

Carlos Alberto  
Amoedo  
Souto

## Seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa

Bolseiro da  
EGAP

(EGAP, Santiago de Compostela,  
20 e 21 de setembro de 1993)

Vén de realizarse en Santiago de Compostela durante os días 20 e 21 de setembro, un seminario bilateral hispano-alemán de suxerente título: Reforma administrativa. Organizado pola Escola Galega de Administración Pública en colaboración coa Escola Superior de Administración Pública de Ludwisgburg *-land* de Baden-Württemberg-, este seminario enmárcase nunha serie de fructíferos contactos e colaboracións mutuas, iniciadas no ano 1992, entre varias escolas superiores europeas de Administración pública, animadas polo interese común que supón o contraste de puntos de vista e o relatorio das experiencias propias desenvolvidas no eido das diversas organizacións estatais respectivas no que se refire ó afondamento no propio auto-coñecemento e na realidade dos diversos entes administrativos, consonte coa misión formativa de toda escola superior.

E, desde logo, cabe afirmar que estes obxectivos foron plenamente acadados no decurso do seminario tanto pola variedade de perspectivas empregadas á hora de analizar o tema da reforma administrativa, como pola riqueza e fondura das bagaxes xurídicas achegadas polos profesores alemáns e galegos –quen, dito sexa de pasada, non ficaron atrás respecto dos seus colegas xermanos na cualidade dos seus traballos–. Non podía ser doutro xeito, dada a ampla experiencia alemana na intención de procurar vehementemente unha administración áxil, eficaz, neutra, moderna e ó servizo do cidadán, como quedou de manifesto largamente no seminario, experiencia en boa medida condicionada polo alto grao de harmonía e esforzo común existente entre os diversos entes federativos do Estado xermano; e dadas, tamén, as penetrantes contribucións dos profesores da Universidade compostelá, dirixidas a pór de relevo diversos aspectos do significado e alcance dos máis recentes intentos de reforma administrativa no noso Estado e, que dúbida cabe, tamén no noso país.

Así, comezando xa coa sucinta exposición dos contidos do seminario, xa desde o primeiro relatorio, presentado polo profesor e vicerrector da Escola Superior de Administración Pública de Ludwigsburg, Thomas Schad, foron introducidos motivos temáticos que despois habían de ser recorrentes nas distintas intervencións e coloquios. Temas que, como a influencia territorial que comporta a incorporación de cinco novos *länder* á República Federal de Alemaña na súa estrutura federal e estatal, e o axeitamento das dimensións desta e da racionalización dos chamados poderes comunais territoriais –*kreise* e municipios–, amosan un evidente paralelismo de interese para o noso ámbito. E para o mesmo, non menos interese suscita a delimitación de competencias entre a Federación e os *länder*, os cales, deste xeito, posúen un número –e máis importante, unha cualidade sobranceira– de competencias maiores que, ademais, resultan fornecidas polo principio de subsidiariedade constitucionalmente establecido a prol del, en canto que afirma o art. 30 da *Grundgesetz* de 1949 que tódalas funcións estatais son propias dos *länder* mentres a Lei fundamental non dispoña o contrario expresamente en favor do *Bund*.

Ó mesmo tempo, esta posición preponderante dos *länder* é realzada por unha auténtica –calquera mentalidade

política española decatarse do que este adxectivo quere denotar— participación destes na elaboración dos produtos normativos federais. Mesmo para fóra deste ámbito, o principio de subsidiariedade xoga rexamente no eido da execución administrativa, de maneira que esta actividade recae en liña de principio nos *länder*, incluíndo o que atinxe á execución das leis federais. Refléctese isto claramente no deseño administrativo, relatado miúdo polo profesor Schad, dos órganos administrativos directos, indirectos e especiais, e no alcance das figuras dos *kreise* e municipios como entes con autonomía e competencias constitucionalmente garantidas sobre materias de persoal, organización propias, orzamentos, planificación e potestade normativa de seu. Especialmente interesante para os esforzos galegos de conformación dun plan de comarcalización parece a demarcación do *kreis* como ente supramunicipal que asume funcións municipais cunha prestación que reborda as capacidades do ámbito estritamente profesional.

O segundo relatorio correspondeulle a unha das voces científicas máis destacadas do dereito público galego, Pablo González Mariñas, quen disertou penetrantemente sobre aqueles aspectos da nova Lei de procedemento administrativo común 30/92 que ó seu modo de ver inciden máis claramente nas dimensións reformadoras —e alén da simple modernización das estruturas e quefaceres administrativos— enunciados neste corpo normativo. Porque, na súa opinión, boa parte dos novos dereitos e propósitos contidos na lei non deixan de seren meramente nominais, polo menos na medida en que a súa efectiva aplicación non se vexa acompañada por unha decidida modernización administrativa; e, para corroborar esta tese, apóiase nunha lúcida análise do art. 35, precepto que establece os dereitos dos cidadáns fronte ó procedemento administrativo, pondo de manifesto ata que punto é inútil o voluntarismo xurídico reformador de non se ver complementado por unha decidida e progresiva modernización administrativa e material das administracións públicas. Así, cabe sinalar, para este autor, unha contraposición entre aqueles dereitos inmediatamente eficaces e esixibles polo cidadán —alíneas a), c), e), e j) do art. 35— e uns, en principio, esperanzadores e novos dereitos das alíneas b), f), g), i) e h) que ven condicionada a súa vir-

tualidade ós ritmos de modernización administrativa. Por último, dedícanos unhas reflexións atinadas ó feito da non inclusión no elenco de dereitos dos administrados de dereitos como o de solicita-lo cumprimento dos prazos e a intercomunicación dos rexistros administrativos.

A contribución achegada por Ana María Pita Grandal, profesora de dereito financeiro e tributario da Universidade compostelá, versou sobre os problemas suscitados pola creación da Axencia Estatal de Administración Tributaria como ente administrativo autónomo, tratando de responder á pregunta do porqué desta fuxida –ou, en palabras de Garrido Falla, “apostasía”– dos entes tributarios do dereito administrativo común, así como do seu acomodo a parámetros constitucionais.

O cuarto relatorio foi exposto polo profesor Konrad Faiß, da Escola Superior de Ludwigsburg. Achega este profesor unha análise dos mecanismos financeiros propios do Estado federal alemán; ponse de relevo a unión existente entre as potestades-función adscritas constitucionalmente a cada nivel territorial e as potestades de ingreso-gastos ou orzamentarias destinadas a satisfacer aquelas, como consecuencia do principio “quen gasta, paga”. Mais tamén subliñando, non obstante, a existencia de complexos mecanismos distributivos e de subvención articulados entre os diversos entes territoriais en función de acadar unhas mínimas condicións de igualdade económica e de benestar. Deste modo cabe destacar que o sistema de dotación financeira dos distintos entes é mixto, presentando tanto trazos do chamado “sistema de participación” –“*tiennsystem*”– coma do “sistema de agrupamento” –“*verbundsystem*”–. Pola actualidade que presenta este tema quizais sexa conveniente indicar que a participación de *länder* e municipios no imposto sobre a renda e os salarios, o máis potente dos tributos alemáns, reborda o 60% do total. A adscrición das diversas figuras impositivas a cada sistema devandito e o seu entrepartimento entre os distintos niveis territoriais configuran un complexo e progresivo sistema fiscal que debe ser estudado no noso país como exemplo de federalización eficiente dos ingresos e dos gastos públicos.

Pola súa parte, o profesor Konrad Freiher Von Rotberg dedicou o seu tempo a enumera-los feitos máis importantes dos diversos procesos de reforma territorial e fun-

cional habidos en Baden-Württemberg nos últimos anos. No primeiro aspecto fíxose fincapé, alén das reformas implicadas pola incorporación ó *Bund* de cinco novos *länder*, nos fluxos e refluos das medidas de reordenación dos *kreise* e os municipios tendentes a adquirir unha maior eficacia e virtualidade funcionais, ensaiadas no decurso dos anos setenta, medidas que procuraron harmonizalo obxectivo de acadar unha maior eficacia no servizo cos aspectos de identificación cidadá con estes entes administrativos, auténticas bases da distribución vertical do poder propia do federalismo. Ora ben, non deixou de sinalalo relator os problemas destes procesos reformistas aglutinadores, entre os que destacan o aumento de gastos, a relación periferia-cidade e a ausencia de proximidade ó cidadán, para a solución destes apuntouse cara á introducción da chamada “emenda de democratización” como instrumento de fornecemento da participación dos cidadáns na vida e decisións municipais. En similar sentido camiña a reforma funcional dos quefaceres encomendados ós distintos poderes, salientando a potencialidade do principio de subsidiariedade e da delegación administrativa como verdadeiros mandados constitucionais –tema este tamén esencial na actual encrucillada do desenvolvemento do Estado español das autonomías–, que se ven reforzados, ademais, polas dificultades de traspasar ou baleirar competencias en sentido inverso –isto é, cara arriba–, cautelosamente impedidas polas institucións federais e do *land*.

Por último, Jaime Bouzada Romero, inspector xeral de Servizos da Xunta de Galicia expuxo os principais puntos sobre os que actualmente pivota o proceso de reforma administrativa emprendido no seo da Administración autonómica a prol de dotar esta dun servizo áxil, profesional, moderno e eficaz: regularización da función pública galega, elaboración dun sistema de xestión de procedementos administrativos –estandarización da xestión–, por último, elaboración dun sistema descentralizado de información administrativa de libre acceso a prol dos administrados. 