

Crónica da visita dos senadores Iragorri, Uribe e Martínez á EGAP o día 7 de xullo de 1995

Dolseiro da EGAP | Ignacio López-Chaves y Castro

O día 7 de xullo de 1995 no marco da visita que os señores Iragorri, Uribe e Martínez, senadores da República de Colombia, realizaron á Escola Galega de Administración Pública, asistiron, na sala de xuntas da mesma, ás explicacións que sobre o réxime básico das comunidades autónomas, o proxecto de Administración única da Xunta de Galicia e o réxime básico da Administración local, lles expuxeron o profesor González Mariñas, o profesor Rodríguez Arana e D. José Manuel Pardellas, respectivamente.

O obxecto da visita, como sinalou o senador Carlos Martínez, era o de coñecer a realidade da situación de desconcentración e autonomía política que existe en España trala Constitución de 1978. E isto porque existe en Colombia un proxecto de nova ordenación territorial, do que os citados senadores son relatores. Este proceso iníciase en Colombia logo da aprobación da Constitución do 10 de outubro de 1991. O título XI, que regula

a organización territorial, sinala no seu art. 286 que son entidades territoriais os departamentos, os distritos, os municipios e os territorios indíxenas. No parágrafo 2º dispón que a lei lles poderá da-lo carácter de entidades territoriais ás rexións e provincias que se constitúan nos termos da Constitución e da lei. O art. 287 reconece a autonomía das entidades territoriais e, por último, o art. 288 afirma que “a lei orgánica de ordenamento territorial establecerá a distribución de competencias entre a nación e as entidades territoriais. As competencias atribuídas ós distintos niveis territoriais serán exercidas conforme ós principios de coordinación, concorrencia e subsidiariedade nos termos que estableza a lei”.

Con base nos preceptos constitucionais trátase de desenvolver as rexións e provincias, que, como sinala o art. 286 parágrafo 2º, se poden constituír como entidades territoriais.

A organización territorial da República colombiana é a de nación-departamento-municipio. A ela, e de acordo co que vimos, prevíuse a incorporación das rexións e das provincias.

Os departamentos en Colombia son moi diferentes pola súa extensión, poboación, recursos, etc. De aí, polo tanto, a dificultade de “identificar” dentro destes departamentos e rexións. Ademais, o problema agrávase polos innumerables conflitos que trala independencia, enfrontaron os distintos departamentos. É, polo tanto, un tema moi conflictivo e problemático.

Na primeira intervención o profesor González Mariñas referiuse ó Estado autonómico español, examinando, principalmente, as normas contidas no título VIII da Constitución e nos estatutos de autonomía. Sinalou a complexidade do sistema competencial que se deriva do chamado “bloque de constitucionalidade”. Tamén se referiu ás reclamacións, que de xeito continuo, realizan as comunidades autónomas, consecuencia derivada do carácter aberto do título VIII da Constitución.

Continuou referíndose a Galicia como Comunidade Autónoma, a súa organización administrativa, e resaltou que segue as pautas da Administración central do Estado, o que nos levou a construír unha administración coas deficiencias da Administración central.¹

O interese dos senadores colombianos pola organización territorial do Estado español deu orixe a que o profesor González Mariñas explicase a figura que en España equivalería ó prefecto colombiano, que sería a figura española do gobernador civil, máxima autoridade do Estado en cada provincia. Ó producirse unha nova estruturación do Estado, modifícase a función do gobernador civil; mentres que a provincia se man-

¹ Na realidade práctica, como é sabido, a aparición destes novos apartados do poder, as comunidades autónomas, non deu lugar a unha pluralidade de modelos organizativos, que se presentasen como alternativos e innovadores fronte ós esquemas tradicionais de organización administrativa, o cal, desde unha perspectiva de estricta constitucionalidade, sería admisible.

A necesidade destas administracións de dotarse de maneira inmediata, dunha infraestrutura abonda e duns recursos humanos adecuados para atender as competencias que fan asumindo, obrigou, nalgúns casos, a acudir a cadros de persoal non profesionalizados ou con niveis insuficientes de experiencia e formación técnica, que deron lugar “a unhas improvisadas técnicas de xestión que, na práctica, resultaron ser reiterativas e nada innovadoras”.

tén, en tanto aparece protexida pola nosa Constitución, pois non hai que esquecer que as provincias son a circunscrición dos deputados e senadores. O goberno provincial, continuou explicando o profesor González Mariñas, está constituído polas deputacións, que, na súa opinión, no suposto de ser distinta a cor política cá do goberno da Comunidade Autónoma, pode ser orixe de numerosos conflitos. Tamén se referiu ó actual proceso de "comarcalización" promovido pola Xunta de Galicia.

Así mesmo, explicou as fontes de financiamento das comunidades autónomas, distinguindo entre taxas e impostos cedidos e o fondo de compensación interterritorial.

Aludiu, ademais, ó Parlamento autonómico, que motivou a pregunta dos senadores colombianos sobre o criterio para determinar-lo número dos seus membros. O profesor González Mariñas respondeu que se trataba de compensar-lo despoboamento de determinadas provincias, en concreto Ourense e Lugo, de tal maneira que o número de deputados se establece non só en relación á poboación, senón aplicando outros criterios correctores.

Por último, examinou as figuras do Valedor do Pobo, o Consello de Contas e o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

Ó concluí-la súa intervención, os senadores colombianos expuxeron a pregunta relativa ás áreas en que se produciron maiores conflitos entre o Estado central e a Comunidade Autónoma galega, ó que o profesor González Mariñas respondeu que case todas, sinalando, por exemplo, que se tardou moito en transferi-lo Insalud.

Outra pregunta que se expuxo foi a referida ás competencias en materia de Forzas Armadas e relacións internacionais. Aquí referiuse o profesor González Mariñas ás consecuencias derivadas da incorporación de España ó proceso de integración europea, sinalando que hoxe en día as relacións con Europa non son relacións internacionais, senón que, tal como afirma o Tribunal Constitucional, hai que darlles participación ás comunidades autónomas nas decisións que lles afectan ós intereses rexionais.

Tamén se preguntou polo criterio que se aplicara na determinación do ámbito territorial de cada Comunidade Autónoma, ó que o conferenciante respondeu que foron razóns históricas as que determinaron, e que, en xeral, non houbo problemas, agás no País Vasco, Navarra e Castela-León.

Así mesmo, o profesor González Mariñas sinalou que non se sabe cá é a fin do proceso iniciado coa Constitución de 1978, se derivará nun Estado federal ou se se manterá coa configuración actual.

Os senadores colombianos presentaron tamén un problema eminentemente práctico, relativo a se funciona o actual Estado das autonomías. González Mariñas afirmou que efectivamente funciona, pero con disfunción.

A continuación, tras explica-lo motivo da viaxe, á que nos referimos ó comezo deste informe, preguntáronlle ó profesor González Mariñas sobre o mellor proceso de rexionalización que na súa opinión se debería seguir na República colombiana, ó que respondeu que poden ser distintas as vías. Así, referiuse á situación francesa, na que existe unicamente unha rexionalización departamental a efectos exclusivamente económicos, debido a que neste país non existe ningún interese político ou social para ir máis aló, considerando por isto que o proceso en Colombia dependerá da maior ou menor concienciación de autonomía que exista na realidade colombiana. Se a houber, terían que buscarse raíces de conexión histórica, económica e social para a formación das distintas rexións ou provincias.

Logo dun breve descanso, interveu o profesor Rodríguez-Arana, quen disertou sobre o proxecto de Administración única da Xunta de Galicia. Afirmou que a Administración única é unha doutrina administrativa e un conxunto de reflexións que xorden da lectura da Constitución. Sinalou que o título VIII da Constitución é un título aberto o que, como afirma Rubio Llorente, é unha sinfonía inacabada, que hai que desenvolver, pero sempre co límite do pacto constitucional.

No relativo ós principios que rexen a relación entre as comunidades autónomas e o Estado, sinalou que o Estado español non é un Estado federal, pero que si utiliza os esquemas federalistas e que, polo tanto, é un Estado tendencialmente federal.

É no ano 1992 cando se presenta o termo "Administración única". Os seus fundamentos son os seguintes: en primeiro lugar, desde o punto de vista da ciencia política, obsérvase que se produciu unha despersonalización das estruturas administrativas, coa conseguinte desvinculación do cidadán e da Administración. Obsérvase, ademais, que os cidadáns están máis cómodos coas administracións locais e rexionais que coa Administración central. Desde o punto de vista da ética social, a Administración única encontra o seu fundamento no principio de subsidiariedade, que afirma que as estruturas administrativas han de esta-lo o máis preto posible do cidadán. O Tratado da Unión Europea así o establece no seu artigo 3 B, pero esquecéndose dos entes locais e rexionais, de aí, polo tanto, a reformulación dese precepto. Desde o punto de vista da eficacia e eficiencia hai que evita-las duplicidades administrativas, aínda

que sen omitir que estes son os únicos criterios de actuación da Administración pública, pois non hai que esquecer que cumpren tamén unha indubidable función social.

O artigo 150.2 da Constitución permítelle ó Estado delegar ou transferir funcións de competencia exclusiva do Estado, pero, como sinalou o profesor Rodríguez-Arana, este é un precepto moi poucas veces utilizado. Así mesmo, sinalou que do texto cabe extraer que o artigo que estamos a comentar é un precepto a través do cal se fai efectivo o principio de colaboración administrativa, polo que con base nel é posible que a función executiva de competencia exclusiva do Estado se lles transfira ás comunidades autónomas, aínda que nunca a súa titularidade.

O obxecto final, como sinalou o profesor Rodríguez-Arana, é que o cidadán saiba a ónde ten que acudir e facer efectivo o principio de colaboración.

Preguntaron os senadores colombianos cáles serían as materias que cabería delegar. O profesor Rodríguez-Arana respondeu sinalando que existen algunhas que son de interese nacional nas que non é conveniente o xogo da Administración única, como por exemplo as relacións internacionais. Nas restantes, máis que facer unha lista de funcións que poidan ser obxecto de transferencia ou delegación, habería que ver cáles serían os seus límites negativos, que resultarían do xogo de principios de solidariedade, unidade de mercado, cooperación, soberanía e dereitos fundamentais.

Tamén sinalou que a Administración única é unha construción que pouco a pouco se vai implantando, entre outras, por razóns económicas, sobre todo en épocas como a actual, de excesivo gasto público.

A Administración única, continuou o profesor Rodríguez-Arana, non remata no chanzo autonómico, senón que se debe aplicar nos concellos e deputacións, e isto porque, sobre todo a primeira, é a administración máis próxima ó cidadán.

Referiuse, así mesmo, ó título VIII, cualificándoo de deliberadamente ambiguo, o cal motivou a pregunta de se esa ambigüidade foi conscientemente deliberada ou produto do azar, ó que o profesor Rodríguez-Arana respondeu que foi certamente calculada, por mor do problema rexional do País Vasco e Cataluña.

Por último, sinalou que a Administración única é a adecuación da organización administrativa ó Estado complexo que xorde da Constitución de 1978.

Para rematar, interveu D. José Manuel Pardellas Rivera, quen disertou sobre o tema do réxime básico da Administración lo-

cal, e fixo unha especial referencia a Galicia. Durante a súa intervención entregoulles ós asistentes un breve esquema da Administración local en Galicia, que serviu de pauta de explicación.

Unicamente, no relativo ós principios xerais referiuse ós de solidariedade, autonomía e suficiencia financeira, igualdade e libre circulación de persoas. 