

Seminario sobre negociación colectiva e participación na determinación das condicións de traballo dos empregados públicos

Celebrouse os días 30 e 31 de maio de mil novecentos noventa e un na Escola Galega de Administración Pública un curso baixo o título de *Negociación Colectiva e Participación na Determinación das Condicións de Traballo dos Empregados Públicos*, destinado ós representantes das organizacións sindicais de funcionarios ó servizo das Administracións públicas dentro da Comunidade Autónoma Galega, ós responsables das unidades de persoal das consellerías, e ós funcionarios en xeral destas administracións, e coa participación dos catedráticos de Dereito do Traballo D. Jesús Martínez Girón, da Universidade de A Coruña, D. Antonio Vicente Sempere Navarro, da Universidade de Murcia, D. Alfredo Montoya Melgar, da Universidade Complutense de Madrid, D. Gonzalo Diéguez Cuervo, da Universidade de Santiago e D. Manuel Alonso Olea, Catedrático Emérito da Universidade Complutense de Madrid.

A primeira intervención do curso correspondeu ó **Prof. Martínez Girón**; o seu tema de exposición foi *A xénese da Lei 7/1990, do 19 de xullo*. Esta Lei naceu como resultado dun proceso iniciado en xullo de 1976, e no que se sucederon tres períodos, un que comprende de xullo do 76 á Lei 30/1984 de Reforma da Función Pública, o segundo desta Lei á Lei 9/1987 de Organos de Representación, e o último de 1987 á promulgación da Lei 7/1990.

No período inicial xestáronse os axentes negociadores, neste caso os sindicatos de funcionarios, e, noutra orde de cousas, considerouse a posibilidade de exercer medidas de forza. O primeiro fito a ter en conta constitúe un R.D. de xullo do 76, que regulaba as *asociacións profesionais de funcionarios*, cunha normativa moi cativa que esixía autorización administrativa para que se constituíse unha asociación, que ademais só sería competente para actuar nun ministerio ou nun corpo ou escala. Mais ó ano seguinte, en 1977, outro Decreto regula xa de xeito máis aceptable a liberdade sindical dos funcionarios, pois suprime o requisito da autorización administrativa, e reconece as liberdades de federación e confederación das asociacións funcionariais, recoñecemento que, nalgunha medida, adianta o contido do art. 28.1 da Constitución, referido ó dereito de sindicación de traballadores e empregados públicos. En canto á posibilidade de recorrer ás medidas de forza, na que usualmente se apoia todo sistema de negociación colectiva, a Constitución era ambigua respecto dos funcionarios, e, ademais, a folga de funcionarios considerábase incluída no tipo do delito de sedición do art. 221 do Código Penal. Pero unha decisiva sentenza do Tribunal Constitucional, a STCo 12 abril 1981, declarou que era necesario

o dolo específico de atentar contra a seguridade do Estado para que houbera sedición. Isto animou ós funcionarios a se pór en folga, contra o que reaccionou a Administración descontando os haberes. Nembargantes, unha reiterada xurisprudencia da Sala 5ª do Tribunal Supremo declarou a ilexitimidade deste desconto, pois non había norma habilitante que o lexitimase. Para rematar con esta primeira etapa, nela celebráronse dous *Acordos Colectivos* entre a Administración e U.X.T, CC.OO. e C.S.I.G., un do 1 marzo 1982 e outro do 2 febreiro 1983, a lexitimación dos cales era simplemente fáctica, como reconeceu unha STCo de 27 xullo de 1982, dicindo que a negociación colectiva de funcionarios carecía de cobertura constitucional e legal, pois o art. 37.1 da Constitución fala de negociación colectiva *laboral*. Así, neste intre, a negociación de funcionarios só ten carácter fáctico.

A xeral falta de cobertura xurídica rematou coa promulgación da Lei 30/1984, de 2 agosto, de *Medidas de Reforma para a Función Pública*, coa cal iníciase o segundo período. O art. 3.2 b) dispuso que os sindicatos de funcionarios poden concluír coa Administración convenios colectivos, o cal foi un anticipo da ratificación por parte de España do Convenio 151 da O.I.T., que entrou en vigor en 1985. Este recoñecemento foi paralelo ó da posibilidade de que os funcionarios públicos exerceran o dereito de folga (na disposición adicional 12 da Lei 30/1984, completada con outros preceptos). Xa que foi nesta lei na que se recolleu, o dereito de folga de funcionarios non gozaba de rango constitucional senón legal. A *Lei Orgánica de Liberdade Sindical* de 1985, promulgada en cumprimento do art. 28.1 da Constitución reforzou o tema. Di que “tódolos traballadores teñen dereito a se sindicaren libremente”, incluíndo expresamente dentro do termo “traballadores” ós funcionarios. A pesar deste recoñecemento, o dereito de negociación colectiva de funcionarios non estaba desenvolvido no seu réxime xurídico, baleiro que se fixo máis evidente despois da publicación da L.O.L.S., que permitía que unha lei específica o regulase. Paralelamente, na práctica seguíanse a negociar convenios. Ó fin, e trala superación de certas complicacións parlamentarias, promulgouse a Lei 9/1987, de 12 de xuño, que no seu capítulo 3º (arts. 30 a 40) regula o exercicio do dereito de negociación colectiva polos sindicatos de funcionarios. Formalmente, foi unha lei dictada en execución dunha disposición adicional da L.O.L.S.; materialmente, presenta tres caracteres fundamentais: 1) *sindicalización* da negociación colectiva (pois os sindicatos serán os axentes únicos, quedando excluídos os delegados e as xuntas de persoal), 2) unha distinción entre *pactos*, celebrados con órganos da Administración plenamente competentes e plenamente eficaces, e acordos, os cales necesitaban despois de seren negociados unha autorización expresa dun órgano superior e 3) unha diferenciación entre *negociación* e *consulta*, pois había materias nas que non cabía negociar (as que supuñan un aumento de dispoñibilidade presupostaria). Por iso, xa que realmente a materia económica é o cerne da negociación, quedaba nesta lei gravemente eivada. Os sindicatos quedaron insatisfeitos ademais por outras razóns, como que quedaba inédito o tema do procedemento negocial, tamén quedaba inédito o deber de negociar de boa fe e limitábase a autonomía colectiva en caso de frustración e fracaso das negociacións, pois nese caso a Administración dictaría unilateralmente as condicións de emprego. Este descontento, xunto con outros acontecementos, como o éxito sindical na folga xeral do 14 decembro 1988 e as eleccións sindicais de outubro de 1989, propiciou que os sindicatos redactaran unha *proposta sindical prioritaria*. No seu Título IV, apartado 15 nº 1º recollíase o dereito de negociación colectiva de funcionarios públicos. Tratábase de que os sindicatos máis representativos e o goberno negociasen un protocolo sobre medidas mínimas para un dereito pleno de negociación colectiva de funcionarios, con prazos, forma e materia obxecto de negociación (incluíndo o tema das retribucións). O feito de que nas últimas eleccións xerais ningún partido alcanzase a maioría absoluta fixo que as relacións Goberno-sindicatos estiveran marcadas por unha grande receptividade daquel respecto destes (o que se veu chamar “*lúa de mel Goberno-sindicatos*”).

Neste eido de estreitas relacións, o 6 de abril de 1990 asínase o *Acordo sobre negociación colectiva da función pública*, que o Goberno se compromete a transformar nun proxecto de lei. Con este fito entramos xa no período inmediatamente anterior á aprobación da Lei 7/1990. No Acordo hai tres aspectos distintivos á Lei 9/1987: a) que se inclúe a materia da *retribución dos funcionarios* como negociable, b) que se impón ó Goberno o deber de negociar de *boa fe*, o que implica, en todo caso, que porá ó dispor dos sindicatos a información necesaria e suficiente, e na medida en que estes a soliciten, e c) que, diante do fracaso das negociacións, non quedará a Administración habilitada para dictar as condicións dos

funcionarios unilateralmente, senón que as partes nomearán de común acordo un *mediador*. Un *Anexo* outorgáballe duración indefinida ó *Acordo*, o mesmo que ó compromiso do Goberno de aumentalos salarios dos funcionarios paralelamente ó crecemento do I.P.C. Foi en execución deste *Acordo* que se presentou ás Cortes para a súa aprobación o proxecto do que se aprobou como *Lei 7/1990 de 7 xuño 1990 sobre negociación colectiva e participación nas condicións do traballo dos empregados públicos*. No seu *Pre-ámbulo* insiste no carácter que ten de lei pactada entre o Goberno e os sindicatos máis representativos.

Correspondeu ó **Prof. Sempere Navarro** a exposición do tema "*os suxeitos da negociación*", para responder á pregunta de quen pode negociar no eido da función pública. Trátase este dun tema cunha meirande importancia da que parece que ten nun principio, pois, aínda que o fundamental en principio é o que se negocia, detrás do *negotandum* hai alguén coas súas intencións e recursos. Elixindo ós interlocutores decídense implicitamente moitas cousas.

O noso ordenamento xurídico aposta pola *sindicalización*, é dicir, son os sindicatos os únicos lexitimados pola parte dos funcionarios para negociar. Esta máxima exclúe ós suxeitos menos estables e menos institucionalizados, o cal cabe ser explicado por dúas razóns: a) unha inmediata, porque ó consagra-lo dereito á negociación colectiva dos funcionarios aclárase que será a través dos sindicatos, e b) outra mediata, porque a lei que regula o tema ten a súa orixe nun acordo negociado cos propios sindicatos. En definitiva, trátase dun modelo que illa ás representacións unitarias, sexan éstas xuntas de persoal ou delegados.

A relativa novidade da negociación colectiva na función pública fai que moitos dos problemas que se suscitan sexan novos, polo que cáseque todo é opinable, en tanto os Tribunais non vaian delimitando cáles son as marxes de actuación, polo cal tamén a cuestión dos suxeitos negociadores préstase a opinións diversas. Isto é unha dificultade engadida á tarefa das mesas de negociación e ós seus procedementos, e á vez unha habilitación para que fixen as cuestións que nin a lei nin a xurisprudencia teñen aclaradas. Mais a praxe, en canto a actuación dunha mesa sexa estimada laiante da liberdade sindical por un sindicato, fará que xurdan pronunciamentos dos Tribunais.

Ó achegarse á materia da negociación colectiva dos funcionarios, hai que se apoiar na negociación dos traballadores, e iso por razóns coma estas: a) por ter información comparativa para a resolución de problemas, pois o lexislador laboral foi máis prolixo; b) por se procede acudir á analogía, sempre entendendo que funcionarios e traballadores son figuras distintas, pero tendo en conta que neste eido da negociación a diferenza non é tan nidia, especialmente a partir de que a L.O.L.S. comprenda na definición de "traballador" tamén á persoa suxeita por unha relación estatutaria ou funcional; c) porque as normas da negociación colectiva laboral xa se aplican á Administración, que é patrono de moitos traballadores; e d) porque, no fondo, a separación entre persoal funcionario e laboral é, ata certo punto, arbitraria, pois na mesma oficina pode haber dúas persoas co mesmo horario e facendo absolutamente o mesmo traballo, e un pode ser funcionario e outro contratado laboral. E isto porque a Administración, en virtude das súas prerrogativas, o quixo así. Por todo o dito, moitas veces cómpre contrasta-las solucións de ámbolos ámbitos.

A materia dos suxeitos da negociación colectiva dos funcionarios está recollida nos arts. 30 e 31 da *Lei 9/1987, de Organos de Representación* (L.O.R.), modificados pola *Lei 7/1990*. A primeira conclusión que se saca dunha lectura dos mesmos é a separación na elección dos interlocutores respecto do ámbito laboral, no cal pode haber representacións unitarias, como delegados de persoal o comités de empresa, ó contrario que na negociación da Administración Pública, na que o interlocutor dos funcionarios ten que se-lo sindicato. No Dereito Comparado é normal a preferencia dos sindicatos como axentes negociadores. Nesta lei, a preferencia chega ó punto da monopolización, e o lexislador tivo un grande interese en que así fora, aínda que, realmente, xa antes optara por esta representación, pois na *Lei de Reforma da Función Pública* de 1984, no seu art. 3.2 b) dicía que a negociación procedía coa representación *sindical* dos funcionarios públicos. Algunhas leis posteriores a esta, como a *Lei de Réxime Local* de 1985 manifestáronse no mesmo sentido.

O art. 30 L.O.R., no seu parágrafo 1º, remite á L.O.L.S., ó dicir que “*la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se efectuará mediante la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en los artículos 6.3 c), 7.1., y 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y lo previsto en este capítulo*”. Desde o punto de vista da Administración que negocia cos funcionarios, a cuestión da súa participación varía segundo se trate de consulta ou ben de negociación, xa que a consulta introduce un trámite procedimental, sendo a súa forza extraxurídica (consulta preceptiva e non vinculante), en tanto que na negociación hai un desprazamento competencial, e o órgano administrativo pasa a compartirla súa responsabilidade coa outra parte negociadora, a non ser que non haxa acordo, caso no que unha parte (o sindicato que representa ós funcionarios) acudirá ós medios de presión e a outra (a Administración), á execución da súa competencia, aínda que ámbalas partes poden, de común acordo, nomear un mediador.

En canto á estrutura da negociación, hai que se preguntar qué tamaño ten a unidade de negociación. Con respecto a iso, o art. 30.2 L.O.R. fala de *Mesas de negociación*. Con esta expresión, a L.O.R. alude a dous aspectos: a) ó tamaño da unidade de negociación, e b) á determinación dos suxeitos que participarán na mesa. Polo que respecta ó tamaño, exclúese o centro de traballo e óptase por unha unidade relativamente grande (Mesa xeral do Estado, da Comunidade Autónoma ou da Entidade Local), entendendo que nestas mesas xerais se debuxan as directrices básicas, que logo serán desenvolvidas en mesas sectoriais. Deste xeito, a exclusión do centro de traballo é só relativa, pois cabe a negociación nua mesa sectorial do centro de traballo. En canto ós suxeitos lexitimados para negociar, hai que ter en conta ademais ós arts. 6 e 7 L.O.L.S., ós que remite a L.O.R. Deste conxunto normativo dedúcese a *monopolización da negociación polos sindicatos*, o cal non se pode entender contrario á Constitución nin a ningunha norma internacional que obrigue ó Estado, pois o *Convenio 151 da O.I.T.* no seu art. 7 fala de *organizacions de empregados públicos*, en referencia clara ós sindicatos, e o *Convenio 154 da O.I.T.* (referido a negociación colectiva en xeral, tamén de traballadores do sector privado) di no seu art. 1.3 que se poderán establecer particularidades na Administración Pública.

Dito o anterior, cabe preguntarse qué sindicatos en concreto serán os negociadores. A resposta vai depender da mesa na que se pretenda negociar, de acordo coa seguinte distribución: a) *na Mesa Xeral do Estado*, 1) os sindicatos máis representativos a nivel de Estado e tamén os máis representativos a nivel de Comunidade Autónoma (actualmente, os máis representativos son U.X.T., CC.OO. e E.L.A.-S.T.V.) e 2) os que teñan unha implantación dun 10% na unidade de negociación (non 10 % de afiliados, nin de votos, senón de representantes). b) *Nas mesas sectoriais*, tódolos integrantes da Mesa Xeral e os que teñan o 10 % no sector do que se trate.

Chegado este punto, hai unha serie de cuestións que xurden no eido dos suxeitos da negociación colectiva de funcionarios que aínda están sen resolver polos Tribunais, ós que non cabe se non aplicar a idea apuntada da futura praxe que producirá decisións xudiciais que as resolvan. Por exemplo, as seguintes: cándo se pode negociar?, quén ten que estar, tódolos lexitimados ou unha parte deles?, ten o mesmo valor o voto do sindicato que ten maioría absoluta no sector que os demais?, cantos representantes de cada sindicato participan na mesa negociadora, un de cada ou en proporción á súa implantación?, unha vez sentados todos, cómo se toman acordos?. Respecto desta cuestión, a tese segundo a cal a formación da decisión prodúcese do mesmo xeito que a dos órganos colexiados de acordo coa L.P.A. é equivocada, pois aquí achámonos diante dunha dualidade de partes, e non diante dun órgano colexiado. O acordo ten que ser por avinza das dúas partes, pero, cándo cabe afirmar que hai acordo dos sindicatos?, cando hai unanimidade?, por maioría?, por asentimento dos máis fortes?. O silencio da lei nestes temas produce molestos feitos de pactos que, paradoxalmente, o que traen é conflictividade, xa que un pacto con escaso respaldo sindical non vulnera a lei. A situación agrávase por outra falla de previsión: na L.O.R. non caben pactos de eficacia limitada a un grupo de persoas. Deste xeito, o paradoxo do incremento conflictual coa conclusión de pactos, lonxe de afastarse, é cada vez máis común. En definitiva, pola ausencia de solucións xurídicas, será a mesa de negociación a que teña que fixa-las regras do xogo, no marco do único prescrito que é a *boa fe*, a *lealdade recíproca* e a *liberdade sindical*, de xeito que os que se sintan prexudicados nos seus dereitos haberán de se basear nestes tres principios.

Aparte das especificadas, tamén admitiu a L.O.R. a posibilidade de constituír outras mesas sectoriais, o cal é moito máis evidente nos ámbitos das comunidades autónomas e das entidades locais, nos que non hai ningunha prevista. Serán as mesas xerais respectivas as que decidan a creación das sectoriais non debulladas na L.O.R. Pero esta facultade non é tanta se temos en conta a preferencia que o lexislador otorgou ás mesas xerais, que se traduce nunha dependencia cuasi-xerárquica das mesas sectoriais respecto da xeral, como reconece o art. 31.1 *in fine* L.O.R. cando di que “*la competencia de las Mesas sectoriales se extenderá a los temas que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General*”. Deste xeito, o que hai é unha relación de *suplementariedad*.

Ó tema do *contido da negociación funcional* dedicou a súa intervención o **Prof. Montoya Melgar**, materia de gran complexidade se se ten en conta a incidencia doutras normas ademais das leis 9/1987 e 7/1990. Cando estas se consideran illadamente, a impresión resultante é que os límites obxectivos á negociación dos empregados públicos son mínimos e que se pode negociar absolutamente todo; pero se acudimos, como é preceptivo, a unha análise sistemática das normas, e consideramos o bloque xurídico, suscítase unha interrogante crucial: ata qué punto as leis citadas están derogando normas xerais relativas á función pública. E o certo é que esta posición radical de derogación é moi aventurado mantela, pois a atribución tan xenerosa de competencias negociadoras ós funcionarios non derroga os poderes das Administracións Públicas.

Polo tanto, imponse unha harmonización entre as novas normas e as anteriores, e iso levará a consecuencias pouco espectaculares do ámbito de negociación dos funcionarios, que resulta moito máis reducido do que nun principio parece, aínda que poida haber prácticas distintas desta interpretación de estrita legalidade. Deste xeito, do que se trata ó falar do contido da negociación funcional é de levar a cabo unha *función esexética* dos arts. 32 e seguintes da Lei 9/1987, modificada pola Lei 7/1990.

No art. 32 relaciónanse as diferentes materias sobre as cales poderán negociar os sindicatos de funcionarios e a Administración, dividíndoa en once grupos que, de acordo coa lei, “*serán obxecto de negociación no seu ámbito respectivo e en relación coas competencias de cada Administración Pública*”, expresión que debe de ser interpretada de acordo coas seguintes consideracións:

1) A expresión da norma é imperativa, o que non quere dicir que as materias incluídas na mesma teñan que ser obrigatoriamente obxecto de negociación. Realmente, esta dicción imperativa é menos correcta ca linguaxe permisiva do art. 85.1 do Estatuto dos Traballadores, o homólogo do art. 32 da L.O.R. no caso dos traballadores do sector privado. Ademais, mesmo a propia Lei 7/1987, no seu art. 33.1 *in fine* acaba dicindo que a negociación comprenderá, de entre as materias relacionadas, as que as partes estimen oportunas. Por outra banda, a lei está configurando o denominado “deber de negociar”: as partes teñan a obriga de negociar nos mesmos termos que en materia laboral, é dicir, non se trata de que as partes estean obrigadas a convir, pero si a tenta-lo acordo a través das negociacións sobre as materias que as partes sometan a debate, e, ademais, este deber de negociación haberá de discurrir polas canles da boa fe, paralelamente ó art. 89.1.3 do Estatuto dos Traballadores.

2) As materias serán obxecto de negociación “no seu ámbito respectivo”. Con esta expresión faise referencia á diversidade de ámbitos que reconece o art. 31 da lei, tanto de carácter territorial como sectorial (sendo ámbitos territoriais o da Administración do Estado, das Comunidades Autónomas e das Administracións Locais, e sectoriais, por exemplo, o dos funcionarios docentes, de Correos, de Telégrafos, da Administración de Xustiza...). O que quere dici-la expresión deste epígrafe é que non se pode negociar nun ámbito por suxeitos nen materias pertencentes a outro, como sucedería, *vg.* se se pretendera nun convenio sectorial tratar unha materia correspondente a un pacto xeral, xa que as mesas sectoriais só posúen unha competencia residual naquilo non decidido polas mesas xerais respectivas.

3) As materias serán obxecto de negociación no seu ámbito respectivo e “en relación cas competencias de cada Administración Pública”. As competencias das Administracións Públicas virán determinadas nas normas reguladoras de cada Administración, tendo en conta que o art. 149.1.18 da Constitu-

ción atribúe ó Estado a competencia exclusiva sobre o réxime estatutario dos funcionarios. A Lei 30/1984 *de Medidas de Reforma da Función Pública* (L.M.R.F.P.) de 2 agosto 1984 considera no seu art. 1.3 bases do réxime estatutario unha serie de cuestións que non poden regula-las mesas xerais, en virtude do art. 103.3 da Constitución, que di que “*la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*”.

O art. 32 L.O.R., modificado pola Lei 7/1990, desemboca logo da expresión examinada na enumeración das materias obxecto de negociación, o que constitúe o eixe ó redor do cal cómpre facer unha análise pormenorizada do contido máximo que poden asumir as mesas negociadoras na negociación funcional:

1. “*El incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas que proceda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal, en los proyectos normativos correspondientes de ámbito autonómico y local*”. Realmente, o que neste apartado se di é que a función do incremento das retribucións ten unha segunda fase, que a negociación sobre o tema é presuposto de algo que será o decisivo: a súa incorporación ós Presupostos Xerais do Estado ou das CC.AA ou das Entidades Locais. A regra que atribúe á negociación colectiva dos funcionarios a posibilidade de incrementa-las retribucións é nova, non existía no texto orixinal da Lei 9/1987. Ponnos á vista unha curiosa técnica lexislativa, revolucionaria entre nós, a figura da *lei convinda ou pactada*: acórdase o incremento das retribucións co fin de que logo as correspondentes normas presupostarias o fagan seu. Ós xuristas clásicos, estas construcións prodúcenlles grandes conmocións, pois cabe preguntarse logo se a hexemonía da lei non queda aquí eivada cando executa un exercicio formal no cal vai deducida unha vontade extralegal. O certo é que esta técnica problemática, pero eficaz dende o punto de vista da boa harmonía das relacións no sistema social, conta xa con exemplos, como poden ser o Título III do Estatuto dos Traballadores (froito dunha negociación entre os sindicatos e a patronal benzoada polo Goberno e logo polas Cortes) ou a Lei 2/1991, de *Control Sindical dos Contratos* (producto de senllos acordos entre CC.OO. e U.X.T. co Goberno, asumidos logo pola lei). O papel do lexislador queda con esta técnica esvaído, xa que recibe o contido da norma dos interlocutores sociais e o incorpora a unha lei formal.

2. “*La determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos*”. Neste inciso, a Lei 7/1990 engade con respecto á Lei 9/1987 a palabra “determinación”. Se este apartado se considerase ailladamente do bloque normativo, daría a impresión de que todo o relativo á retribución dos funcionarios é materia de negociación; nembargantes hai que ter presente outras normas: o art. 24 L.M.R.F.P., dedicado a fixa-los criterios que presidirán a determinación da contía dos conceptos retributivos, ten a natureza xurídica de bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos. A postura maximalista do ámbito de negociación dos funcionarios públicos diría que a lei 7/1990 fai *tabula rasa* na esta materia redúcese considerablemente. A expresión “aplicación” tamén provocou a perplexidade dos intérpretes da Lei 9/1987, pois de acordo co art. 3.2 d) L.M.R.F.P., “*corresponde en particular al Gobierno... fijar anualmente las normas y directrices para la aplicación de régimen retributivo de los funcionarios públicos y personal al servicio de la Administración del Estado*”. Como cabe interpretar esta antinomia?. Unha posibilidade sería a seguinte: a negociación das mesas débese someter a todas estas normas e directrices gobernamentais para facer unha concreta labor de aplicación da retribución, co cal a “aplicación” do art. 32 b) L.O.R non consistiría máis que en, dadas polo Goberno as retribucións-bases, concretalas ós diferentes corpos e categorías. Pero aínda esta interpretación encontra un obstáculo, pois o art. 24 L.M.R.F.P. atribúe esta concreción ás leis presupostarias. Así, aplica-las retribucións na negociación colectiva de funcionarios parece que só se podería facer no suposto de que partidas presupostarias previstas globalmente necesitaran dunha ulterior concreción e distribución entre diversos corpos de empregados públicos. Un exemplo desta competencia residual viría dado pola Lei Presupostaria de 1987, que creou un fondo de 7.000 millóns de pesetas para distribuír entre os funcionarios trala negociación da Administración cos sindicatos. Habería outra posible interpretación: a de recoñe-

ce-lo protagonismo que o Goberno ten en materia de determinación e aplicación das retribucións, pero abrindo unha vía: que, previamente a que adopte as medidas correspondentes, houbera un acordo entre os sindicatos e a Administración.

3. Tamén, seguindo co art. 32 L.O.R., pode ser obxecto da negociación colectiva dos funcionarios, "la preparación y diseño de los planes de oferta de empleo público". A Lei 7/1990 engade á 9/1987 a expresión "diseño". Tamén neste intre hai que facer unha delimitación e limitación do ámbito da negociación de empregados públicos, pola incidencia no tema dos arts. 3.2 e), f) e g) e o art. 18 da L.M.R.F.P.: din os apartados e) f) e g) do art. 3.2 que "corresponde en particular al Gobierno...aprobar, previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, los criterios para coordinar la programación de las necesidades de personal a medio y largo plazo de las Administraciones Públicas; aprobar, previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, los criterios de coordinación de los planes de oferta de empleo de las Administraciones Públicas; aprobar la oferta de empleo de la Administración del Estado", e o art. 18 regula polo miúdo a oferta de emprego público. En definitiva, estes artigos atribúen á Administración a aprobación da oferta de emprego en sí mesma, e o lexislador do 90 non se pretende interpoñer nesta competencia allea, pois só fala de "preparar e deseñar" os planes. En qué consisten, pois, estas tarefas preparatorias? Podería ser negociar as previsións e os calendarios temporais de saída a concurso das distintas vacantes de que se dispoñan, mais esta interpretación choca co art. 18 L.M.R.F.P., que outorga esta competencia á Administración. Polo que respecta ó termo "diseño", non está claro qué pode engadir á redacción da Lei 9/1987, pois esta palabra quere dicir "traza, descripción ou bosquexo" seguindo ó Dicionario da Real Academia Española da Lingua, o cal inclúese na preparación dos planes. Por suposto, en materia de preparación, a negociación ten abertos tódolos eidos, pero a súa capacidade decisoria é escasa ou nula.

4. Unha materia particularmente complexa é a relativa á función negociadora na "clasificación de postos de traballo", recollida no inciso d) do art. 32 L.O.R. A vista do bloque xurídico, a competencia da negociación dos sindicatos de funcionarios ca Administración redúcese extremadamente, pois nesta clasificación inciden varios preceptos da L.M.R.F.P.: segundo o art. 3.2 h), "corresponde en particular al Gobierno... aprobar la estructura en grados del personal de la Administración del Estado, los intervalos de niveles de puestos de trabajo asignados a cada Cuerpo o Escala y los criterios generales de promoción profesional de los funcionarios públicos". Polo tanto, esta actividade xa está substraída á negociación colectiva, a non ser que a actuación do Goberno vaia precedida dun acordo cos sindicatos máis representativos que posteriormente fora aprobado polo propio Goberno. Ademais, o art. 6.2 c) L.M.R.F.P. di que "en particular, corresponde al Consejo Superior de la Función Pública... a propuesta de sus componentes, tomar conocimiento, debatir y, en su caso, recomendar a las Administraciones competentes la adopción de medidas dirigidas a mejorar la organización, las condiciones de trabajo, el rendimiento y la consideración social del personal de las Administraciones Públicas". Do mesmo xeito, o art. 11 L.M.R.F.P. reduce as materias susceptibles de negociación, ó dicir que "Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia. A estos efectos, y previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, agruparán a sus funcionarios propios en los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que proceda, respetando en todo caso los grupos establecidos en el artículo 25 de esta Ley". Tamén o art. 16 da propia L.M.R.F.P. restrinxe a actividade negociadora na función pública: "las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas". Finalmente, o art. 25 L.M.R.F.P. establece cinco categorías de funcionarios, das que ninguén se pode substraer, o que constitúe un novo muro para a negociación, e o art. 26 da mesma Ley atribúe ó Goberno do Estado, das Comunidades Autónomas e das Entidades Locais a tarefa de adscribir Corpos e Escalas a un departamento ou a calquera outro organismo.

5. Seguindo coa eséxese e delimitación do contido do art. 32 L.O.R. modificado pola Lei 7/1990, di o seu inciso e) que "será objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública...la determinación de los programas y fondos para la acción de promoción interna, formación y perfeccionamiento". Este inciso é unha novidade da Lei 7/1990, e tamén hai que matizalo seu contido tendo en conta a L.M.R.F.P., concretamente o seu art. 22, que regula unha serie de requisitos para a promoción interna, os cales haberá que ter en conta na negociación colectiva. O Regulamento

Xeral de Promoción de Postos de Traballo, de 9 decembro 1985 prevé a existencia de cursos de formación que habilitan ós funcionarios para certos ascensos, co cal á negociación colectiva só lle quedaría un espazo para acordar programas, crear fondos, dotar bolsas, conceder anos sabáticos a funcionarios, etc.

6. Outra materia obxecto de negociación colectiva é, segundo o inciso f) do art. 32, "*la determinación de las prestaciones y pensiones de las clases pasivas, y, en general, todas aquellas materias que afecten, de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados*". Esta declaración, de grande amplitude de seu, ten que ser matizada pola incidencia dun conxunto normativo: a idade de xubilación aparece fixada na L.M.R.F.P. nos sesenta e cinco anos, e ademais, hai dúas leis específicas sobre a materia, concretamente a *Lei de Seguridade Social dos Funcionarios Públicos do Estado*, e a *Lei de Clases Pasivas do Estado*. Quizais neste punto a negociación dos empregados públicos se puidera inspirar na negociación colectiva de traballadores e crear fondos de pensións privados, pero isto dependería das disposicións presupostarias existentes.

7. "*Los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos*", di o inciso g), pero neste tema tamén hai que contar ca omnipresente L.M.R.F.P., pois o seu art. 19 regula con minuciosidade a selección de persoal, o art. 20 o procedemento de provisión de postos de traballo, e o art. 21 a promoción profesional, estes dous tamén dun xeito prolixo. Asemade, hai que ter en consideración os criterios constitucionais de capacidade, publicidade e igualdade de oportunidades.

8. O inciso h) contén unha innovación da Lei 7/1990, que quizais sexa a máis importante, "*las propuestas sobre derechos sindicales y de participación*". A palabra "*propuesta*" elimina problemas de ámbito competencial, pois non se trata de decidir nada, co cal para esta materia negocial non hai límites nin fronteiras, mesmo tendo en conta que estas propostas só se poderán formular dentro do marco xurídico da L.O.L.S e da L.O.R. A experiencia na negociación colectiva do sector privado di que esta competencia non levará grandes alteracións na práctica, pois as cláusulas sindicais nos convenios colectivos non foron recoñecidas polos interlocutores sociais senón como un xesto simbólico, e en numerosos convenios o único que se fai é repetir, ás veces literalmente, os preceptos da L.O.L.S., e así, materialmente, non hai preceptos sindicais nos convenios colectivos privados.

9. Outra novidade da Lei 7/1990 é a inclusión, no inciso i) de "*medidas sobre salud laboral*". Estas medidas serían, en calquera caso, complementaria ou de mellora das esixidas pola normativa estatal e comunitaria.

10. Segundo o inciso j), tamén son obxecto da negociación colectiva dos funcionarios "*todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la Función Pública, Carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de Ley*". Tampouco esta competencia aparecía na L.O.R. de 1987. Non hai nada que obxectar á mesma, pois trátase só de facer propostas. Pero non se debe minusvalorar, xa que, aínda que as propostas son máis febles que as normas, pódese xerar un clima de acollida das mesmas, sobre todo se van unidas a medidas de presión.

11. Por último, a letra k) do art. 32 inclúe "*las materia de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial, y en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración*". Con esta cláusula quizais sobrarian tódalas anteriores, pois resúmeas todas. Se non se contemplara o bloque normativo, daría a impresión de que tódalas condicións económicas e non económicas do réxime xurídico dos funcionarios públicos están atribuídas á negociación colectiva. Por outra banda, o art. 34.1 da Lei 9/1987, de *órganos de representación* expresa que "*quedan excluidas de la obligatoriedad de la consulta o negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas*". A fórmula é desafortunada, pois se dise, ó parecer, que son materias excluídas pola súa natureza da posibilidade de negociación.

Correspondeu ó Prof. Diéguez Cuervo a análise do tema "*a frustración da negociación*". É este un tema clave ó falar da negociación colectiva dos empregados públicos, no que as connotacións adminis-

trativas son moito máis patentes que nos temas anteriormente expostos. Achegándose á materia, hai que facer unha distinción clave, de acordo co art. 35 da Lei 7/1990, que é a de frustración de pactos *versus* frustración de acordos, os primeiros referidos ás competencias de órganos que non sexan Consello de Ministros, gobernos autonómicos ou os seus equivalentes nas Entidades Locais, e os segundos sobre competencias dos mesmos. Nos dous casos, a frustración da negociación pódese producir en calquera momento, pero no suposto dos pactos só por desacordo entre ámbalas dúas partes e no dos acordos, ademais de por disentimento entre os negociadores, por falta de aprobación do órgano superior. Este suposto de frustración da negociación ten que ver cunha indicación da lei respecto das instrucións ós representantes da Administración: di o art. 37 da Lei 7/1990 que "*el Gobierno, los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o el órgano correspondiente de las Entidades Locales podrán determinar, respectivamente, las instrucciones a que deberán atenerse sus representantes cuando proceda la negociación con la representación sindical establecida en este Capítulo*".

Unha pregunta clave que se hai que facer é a de qué *remedios* caben diante da frustración do convenio. Habílitase no art. 38 unha mediación, unha intervención dun terceiro para resolve-lo conflito, pero dun xeito imperfecto, pois esta solución só cabe de común acordo entre ámbalas dúas partes. O mediador formulará unha proposta, que novamente queda supeditada á aprobación das partes, de acordo co procedemento que se establecerá regulamentariamente, co presuposto legal de que a proposta deberá de ser publicada inmediatamente, aínda que as partes non a acepten.

A Lei 7/1990 habilita un remedio radical: chéguese a incoar ou non o procedemento de mediación, o Goberno establecerá as condicións de traballo dos funcionarios públicos (art. 37.2: "*corresponderá al Gobierno...y a los órganos de gobierno de las demás Administraciones Públicas en sus respectivos ámbitos, establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en los casos en que no se produzca acuerdo en su negociación o no se alcance la aprobación expresa y formal a que alude el art. 35*"). Esta medida xa se contemplaba no art. 32 b) L.M.R.F.P., e no fondo, é deixar a unha das partes a fixación das condicións de traballo dos empregados públicos. Realmente, non encaixa no contexto, pois deste xeito é difícil concibirla posibilidade de consecución de acordos, cando una parte pode unilateralmente impoñer-las súas condicións. Por outra banda, a mesma L.M.R.F.P., na disp. adicional 12, alude ó dereito de folga dos funcionarios, ó dicir que cando o exerciten non cobrarán nin percibirán retribucións, no art. 31 j) considera falta moi grave a realización de actos encamiñados a coarta-lo exercicio do dereito de folga, e o art. 31 k) tamén considera falta moi grave a participación en folgas das persoas que a teñan expresamente prohibida pola lei.

Que raizames ten a concesión ós funcionarios do dereito de folga? Foi unha xurisprudencia previa, aínda que non moi clara no seu contido, si nas súas intencións, a que o habilitou, concretamente a da xurisdicción contencioso-administrativa. Esta xurisdicción non é moi experta nestas materias, pois ata agora nunca se suscitou o tema da negociación dos empregados públicos, xa que o art. 28. 2 da Constitución, ó falar do dereito de folga só se refire ós "traballadores", o mesmo que o art. 37.1 en sé de negociación colectiva. A partires do 1 xuño 1982, hai moitas sentencias referidas ó tema, a meirande parte delas estereotipadas (máis de cincuenta sentencias son literalmente coincidentes). As mesmas recoñecen o dereito á percepción das súas retribucións dos funcionarios en folga, ó empregar un criterio de estricteza legalidade, xa que non hai cobertura legal para o desconto dos salarios. E un exemplo máis da concepción diversa do Dereito Público e o Dereito Privado: neste, ó contrario que naquel, todo o que non está prohibido está permitido. Neste tema das retribucións hai que recorrer á Constitución, pois afecta moi gravemente a un dereito dos funcionarios que non está prohibido por ela, e que, ademais, está recollido nela, aínda que referido ós traballadores do sector privado; e como é un dereito non recollido, ergo é un dereito. Esta argumentación fixoa propia o Tribunal Constitucional, incluso pódese falar dun recoñecemento implícito pola Constitución do dereito de folga dos funcionarios. A idea, en definitiva, é a ausencia de prohibición. Pois ben, unha sentenza do Tribunal Constitucional (concretamente a STCo 99/1987), refírese á retribución dos funcionarios en folga. Entrementes, entrara en vigor a L.O.L.S., que xa expresamente recoñece ós funcionarios o dereito de folga. A sentenza xira en torno da disposición adicional décimo segunda da L.M.R.F.P., que reacciona contra o non desconto de salarios ós funcionarios en folga. Este precepto foi impugnado no sentido de que

desenvolvía o dereito fundamental recollido no art. 28.2 da Constitución, que só podía ser desenvolvida por Lei Orgánica. A sentenza resolveu o recurso dicindo que a disposición adicional 12 L.M.R.F.P. non se refería ó art. 28.2 da Constitución, pois o dereito de folga dos funcionarios públicos non está derivado da Lei Fundamental. Realmente, a existencia dunha folga e o subsecuente non pagamento dos salarios é unha aplicación da *exceptio inadimpleti contractus*. En resumo, o feito pola disposición adicional 12 L.M.R.F.P. está ben feito, pois non desenvolve o art. 28.2 da Constitución. O fundamental é que o dereito quede garantido, e a base do recoñecemento da folga dos funcionarios é a falta de prohibición constitucional da mesma, co que, realmente, hai unha *sanción implícita*.

Que di, entretanto, a O.I.T. sobre a frustración da negociación colectiva dos funcionarios públicos? O certo é que non ten pronunciamentos claros; constata que na maior parte dos ordenamentos non teñen dereito de folga, pero si de sindicación e de negociación colectiva. O que recomenda é a arbitraje, e que as condicións de traballo non sexan fixadas unilateralmente pola Administración. A solución é equidistante entre os dous extremos: nin imposición unilateral de condicións, nin recoñecemento explícito do dereito de folga. A xurisprudencia do *Comité de Libertade Sindical* asimila a función pública ós servios esenciais, e di que a función pública é un servio esencial; en consecuencia, non cabe a folga. Esta postura é equívoca: servios esenciais hai poucos, e pódense entender funcións públicas que non sexan esenciais, xa que se ten ampliado extraordinariamente o concepto de "funcionario público". Polo tanto, o recurso á folga ven como algo moi natural, e o criterio da esencialidade podía servir para delimitalo seu exercicio. En calquera caso, os servios mínimos do goberno, establecidos en numerosísimos decretos, e os cales constitúen o primeiro obstáculo ó exercicio do dereito de folga, non son servios esenciais. O servio esencial o é pola súa natureza, pola súa extensión, ou ben pola duración no tempo da folga, pero estes criterios non os barallou o Goberno, polo que a cuestión é moi confusa.

A continuación, celebrouse un coloquio presidido polo **Prof. Alonso Olea**, no cal describiu unha certa aproximación entre o ámbito laboral e o funcional, moi acusada no eido da negociación colectiva. Realmente, trátase dunha aproximación do administrativo-funcional cara ó laboral, das situacións funcionariais cara ás laborais. Os Convenios da O.I.T. nº 87 e 98 son os básicos en materia colectiva, e foron concebidos para traballadores por conta allea. Pero, máis tarde, a regulación relativa ós funcionarios públicos foi accedendo á O.I.T. O Convenio 151 de 1978 xa se refire ó dereito de sindicación dos funcionarios. Tamén a L.O.L.S. contribuíu ó achegamento dos traballadores e os funcionarios, ó igualalos no seu réxime, e a L.O.R. contén moitas solucións semellantes respecto dos títulos II e III do Estatuto dos Traballadores.

Noutra orde de cousas, tratando de precisar o significado da palabra "negociar" en sede de función pública, dixo que, no sector privado, negociar colectivamente, sexa conforme ó Estatuto dos Traballadores, sexa fóra de él (negociación extraestatutaria), significa, en puridade, negociar, pois se non hai negociación, non hai convenio. En troques, no sector público, hai que diferenciar pactos e acordos: nos pactos hai unha verdadeira negociación colectiva, pero realmente serven para moi pouco, e nos acordos, o que hai é un pre-acordo que ten que ser aprobado posteriormente pola Autoridade Administrativa. Se a esto se lle quere chamar negociación colectiva, chámesele, pero como está sometida ó *nihil obstat*, realmente non é unha negociación como no laboral.

O curso rematou cun coloquio entre os asistentes, representantes, sindicatos con implantación entre os funcionarios de Galicia e o Sudirector Xeral de Función Pública.

Jaime Cabeza Pereiro
Bolseiro do MEC

BIBLIOGRAFÍA E RECENSIÓNS

Xermán García Cancela e Carlos Luís Díaz Abreira: *Manual de linguaxe administrativa*. EGAP, Santiago de Compostela, 1991.

O libro que imos comentar ven recoller en certo modo o labor realizado nos últimos anos de creación dunha linguaxe administrativa galega, por medio de Institutos científicos (ILGA), asociacións (caso da AFNL e máis da MNL) e da propia Xunta de Galicia, en publicacións periódicas tales coma a xa extinta *"Revista de Administración Galega"* ou *"Lingua e Administración"* –editadas ámbalas dúas pola AFNL –, ou publicacións da Xunta dirixidas á Administración Local –caso dos *"Cadernos de Documentación Municipal"*, do *"Boletín Informativo da administración Local"* ou do *"Boletín de Información XUSTIZA"*.

O interese, dende un punto de vista xurídico, polos temas lingüísticos vai tamén en aumento: sexa dende instancias públicas propias das CC.AA. –salientando o labor da Escola d'Administració Pública de Catalunya, materializada nas revistas *"Llengua i Dret"* e *"Llengua i Administració"* ou do Instituto Basco de Administración Pública, cunha sección permanente na RVAP dedicada a estes temas– sexa na doutrina, contando xa cunha bibliografía extensa –caso das obras de Tolivar Alas, Cobreros Mendazona e a máis recente, centrada na análise crítica do tratamento legal do galego, tese de doutoramento de P. García Negro.

Dende o punto de vista da Ciencia da Administración, a importancia do tema reflíctese tamén nunha abondosa literatura, centrada na planificación lingüística no eido da Administración, no esforzo por establecer unha linguaxe administrativa axei-

tada aos tempos e ás necesidades dunha Administración máis mecanizada de cada vez e duns cidadáns tamén máis belixerantes na defensa dos seus dereitos –é dicir, unha linguaxe simple, precisa, non discriminatória, etc.– ou na incidencia dos procesos de modernización e reforma administrativa no modelo lingüístico administrativo.

Centrándonos no libro, advertir que a maior parte das súas páxinas están dedicadas a cuestións ortográficas, sintácticas e lexicolóxicas, de xeito que a substancia para un comentario xurídico do mesmo atópase concentrado nas primeiras trinta páxinas, aquelas nas que se expón estricadamente o **marco legal de partida para a construción dunha linguaxe administrativa galega** –a normativa básica estatal en materia de procedemento administrativo, é dicir, a LPA de 1958 e normativa complementaria, (se ben cómpre estarmos ben atentos ás modificacións que nesta materia se poidan derivar da inminente Lei...), e máis a LOPX e a LAC, LACrim., LXCA e LPL no eido procesual–, na medida en que estas normas establecen unha serie de principios aplicables á linguaxe administrativa en xeral –verbigracia, os de eficacia, obxectividade, antiformalismo e flexibilidade–, que un modelo de linguaxe administrativa galego non pode ignorar hoxe por hoxe.

Faise tamén unha **síntese histórica da evolución do galego administrativo**, da Idade Media para acó, rematando coa exposición do réxime do galego coma lingua propia de Galicia e cooficial xunto co castelán no seu territorio, cunha interesantísima escolma de textos xurídicos históricos, de importancia non desbotable cara á dignificación do galego, labor preciso, coidamos, para superarmos a situación de diglosia en

que hoxe nos movemos e que aínda nos diferencia doutros países tamén integrados no Estado español, tales como o catalán ou o basco, nos que o proceso de normalización lingüística enfróntase con outros problemas diferentes —a concienciación e capacitación lingüísticas de grandes colectivos procedentes doutros territorios do Estado, ou a propia dificultade do idioma no caso basco— que xustifican, tamén no eido da Administración, estratexias distintas. Dise que, con prudencia, esta linguaxe xurídica histórica, xunto coa rica variedade dialectal do galego, son elementos importantes á hora de construír unha linguaxe administrativa propia, tal e coma se ten feito, con resultados positivos, verbo doutras linguas en situación semellante ao galego. Nótase a faltar, ó noso xuízo, a referencia ó préstamo de solucións xa asentadas en linguas tan achegadas ao galego coma a portuguesa, alí onde a riqueza da linguaxe antiga e da dialectal non puidese chegar, a máis de producir esta opción unha maior unidade da linguaxe administrativa a nivel internacional.

Partindo destes condicionantes, cumpriría aproveitar o momento presente —aínda está todo por facer— para crear un modelo axeitado ós tempos que andamos; é dicir, unha linguaxe sinxela e clara, non discriminatoria e sen fórmulas que impliquen nin humillación nin tampouco afagamento para o cidadán, na liña do que está a acontecer noutros países e do que recomendan, camiño da normalización crecente da documentación e terminoloxía administrativas a nivel internacional, organismos como a I.S.O. —International Standardization Organization—, órgano consultivo da O.N.U. creado en 1974. Para isto, máis polo miúdo, os **perfis caracterizadores dunha linguaxe administrativa de hoxe** haberían ser:

1) A unidade básica da linguaxe administrativa a nivel internacional, tanto na terminoloxía, coma na documentación.

2) O seu carácter utilitario: é dicir, emprego dunha linguaxe sinxela e clara, sen exercicios retóricos que recarguen innecesariamente os documentos, reparando especialmente no seguinte: clareza da linguaxe e máis dos documentos, sinxeleza na

exposición, precisión e exactitude conceptuais, estrutura interna e visual lóxica e ordenada dos documentos, atendendo ás esencias do seu procesamento informático.

3) A obxectividade.

4) A atención e educación na expresión, teimando na eliminación de tratamentos anticuados e obsoletos, afagadores, humillantes ou discriminatorios.

5) Tendencia á fixeza, á estabilidade e á uniformidade, expresión da natureza sobranceiramente escrita da linguaxe administrativa e, xa que logo, máis estática, así como da súa limitación a marcos laborais determinados, a uns temas homoxéneos e recorrentes e, sobre todo, da posible utilización dos documentos por persoas precisadas de os comprender exacta e rapidamente.

6) A utilización —constante de tódalas linguaxes técnicas— de formas lingüísticas específicas, tanto polo que atinxe ó vocabulario, como á fraseoloxía e tratamentos.

En fin, o libro de García Cancela e Díaz Abreira vén encher un baleiro, alomenos polo que ten de sistematización de iniciativas puntuais anteriores, e está chamado a ser un instrumento fundamental nunha máis ambiciosa política de normalización lingüística nas Administracións públicas operantes en Galicia.

Carlos Ignacio Aymerich Cano
Bolseiro do MEC

Xaime Rodríguez-Arana Muñoz:
Estudios sobre o estatuto galego. EGAP, 1991.

O libro "Estudios sobre o Estatuto" recolle un total de trinta e tres traballos presentados nas "Xornadas sobre o Estatuto" organizadas pola Escola Galega de Administración Pública os días 2 ó 5 de Abril de 1991 en Santiago de Compostela, con motivo do décimo aniversario do Estatuto de Autonomía de Galicia.

O libro consta de sete bloques temáticos de grande interese:

- *"O Estatuto de Autonomía no tempo e no espazo"*, constituído polas colaboracións de José Luís Meilán Gil, Antonio Carlos Pereira Menaut e Gerardo Mariñas Otero.

José Luís Meilán Gil, Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade da Coruña, fai unha análise dos dez anos de vida do Estatuto dende dúas perspectivas distintas: unha visión retrospectiva do que entón aconteceu e unha análise de futuro das cuestións estatutarias pendentes.

Antonio Carlos Pereira Menaut, Catedrático de Dereito Constitucional na Universidade de Santiago, compara o Estatuto de Autonomía de Galicia coa organización territorial británica, concretamente co réxime de Escocia e Gales, Irlanda do Norte, a Illa de Man e coas illas da Canal da Mancha que, aínda que non encaixan con precisión no noso esquema vixente teñen algo que ensinar -di o autor- en materia de distribución territorial do poder.

Gerardo Mariñas Otero, Técnico de Administración Civil e Doutor en Ciencia Política, fixo un estudio comparado do Estatuto en relación cos Estatutos das demais Comunidades Autónomas, centrándose na análise dos de Cataluña, País Basco e Andalucía, únicas Comunidades Autónomas que accederon á autonomía pola vía do artigo 151 da Constitución.

- *"Principios e valores estatutarios"* cos traballos de Francisco Puy Muñoz, Jaime Rodríguez Arana, José Filgueira Valverde, Baldomero Cores Trasmonte e Fernando Amarelo de Castro.

Francisco Puy Muñoz, Catedrático de Filosofía da Universidade de Santiago, analiza os valores estatutarios ó seu xuízo de dúas clases: "valores sen dono" -tódolos constitucionais e sobre todo, os catro valores superiores que son a liberdade, a xustiza, a igualdade e o pluralismo- e "valores enxebres" -diferenciais ou propiamente galegos- todos eles reunidos no valor da autoidentificación, que pode ser considerado, polo tanto, o valor decisivo do ordenamento xurídico en canto fundamentado na súa Lei fundamental que é o Estatuto.

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Profesor Titular de Dereito Administrativo e coordinador das xornadas, analiza os "obxectivos estatutarios" dos poderes públicos galegos que se explican no marco do Estado Social e do principio promocional dos poderes públicos en relación cos intereses propios que xustifica a existencia da Comunidade Autónoma de Galicia. Obxectivos, en definitiva, ó servizo do obxectivo estatutario por excelencia: a defensa de Galicia e dos seus intereses e a promoción da solidariedade entre todos cantos integran o pobo galego.

José Filgueira Valverde, Presidente do Consello da Cultura Galega refírese ó tema da lingua galega prestando atención a tres aspectos básicos: a súa evolución (as súas orixes romances, o apoxeo da poesía galai-co-portuguesa, o período escuro de silencio académico e o renacemento), a situación actual do galego e o seu status xurídico, coa análise do proceso de recoñecemento da oficialidade da lingua, a súa normalización e a súa incorporación ó ensino e ós medios de comunicación.

Baldomero Cores Trasmonte, Letrado do Parlamento de Galicia, analiza a condición política de Galego como tipo xurídico establecido no Estatuto polo que se regula a vinculación do cidadán dunha Comunidade Autónoma co seu ordenamento xurídico autonómico. Estudia os elementos integradores da condición política, é dicir, por unha banda, a nacionalidade española como requisito primario ó que se condicionan os demais; por outra banda a "veciñanza administrativa" que se fixará de acordo coas Leis Xerais do Estado. Ademais expón outras cuestións de interese, como a dupla nacionalidade, a dupla veciñanza administrativa e a dupla condición política, a condición da comunidade constituída polos veciños nos chamados montes veciñais, etc.

Fernando Amarelo de Castro, Secretario Xeral das Relacións coas Comunidades Galegas da Xunta de Galicia, refírese ó fenómeno das Comunidades Galegas no exterior xurdidas da emigración e sinala os obxectivos do Goberno galego para acadar que tódolos galegos que residen fóra da

Comunidade teñan unha vía de informe e de actuación inmediata en forma de axudas, concentrados en varios proxectos de acción (asistenciais, sociais, formativos e culturais).

– “*Do poder galego*”, un estudio dos poderes básicos da Autonomía galega: o Parlamento, a Xunta e a Administración de Xustiza.

Roberto Blanco Valdés, Profesor Titular de Dereito Constitucional na Universidade de Santiago, examina as principais características e os fundamentais resultados do proceso de produción lexislativa que se inaugura na Comunidade Autónoma Galega trala elección do Parlamento autonómico en 1981, incorporando interesantes datos estatísticos de leis aprobadas, proposicións e proxectos de lei presentados e aprobados e dos contidos materiais da produción lexislativa. Conclúe cun anexo das leis aprobadas polo Parlamento de Galicia ata Xaneiro de 1991.

José Antonio Portero Molina, Catedrático de Dereito Constitucional na Universidade da Coruña, analiza o sistema electoral da Comunidade Autónoma e, concretamente, a Lei 8/1985, do 13 de Agosto, de Eleccións ó Parlamento de Galicia. O balance desta Lei é, ó seu xuízo, satisfactorio, porque garante a libre competencia entre partidos e a libre elección.

Francisco Caamaño Domínguez, Profesor Titular interino de Dereito Constitucional na Universidade de Santiago, fai un estudio das cámaras de representación territorial, centrándose na designación de Senadores pola Comunidade Autónoma galega que, ó seu xuízo, desaproveita innecesariamente as posibilidades abertas pola Xurisprudencia Constitucional para reforzar no posible o principio de autonomía política.

Eloy García López, Profesor Titular de Dereito Constitucional na Universidade de Vigo, fala de inmunidade parlamentaria como principal garantía dos representantes do Parlamento galego, remontándose ás orixes da institución e centrando o seu estudio na súa configuración xurídica: o autor des-

taca o especial e innovador tratamento que se lle da no artigo 11.3 do Estatuto, seguindo un camiño xa iniciado polo Estatuto de Autonomía catalán que por vez primeira convirte a “inmunidade estricto sensu” nunha pura garantía procesual de foro especial que, deixando sempre a salvo a independencia do parlamentario, consegue, non obstante, evita-los abusos da institución.

José Ramón Cólera Leirado, Letrado Maior do Parlamento de Galicia, pronúnciase sobre a iniciativa lexislativa dende, tres planos diferentes: o territorial (centrando o seu estudio na Comunidade Autónoma galega e excluindo, polo tanto, a iniciativa lexislativa do Parlamento de Galicia perante o Congreso dos Deputados); o material (reflexionando sobre aspectos distintivos ou específicos salientables nas distintas modalidades autonómicas); e persoal (porque non se pode esquecer que o estudio da iniciativa lexislativa no marco do procedemento lexislativo trascende ó campo político ó contribuir á articulación entre os poderes públicos da Comunidade Autónoma e pola súa inserción no sistema de goberno estatutario).

Francisco Fernández Segado, Catedrático de Dereito Constitucional na Universidade de Santiago, centra o seu estudio no itinerario lexislativo seguido por todas aquelas iniciativas que, procedentes do Goberno ou dos grupos parlamentarios, tiveron algunha relación coa institución da disolución do Parlamento, en canto facultade atribuída ó Presidente da Xunta. O seu xuízo, unha vez efectuada a opción por un sistema parlamentario de goberno, a lóxica política do sistema parece conducir á incorporación a el da técnica da disolución, circunstancia que no caso autonómico galego non encontra atrancos xurídicos ou estatutarios insalvables.

José Cora Rodríguez, Valedor do Pobo, analiza a institución do Valedor do Pobo contemplada no artigo 14 do Estatuto de Autonomía e regulado por Lei da Comunidade do 5 de Xuño de 1.984, poñendo especial énfase no momento actual da figura e nas actuacións pendentes que van determinar en grande parte o futuro da institución:

a necesidade de publica-lo Regulamento da devandita Lei e a formalización dun acordo entre o "Defensor del Pueblo" e o Valedor do Pobo, para delimita-las esferas competenciais especialmente no referido á Administración Local.

Constantino Alvarellos Galve, Subdirector-Xefe do Gabinete de Asesoramento Xurídico da Asesoría da Xunta de Galicia, estudia o modelo constitucional de organización política das Comunidades Autónomas e, concretamente, a figura do Presidente da Comunidade Autónoma Galega: as súas funcións, a súa investidura, o seu estatuto persoal, as súas atribucións, as súas responsabilidades políticas e o seu cesamento. A análise complétase cun exhaustivo estudio do Consello de Goberno.

José Ramón Vázquez Sandes, Presidente do Tribunal de Xustiza de Galicia, ocúpase do Tribunal Superior de Xustiza, fundamentalmente das súas competencias xurisdiccionais nas Salas Civil e Penal, Contencioso-administrativa e Social, sen perder de vista a actividade "case-xudicial" (así a chama o autor) referente ás recusacións que se formulen contra os seus maxistrados e a súa actividade gubernativa referida ó réxime da Administración de Xustiza en todo o territorio da Comunidade, excluído o que se refire á actividade propiamente xurisdiccional, e ó réxime de corrección disciplinaria.

- "*Da Administración Pública Galega*", cos traballos de Dositeo Rodríguez Rodríguez, Joaquín López-Rúa Soler, Juan José Bértolo Cadenas, M^a Teresa Carballeira Rivera e Antonio Javier Ferreira Fernández.

Dositeo Rodríguez Rodríguez, Conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, fai unhas reflexións sobre o proxecto de reforma administrativa de Galicia, que parte de concibi-la Administración Pública como organización para cumprí-los fins xerais, cunha presenza cada vez maior na sociedade. Reforma que persegue, principalmente, o achegamento ó administrado (mediante a creación de oficinas comarcais con funcións de rexistro e información xeral, información xurídica e

específica ós cidadáns e ós interesados nun procedemento administrativo e, sobre todo, unha liña de conducta baseada na consideración de que a Administración está ó servizo do cidadán-cliente); a eficacia (mediante a racionalización procedemental que implica simplificación de trámites, axilidade na transmisión de documentos, normalización de instancias, ...); e desconcentración (retomando a dinámica xa iniciada na Administración Central impulsada polo proceso de recepción de novas tecnoloxías).

Joaquín López-Rúa Soler, Director Xeral da Función Pública da Xunta de Galicia, analiza as características xerais da Función Pública galega: a súa organización, a provisión de postos de traballo, o acceso á función pública, a carreira administrativa, o réxime de incompatibilidades, o persoal laboral,... e fai mención dos acordos suscritos entre a Xunta de Galicia e as organizacións sindicais.

Juan José Bértolo Cadenas, Director Xeral de Xustiza e Relación coas Corporación Locais da Xunta de Galicia, estudia o abano de normas que configuran o actual réxime local galego, para o cal analiza a Administración Local dende a perspectiva constitucional, tomando como punto de referencia a Lei 7/1985 de Bases de Réxime Local. Recoñece que malia as dificultades que o confucionismo do desenvolvemento constitucional creou, o Goberno galego está intentando o establecemento dun novo réxime local de Galicia, dende a perspectiva de diversas leis parciais que configurarán no seu conxunto un verdadeiro código local galego.

M^a Teresa Carballeira Rivera, Profesora de Dereito Administrativo na Universidade de Santiago, dedica unhas liñas ó exame dunha das pezas, ó seu xuízo, máis controvertidas do noso sistema territorial: a Provincia. Para actuar de xeito autónomo, débese de partir dunha dobre óptica: na súa fase estática, entraña unha capacidade de actuar separadamente ó abeiro dunha protección obxectiva fronte a inxerencias externas; na súa fase dinámica é un poder vinculado, e dicir, unha facultade outorgada ó ente para actuar xuntamente cos restantes

niveis territoriais e a prol da coherencia das actividades públicas. Este último aspecto, que incide e modula a posición da provincia, conforma o núcleo da colaboración da autora a esta obra colectiva.

Antonio Javier Ferreira Fernández, Investigador da E.G.A.P., realiza unha aproximación ó réxime xurídico da comarca, centrándose na regulación estatutaria da institución e na lexislación autonómica de desenvolvemento. Destaca en materia comarcal a Resolución do 9 de Xaneiro de 1991 pola que se ordena a publicación do Acordo da Xunta de Galicia do 14 de Decembro de 1990, no que se establece o "Plan de Desenvolvemento Comarcal" e se crea a "Comisión de Planificación de Desenvolvemento Comarcal", como único texto no que se recolle o espazo comarcal dun xeito exclusivo.

– *"Das competencias da Comunidade Autónoma de Galicia"*, con diversas colaboracións, o contido das cales abrangue, primeiro en xeral, e logo en particular, as competencias estatutarias da Comunidade Autónoma Galega.

Javier Rupérez Alamillo, Profesor Titular de Dereito Constitucional na Universidade da Coruña, refírese ó principio dispositivo en materia de reparto de competencias e á natureza constitucional das normas estatutarias.

Pablo Sande García, Maxistrado do Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, fai unha análise das disposicións transitorias 4ª e 7ª do Estatuto de Autonomía de Galicia e estudia o tema da transferencia de servizos correspondentes ás competencias asumidas no Estatuto.

José Luís Carro Fernández Valmayor, Catedrático de Dereito Administrativo na Universidade de Santiago, analiza a potestade autonómica de autoorganización, incorporando a principal doutrina constitucional para establecer que no alcance da competencia sobre a organización das institucións de autogoberno (artigo 148.1.1) non se pode entender incluída a competencia xeral sobre a organización da propia Admi-

nistración Pública, que se debe de considerar implícita no concepto mesmo de Autonomía garantida constitucionalmente nas Comunidades Autónomas.

A continuación, analízanse diversos aspectos competenciais do Estatuto de Autonomía de Galicia: Andrés Precedo Ledo, Catedrático de Xeografía e Director do Gabinete de Planificación e desenvolvemento territorial da Xunta de Galicia, formula algunhas reflexións fundamentais verbo da natureza da planificación territorial ou ordenación do territorio. Juan Luís Castro Somoza, Avogado do Estado, analiza a lexislación de montes veciñais en man común e presenta unha fórmula de futuro, os consorcios, que, deixando a salvo as características esenciais da institución, flexibilicen o réxime dos seus aproveitamentos. Pablo Sande García, Maxistrado do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, determina as competencias estatutarias en materia de dereito civil de Galicia e das fundacións de interese galego. Joám José Santamaría Conde, Profesor de Economía Aplicada na Universidade de Vigo, sinala a distribución de competencias en materia de sanidade e seguridade social. Carlos Aymenrich Cano, Investigador da Área de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito da Coruña, analiza a acción de fomento da Comunidade Autónoma Galega no ámbito do turismo. Francisco Javier Sanz Larruga, Profesor Titular de Dereito Administrativo na Universidade da Coruña, ocúpase do réxime competencial da pesca en Galicia, apoiando a elaboración dunha lei básica e integradora de tódolos aspectos relacionados coa pesca, á altura das circunstancias que a integración en Europa esixe.

– *"Economía e Facenda"*, a cargo de Enrique Moldes Teo, Catedrático de Facenda Pública e Director Xeral de Política Financeira da Xunta de Galicia. Dedicada maior parte da súa participación a avaliar os tres compoñentes básicos do sistema de ingresos previstos nos artigos 44 e seguintes do Estatuto (transferencias, recursos tributarios e endebedamento) á luz dos resultados obtidos dez anos despois.

- "*Da reforma do Estatuto*", capítulo abordado por Pablo González Mariñas, Profesor titular de Dereito Administrativo na Universidade de Santiago, que realiza unha análise fundamentalmente xurídica e técnica sobre o procedemento de reforma previsto no Estatuto, análise empapada por veces de verdadeiros condicionantes políticos, porque, como recoñece o autor, a ninguén se lle escapa que o tema ten ineludibles perfís desta natureza.

Marta García Pérez
Bolsreira da EGAP

Xornadas sobre a lei de costas. IVAP, 1990.

Baixo o título "Xornadas sobre a Lei de Costas" recóllense os relatorios de Don Ángel Menéndez Rexach, Don José Luis Meilán Gil, Don Francisco Perales Madueño, Don Javier Balza Aguilera y Don Luis Angulo Errazquín, así como a intervención de Don Manuel Martínez Zabaleta nunha mesa redonda, todo iso co gallo do ciclo organizado pola Escola Basca de Estudios Territoriais e Urbanos en novembro de 1988. Cada un dos participantes tentou salientar na súa intervención os aspectos que considera interesantes da nova Lei 22/1988 de Costas.

O Sr. MENÉNDEZ REXACH, baixo o título "La Ley de Costas 22/88" fai un estudo panorámico do devandito texto legal. Partindo das súas bases constitucionais (arts. 132.2 e 149.1 CE), estudia o concepto de dominio público da nova Lei de Costas a través dunha perspectiva histórica (Lei de Augas de 1866, Lei de Portos de 1880, Lei de Costas de 1969,...) e fai referencia expresa á ampliación que de tal dominio ven de se producir cara a terreos lindeiros con el e situados na zona de influencia co fin de acadar unha protección do dominio público marítimo-terrestre máis axeitada. Ademais, aborda a problemática do valor xurídico do deslindamento e da antinomia entre dominio público e rexistro da propiedade, salien-

tando a novidade lexislativa en canto se reforza a eficacia xurídica do deslindamento, que non só declara a posesión, mais tamén "a titularidade a prol do Estado" (art. 13.1 de Lei de Costas), peza clave para garantiza-la integridade do dominio público fronte a posibles usurpacións de particulares. E, para rematar, esboza os criterios de utilización do solo que aparecen na Lei, subliñando o cambio radical tanto respecto a aqueles usos que teñan especiais circunstancias de intensidade, perigo, rendibilidade e os que requiran a execución de obras e instalacións que só se permitirían cando "de seu non poidan ter outra situación" (art. 32.1 da Lei de Costas), como ós usos que poden recaer sobre as distintas zonas de servicio.

O Sr. MEILÁN GIL aborda o tema do "Réxime Xurídico do dominio público marítimo-terrestre na Lei de Costas", enmarcando a súa exposición sobre a base de tres puntos fundamentais:

a) A determinación do dominio público que amosa, dalgún xeito, a contradicción interna na que se debate o lexislador entre a concepción do dominio público marítimo-terrestre coma dominio público natural e a extensión daquel a espazos, zonas ou perenzas sen características naturais de dominio público marítimo-terrestre por determinación legal.

b) O dereito transitorio da Lei de Costas, isto é, o tratamento do que se encontra o lexislador de 1988 e a incidencia da súa concepción do dominio público marítimo-terrestre de seu nas situacións de feito preexistentes.

c) As competencias sobre o dominio público marítimo-terrestre, especialmente á luz do Estado Composto.

Centrándose no primeiro destes puntos, o Sr. Meilán Gil fai unha presentación histórica do tema para chegar á conclusión de que o novo texto legal rompe, se cadra innecesariamente (di o autor) "cunha ininterrompida tradición legal, tradición, ademais, do Dereito europeo".

O Sr. PERALES MADUEÑO ocúpase de "A ordenación do territorio e do urbanismo dende a nova Lei de Costas". Os problemas preferentemente competenciais preséntanse, a xuízo do autor, porque a Lei de Costas desborda os límites do dominio público marítimo-terrestre e estende as súas determinacións sobre o territorio linceiro mediante a imposición de servidumes e a fixación da zona de influencia habilitando a promulgación de normas que poden afectar a terreos non pertencentes ó demanio, reservando competencias a prol do Estado que alteran dun modo directo o réxime das competencias autonómicas e municipais.

Diante das manifestas colisións que existen entre a Lei de Costas e as competencias da ordenación territorial e urbanística das CC.AA., recoñecidas no art. 148 CE e nos respectivos Estatutos de Autonomía, o autor evidencia a necesidade de coordinación entre o réxime xurídico do dominio público e a ordenación do territorio limítrofe, procurando impedir, en calquera caso, unha invasión de competencias autonómicas, pola vía do emprego de formas alternativas baseadas en acordos entre Administracións autonómicas e mailo Estado.

Finalmente, expón a posibilidade, máis constitucional ó seu xuízo cá presente, de englobar as medidas de protección do dominio público contidas na Lei de Costas nunha Lei de base de protección do medio ambiente, para o cal o Estado ten competencia exclusiva de acordo co art. 149.1.23 CE.

O Sr. BALZA AGUILERA céntrase igualmente na incidencia competencial da Lei de Costas co obxecto de responder ás preguntas de quen debe acometer e por causa de que títulos competenciais, as técnicas demanial e de creación dunha multiplicidade de servidumes e dunha zona de influencia. Todo isto sobre a base dunha interpretación conxunta dos arts. 132.2 e 149.1 CE fronte ás competencias das CC.AA. recollidas no art. 148.1 CE e concretamente nos arts. 10.7, 11.1.b e 43.3 do Estatuto de Autonomía do País Basco.

O eixo central do seu estudio constitúe o contraste entre os principios do estado das Autonomías e os bloques materiais fundamentais nos que se estrutura a Lei, a saber: A definición dos bens que compoñen o dominio público marítimo-terrestre, as limitacións da propiedade sobre os terreos contiguos á beiramar por razóns de protección do dominio público marítimo-terrestre, o emprego deste e as regulacións específicas en materia de portos e vías de transporte, vertidos e obras públicas de interese xeral.

O Sr. ANGULO ERRAZQUIN refírese ás "competencias municipais na Lei de Costas 22/1988 de 28 de xullo" partindo da reiterada doutrina do T.S. que proclama a inclusión dos espazos territoriais do dominio público marítimo-terrestre dentro do Concello coa conseguinte concorrencia de competencias sobre dese espazo físico a cal non impide que a Administración Pública, sexa estatal, autonómica ou local, exerzan as súas respectivas facultades de intervención dentro do marco normativo e delimitador das súas competencias.

A partir dunha minuciosa análise das competencias municipais na Lei de Costas pon sobre a mesa os problemas que pode suscitarlo novo concepto constitucional do dominio público marítimo-terrestre, as servidumes legais e a zona de influencia, o sometemento de todo futuro planeamento territorial e urbanístico do litoral a unha decisiva intervención estatal e a revisión da ordenación actual a fin de axeitala ós criterios da nova Lei.

Isto lévao a concluí-la difícil posición das Corporacións Locais "abocadas a axustar a súa ordenación urbanística a unhas novas disposicións que fragmentan o Concello, limitan gravemente a parte de meirande valor turístico e residencial e imponen unhas graves limitacións de uso e aproveitamento". É por iso que se esixe un especial esforzo de comprensión, adaptación e flexibilidade na aplicación e interpretación das novas normas, tanto pola parte da Administración estatal como da autonómica.

Finalmente, o Sr. MARTÍNEZ ZABALETA, como participante nunha mesa redonda, analiza o problema da "ordenación das praias: as súas zonas de apoio", salientando o cambio que ven de se producir nas últimas décadas sobre as praias hoxe en día enchidas de grandes masas humanas e obxecto de uso e disfrute do máximo interese, polo que está a constituír un equipamento comunitario ou dotación social de primeira orde nos Concellos que contan con estes espazos como zonas de lecer e expansión. De aí a necesidade dun adecuado planeamento para dotar ás praias de equipamentos, servizos e infraestruturas axeitadas á súa utilización racional, todo isto en total coordinación co planeamento urbanístico dos núcleos urbanos, a fin de que exista unha correlación entre oferta praiaera e residencial.

A súa exposición baséase no "estudio sobre dotación de equipamentos en praias de Biscaia", elaborado en 1984 polo Departamento de Acción Territorial e Medio Ambiente da Deputación de Biscaia que, sorprendentemente, viña a coincidir en xeral coas limitacións impostas no Título II da Lei de Costas. Entre outros aspectos, no referido estudio aconsellábase introducir no planeamento o establecemento de zonas de apoio lindeiras coas praias, para servizos e aparcamentos, cun fondo análogo ó daquelas; a delimitación dunha "zona de protección" duns cincocentos metros dende a liña de mar para evitar as pantallas de edificios tan prexudiciais para a costa; e a declaración de espazos protexidos, a planificación de accesos ás praias, a protección de monumentos histórico-artísticos próximos, etc.

Marta García Pérez
Bolseira da EGAP

Miguel Sánchez Morón: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid, 1990.

O problema que se analiza na obra que imos comentar, é o que suscitan as medidas de fomento –nomeada e sobranceiramente

subvencións–, outorgadas polo Estado en materia de competencia das CC.AA., ben a particulares e empresas, ben a outros entes públicos radicados no territorio de aquelas –caso das CC.LL. Dende logo, nun Estado prestacional coma no que hoxe vivimos, este non é un problema cativo, tanto pola importancia cuantitativa dos recursos que estas axudas movilizan, canto pola súa sona política –dende logo que ós poderes públicos nun Estado composto non lles é indiferente cal deles apareza coma outorgante da subvención– e xurídico, por canto é unha vía certa de limitar e baleirar as competencias que ás CC.AA. se lle recoñecen no bloque da constitucionalidade.

O presente traballo de M. Sánchez Morón, moi posiblemente froito da súa estada como Letrado no Tribunal Constitucional español, ten o acerto de incidir no tema, un dos menos acabados do deseño do Estado das autonomías, cal é o da incidencia da acción de incentivo do Estado, entendido este na súa acepción máis estricte como Estado central, no sistema de reparto de competencias que se deriva do bloque da constitucionalidade.

A estrutura do libro é sinxela e clásica: tras dunha primeira parte introductoria ("El Problema"), centrada na exposición de temas xerais –os termos no que a cuestión que dá título ó traballo se amosa en Estados descentralizados de maior tradición, é dicir, os EUA, a RFA, a Suiza, Austria e Italia, e no propio Estado español; temas xerais de interpretación e xurisdicción constitucionais, especialmente no concernente ó Estado autonómico, incidindo nos seus principios estruturais –unidade, autonomía e solidariedade, alén dos de igualdade, descentralización e eficacia administrativa– e de relación entre o Estado e as CC.AA. –coordinación e cooperación–, no que xa ven sendo unha constante en calquera estudos que dalgunha maneira se refiran á ordenación territorial do Estado. Na segunda parte ("Las Sentencias") faise un percorrido polas sentencias constitucionais referidas ás subvencións estatais en materias de competencia das CC.AA., coa excepción da primeira delas –a S.TC

39/82 de 30 de xuño—, referida a un programa de subvencións establecido polo Goberno basco, mais na que se adianta a doutrina constitucional sobre a potestade de gasto público, reiteradísima despois en sentencias posteriores. Finalmente, remata a obra cunhas **conclusiones** nas que se resume a doutrina constitucional sobre os diferentes aspectos examinados, é dicir, sobre a potestade de gasto público ou competencia subvencional, sobre o establecemento e regulación desas medidas de fomento establecidas polo Estado, sobre o alcance que en cada caso acaden as competencias básicas nas que o Estado se abeira para o outorgamento das axudas, o principio xeral de xestión autonómica das mesmas, previo o reparto dos fondos entre as CC.AA. competentes conforme a criterios obxectivos ou a convenios das mesmas e as súas excepcións e finalmente, coma peche do sistema así deseñado, o deber de información das CC.AA. ao Estado sobre a xestión das subvencións financiadas con fondos estatais.

En definitiva pois, unha estrutura e unha exposición sen atranco de ningunha especie, para un contido que, certamente, non engade nada fóra do xa dito polo TC español. Entende así o autor que na materia analizada, o Tribunal realiza *“unha función creativa de Dereito paso a paso, até perfilar con detalle unha doutrina obxectiva de xeral aplicación a supostos que gardan entre si unha certa semellanza temática. Tivo en conta as circunstancias de cada caso concreto. Mais, agás excepción, non caeu no simples e puro casuísmo”* (páx. 193). O que acontece é que, á máis de non ser este entendemento amplamente compartido na doutrina —M. Medina Guerrero, nun traballo anterior publicado no nº 30 da REDC e titulado “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas”, sostén xustamente o contrario—, tamén non é certo, ó meu ver, partindo dunha análise non só da fundamentación xurídica, senón tamén das decisións do TC en cada caso concreto: neste nivel o casuísmo, e aínda máis, a incoherencia, é manifesto, como ben se patentiza, para quen estea interesado, na S.TC 146/86 de 25 de novembro —que o propio autor

recoñece que é sen dúbida a máis polémica das dictadas polo TC na materia (páx. 131)— e se denuncia no voto particular formulado á mesma polo Maxistrado Leguina Villa. Mais non é tampouco o único caso de incoherencia: ¿Que acontece senón coa S.TC 29/86 de 20 de febreiro, na que o TC —e aquí si que temos un bon exemplo de creación xurídica— interpreta de forma diferente a “planificación da actividade económica xeral” do art. 131 CE e a “planificación xeral da actividade económica” do art. 149.1º.13ª CE, contra do parecer da maioría da doutrina e dos propios antecedentes de que nos fornecen as discusións da Constitución?

Xa que logo, non nos atopamos diante dunha doutrina constitucional consolidada, sempre ó noso ver, pois, alén do dito, deixa á parte temas trascendentais, ben que non suscitadas polas CC.AA., e que de se resolver botarían abaixo toda esta construción xurisprudencial: ¿cal é o título do Estado para ter centralizados nos seus orzamentos uns fondos que, de acordo co principio de autonomía financeira deberían de lles corresponder directamente ás CC.AA.? A febleza dos invocados polo TC, competencias básicas que chegan a admitir unha regulación detalladísima e mesmo a xestión en determinados aspectos, sinaladamente no do pagamento, é clara, así como tamén o é a importancia política de que eses fondos se lles atribúan ás CC.AA. condicionadamente: simplemente impídese que sexan capaces de formular políticas cunha substantividade propia —velaí o cerne mesmo da autonomía—, en materias da súa competencia, mesmo exclusiva.

Carlos Ignacio Aymerich Cano
Bolseiro do MEC

Moreno Pérez, J. L. e Vida Soria, J.: *La condición de nacionalidad en el acceso del personal a los empleos públicos.* M.A.P., 1991.

Céntrase o presente libro nunha excepción ó art. 48 do Tratado da Comunidade

Europea (T.C.E.E.), que prevé a libre circulación de traballadores no interior da Comunidade. En concreto, no nº 4 dese artigo establécese que o principio non será aplicable "ós empregos da Administración Pública". Ó longo das páxinas desta monografía, os autores delimitan o contido de semellante excepción, a súa incidencia segundo os empregados públicos de que se trate, e a posición das institucións comunitarias neste respecto, de xeito que a materia é abordada tanto desde a perspectiva do dereito interno como do dereito comunitario.

A primeira parte da obra dedícase a un estudo xeral do art. 48.4 T.C.E.E., que ten que se considerar unha reserva de soberanía estatal, non xustificable por razóns económicas, senón de carácter preeminente político. Polo cal, o seu fundamento haino que buscar na salvagarda das funcións e actividades públicas consideradas como relevantes para a conservación da soberanía limitada recoñecida hoxe en día a cada un dos Estados integrantes da Comunidade. Así explicada, a norma non debe incluí-las actividades administrativas de xestión e servicios, que non implican o exercicio do seu *imperium*, e reservarse a aquelas persoas calificables de "autoridade pública" no sentido de detentar un poder de dirección ou ordenación e de carrexar cunha responsabilidade de garda dos intereses xerais dos Estados. En xeral, e en canto que excepción, ten que se aplicar restrictivamente, e, a partir deste criterio, analizar caso por caso se o suposto concreto se debe de entender como de autoridade pública. Noutra orde de cousas, a limitación nos empregos da Administración Pública da libre circulación refírese, en calquera caso, ó acceso á mesma, e así non caben discriminacións dos estranxeiros unha vez que fosen aceptados nun emprego público.

Na segunda parte, os autores refírense xa en concreto á condición da nacionalidade no acceso do persoal ós empregos do sector público español. A respecto disto, pártese dunha cualificación da diversidade de relacións entre a Administración e o seu persoal (dun lado, os funcionarios de carreira,

funcionarios interinos e relacións estatutarias particulares, vinculados por un acto administrativo de sometemento, e doutro, os contratados administrativos e laborais, e tamén os obrigados por un contrato civil e mercantil de duración determinada). En principio, e como regra xeral, ós funcionarios e afíns esixiráselles a condición de nacionalidade española, ocorrendo o contrario cos non-funcionarios. Nos textos normativos e nas elaboracións xurisprudenciais tense entendido a nacionalidade como requisito subxectivo para poder adquirir e posuí-la condición xurídica de funcionario público. De feito, o art. 23.2 Const., nin sequera sistematicamente, pode interpretarse no sentido de reservar en exclusiva ós nacionais españois a condición de funcionarios, pero esta condición si se esixe, no canto, na Lei de Funcionarios Cívís do Estado, na Lei de Bases de Réxime Local, e, en xeral, nas leis de funcionarios das diversas Comunidades Autónomas, entendéndose que tales disposicións afectan tamén ós interinos. Co cal, e dado que non se revisou a conveniencia da mesma no que respecta ó persoal funcionario que non exerce funcións de autoridade pública, a estes se lles aplicará do mesmo xeito, consecuencia, *de lege ferenda*, moi discutible, sendo preferible a interpretación restrictiva da reserva de nacionalidade. Sen embargo, a Lei Orgánica 7/1985 sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España di que "os estranxeiros non poderán...acceder ó desempeño dos cargos públicos ou que impliquen exercicio de autoridade", pero non os exclúe de calquera función pública.

No que atinxe ó persoal non funcionario, a regra xeral é a non esixencia da nacionalidade española, tanto para os contratados administrativos como para os laborais. Respecto dos primeiros, as matizacións son diversas: ó persoal directivo dos Organismos Autónomos si se lles esixe, pero non ó persoal que ocupa traballos non permanentes na Administración do Estado, da Seguridade Social, dos Organismos Autónomos ou da Administración Local. En canto ó persoal laboral, dificilmente exercerá funcións que impliquen autoridade pública, e a súa situación non difire substancialmente da

dos contratados no sector privado. Coherentemente, o Acordo Marco para o persoal laboral da Administración Civil do Estado, os seus Organismos Autónomos e da Administración da Seguridade Social de 1986 non contempla o requisito da nacionalidade. Non obstante, hai que ter en conta que en ocasións por normas de rango inferior (caso de Decretos e Ordes) e tamén ás veces por convenios colectivos esíxese a nacionalidade dos empregados da Administración neste caso, constatación grave ó abeiro do art. 48.4 T.C.E.E.

Remata a segunda parte do libro cun estudo específico por sectores e organismos públicos e semipúblicos sobre a condición da nacionalidade: establecementos e organismos de transporte, que xestionan os servizos de distribución de auga, gas e electricidade, de comunicación, de servizos de saúde, de ensino, e de investigación para fins civís.

Para completa-la obra, a terceira parte dedícase á posición das institucións comunitarias sobre o particular. Neste eido, a Comisión pretende garanti-la liberdade dos cidadáns comunitarios para o acceso ós empregos que forman parte da Administración Pública de Estados membros que, na súa opinión, non teñen que se beneficiar da excepción á libre circulación de traballadores establecida polo nº 4 do art. 48. Polo cal, decidiu emprender unha acción sistemática para elimina-las restriccións por razón de nacionalidade que impiden tal acceso,

acción coordinada con outras políticas comunitarias, como a de mobilidade de investigadores europeos (programa SCIENCE) e de estudantes (programa ERASMUS). Pola súa banda, o Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas ven insistindo nos seus *dicta* na necesidade de interpretar restrictivamente o art. 48.4. A Comisión entende aplicable a excepción para colectividades como as forzas armadas, a policía, a maxistratura, a administración fiscal, e a diplomacia, pero non, vg., ós organismos responsables da xestión dun servizo comercial, ós servizos operativos de saúde pública, ó ensino en centros públicos ou á investigación civil. Cómpre resaltar que os cidadáns da Comunidade non só poden presentar á Comisión reclamacións relativas ás situacións conflictivas que padezan, senón que tamén poden recorrer perante as xurisdicións nacionais dos Estados membros se consideran que o rexeitamento da súa candidatura para un emprego do sector público é incompatible coas normas comunitarias de libre circulación, en virtude da aplicabilidade directa do art. 48.4.

Como colofón, a monografía contén unha serie de sentencias do Tribunal de Xusticia das Comunidades Europeas en aplicación da libre circulación de traballadores e a excepción relativa ós empregos da función pública.

Jaime Cabeza Pereiro
Bolseiro do MEC

P.V.P.: 1.000 Ptas.



CONSELLERÍA DA PRESIDENCIA
E ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA