek ere aipagarriak dira: KAREN 214/1989 Epaia, 32/1983 Epaia, 80/1985 Epaia edota AGren 3. Aretoak 2003ko uztailearen 4an emandako Epaia.

(11) KAREN maiatzaren 21ko 109/1998 Epaia, EAOan 1998ko ekainaren 19an argitaratua. 13. Oinarri Juridikoaren jatorrizko testuan hórrela dio: «siendo la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracterizan a las fórmulas cooperativas, es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados».



gain, toki-erakundeak dignifikatzen dituen koordinazioaren muga ere ezartzen du 10.4. artikuluan: koordinazio-jarduerak ezin izango dute toki-erakundeen autonomia mugatu.

Honen inguruan oso deigarria egiten zaigu koordinazioari buruz TAEHK ezer ez esatea. Kontrolari buruz edota kooperazioari buruz hitzarmenaren 8. eta 10. artikuluek hitz egiten dute, ez ordea, koordinazioari buruz. Horren inguruko arrazoi zehatzik ez dago. COVILLA MARTÍNEZ-en iritziz, horren arrazoa honako hau da: TAEH sinatu duten beste Estatuetan koordinazioa ez dago aitorturik edo onarturik(12). Beste arrazoi bat ere egon daiteke: koordinazioaren eta kontrolaren arteko lotura estua.

Koordinazioa jokoan sartzen da jardueren edo sistemaren koherentzia ez badago borondatezko prozeduren bitartez lortzerik. Horrela adierazten du ere TAOLaren 10.2. artikulua, koordinazioa ezarri ahal izango da toki-jarduerak edo -zerbitzuek toki-erakundeen berezko interesa gainditzeko dutenean, toki-erakundeek gaineko administrazioen eskumenak/jarduerak modu adierazgarrian baldintzatzen direnean edo eskumen horiekin osagarriak direnean. Beraz, KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia jarraituz, koordinazioa toki-erakundeen berezko eskumenen egikaritzaren muga da(13). Horiek horrela, EKak bermatzen duen autonomia ukitzen duenez, bakarrik legeak zehazten dituen kasuetan eta baldintzekin eman daiteke koordinazioa.

Labur bilduz, TAOLaren 59. artikulua zehazten du koordinazioaren nondik norainokoa. Toki-administrazioek beraien artean eta, bereziki, beste administrazio publikoekin koordinatzeko betebeharra izango dute honako kasu hauetan:

- Toki-erakundeen jarduera eta zerbitzuek horien berezko interesak gainditzeko dituztenean,
- Beste administrazioen jarduerak edo zerbitzuak baldintzatzen dituztenean,
- Eta administrazioen jarduerekin eta zerbitzuekin osagarriak direnean.

Koordinazioaren helburu nagusia administrazio-jardueraren koherentzia mantentzea izango da, baina Toki-Administrazioaren Arrazionalizaziorako eta Jasangarritasunerako 27/2013 Legeak (hemendik aurrera TAAJL) bigarren helburu bat ezarri zuen TAOLaren 10. artikulua aldatzean: aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauketa beteko dela bermatzea.

Toki-administrazioen jarduera koordinatzeko ahala lege bidez eman beharko da eta Estatuko gobernuari edo autonomia-erkidegoaren gobernuari egotziko zaie. Lege horiek modu zehatzean gai, zerbitzu edo es-

(12) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía... Op. Cit.*104. orr.

(13) KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia, EAOean 1987ko martxoaren 24an argitaratua. Horrekin batera honako epaiak ere kontuan hartu behar dira: KAren 214/1989 Epaia, 32/1983 Epaia eta 80/1985 Epaia.



kumen baten inguruko interes orokorrak edo erkideak zehaztuko dituzte eta sektore-planen bitartez jarduera publikoen lehentasunak ezarriko dira. Azken finean, GRIFO BENEDICTOK esaten duen bezala, koordinazioa zuzendaritza-ahala ere bada(14). Baina, koordinazioa zehazten duten legegik jarduera koherentea mantentzeko jarraibideak ezartzeaz gain, koordinazioaren mugak eta baldintzak ere zehaztu behar dituzte. Esangura horretan, koordinazioa gauzatzeko tresna legea izango da eta interes publiko orokorraren edo erkidearen izenean koordinatuko diren zerbitzu, gai eta eskumenak toki-erakundeentzako propioak direnak izango dira.

Koordinazioak tokiko eskumen propioa dakar, eta eskumen horren gainean koordinaziorako ahalmenak, espezifikoak izan behar duenak, nolabaiteko zuzendaritza-ahalmena edo aukera-kontrol malgua ahalbidetzen du. Hori horrela, oso saia da Estatuaren edo autonomia-erkidegoen intereskoak ez diren toki-erakundeentzako interesak aurkitzea. Horrek koordinazio ahalari jarduera eremu handia zabaltzen dio. Dena den, kontuan izan behar dugu toki-autonomiaren printzipioak toki-erakundeentzako berezko interesetan esku-hartzeko eskubidea ematen duela.

Delegatutako eskumen eta zerbitzuen esparruan beste administrazio baten eskumenak garatuko dira eta horietan delegazio-arauak zehaztuko ditu ikuskeraren zuzentzarauak eta bideak. Esangura horretan, COVILLA MARTÍNEZek hauxe adierazten du: «Eskuordetze-harreman baten esparruan, toki-erakundeentzako eskuordetutako eskumenak ezin dira administrazioen arteko koordinazio-harremanaren xede izan, horien gainean zuzendaritzako araubide juridiko espezifiko bat abiarazten baita eskuordetzailaren eta eskuordetuaren artean» (15). Ildo horretatik hausnarketa jarraituz, eskumen propioen esparruan bagaude, toki-autonomiaren printzipioa ere kalteturik geratu daiteke. Horregatik koordinazioa gauzatzeko legean aurka toki-autonomiaren defentsarako konstituzio errekurtsioa aurkeztu daiteke.

2.2. KONTROLA

Kontrola da, GIL ROBLESen ustetan, jarduera edo ekintza jakin bat parametro edo eredu moduan hartzen den araua edo ideala. Jarduera edo ekintza gauzatu ez duen pertsona, erabakitzaile edota organo batek gauzatu beharko du kontrol hori. Organo horrek ahalmenak edukiko ditu kontrolpean jarritako jarduera eta ekintza horiek zuzentzeko eta aurretiaz ze-

(14) GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales...* Op. Cit. 182. orr.

(15) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía...* Op. Cit.171. orr.



haztutako eredu edo aruari egokitzeko(16). Antzeko moduan COVILLA MARTÍNEZ jaunak adierazten duenez kontrola da Administrazio publiko batek beste administrazio publiko bat gauzatutako jardueraren gainean egiten duen balorazioa(17).

EKak ez ditu inolako kontrol-araurik edo -tresnarik ezartzen eta legegile arruntaren eskuetan geratu da toki-administrazioaren esparruan kontrol-teknika horiek ezartzea. TAOLak toki-autonomia zehazterakoan horrekin bateragarriak diren eskumenen egikaritzaren gaineko legezko-tasun-kontrolako teknika zehatzak sartu zituen. Teknika zehatz horiek toki-eskumenen egikaritza Estatuaren edota autonomia-erkidegoen interes orokorrekirekin talka egiten dutenean martxan jartzen dira(18).

TAOLaren sistema eraikitzean ez dugu inondik inora ahaztu behar diseinuan KAREN 4/1981 Epaia izan zuen garrantzia. Epaia hori eskuan hartuta, TAOLaren sistema diseinatu egin zen eta, horren arabera, autonomiarekin bateragarria den kontrol bakarra legezko-tasun-kontrola da. Hori bakarrik ikusita eta zentzu horretan, TAOLaren zioen azalpenak adierazten duena administrazioen arteko harremanak aipatzerakoan: «gatazka-sistema osoa ebazten duen sistema batek administrazioen harreman teknika guztiak koadro batean lotu behar ditu, teknika horiek porrot egiten dutenerako». Hau da, kontrol-teknikak martxan jarri behar dira administrazioak jorratzen dituen administrazio-harremanen beste teknikak (elkarlana, kooperazioa eta koordinazioa) porrot egiten dutenean.

III. Kontrolaren eta koordinazioaren artean bereizten

Kontrollean administrazio batek beste batek egindako jarduera edo ekintza baten gainean ikuskaritza gauzatzen du eta hori zuzentzeko gaitasuna dauka. Kontrol funtzio horretan bi subjektu daude: kontrolatzailea eta kontrolatua. Kontrolatuak gauzatzen dituen ekintza edo jarduerak kontrolatzen ditu Kontrolatzaileak eta, kontrol horren ondorioz, bi erreakzio egon daitezke: isuna jartzea edo kontrolatutako organoak egindakoa bide-ratzea(19).

Koordinazioan gertatzen den bezala kontrolak administrazio publikoen sistema koherente bat izateko bermea izan daiteke, baina azkenengoaren helburua jarduera edo administrazio egintza deuseztea da eta ez jarduera

(16) GIL ROBLES, J. M., *Control y autonomía*, ed. Civitas, 1. Ed., 1986 Madril, 36. orr.

(17) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía... Op. Cit.*79. orr.

(18) SOSA WAGNER, F., «La autonomía local», AABBren *Estudio sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* liburuan, 4. Liburukian, ed. Civitas, 1991, Madril, 3320 orr.

(19) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía... Op. Cit.* 80. orr.



bateratu bat lortzea. Orduan, zein da bien arteko ezberdintasun nagusia? Kontrolean toki-erakundeak gauzatutako jarduera baten gaineko egiaztapena egiten da eta koordinazioan, aldiz, aurretik toki-erakundeak jarraitu beharreko baldintzak edo jarraibideak zehazten dira(20). Hau da, badirudi bi momentu argi bereiztu behar ditugula: toki-administrazioak erabakia hartu aurretik eta erabakia hartu eta gero. Lehenengoan koordinazioa gauzatuko litzateke eta bigarrean kontrola(21).

1. Alde bakarreo administrazio-harremanetan autonomiak duen garrantzia

Ez gara orain hasiko toki-autonomiaren inguruko printzipioa azaltzen eta GALÁN GALÁNek egindako definizioa gurea egingo dugu: «Toki-erakundeek beren interesen gainean erabakitzen dutela eta haien gaineko erantzukizuna dutela bermatzea» (22). Autonomia hori EKaren 137. eta 140. artikuluetan aitortzen da eta KAK erakunde-berme bezala egituratu du. Esangura horretan kontuan izan behar dugu toki-erakundeek beste lurralde-erakundeek gaingitu ezin dezaketen oinarritzko nukleoa dutela.

Bestetik, kontuan izan behar dugu alde bakarreo administrazio-harremanetan ez dagoela alderdien arteko orekarik ezta adostasunik ere. Ez dira borondateak kontuan hartzen. Esangura horretan CORRAL GARCÍAk argi adierazten du:

«Harreman horiek gerta daitezke administrazioen arteko berdintasun-araubidean (kooperazioa da adierazpenik bereizgarriena), edo desberdintasun-araubidean (administrazioen arteko elkarlana). Elkarlan hori hainbat teknikaren bidez egituratzen da: organoak sortzea, eginkizunak eskuordetzea eta nahitaezko kudeaketa edo organoa ematea» (23).

Administrazioen arteko koherentzia mantentzeko beharra koordinatzeke betebeharra dakar eta koordinatzerakoan harremanen alderdietariko bat besteari jarduteko modua inposatu behar dio.

(20) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía...* Op. Cit. 81. orr.

(21) SALAS HERNÁNDEZ, J., «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial» MARTIN-RETORTILLO BEQUER, S.-ren *Descentralización administrativa y organización política* liburuan, alfaguara, 1973, Madril, 395. orr.

(22) GALÁN GALÁN, A., *La potestad normativa autonoma local*, ed. Atelier, 2001, Bartzelona, 82. orr.

(23) CORRAL GARCÍA, E., «Las relaciones interadministrativas» kapitulua *Procedimiento Administrativo Local* liburuan. Edt. El Consultor de los ayuntamientos. Madril, 2010.



Baina EKK ez du autonomiaren eta koordinazioaren arteko harremanik zehazten eta hori TAOLaren esku gelditu da. TAAJL baino lehen alde bakarreko administrazioen arteko harremanak (eta koordinazioa beziki) eta toki-autonomia bateraezinak ziren. TAAJLaren aurreko TAOLaren 10. artikulua adierazten zuenez «koordinazio funtzioek inolaz ere ez dute toki-erakundeen autonomia kaltetuko» eta erreforma eta gero 10. Artikuluak honako moduan gelditu da: «Koordinazio-funtzioak bateragarriak izango dira toki-erakundeen autonomiarekin». Horrek argi uzten du, TAAJL eta gero, lehen kalterik egiteko aukera ez zuenak gaur bateragarria dela. Kontrol-harremanen eta autonomia-printzipioaren arteko bateragarritasunaren inguruan luze hitz egin du KAK 4/1981 Epaiaz geroztik.

Alde bakarreko administrazioen arteko harremanak toki-erakundeen eskumen eta zerbitzu propioetan eman behar dira. Eskumen propio horiek toki-erakundeen interes propioak direnez toki-autonomiaren printzipioaren mende egongo dira, hau da, toki-erakundeek autonomia izango dute esparru horietan. Baina gaur egun ez dago beste lurralde-erakunde baten eskumenak ikutzen ez duen eskumenik. Hori horrela toki-erakundeen eskumen propioek beste lurralde-erakunde maila baten eskumenean eragina dutenean lurralde-erakundeak toki-erakundeen eskumen-egikaritzak koordinatzeko eta kontrolatzeko ahalmena izango du (24). Baina ahalmen hori toki-erakundearen funtsezko eta oinarrizko nukleoa ezin dezake gaitzatu, hau da, koordinatzeko eta kontrolatzeko ahalmenak ezin dezake toki-autonomiaren erakunde-bermea gaitzatu.

2. Alde-bakarreko administrazio-harremanen eta hierarkia printzipioaren arteko bereizketa

Hierarkia printzipioa EKaren 103. artikuluan agertzen da. Administrazioaren jardura gidatu beharreko printzipioen artean aipatzen lehenengo da eta horrek garrantzia izango du. NIETO GARCÍAren hitzetatik ondorioztatzen denez «Antolaketa hierarkizatu batean, elementuak gradutan edo mailaka egituratzen dira, eta, hala, behegokoak edo mendekoak gogokoak aginduen, fiskalizazioaren eta diziplinaren mende daude» (25). Ildo berdinetik SÁNCHEZ MORÓNek honakoa adierazten zuen: «Hierarkia hau da: organo bat gogoko beste baten mende jartzea bere eskumenak gauzatzeko; beraz, organo horrek aurre-determinatu edo berrikusi egin dezake behegoko organoaren jokabidea, antolamendu juridikoaren

(24) KAREN uztailaren 3ko 77/1984 Epaia zehaztutako doktrina.

(25) NIETO GARCÍA, A., «La jerarquía administrativa», *Documentación Administrativa* aldizkarian, ed. INAP, 1992, Madril, web argitalpena: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5273>, azkenengoz 2021/07/24an ikuskatua



mugen barruan» (26). Hierarkiak aukera ematen dio goragoko mailako administrazio-istantzia bati behegoko mailako administrazio-istantziak izan behar duen jokabide zehatza finkatzeko eta haren gaineko etengabeko kontrola izateko, eta horrek berekin dakar azken horren borondatea ordezea ere.

Emandako bi definizioak ikusirik eta aipagarriak izan daitezken beste batzuk ikusita (27) argi daukagu hierarkia printzipioa administrazioaren antolaketarako irizpidea edo printzipioa dela. BOUZZA ARIÑO²⁸ oso modu grafikoan honako moduan adierazten du: «Hierarkiak erakunde bat beste baten mende jartzea dakar, eskumen-ikuspegi batetik, eta, beraz, azken horrek erakunde horren jokabidea berrius dezake, ordenamendu juridikoak baimendutako mugen barruan. Beraz, hierarkiaren ideiak mendeko erakundearen autonomia baztertzen du» (28).

Illo horretatik, autonomia-printzipioa eta hierarkia-printzipioa administrazio maila berdinean eman daitezke, baina administrazio maila ezberdinetan deszentralizatutako Estatuetan autonomiaren printzipioa eta hierarkiaren arteko harremana oso konplexua da (29). Hierarkiak mendekotasuna dakar eta koordinazioan ezin daiteke eman mendekotasun hori. Hierarkiaren bitartez mendeko organoaren borondatea adierazi edo aldatu daiteke, koordinazioan zuzentaruak ezartzen dira eta horiek jarraiturik koordinatutako organoak bere autonomiaren egikaritzan hartu beharreko erabakiak hartuko ditu.

Koordinazioa, hierarkia ez bezala, ez da bateraezina autonomiarekin, hura baliatzeko muga bat baizik. Horrek esan nahi du erakunde koordinatuak bere eskumenen titulartasunari eta gauzatzeari eusten diela, muga horrekin. Horregatik guztiagatik, beti aztertu beharko da koordinazioaren oinarriak betetzen diren, funtsean, administrazio batzuen eskumeneko jar-

(26) SÁNCHEZ MORÓN, M., «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa* aldizkarian, ed. INAP, 230-231 zkiak., 1992, Madril, 17. orr.

(27) BEATO ESPEJO, M., «Criterios jurisprudenciales sobre el principio de jerarquía administrativa: reforzamiento y debilitamiento en su aplicación y efectos jurídicos», *Documentación Administrativa* aldizkarian, ed. INAP, 229 zkia., 1992, Madril; MOREL OCAÑA, L., «El principio de jerarquía en la Administración. Del paradigma de la objetivación al de la «fidelitas» personal» *Documentación Administrativa* aldizkarian, ed. INAP, 229 zkia., 1992, Madril; ÁLVAREZ RICO, M., *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2009, Madril.

(28) BOUZZA ARIÑO, O., «Principio de coordinación», *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* liburuan, Ed. La Ley, 2010, Madril, honako webgunean ikuskatua: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAE2PTU_EIBCGf81y2cTQ7tKuBy61FxBN-jjFbvUzq2KIKFYd3-e6d2D07yDQG-eF_mjHHp8EL6AyPEOe-yIDjAftmbEOJgPRI71t4PXqTFB7986S-5mFAR90qqSu9qsFEzJHJgUzE1c2JuGVWqNVdKgKEMrg1GF-vdnrGDxh8Fq2FsF0FBQL3jEIXJynSFH4e4WxHIBt8A3GTt8Og205yFKqsKynOGBMP6Dc7oicU4M0Uor5XYrLj9MDQtpkQoopmeYETd5DRn_u0NpO-LcP6TXb38ta8i6dWzvwTuf3V7oMIELNeT33rCOD5blLwDh364Gv0Fgv7W1WEBAAA=WKE. Azkenengo ikuskatua 2021/07/24an.

(29) ÁLVAREZ RICO, M., *Estudios sobre la modernización de la Administración... Op. Cit.*



duerak egotea edo koordinatu beharreko organo bat baino gehiago egotea.

Alde bakarreko administrazioen arteko harremanak inposizioan oinarritu arren, inposizio hori toki-autonomiaren printzipioagatik mugatuta gelditzen da. BOUAZZA ARIÑOK horrela adierazten du:

«Bereizi egin behar dira hierarkia-printzipioan oinarrituta Gobernu berekoak diren organoen eta hierarkia-harremana edo beste mota bateko mendekotasun organikoa ez duten administrazio publikoen arteko koordinazioa» (30).

3. Kontrolaren eta koordinazioaren arteko ezberdintasunak

COVILLA MARTÍNEZI jarraituz, honako ezberdintasun zehatzak ezar daitezke koordinazioaren eta kontrolaren artean:

- Administrazio-harremanak martxan jartzeko orduan: kontrola dago toki-erakundearen jarduera jakin bat baloratu behar denean; koordinazioan, aldiz, koordinazio-neurri bat hartzeko koordinatzaileak ez du koordinatuaren egitate bat behar edo jarduera konkretu bat behar.
- Jarduera konkretatzeko edo gauzatzeko orduan, kontrolak bi motatakoak izan daitezke: aurretiazkoak edo gerokoak. (a priorikoak edo a posteriorikoak), baina oraindik gauzatuko den jarduera baten gainekoak edo jada gauzaturik dagoenean. Koordinazioan, aldiz, koordinatzaileak zehaztutako jarraibideak beti izango dira aurretiazkoak, gauzatu beharreko jarduera zehatza eman baino lehen.
- Legaltasun-kontrola edo aukera-kontrola (egokitasun-kontrola). KAREN 4/1981 Epaia jarraituz, kontrola beti legezketasunaren inguruan dihardu. Baina koordinazioan koordinatzaileak jarraibideak aurretiaz zehazten ditu egoera jakin baten aurrean koordinatutako toki-erakundeek norabide berdina jarraitu dezaten.
- Toki-autonomian duten eraginari begira, kontrolera arte heltzen garenen, hau da, behin jarduera gauzatuko dela ziurtatu arte egiten den kontrolean, toki-autonomian ez da hainbesterako eraginik egiten edo eragin txikiago dauka. Horren zergaitia legaltasunaren egokitasunean bertan bilatu behar delarik. Kontrolean toki-erakundeak toki-autonomian oinarritutako erabakia hartu du eta erabaki hori legeari egokitzen den ala ez kontrolatzen da, baina ez erabakiaren beraren egokitasuna. Kontrolean ez da gauza berdina gertatzen kon-

(30) BOUAZZA ARIÑO, O., «Principio de coordinación», *Los principios jurídicos... Op. Cit.*



trolatzaileak toki-erakundearen jarrera konkretua bilatzen duelako toki-erakundeak gauzatu beharreko jarduerak toki-administrazioez gaineko interes orokorra bilatzen duelako.

- Sortzen diren kalteei begira, kontrol-teknikak sortzen dituzten kalteak edo toki-erakundearen aurkako ondorioak handiagoak dira koordinazioan baino. Kontrolaren ondorioz, toki-administrazioek hartutako erabakiak bertan behera gera daitezke, eta toki-erakundearen organoak ordezkatzera edota disolbatzea ere gertatu daiteke. Koordinazioan, aldiz, derrigorrez bete beharreko jarraibideak direnez, erabakia berez horietara egokitu beharko da.

4. Kontrolaren eta koordinazioaren arteko loturak

Dena den, koordinazioak eta kontrolak helburu berdina daukate. COVILLAS MARTÍNEZ-k argi aipatzen duenez, lehen adierazi dugun bezala, bi sistemek (koordinazioarena eta kontrolarena) toki-administrazioen administrazio publikoen sistema koherente bat bilatzen dute. Horrela aitortzen du ere bai GRIFO BENEDICTO-k koordinazioaren inguruan hitz egitean(31). Bi tekniken arteko lotura hain estua da non azkeneko KAREN epai batzuk biak jorratzen dituzte toki-autonomiaren gainean hitz egitean. Horren harira, esate baterako, KAREN otsailaren 20ko 14/2018 Epaia. Horretan kontrol-teknikak eta koordinazio-teknikak aipatzen dira bai autonomia-erkidegoekiko baita toki-erakundeekiko eta trataera berdina ematen zaie. Toki-erakundeei dagokionez, bi harremanek (koordinazioa eta kontrola) toki-autonomiarekin lehia dabilta eta toki-erakundez gaineko interesen mende geratzen da. Koherentzia mantentzeko helburuan toki-erakundez gaineko interesen mende geratuko da(32).

Horrez aparte, KAREN 107/2017 Epaia(33) beste bi ezaugarri amankomunak aitortzen dizkie kontrol- eta koordinazio-harremani:

- Alde batetik, 3.c) oinarri juridikoan aipatzen denez administrazioeko esku-hartzea behar bezala objetibizaturik egon behar da eta lege-lerruneko arau batean zehaztuta. Hori toki-autonomiaren konstituzio-bermearen muinean dago KAREN 4/1981 Epaia adierazi zuenez. Azken epai honek horrela zioen: «administrazio-kontrolak lege-arauetan zehazturik agertu behar dira; zehatzak, eta ez orokorrak eta zehaztugabeak».

(31) GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las entidades Locales y las Relaciones...* Op. Cit. 200. orr.

(32) KAREN otsailaren 20ko 14/2018 Epaia, EAOn 2018ko martxoaren 23an argitaratua.

(33) KAREN irailaren 21eko 107/2017 Epaia, EAOn 2017ko urriaren 13an argitaratua



- Edozein kontrol-teknikak aurretiazko errekerimendua behar du eta legeak zehatz-mehatz zehaztu beharko ditu administrazio-harremanen gaineko prozedura.

IV. Toki-erakundeen gaineko kontrola

Gezurra dirudien arren, antolamendu juridikoak zaintza/kontrola eta toki-autonomia bateragarriak direla ulertu du. Atal honetan horren inguruko azterketa egingo dugu. Toki-autonomiaren kontzeptu teorikoa ikusita eta arauketa juridikoa ikusirik, argi dago autonomia eta subiranotasuna oso gauza ezberdinak direla. Autonomia subiranotasunaren emaitza dela esan daiteke, subiranoak beren deszentralizazioa egituratzean sortutako kontzeptua. Oso adierazgarriak dira honen inguruan BOCANEGRA SIERRA jaunak erabilitako hitzak: «Autonomia, Salasek adierazi duen moduan, autodeterminazioa da, antolamendu juridikoaren baitan jarduera libre gauzatzeko determinazioa» (34), hau da, antolamendu juridikoa antolatzen duen estatu subiranoak «baimentzen» duen erabakitze gaitasuna. Horrela argi adierazi egin zuen KAREN 4/1981 Epaia ostean sortutako toki-autonomiaren kontzeptua.

Epigrafe honetan ez ditugu azalduko Konstituzio Auzitegiak kontrolaren eta autonomia-printzipioaren artean ezarritako bateragarritasun irizpideak, baina 1981etatik aurrera bateragarritasunak toki-erakundearen gaineko kontrol sistema ahalbideratu du. Kontrola, dio KAREN doktrinak, honako baldintzak bete behar ditu: ezin daiteke egin orokortasun kontrolik, baizik eta egintza konkretuen gaineko kontrola; eta kontrolak legeztatunaren inguruan hitz egin behar du, ez egokitasunari edo aukerari buruz, baizik eta legea betetzene duen ala ez.

1. Nola aipatzen da kontrola TAOLan?

EKak ez du kontrola aipatzen zuzuenean ezta TAOLEk ere ez. Baina kontrola zehazten duten adierazleak badaude. Alde batetik, TAOLEk kontrol hitza ez du erabiltzen baina udal jardueran esku-hartzeko sistema bat zehazten du; eta bestetik, kontrolaren objektua zehazteko toki-erakundeek Estatuari eta autonomia-erkidegoari informazioa emateko betebeharra ezartzen da. SÁNCHEZ GONZÁLEZek adierazten duen moduan: «To-

(34) BOCANEGRA SIERRA, R., «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales», en *Revista de Estudios de Administración Local*, 1978, Madril, 376. or. Autorearen testu originalak horrela dio: «La autonomía, como ha señalado Salas, no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del ordenamiento jurídico».



ki-erakundeek etengabe egin dituzten jardueren berri izateko, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioei bidali beharko dizkiete, erregelamenduz ezarritako epean eta moduan, haien egintzen eta erabakien kopia edo, hala badagokio, laburpen bat. Ildo horretan, azpimarratzen da korporazioetako presidenteak eta, berehala, idazkariak izango direla betebeharrak hori betetzearen erantzule. Nolanahi ere, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioek ahalmena izango dute udal-jarduerari buruzko informazio zehatza biltzeko eta lortzeko, haien aplikazioan eta, hurrenez hurren, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeetan eraginkortasuna egiaztatzeko, eta espedienteak erakusteko eta txostenak egiteko ere eskatu ahal izango dute» (35).

Administrazioen arteko harremanetan elkarlanerako oinarritzko printzipioa den erakunde-leialtasunaren printzipioak elkarrekiko informazio ematea dakar. Horrela jasotzen du SPAJLaren 140. artikulua eta horrela ondorioztatuta daiteke TAOLaren 55. artikulutik. Baina, administrazioen arteko harremanei buruzko TAOLaren tituluak informazio betebeharra norabide bakarrean adierazten du. Toki-erakundeek bakarrik izango dute informazioa bidaltzeko benetako betebeharra, betebeharrak ez betezea erantzukizuna ekartzen duelako. Informazioa eman behar da edo ez emateak ondorioak izango ditu. Beraz, kontrol sistemaren lehenengo urratsa informazioa emateko betebeharrean oinarritzen da. Betebeharra betetzen ez bada, orduan Alkateak edota udal Idazkariak erantzukizuna izango dute. Esangura horretan, informazioa emateko betebeharra berez kontrola da, kontrolaren hasiera. Horrez gain, informazioa emateko betebeharrak ahalbideratzen du toki-erakundeek gainean eman daitezkeen administrazio esku-hartzea.

2. Kontrolaren esku-hartzeak

TAOLak kontrol-teknika guztiak administrazioen arteko harremanak izenburuarekin batera arautu ditu V. Tituluko II. kapitulan, baina III. kapitulan TAOLak zuzenean aipatzen du noiz egikaritu daitezkeen akzioak, hau da, noiz aurkaratu daitezke toki-erakundeek ebazpenak eta egintzak. III. kapitulu honetan adierazten dena egituratuz, lehenengo eta behin kapituluak toki-erakundeek ebazpen eta akordioak aurkaratzeko legitimazio aktiboa aipatzen du. Jarraian, legeak informazio gehigarria aurkezteko aukera ematen dio toki-erakundeari, aurkaratzeko ahalmena egikaritzeko epea handituz, baina hautazko moduan. Gero legeak 65., 66 eta 67. artikuluetan aurkaratu daitezkeen akordio eta ebazpenak aipatzen ditu.

(35) SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., «El control de la actividad administrativa de las Entidades Locales» *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, ed. Wolter Kluwer, 2019 Madril, 84. or.



Estatuko Administrazioaren eta autonomia-erkidegoaren administrazioaren aurkaratzeko ahalmen hori toki-autonomiaren kontrakoa ez dela (bateragarria dela) aurreko epigrafeetan aipatu dugu, zentzu horretan azaroaren 12ko KAren 331/1993 Epaia 4. oinarri juridikoan (36) adierazi zuen 65. artikuluari buruzko auzian: «... oinarrizko izaera duen araua da, toki-administrazioaren araubide juridikoaren funtsezko osagaia den aldetik...». BALLESTEROS FERNÁNDEZEN (37) hitzetan, aurkaratzea horrela laburtzen zuten:

- Antolamendu juridikoaren arau-haustea dakarten egintza eta akordioak. Hauek legearen 63. artikuluan adierazten diren subjektuak aurkaratu ahal dituzte.
- Antolamendu juridikoaren arau-haustea, bakoitza bere eskumenen esparruan, AFaren 215. artikuluari jarraituz. Hauek Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioek aurkaratzeko aukera izango dute.
- Estatuaren edota autonomia-erkidegoen eskumenak kaltetu, urratu edo oztopatzen direnean.

Ez da egokia, nire ustez, egindako sailkapen hori eta TAOLak berak egiten duen sailkapena egokiagoa ikusten dut. BALLESTEROS FERNÁNDEZEN sailkapen horretan AFaren 215. artikulua aipatzen duen eskumenen esparrua eta TAOLaren 66. artikulua guztiz bateragarri egiten dira eta aurkaratze arrazoi bakarra dela uler daiteke. Horrez gain, autoreak ez du aipatzen 67. artikuluan adierazten den aurkaratzeko arrazoa: Espainiako interes orokorra modu larrian kaltetzea. Hori izango da guk jarraituko dugun eskema edo egitura.

Egokia ikusten dugu COVILLAS MARTINEZek egiten duen sailkapena (38). Autore honek sailkapen ezberdinak egiten ditu, kontrolaren irizpide ezberdinak erabiliz. Sailkapenerako irizpide bezala helburua hartzen bada, kontrola modu honetara sailka daiteke:

- Kontrol-helburuaren hedadurari begira, egintzen kontrola edo jardueren kontrola egin daiteke. Hau da egintza jakin eta zehatz bat edo jarduera konkretua.
- Kontrolaren momentuari begira, kontrola aurretiazkoa edo gerokoa izan daiteke.

Egokitasun- edo lege-kontrolen inguruko sailkapena ere egin daiteke konprobaziorako erreferentzia irizpide bezala hartzen dugunean, baina

(36) KAren azaroaren 12ko 331/1993 epeia, EAOan 1993ko abenduaren 10ean argitaratua.

(37) BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Derecho Local*, ed. Walters Kluber, El Consultor de los Ayuntamientos, Madril, 2005, 5. edizioa 82. or.

(38) COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía... Op. Cit.* 80. or.



kasu honetan KAren doktrinak argi utzi du toki-erakundeen kontrol-tekni-
kek lege-kontrola egin behar dutela.

Irizpidea kontrolatzailearen jardueran jartzen badugu, kontrola aurre-
tiazko baimen edo geroko onarpenaren mende egon daiteke edo aurka-
ratzean oinarritu daiteke. Bi teknika hauek TAOLak jaso ditu, baina to-
ki-erakundeen sektorekako eskumenak jorratzen dituzten bestelako arauak
ere zehazten dute. Pentsa dezagun, esate baterako, EAEko Lurzoruari eta
hirigintzari buruzko Legeak udal planeamenduekin egiten duena 7.000 bi-
ztanle baino gutxiagoko udaletan, hauetan behin betiko onarpena lurralde
historikoen eskuetan uzten du, Foru Aldundien eskuetan.

TAOLaren V. Tituluko III. kapituluko 63. artikulua adierazten du nort-
zuk daukaten toki-erakundeen ebazpenak aurkaratzeko legitimazio akti-
boa (39):

- Administrazioarekiko auzibidean legitimazioa dutenek. Hau da, Ad-
ministratioarekiko Auzibideari buruzko uztailaren 13ko 29/1998 Le-
gearen 19. artikulua aipatzen dituen subjektuak.
- Ebazpenen eta adostasunen kontrako botoa eman duten zinego-
tziek (40). Administrazioarekiko Auzibideari buruzko uztailaren 13ko
29/1998 Legeak berak 20. artikuluan aipatzen dituenean, legitimazio-
rik ez dituzten organoek legerari bestelako arauak egiteko baimen-
tzen die. TAOLak beren-beregi adierazten du 63. artikuluan kontrako
botoa eman duten zinegotziek (udalbatza organo kolegiatua den
neurrian eta zinegotzia organo horren kide den neurrian) egintza,
ebazpen eta akordioak aurkaratzeko aukera izango dutela.
- Estatuaren administrazioak eta autonomia-erkidegoen administra-
zioek, III. kapitulu honetan adierazten diren kasuetan.

Bestetik, artikulua horrek ezarri bezala toki-erakundeek legitimazioa
dute horien autonomia kaltetzen duten ebazpenak aurkaratzeko, ebazpen
horiek Estatuaren administrazioak edo autonomia-erkidegoko administra-
zioek egiten dituztenean. Harrigarria da hori adierazi behar izatea, baina
horrela egiten du 63.2. artikulua. Ildo horretatik, aipatu behar dugu Esta-
tuaren edo autonomia-erkidegoaren legitimazioaren eta toki-erakunde-
aren legitimazioaren eraginak oso ezberdinak direla eta ezberdintasuna le-
gegintza-ahalean datza. Toki-erakundeek ez dute lege-lerruneko araurik
egiteko aukera eta erregelamendu-lerruneko arauak ematen dituztenean
horiek auzitegi arruntetan aurkaratzeko aukera dago. Kontrako bidean to-
ki-autonomia urratu edo toki-erakundeen eskumeneko jarduerak lege-le-

(39) LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Manual de Derecho Local*, ed. Iustel, 2015, Madril, 3. Edizioa, 391. or.

(40) Honen inguruan oso interesgarria da 2004ko urriaren 18ko KAren 173/2004 epaia, EAOn 2004ko azaroaren 19 argitaratua.



rrunaren bidez zehazten direnean, horiek bakarrik aurkaratu daitezke KAren aurrean, edo lege urratzaile horretan oinarritutako ebazpenaren bidez konstutuzio aurkako galdera-errekurtsoa eskatuz.

Horrez gain, lehen adierazi dugun bezala, toki-erakundeek hartzen dituzten akordio eta ebazpenen inguruko kopia bat edo horien laburpen bat autonomia-erkidegoaren administrazioari eta Estatuako administrazioari bidaltzeko betebeharrak daukate (TAOLaren 56. artikulua). Estatuak eta autonomia-erkidegoek jasotzen duten informazio horren inguruko dokumentazio gehigarria eskatu dezakete. Dokumentazio gehigarri hori eskatzen dutenean, TAOLaren 64. artikuluari jarraituz, aurkaratzeko epeak eten egingo dira. Baina, zein epe? Egintza, ebazpen edo akordioa aurkaratzeko epea? Edo baita administrazioarekiko auzibidera jotzeko epea ere? Honen inguruan, oso adierazgarriak izan ziren 1999ko otsailaren 20ko, maiatzaren 17ko eta urriaren 19ko Auzitegi Gorenaren Epaia (41). Azken horrek horrela adierazten du: «Areto honek, beste gauza batzuen artean, urte honetako otsailaren 20ko eta maiatzaren 17ko epaietan, informazio gehigarriaren errekerimenduak administrazioarekiko auzibidean errekurtsioa jartzeko epeak eten egiten zituela aitortu egin zuten». Beraz, argi dago epe biak eteten direla: toki-erakundearen egintza, ebazpena edo akordioaren deuseztasuna eskatzen duen errekerimendua egiteko epea eta administrazioarekiko auzibidean errekurtsioa jartzeko epea.

Ildo horretatik, eta aurkaratzeko kasu ezberdinak azaldu aurretik, hurrengo prozedura gauzatu daitezke (eta ohikoena izaten da) aurkaratzeko bidea egiteko:

- 1) Toki-erakunde batek TAOLaren 56. artikuluari jarraituz, Estatuari eta autonomia-erkidegoari hartutako erabaki guztien inguruko informazioa bidaliko diete. AFAn 214. artikuluan arabera, toki-erakundeak ebazpena edo akordioa hartu eta sei laneguneko epea dauka horren inguruko kopia edo laburpen bat bidaltzeko.
- 2) Informazio hori eskuetan dutela, Estatuako Administrazioak edota autonomia-erkidegoko administrazioak legezketasuna konprobatu dute. Aurkaratzeko moduko egintza, ebazpen edo akordio bat ikusten badute, hiru aukera izango dituzte: informazio gehigarria eskatu; toki-erakundeari egintza, ebazpen edo akordioaren deuseztasuna eskatzen duen errekerimendua egin; edo administrazioarekiko auzibidean errekurtsioa jarri.

(41) AGren otsailaren 20ko 1160/1999 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:1160 erreferentziarekin, azkenengoz ikusita 2021/07/24an. AGren maiatzaren 17ko 3401/1999 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:3401 erreferentziarekin, azkenengoz ikusita 2021/07/24an. AGren urriaren 19ko 6481/1999 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:6481 erreferentziarekin, azkenengoz ikusita 2021/07/24an.



- 3) TAOLaren 64. artikuluari eta AFAREN 215. artikuluari jarraituz Estatuko administrazioak edota autonomia-erkidegoko administrazioak ebazpenaren edo akordioaren kopia jaso eta hamabost eguneko epean informazio gehigarria eskatu dezakete. Esan bezala, eskaera horrek deuseztasuna eskatzeko edo administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko epea eten egiten dute.
- 4) Toki-erakundeek errekerimendua jaso eta gero, bi aukera izango dituzte: informazio gehigarria bidali edo ez bidali. Informazio gehigarria bidaltzeko bi epe bereziten ditu TAOLak. Batetik, 65. edo 66. artikuluen aurkaratzeko kariatetan informazio gehigarria hogeita laneguneko epean bidali behar da eta, bestetik, 67. artikuluen aurkaratze karian bost laneguneko epean.
- 5). Informazio gehigarria bidalirik, Estatuko administrazioak edo autonomia-erkidegoaren administrazioak jaso eta aurkaratzeko epea edo deuseztasuna eskatzeko errekerimendua bidaltzeko epea aurrera jarraitzen du. Administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko epea bi hilabetekoa da, aurkaratzeko epea hilabete batekoa 65. eta 66. artikuluen kasuan eta hamar laneguneko epea 67. artikuluko kasuan.

Hori guztia kontuan harturik, gauza bakarra geratzen zaigu. Kontrol-jardueraren mamia. Zein kasutan egingo dute Estatuko administrazioak edo autonomia-erkidegoek kontrola? Noiz esku hartuko dute toki-erakundeen jarduera? TAOLak hiru kasu jaso ditu:

- 1) TAOLak 65. artikuluan hauxe dio: Estatuak edo autonomia-erkidegoek toki-administrazio batek emandako ebazpen bat edo hartutako akordio bat antolamendu juridikoaren kontra egiten duela uste duenean, toki-erakundeari egintza, ebazpen edo akordio hori bertan behera uzteko, deuseza dela adierazteko, eskatuko dio. Toki-erakundeak errekerimendua jaso eta hilabeteko epean deuseztasuna adierazi behar du eta ez bada deuseztasunik adierazten, orduan Estatuak edo autonomia-erkidegoak administrazioarekiko auzibideak auzi-errekurtsoa jartzeko epea izango du.

Deuseztasuna adierazten duen errekerimendua behar bezala arrazoiturik egin behar da eta beren-beregi urratu den legeria aipatu behar du. Eskaera egintza, ebazpena edota akordioa jaso eta hamabost eguneko epean egin behar da. Hemen dago 56. artikuluen kontrol-kutsua, ebazpen eta akordio guztien kopia edo laburpena Estatuko administrazioari eta autonomia-erkidegoko administrazioari bidali behar zaielako eta horien kontrolak dakar aurkaratzeko bidea.

Errekerimenduari epean ez bazaio erantzuten edo toki-erakundeak errekerimendua errefusatzeko badu, orduan Estatuko ad-



ministrazioak edo autonomia-erkidegoaren administrazioak bi hilabeteko epea izango dute administrazioarekiko auzibidean erre-kurtsoa jartzeko.

Artikulu honetatik hurrengoa ondoriozta daiteke: deuseztasuna adierazteko errekerimendua derrigorrezkoa ez dela eta zuzenean aurkaratu daitekeela ebazpena; eta aurkaratzea berez ez duela aurkaratu den egintza, ebazpena edo akordioaren eragingarritasuna eteten.

- 2) Bigarren kasua 66. artikuluan dator. Artikulu horren arabera, toki-jarduerak dakarren egintza, ebazpena edo akordioa Estatuko eskumenak edo autonomia-erkiديوaren eskumenak urratu, eskumen horien betetzea oztopatu edo eskumen bat gainditu egiten badute, orduan TAOLaren 65. artikuluko prozedurak erabiliz horien aurka egin daiteke. Kurioso da esangura horretan 66. artikulua eta 65. artikulua arteko lotura. 1999ko uztailaren 2ko Auzitegi Gorenaren Epaiari jarraituz (42), bi artikuluetan izatez antolamendu juridikoaren urraketaz hitz egiten ari da.
- 3) Azkenengo kasua antolamendu juridikoaren urraketa ere dakar, baina Espainiako interesen aurkako egintza, ebazpen edo akordioa izanik garrantzia ematen zaio. TAOLaren 67. artikulua zera dio: toki-erakunde baten ebazpenak Espainiako interes orokorra modu larrian kaltetzen duenean Gobernu Ordezkariek ebazpena jaso eta hamar laneguneko epean toki-erakundearen buruari (Alkateari) ebazpena deuseztatzea eskatuko dio. Errekerimenduari toki-erakundeak ez badio erantzuten edo ez badu kasurik egiten, Gobernu Ordezkariek ebazpena deuseztatuko du (esku-hartzea gauzatzeko ahalmena du) eta kaltetutako interesa babesteko behar dituen neurriak hartzeko aukera dauka. Arazoa betiko moduan Espainiako interes orokorraren definizioan datza. Zehaztu gabeko kontzeptu juridiko honen inguruan ez da asko idatzi eta auzitegien esku geldituko litzateke. Toki-autonomiaren aurkako esku-hartze baten aurrean gaude eta printzipio horren inguruko zehaztasuna malgutu dezakeena.

Kasu honetan Alkateari bost eguneko epea emango zaio errekerimenduari erantzuteko edo egintza deuseztatuz, edo errekerimenduren kontra agertuz edo errekerimenduari erantzunik ez emanez. Azkenengo bi kasu horietan, Gobernu Ordezkariek hamar eguneko epea izango du ebazpena deuseztatzeko.

(42) AGren uztailaren 2ko 4738/1999 Auzitegi Gorenaren epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:4738 erreferentziarekin. Azkenengoz ikusita 2021/07/24an.



V. Koordinazioa eta kontrola euskadiko toki-erakundeen legean

Gaiaren inguruan hausnartu aurretik eta EAEn alde bakarreko administrazioen arteko harremanak aztertu aurretik, egoki ikusten dugu EAEn Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak jorratutako toki-autonomiaren printzipioa oso erroturik dagoela. Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen lau artikuluko jorratzen dute beren-beregi toki-autonomiaren printzipioa, nahiz eta printzipio hori ETELen zehar xedapen ugari inspiratu. Ildo horretatik, bat egiten dugu ATELA URIARTEk egindako baieztapenarekin:

«Alde horretatik, esan dezakegu legearen artikuluko autonomia-kontzeptu baten zerbitzura ematen direla, berme gisa eta modu aktiboan parte hartzeko eskubide gisa, bai euskal erakunde eskudunen gobernu-maila desberdinetako arauak egiteko prozesuetan, baldin eta beren eskumenetan zuzenean eragiten badute, bai euskal erakunde eskudunek abian jarriko dituzten eta autonomiari eragiten dioten edo eragin diezaioketen programa, proiektu, plan edo politika publiko guztietan. Automaila instituzional bakoitzak berezko ahalmenak izango ditu» (43).

Toki-erakundeen gainean egiten den planteamendua, eskemen banaketa, udalez gaineko lurralde-erakundeetan duten parte-hartzea, legearen zioen azalpenak aitortzen dien forutasuna, etab... EAEko toki-erakundea Estatuko lurralde erkideko beste toki-erakundetatik aldentzen du.

Abiapuntua zein den ikusirik eta toki-autonomiaren printzipioak duen esangurari eutsirik, Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak udalez gaineko administrazio-erakundeen kontrolen gainean ezer ez du esaten. Bai, ordea, udal-erakundeetan parte-hartzen duten subjektuek egin behar duten kontrolaren gainean: zinegotziek, edo publikitateak edota herritarrek. Legeak toki-autonomiaren printzipioa dauka zutabe garrantzitsu moduan eta kontrola harremanetarako teknika bezala ez du garatzen. Horregatik, zentzu horretan Estatuaren arauketa orokorrak zehazten duen kontrol-harremanetara jo beharko gara. Dena den, kon-tuan izan behar dugu udal finantza-jardueraren esparruan Ekonomia Itu-

(43) ATELA URIARTE, A., «La Ley de instituciones locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL: Una autonomía local propia y diferenciada es posible», INAPren *la Administración al día* web-gunean: file:///Users/ortzidelaquintana/Documents/DOKTORETZA/6.-%20III%20BLOKEA.-%20FINANTZA%20ZAINNTZA%20EAEKO%20ITUN%20EKONOMIKOAREN%20SISTEMAN/III.%20ZATIAREN%20INFORMAZIOA/AIZPEA%20ATELA.-%20INAP_LAD_1506037.pdf. 5. orr. Azkenengoz ikusita 2021/07/24an.



nak 48.5 artikuluan udalaren finantza-jardueraren gaineko zaintza EAEko organo eskudunen gainean uzten duela eta ETELak organo horiek lurralde historikoak direla adierazten duela.

EAEk duen erakunde-egitura konplexuak koordinazioaren beharra bultzatzen du. Hiru lurralde-erakunde maila ezberdinak aurkitzen ditugu EAEen barnean eta toki-erakundeena arautua izan den azkenengoa da. Maila ezberdin horien egituraketa zuzena oreka sortzen dute eta gure kasuan planoa, erakunde-sistema, hiru mailetan egituratzen da: EAEko erakunde erkideak, lurralde historikoak eta toki-erakundeak (44). Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak (hemendik aurrera ETEL) erakunde-sistemak dakartzan konplexutasuna ezagutzen du eta horretaz jabeturik koherentziaren beharrizana ikusten du. Legearen zioen azalpenak horrela dio:

«Ereduak behar bezala funtziona dezan, koherentzia egon behar da hiru maila desberdinek bat egiten duten eta elkarrekin erlazionatzen diren euskal erakunde-sistema osatzen duten erakundeen jarduketan artean, azken helburua erakundeen arteko deskoordinaziorik eragin dezaketeko egoerak saihestea izanik, horiek eredu hori oztopa baitezakete, betiere udalerrien autonomia babestuz» (45).

Hori horrela, ETELak, koordinazioaren beharrizana jabeturik, bere helburu eta xedeen artean udalek erakunde-sisteman duten lekua bermatu nahi du. Horretarako erakunde-sisteman lekua zehazteaz gain, beste erakunde-maila batzuekin koordinazio- eta elkarlan-sistema bat eratu nahi du, politika publikoak diseinatzeko, gauzatzeko eta ebaluatzeko.

Adierazitako lan hori gauzatu eta garatu ahal izateko ETELak Toki Politika Publikoen Euskal Kontseilua eratu egin du. Erakunde horren helburua erakundeen arteko kooperazioa sustatzea izango da, baina horretan koordinazio funtzioak ere integratuko dira. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 83., 84. eta 85. artikuluetan ezarritakoaren arabera, Tokiko Politika Publikoen Euskal Kontseiluak udalerrien eta autonomia- eta foru-erakundeen arteko elkarlan-harremanak gauzatu beharko

(44) Mailakatzeko honen inguruan modu adierazgarrian hiru mailak aipatzen dituzte besteak beste: BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?» *Pertsonak eta Erakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*, HAAE-IVAP, 2015, Gasteiz, 67. orrialdean; LARRAZABAL BASAÑEZ, S., «Zume hauekin... ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho Vasco», *RVAP aldizkarian*, HAAE-IVAP, 2017, Oñati, 23. orrialdean; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., «La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional», *RVAP aldizkarian*, HAAE-IVAP, 2017, Oñati, 57. orrialdean.

(45) ETELren 4. Zioen azalpena.



ditu(46). Tokiko gobernu-eremuari eragiten dioten politika publikoak diseinatu, egin, gauzatu eta ebaluatzeko prozesu guztietan udalen interesak aintzat hartuko direla bermatzeko. Horregatik, besteak beste, eginkizun hauek ditu:

- a) Euskal Autonomia Erkidegoak sustatutako planak eta programak egiten parte hartzea, udalerrien berezko toki-eskumenei eragiten dietenean.
- b) Administrazioen arteko lankidetzeta eta informazio-trukea sustatzea Autonomia Erkidegoko Administrazioaren, foru-aldundien eta toki-administrazioen artean.
- c) Udal-eskumenei eragiten dieten politika publiko sektorialak eztabaibatzea eta bateratzea.
- d) Kooperazio- eta koordinazio-sistemak sustatzea, gobernu-maila guztiek politika publikoen kudeaketa integratua egin dezaten.
- e) Gobernu Kontseiluari konstituziokontrakotasun-errekurtsoa jartzeko eskatzea, Estatuko lege batek toki-autonomia urratzen duela uste duenean.

Funtzio horietatik guztietatik d) letran aipatutakoari erreparatu behar diogu. Horrek koordinazioaren zuzeneko aipamena egiten du. Gobernu-maila ezberdinen politika publikoek koherentzia izateko eta horien kudeaketa integratua gauzatu ahal izateko Toki-erakundeen Politika Publikoen Euskal Kontseiluak koordinatzeko zuzentarauak ezarri ditzake. Baina, koordinazio lan horrek, eta orokorrean Kontseiluak egiten dituen lan guztiak, toki-erakundeen toki-autonomiaren printzipioa errespetatu behar dute. Horrela aitortzen du ETELren 84. artikulua: «Erakunde horiek toki-autonomia erabat errespetatzen dutela bermatzea da haren eginkizuna».

Organo koordinatzaile horrez gain, ETELak, TAAJLak egiten zuen bezala, lurralde historikoen Foru Aldundiei toki-erakundeen koordinaziorako aukera zabaltzen die. Baina, hausnarketa horrekin jarraitu aurretik kon-tuan izan behar dugu ETELaren toki-erakundea eta Estatuko lurralde erkideko toki-erakundea ezberdinak direla. EAeko toki-erakundearen toki-autonomia «handiagoa» dela esan daiteke lurralde erkideko toki-erakundea baino eskumen gehiago dituelako. ETELak egiten duen toki-erakundearen arauaketa toki-autonomiaren printzipioarekin errespetu handia mantendu du eta horren babesean eskumen sistema zehatzago eta handiago bat ezartzen du.

(46) Horrela definitzen du Eusko Jaurlaritzak bere webgunean: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2017/nace-el-consejo-vasco-de-politicas-publicas-locales-foro-de-encuentro-y-trabajo-de-los-tres-niveles-institucionales-de-euskadi/>



Hori guztia kontuan izanik, eta berriro hasierako hausnarketaren bidean, ETELak 20.000 biztanle baino gutxiagoko udalen gutxieneko zerbitzuak emateko Foru Aldundiek horiek koordinatu ahal izango dituzte. Horretarako, egokitzat jotzen dituzten kudeaketa-proposamenak egin ahal izango dituzte, ukitutako udalerriekin ados jarri ondoren, zerbitzu horiek ematean kostu eraginkorrak eta kalitate-estandar optimoak lortze aldera. Hori bai, ETELak toki-autonomiaren printzipioari dion errespetuan nahitaezko gutxieneko zerbitzuen kudeaketarako lehentasuna izango dute partekatuko formulen proposamenek. Kudeaketarako partekatutako formulen proposamen bat egiten bada, dagokion Foru Aldundiak berariaz arrazoitu beharko du zer abantaila dituen kudeaketa partekatuaren modalitateen aldean. Arrazoi horiek kontuan hartuta, udalerrriak ados dagoen ala ez erabakiko du. Egindako proposamenari ezezkoa ematen bazaio, udalerrriak berak kudeatuko du zerbitzua, lege honetan eta aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauen esparrua.

Ildo horretatik ETELak zerbitzu publikoen kudeaketerako lehentasun sistema bat ezarri du. Lehenengo eta behi toki-erakundeek gutxieneko zerbitzu horiek beren kabuz eman behar dituzte. Ezin badute bere kabuz zerbitzua eman, orduan, toki-erakundeek beste partekatutako formula bat bilatu beharko du (partzuergoren bat edota elkarte izaerako formularen bat). Bakarrik, bestelako formula erabili ezin daitekenean jo dezake toki-erakundea Foru Aldundiaren koordinaziora. DEL GUAYO CASTIELLAK modu horretan adierazten du:

«Udalerriek, nahitaezko gutxieneko zerbitzuak emateko zuzeneko arduradunak diren aldetik, askatasunez erabaki dezakete zerbitzu horiek emateko modurik egokiena zein den (ETELaren 93. artikulura jotzen du 2. atalak). ETELaren 97. artikulua 3. paragrafoaren lehen lerroarekin bat etorritik, foru-aldundiek nahitaezko gutxieneko zerbitzuak koordinatu ahal izango dituzte, eta, horretarako, egokitzat jotzen dituzten kudeaketa-proposamenak egin ahal izango dituzte, eragindako udalerriei adostasuna eman ondoren, zerbitzu horiek ematean kostu eraginkorrak eta kalitate-estandar optimoak lortze aldera. Nolanahi ere, ETELaren bertan aurreikusitakoaren arabera, lehentasuna dute nahitaezko gutxieneko zerbitzuen kudeaketa partekatuko formulen proposamenek» (47).

(47) DEL GUAYO CASTIELLA, I., «Fórmulas de Gestión de Servicios Locales en la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi», *RVAP* aldizkarian, 107. zkia., apirilak 2017, Oñati, 333. or.



Hori horrela, ATELA URIARTEK dioenarekin bat eginez:

«ETELaren arabera, partzuergoak lehenasunezko formulak dira udalaren nahitaezko gutxieneko zerbitzuak modu partekatuan kudeatzeko, eragindako udalerrriak benetako kostuak edo zerbitzuaren kalitate-estandarrak hobetzeko irtenbide instituzional bat eskaini behar duenean, hau da, Foru Aldundiak bere koordinazio-ahalmenak erabiliz jardun behar duenean» (48).

Esangura horretan ETELa Partzuergoa elkarlanerako teknika organiko bat bezala egituratzen du eta ez oinarrizko legeak egiten duen bezala. Esangura horretan ETELaren 99.2 artikulua partzuergo partekatutako sistemen artean lehenasuna duela adierazten da. Estatuko oinarrizko arauketan pisu gehiago eduki du alderdi instrumentala partzuergoaren administrazioen arteko kooperazio-teknikaren alderdia baino. TAOLaren 26.2 artikulua (49), partzuergo eratzeko aukera ezartzen du baina probintzia-koordinaziopean. TAOLaren artikulua, aipatutako autorearen arabera, «aldaketa maltzur eta paradoxikoa eragiten duelako: Administrazioen arteko kooperazio-teknikatik udal-zerbitzuen kudeaketa integratutako koordinazio-teknikora» (50).

Aipatutako koordinazio guztia udalak dituen berezko eskumen propioen ingurukoan eman behar dira edota horietan kontuan izan behar da. Eskuordetutako eskumenen esparruan eta transferitutako eskumenen esparruan ETELak beren-beregi ematen die eskuordetzailari eta transferentzia egiten duenari koordinazio orokorra gauzatzeko aukera (51).

Udaletako finantza-jardueraren esparruan koordinazioak garrantzi handia dauka. EAEk Ekonomia Itunaren ondorioz finantzatzeko sistema berezia dauka eta sistema berezi horretan toki-erakundeek ere parte hartzen dute. Toki-autonomia finantzazio barik ez dauka biderik eta horretaz jabetuz toki-autonomia bermatzeko asmoarekin finantzazio sistemen koordinaziorako organo ezberdinetan parte hartzeko aukera ematen du. Ildo horretatik ETELak toki-erakundeak Euskadiko Finantza Publikoen Kontseiluan eta Tributu Koordinaziorako Organoan parte hartzeko aukera zabaldu du. Horrela dio JIMÉNEZ ASENSIOK: «Era berean, ez da garaia erakunde horiek aztertzeko; izan ere, ETELaren asmoa da EAEko

(48) ATELA URIARTE, A., «Los consorcios en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi tras la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público» *RVAP* aldizkarian, 110. zkian, 2018ko apirilak, Oñati, 306. or.

(49) TAAJL-k egindako aldaketa eta gero.

(50) ATELA URIARTE, A., «Los consorcios en la Ley 2/2016... *Op. Cit.* 299. or.

(51) ETELren 21., 22. eta 24. artikulua.



erakunde-sistema osoa modu eraginkorrean zeharkatzea, udal-sentsibiltatearen presentziarekin, baita finantza- eta zerga-esparruetan ere. Toki-erakundeak jada ez dira politika publikoen hartzaile hutsak, baizik eta eratze-prozesuetan eragile aktiboak ere bai, eta hori ere esparru ekonomiko-finantzarioari aplikatzen zaio» (52).

Azkenik, ETELak zehazten duen erakundeen arteko koordinazio-sistemari dagokionez, JIMÉNEZ ASENSIOk adierazten duena kontuan izan behar dugu: «ETELaren helburua, beraz, bikoitza da: batetik, toki-autonomia babesten du, helburu gisa; baina, bestetik, garrantzi txikiagokoa ez den arren, maila anitzeko gobernuen euskal sistema batean erakunde arteko harreman-eredu bat birdiseinatu eta integratzen du» (53). ETELak zehazten duen bezala, administrazioen arteko harreman guztiak toki-autonomiaren printzipioa errespetatu behar dute eta hori legea irakurtzean ikusten da. Koordinazioa derrigorrezkoa da sistemaren koherentzia mantendu ahal izateko eta lurralde-erakundeen maila ezberdinak ondo engranatu-tako makina bat bezala funtzionatu dezan, baina koordinazioak ezin du inolaz ere toki-autonomia gainditu.

Horren adierazgarri handia Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordea. ETELak sortzen duen organo horrek toki-autonomiaren defentzarako alarma goiztiar sistema bezala egituratu da. Modu horretara, koordinaziorako egiten diren lege guztiak sistema honetatik pasatu behar dira. Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordearen helburuetariko bat da EAEko eta lurralde historikoetako organo arauegileek egiten dituzten legeak toki-autonomiaren printzipioa errespetatzen dutela bermatzea. Beraz, koordinazioa bai, baina beti toki-erakundearen autonomia errespetatuz.

Amaitzeko, eta EAeri dagokionez, Euskadiko legegileak bere lurraldearen barruko egitura zehazterakoan eta bertan dauden administrazio-maila ezberdinak harremanetan jartzean, mendekotasuna alde batera utzi eta elkarlanera jotzen du. Administrazioen arteko harremanen oinarria elkarlanean oinarritu du ETELak eta koordinazioa beharrezkoa den kasuetan koherentzia mantentzeko erabiltzen da. Euskadiko legegileak administrazio-maila ezberdinen autonomian jarrita dauka ikuspegia eta elkarlanerako tresnak eratzen ditu, koordinazioa eta alde bakarreko administrazio-harremanen beharra bigarren maila batean jarriz.

(52) JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La reforma local vasca: del régimen local a las instituciones locales», *Anuario Aragonés de Derecho Local 2016* liburuan, 2017, Zaragoza, 260. or.

(53) JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La «Ley Municipal» de Euskadi: ¿Y ahora qué? (Naturaleza y retos de la Ley 2/2016 de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi)», *RVAP* aldizkarian, 107. zkian, 2017ko apirilak, Oñati, 674. or.



VI. Bibliografía

- ALBERTÍ ROVIRA, E., «La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones», *MAP. Informe sobre el Gobierno Local*, Ed. MAP, 1999, Madril, 132. or.
- ÁLVAREZ RICO, M., *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2009, Madril.
- ATELA URIARTE, A., «La Ley de instituciones locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL: Una autonomía local propia y diferenciada es posible», *INAP, La Administración al día*, 2016-04-21.
- ATELA URIARTE, A., «Los consorcios en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi tras la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», *RVAP*, 110. zkia., 2016, 285-313 or.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Derecho Local*, Ed. Walters Klubber, El Consultor de los Ayuntamientos, Madril, 2005, 5. edizioa .
- BAZAKO ATUTXA, P. eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?» *Pertsonak eta Erakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*, 8. zkia., 2015, 66-85 or.
- BEATO ESPEJO, M., «Criterios jurisprudenciales sobre el principio de jerarquía administrativa: reforzamiento y debilitamiento en su aplicación y efectos jurídicos», *Documentación Administrativa*, 229 zkia., 1992, 266-306 or.
- BOCANEGRA SIERRA, R., «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales», *Revista de Estudios de Administración Local*, 1978, Madril, 376. or.
- BOUAZZA ARIÑO, O., «Principio de coordinación», *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Ed. La Ley, 2010, Madril.
- CANALES ALIENDE, J. M. eta PÉREZ GUERRERO, P. L., *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, Ed. El Club Universitario, 2002, Alacant.
- CAMPOS ACUÑA, M^a. C., «Relaciones electrónicas entre las Administraciones», AA. BB., *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 1. ed., 2016, Madril.
- COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*, 1. ed., Aranzadi argitaletxea, 2019, Zizur Txikia.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., «Fórmulas de Gestión de Servicios Locales en la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi», *RVAP*, 107 (II) zkia., 2017, 301-347 or.
- GALÁN GALÁN, A., *La potestad normativa autónoma local*, Ed. Atelier, 2001, Bartzelona.
- GIL ROBLES, J. M., *Control y autonomía*, Ed. Civitas, 1. ed., 1986, Madril.
- GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas: La falsa idea de igualdad de las entidades locales*. Iustel, 1. edizioa, 2009, Madril.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La «Ley Municipal» de Euskadi: ¿Y ahora qué? Naturaleza y retos de la Ley 2/2016 de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi», *RVAP*, 107(II) zkia., 647-687 or.



- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La reforma local vasca: del régimen local a las instituciones locales», *Anuario Aragonés de Derecho Local 2016*, 2017, Zaragoza, 260. or. eta hurrengoak.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, S., «Zume hauekin ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho Vasco», *RVAP*, 107(II) zkia., 21-51 or.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Manual de Derecho Local*, Ed. Iustel, 2015, Madrid, 3. edizioa.
- MOREL OCAÑA, L., «El principio de jerarquía en la Administración. Del paradigma de la objetivación al de la «fidelitas» personal» *Documentación Administrativa* aldizkarian, 229 zkia., 1992, 65-138 or.
- NICOLÁS LUCAS, A., «Principios de actuación y funcionamiento del sector público. Las relaciones interadministrativas», *La Administración al día*, Ed. INAP, 2016, 2021/07/24n.
- NIETO GARCÍA, A., «La jerarquía administrativa», *Documentación Administrativa*, 229 zkia., 1992, 11-64 or.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., «La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional», *RVAP*, 107 (II) zkia., 2017, 57-78 or.
- SALAS HERNÁNDEZ, J., «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», MARTIN-RETORTILLO BEQUER, S., *Descentralización administrativa y organización política* liburuan, Alfguara, 1973, Madrid, 395. or. eta hurrengoak.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., «El control de la actividad administrativa de las entidades locales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Ed. Walters Kluwers, 2019ko maiatzean, Madrid, 84. or. eta hurrengoak.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, Ed. INAP, 230-231 zkiak., 1992, 11-30 or.
- SOSA WAGNER, F., «La autonomía local», AA.BB., *Estudio sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, 4. liburukian, Ed. Civitas, 1991, Madrid, 3320 or. eta hurrengoak.



