

## Seminario galaico-bonaerense sobre Estado autonómico e federalismo

(Santiago de Compostela, 28 e 29 de xuño de 1995)

Bolseiro da  
EGAP |

**Enrique José Varela Álvarez**

**O**s días 28 e 29 de xuño de 1995 realizouse na Escola Galega de Administración Pública (EGAP) o seminario galaico-bonaerense sobre o Estado autonómico e federalismo.

Os obxectivos do seminario eran tratar temas relacionados coa problemática actual dos procesos de descentralización en relación co ámbito galego e arxentino, concretamente o bonaerense. Así, entre outros temas tratáronse os de articulación territorial entre os ordenamentos estatal, comunitario, provincial e municipal; as comunidades autónomas e as competencias de execución; os ordenamentos xurídicos nun Estado composto; o réxime municipal arxentino e a reforma constitucional, ademais dalgúns aspectos sociolóxicos do municipio de Bos Aires.

Tanto os relatores como a temática a tratar era de grande interese, así ó extenso a tratamento dos principios básicos constitucionais relativos ó réxime local sinalados polo Sr. Carro Fernández-Valmayor, hai que engadi-los propios da normativa das CCAA, a Lei reguladora das bases do réxime local, a Lei reguladora das facendas locais e a lexislación sectorial estatal, que incrementaron, ademais, a complexidade do proceso de toma de decisións.

Dentro do tratamento recibido polos relatores arxentinos, Srs. Comadira e Citara, e a profesora Carballeira, e para amplia-lo concepto de descentralización nos países anglosaxóns, merece a pena revisa-lo traballo de Smith no que se subliña que o fenómeno da descentralización é universal, xa que non hai Estado, independentemente da súa constitución formal, que concentre todo o seu poder no centro. Por iso a descentralización afecta á dimensión territorial do Estado e se move nun terreo político non só administrativo ou formal<sup>1</sup>.

Polo que se refire ós problemas do municipalismo, tratado por Sette, hai que dicir que o municipio rural e a fragmentación municipal son cuestións que lle atinxen a Arxentina e que están latentes en España, nas que se poñen de manifesto a existencia de dous tipos de gobernos locais: "..., aunque la mayor parte del territorio está cubierto por gobiernos minúsculos, especialmente en las áreas rurales de baja densidad, lo cierto es que existe otro gobierno local, esencialmente urbano, constituido por 100 ciudades de más de 50.000 habitantes en las que se concentra más de la mitad de la población"<sup>2</sup>.

Dentro do que supoñen os procesos de modernización dos estados e os de descentralización territorial e funcional, e ó fío do discurso da subsidiariedade, a prestación eficaz dos servizos públicos e as novas técnicas de relación interadministrativa, mencionadas polo Sr. Sanz Larruga, existen varios discursos nos anos 80, e que se prolongan na década actual en Europa, entre eles está o que fala do equilibrio entre eficacia/democracia<sup>3</sup>, e o da división entre a produción/provisión dos servizos por parte dos entes locais<sup>4</sup>.

Concretamente, o discurso sobre a redefinición do papel dos entes locais, provincias e deputacións provinciais, reflíctese nas iniciativas levadas a cabo polas autonomías con competencias nos aspectos de reordenación do territorio, exemplo diso é o Plan de desenvolvemento comarcal en Galicia (Acordo da Xunta de Galicia do 9 de xaneiro de 1991) que en 1995 aínda non entrou en vigor<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> SMITH, B. C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Unwin, Londres, 1985, pp. 1-45.

<sup>2</sup> CARRILLO, E., "La administración municipal rural: los obstáculos de la reforma", en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 50, 1986.

<sup>3</sup> BAÑÓN, R., "La modernización de la administración pública española. Balance y perspectivas", relatorio presentado no seminario *Amministrazione centrale e integrazione comunitaria: modelli organizzativi e gestione del personale*, Acquasparta, 1986.

<sup>4</sup> SHARPE, L. J., "La reforma del gobierno local en Europa", *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, IUOG, Madrid, 1986.

<sup>5</sup> PRECEDO LEDO, A., "Las propuestas de división territorial en Galicia", en *VVAA, Historia da Administración Pública*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1993, pp. 225-250.

A iso hai que engadirlle, en relación co tema provincial e municipal, a situación dos 80 que se viu superada e complicada aínda máis pola crise fiscal e financeira dos entes locais na década dos 90, e que complicou esta relación interadministrativa sobre todo nos niveis de afinidade entre as CCAA e os entes locais<sup>6</sup>.

Para un afondamento no desenvolvemento actual dos procesos de descentralización e como paso inmediato ós modelos de federalismo<sup>7</sup>, dá boa mostra a problemática da articulación normativa reflectida no relatorio do Sr. Comadira.

Seguindo cos relatores, o Sr. Vilas Nogueira repasa o enfoque do goberno local, onde lle dedica un lugar destacado á articulación política e á administración, dentro da cal se acha a función xerencial. Isto é así porque a cultura político-administrativa dominante tende a poñer-la énfase na representación fronte á prestación de servizos, o que produciu unha serie de desviacións do que representa a xestión municipal<sup>8</sup>.

Polo anterior o estilo dos gobernos locais prestadores de servizos, e que actúan como axencias privilexiadas do Estado de benestar, é usual na práctica institucional en Centroeuropa. Isto foi así tradicionalmente, pero en España cando se empeza a converxer con Europa co desenvolvemento do Estado do benestar, o modelo entra en crise no resto dos países da OCDE.

Todo este debate, que se remontaba á adopción do modelo napoleónico e que acentuaba o carácter centralista do sistema (García de Enterría, Morell), pechouse, en parte, coa Constitución de 1978 e o establecemento do Estado das autonomías, o que entre outras cuestións supuxo a fin da tutela administrativa (Carrillo) e a adopción de gobernos multiorganizativos (Ostrom) con múltiples estruturas de adopción de decisións e cunha distribución do poder máis igualitaria (Rose). O mencionado debate ten un reflexo case idéntico, coas súas lóxicas particularidades, no modelo de distribución territorial e funcional que se establece en Arxentina despois da reforma constitucional de 1994, como se verá ó longo da presente crónica.

O acto de inauguración do seminario estivo presidido por D. Dositeo Rodríguez Rodríguez, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, D. Rubén Citara, ministro de Goberno e Xustiza da provincia de Bos Aires, D. Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, director da EGAP, e D. José Luis Carro Fernández-Valmayor, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago.

Na inauguración destacou a grande relevancia dos distintos relatores, tanto no ámbito político como no académico e no

<sup>6</sup> CARRILLO, E., *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Instituto de Estudios Fiscais, Madrid, 1991.

<sup>7</sup> ELAZAR, D., *Explorando el federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona, 1991.

<sup>8</sup> Así, témo-la chamada "xestión representativa" (Morell), a "inflación política" (Carrillo), e a actitude dos concelleiros con vocación de delegados de servizo.

normativo, que interviñeron no seminario, así como o interese do intercambio de ideas entre dúas experiencias descentralizadas diferentes como son a galega e a bonaerense. Por parte de D. Xaime Rodríguez-Arana subliñouse a importancia do principio de subsidiariedade, como principio rector das administracións territoriais, a innovación en canto a descentralización administrativa da proposta de Administración única no sistema autonómico español, e a necesidade de fixar unha lista de competencias claras co obxecto de establecer unha redistribución de competencias que racionalice o sistema autonómico.

O primeiro relatorio correu a cargo de D. José Luis Carro Fernández-Valmayor, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, que falou sobre a autonomía local dentro do ámbito da Constitución española de 1978.

O autor sitúa o tema da Administración local dentro da organización territorial do Estado, e como parte estruturante do mesmo, aínda que no seu día non fora incluído no título da Constitución referido á Administración pública e ás entidades locais, polo seu principio representativo. Ademais, o autor subliña a mencionada escaseza do tratamento constitucional (arts. 140, 141 e 142) da Administración local.

O Sr. Carro Fernández-Valmayor enumera os principios básicos do réxime local en España (arts. 140-142 CE), que quedan como seguen:

- O principio de garantía constitucional da autonomía local.
- O recoñecemento de que en España existe unha tipoloxía básica das entidades locais (municipio, provincia e illa).
- O carácter representativo destas entidades locais.
- E a suficiencia das facendas locais.

Por parte do relator bótase de menos unha regulación da Administración local no contexto das administracións públicas do Estado.

Dous principios básicos destacan no réxime local español:

- O principio de garantía, que se desenvolve noutros relatorios.
- E o principio de autonomía, como concepto antigo, indeterminado e difuso ó longo da historia.

Este principio, autonomía, é o eixe da intervención do Sr. Carro Fernández-Valmayor, e del destaca unha serie de ideas que desde 1947 aparecen reflectidas na Constitución italiana. Dúas ideas se subliñan:

■ A de Santi Romano de que a autonomía non é tanto unha capacidade de dar normas como de crear un ordenamento xurídico propio,

■ Ademais a autonomía debe comprender tamén a capacidade do ente territorial autónomo de dirixi-la súa propia comunidade, esta capacidade sería atribuída pola mesma (carácter representativo dos entes), non polas leis.

A continuación, o autor formulouse unha serie de preguntas sobre a autonomía local, como se existe unha gradación nesa autonomía, e se é igual no ámbito autonómico, municipios e provincias. Para o relator isto é así desde 1981, cando a raíz dunha sentenza do Tribunal Constitucional se estableceu unha gradación entre autonomía política e autonomía administrativa.

A esencia da autonomía das entidades territoriais é a mesma, a única distinción é o grao de expansión e a súa titularidade, non a súa potestade lexislativa. Ademais, a autonomía local non só se refire ó Goberno senón tamén á Administración.

Á pregunta de cales son as raíces da mencionada autonomía local, José Luis Carro fai unha descrición histórica da mesma desde a Revolución francesa, onde o concepto de autonomía clásica é a idea de "poder municipal" (art. 49 do decreto da Asemblea Constituínte do 14/XII/1789). Entre as funcións dos novos municipios xurdidos deste réxime destacan:

- As funcións propias do poder municipal.
- E as funcións do poder do Estado delegadas nos municipios.

Co modelo napoleónico centralista e das competencias delegadas, desaparece a idea de poder municipal, que rexurde e se reforza co liberalismo doutrinario. Este liberalismo estudia a restauración do concepto onde ten lugar necesariamente a palabra descentralización (a segunda raíz que alimenta a árbore da autonomía).

A primeira raíz, da descentralización e, por conseguinte, do poder municipal, é de tipo continental. A segunda raíz, a de permitirles ós cidadáns participar nas tarefas do Estado a través dos municipios, é de tipo anglosaxona (L. Von Stein, 1898), de aí vén o concepto de *local government*, estancia intermedia entre o Estado central e os cidadáns.

A autonomía local en España arrinca do século XIX, aínda que o réxime local se viu escurecido polo espectro político da época e contaxiado del.

Na actualidade, e co Estado do benestar, o principio de autonomía local que existe en España produce unha revisión do

concepto, xa que se induciu unha alteración de sentido tradicional nos municipios. Isto determina unha perda do carácter municipal dalgunhas materias.

Entre as diferentes actuacións para paliar isto pódense citar varias orientacións:

- A doutrina alemana, que substitúe o concepto de autonomía local, e propón dotalo doutro contido:

- Autonomía local de execución do conxunto de tarefas públicas (tanto locais como estatais). Trataríanse de levar a cabo as tarefas comúns e participar das tarefas no proceso de toma de decisións.

- Ademais, a autonomía local consiste na intervención dos entes locais en tódolos asuntos que lles afecten (principio de subsidiariedade), o problema radica en defini-los asuntos, xa que é unha decisión do lexislador.

Por outro lado existen outras posturas, non revisoras como as anteriores, que falan de competencias exclusivas para os entes locais seguindo o modelo de Estado federal, posición dominante na doutrina alemana.

Por último, e referido á autonomía local, o Sr. Carro Fernández-Valmayor sitúa a mencionada autonomía dentro da orde xurídica española con tres cuestións:

- No sistema español, desde 1978, a regulación dos entes territoriais está en mans tanto do Estado central coma das comunidades autónomas (CCAA): carácter bifronte da autonomía local (art. 149.1.18, competencias do Estado para regular as bases do réxime xurídico das administracións públicas).

- Unha segunda idea é concibi-la autonomía local como unha garantía contida na CE: principio de garantía institucional como un concepto de protección da mencionada autonomía (o lexislador non pode suprimi-las institucións). O problema radica en ata onde pode chega-lo lexislador, xa que pode reforma-la autonomía sempre e cando non reforme o seu contido básico.

Por último, o relator cita tres criterios doutriniais e xurisprudencia sobre a autonomía local:

- O método de subtracción.
- O método de contexto histórico.
- O método da prohibición do exceso.

A referencia legal ós entes locais, Lei reguladora das bases do réxime local (LRBRL, 7/1985), foi esencial ó determinarse o cam-

po do concepto de autonomía local, tanto no organizativo coma no competencial. Segundo o autor, o límite da autoorganización atópase na Lei 7/1985, afirmación que foi contestada polo Tribunal Constitucional, xa que así se lles atribuíu poder ás CCAA, substituindo o Estado (reproducíndose o modelo xerárquico de distribución de competencias establecido na CE). Así, en materia de organización existe xerarquía (Lei 7/1985, leis das CCAA, regulamentos orgánicos de cada provincia) estendéndose a potestade de autoorganización coa creación de comarcas e parroquias.

En materia de competencias, a Lei 7/1985 ten un contido mínimo, reforzándose, ademais, unha serie de principios xerais, como son:

- Atribución de competencias non permanentes, ó lexislador.
- Atribución coherente, en bloques orgánicos, de competencias, co obxecto de formula-las políticas de forma clara.

Por outro lado, a Lei 7/1985 establece unha serie de criterios competenciais:

- De interese para as corporacións locais.
- E o carácter da actividade pública e a capacidade de goberno de cada entidade local.

Para o autor, e a modo de conclusión, a Lei 7/1985 supuxo un fito importante na estrutura do réxime local español.

A segunda conferencia correu a cargo de D. Enrique Ángel Sette, subsecretario de Asuntos Municipais do Ministerio de Goberno e Xustiza, que falou dos "Aspectos sociolóxicos do municipio bonaerense". O seu relatorio é unha reflexión que leva como subtítulo "Pensa-la comunidade: reflexións preliminares en torno ós conceptos de comunidade e veciñanza", e que segue un enfoque sociolóxico sobre os conceptos da sociedade e da comunidade. Tönnies e Weber son os teóricos analizados, o que lle serve ó autor de fío conductor para situa-la comuna e o municipio en América latina. Para terminar coas conclusións sobre a crise dos enfoques actuais sobre os conceptos de comunidade, veciñanza e municipio.

As relacións entre comunidade (relacións cun alto grao de intimidade persoal), e as características das comunidades locais como elemento fundamental da base territorial, foi a discusión tradicional sobre o concepto.

Desde o século XVIII, e durante todo o século XIX, a discusión acerca de conceptos como comunidade, veciñanza e tipos de solidariedade supuxo un debate sobre o pasado, pero tamén so-

bre o futuro, de cara a investigar cómo se desenvolven as relacións sociais, cal é a súa evolución, cómo se organizan as sociedades, qué é permanente e qué é efímero.

Pero cando estas cuestións adquiren relevancia é no século XIX, xa que aparecen fenómenos ata entón descoñecidos (o grande *boom* do capitalismo, a unificación do mundo, a consolidación dos estados nacionais, o crecemento das cidades, o conflito social e as súas distorsións, e os cambios ideolóxicos dos fenómenos anteriores) que xustifican a necesidade de explicalas preguntas anteriores.

D. Enrique Ángel Sette aborda esta problemática desde a visión de dous autores que intentaron sistematizar e elaborar novas precisións sobre estes temas: Ferdinand Tönnies e Max Weber.

O primeiro desenvolveu as súas ideas en torno a isto no seu libro *Comunidad y Sociedad* (1887), e universalizou o concepto da *Gemeinschaft* e da *Gesellschaft* (comunidade e sociedade), sinalando que "comunidad y sociedad se plantean como formas opuestas aunque con funciones complementarias: sin comunidad no hay moralidad y sin asociación no hay progreso".

O outro sociólogo que desenvolve en profundidade o concepto de comunidade é Max Weber, e reformula o concepto desde Tönnies na súa obra *La ciudad*, na que analiza os diferentes tipos de cidades. Na relación social recíproca, que se deriva desta, que supón a comunidade, a acción social aparece enlazada por un sentido: o de constituír ese todo que é a comunidade.

A acción racional pode estar orientada con acordo a valores ou con acordo a fins. Pero a compensación de intereses pode darse a través de tres tipos "puros" de sociedade:

- Cambio racional de acordo con fins, libremente pactado co mercado.
- Pacto racional libremente pactado segundo fins.
- E unión racionalmente pactada de acordo con valores (o que o autor chama "secta racional").

Na súa procura Weber intenta a superación da visión dicotómica e consecutiva dos conceptos de comunidade-sociedade de Tönnies, xa que afirma que "... la mayoría de las relaciones sociales participan en parte de la comunidad y en parte de la sociedad". Para Weber a comunidade significa conflito, pola competencia, polo que as relacións entre comunidade-sociedade son de complemento, establecéndose un modelo de comunidade e dous tipos de relación aberto. Ademais, segundo Sette, Weber utilizou o concepto de proximidade física para entender as comunidades.



A modo de síntese da obra dos dous autores analizados o relator sinala que o modelo de Tönnies é máis esquemático e dicotómico, se ben o autor intenta ter unha posición imparcial respecto da comunidade e a asociación e remata valorando positivamente a primeira e negativamente a segunda.

O modelo de Weber usa unha metodoloxía e criterios máis claros, o que permite ter maior obxectividade respecto dos tipos analizados. Os conceptos de comunidade e veciñanza non son estáticos senón que foron variando co tempo, co avance das cidades e co desenvolvemento da sociedade industrial.

A segunda parte do seu relatorio dedicouna o autor ós aspectos da comuna e ó municipio en América latina, que segundo Sette está claramente influída polas tradicións ibéricas que serán determinantes na relación institucional que se desenvolverá nas cidades e nas súas comunidades.

A influencia do municipio ibérico, que vai exercer-la autoridade sobre a cidade no nome da Coroa, non se refire á autonomía comunal. Isto reflíctese en América latina en:

- As características do pacto colonial.
- Os municipios e os cabidos que se crean coa fundación das cidades, que dependen dos vicerreis ou gobernadores, polo que contan con autonomía,
- E, por último, a cidade será o punto de partida para a apropiación do campo por parte dos conquistadores, polo que a estrutura política precedeu a económica e a xestión política das cidades recaeu nos municipios.

O municipio terá amplas funcións, pero fundamentalmente vai coidar e supervisa-las obras e o ben público.

Posteriormente, e a través dos diferentes cambios políticos e institucionais na metrópole (reformas borbónicas, reinado de Fernando VII, a independencia, a posterior consolidación dos estados nacionais e o selo do "pacto neocolonial", a "revolución urbana" –paso da solidariedade ó control social–, que a longo prazo produciu a aparición dos movementos populistas latino-americanos, ata o proceso xurdido da crise de 1929, coas "cidades masificadas"), xorde a necesidade de integrar social e politicamente os sectores desfavorecidos, cuestión que se mantén ata os nosos días.

A modo de conclusión, o autor constátano-la crise actual dos conceptos de comunidade e veciñanza, o que nos leva ó título do seu relatorio "Pensa-la Comunidade". A solución para Sette está en pensar nun municipio, non só desde as correntes sociolóxica e iusnaturalista, senón como ente que soluciona problemas,

"Es decir el municipio se debe hacer cargo de lo institucional, lo político, lo administrativo, lo territorial y de la base comunal o vecinal que lo justifica y le da sustento".

No caso concreto de Arxentina, a dicotomía establécese entre realidades tan distintas como as grandes metrópoles e os pequenos municipios rurais do interior. O autor reclama un novo concepto de *veciño*, máis próximo ós problemas e que reclama solucións; un novo concepto de *localismo*, e nas necesidades que xorden na esfera municipal a partir dos procesos de descentralización; o concepto de *fraternidade* weberiana, para a cobertura de desequilibrios sociais; e o concepto de *solidariedade social*.

Como conclusión, paga a pena citar integramente o texto do autor xa que se recolle nel a esencia do novo pensamento da administración racional e da relación dos cidadáns nun contorno de escaseza:

"Estamos presenciando el surgimiento de un nuevo actor social: el vecino. Este proceso se hace cada vez más evidente a partir de la desaparición de los límites estrictos entre estado y sociedad, gobierno y ciudadanía, administración pública y usuarios comunitarios. Y pareciera que esta mutación se expresa con más transparencia en lo difuso de los límites existentes entre lo público y lo privado.

Como decíamos, aparece aquí un nuevo paradigma: la estrecha relación entre la sociedad civil y el estado. Una relación que está poniendo en tela de juicio el lugar de la toma de decisiones; incluso más: podría decirse que replantea los esquemas de ordenamiento territorial.

A modo de colofón, entonces, podemos parafrasear a Schumacher y decir con él que éste es el tiempo de descubrir que "lo pequeño es hermoso".

A terceira conferencia da primeira sesión, correu a cargo de Dña. Teresa Carballeira Rivera, profesora titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago, baixo o título "O goberno provincial".

A tese defendida pola profesora Carballeira é que no debate actual de reordenamento territorial e redefinición de papeis das entidades locais (ónde o Estado e as CCAA, ónde a provincia, ónde os municipios, comarcas e parroquias), a provincia é un elemento clave, tanto desde o punto de vista político coma administrativo, e do que non se pode prescindir.

Todo o anterior é así porque a provincia está consagrada na nosa constitución no art. 137, dentro do ordenamento local. O problema é que esta se segue considerando a irmá pequena do sistema descentralizado da CE 1978, pola carga centralista e do

réxime anterior que aínda pesa sobre ela (ademais a Deputación provincial é un ente asociado a un movemento centralizador).

Para isto existen razóns históricas:

- Na orixe da provincia (s. XIX), polo contexto de descentralización e uniformidade (1833, creación das provincias por Javier de Burgos).

- E a eterna pugna (segundo tercio do século pasado) entre o rexionalismo e o "provincianismo" (defensores das demarcacións provinciais).

Pese a todo isto a provincia sempre sobreviviu ós embates xurídico-políticos, cumprindo unha función de fusión do territorio, tanto anteriormente, coma na actualidade.

É a CE de 1978 a que consagra a provincia, xa que saíu ileso do debate do título VIII, porque se lle adxudicaron novas competencias, entre elas:

A provincia como ente local, como circunscrición electoral, e dúas máis (1978), como territorio de representación senatorial e iniciadora do proceso autonómico.

Sen embargo, na actualidade é necesario recolocala provincia dentro do Estado das autonomías e ver en qué medida cambiou o seu papel. A proposta de Teresa Carballeira é analizar esta situación a través da autonomía local, das súas características, entre as que se poden citar:

- Sistema bifronte do réxime local español, regulación dual Estado central/CCAA.

- Lexitimación democrática.

- Desde o plano das competencias: núcleo indispensable de competencias para os entes locais, e o dereito de tódolos entes locais (subsidiariedade).

- Achegamento da xestión administrativa ós individuos.

- Trabrar relacións entre os distintos ordenamentos.

Desde a CE de 1978 (arts. 137 e 141), a provincia goza de autonomía local, e a pregunta é ¿en que medida isto cambia a estrutura provincial establecida historicamente?

A resposta é que non é o mesmo autonomía municipal que provincial, polo que hai cousas que se alteraron e hai outras que non. Entre o que se alterou está:

- A participación cidadá: si no local, non no provincial.

- A forma de integración dos órganos de representación da provincia (democracia indirecta, LOREG, 1985).

Por outro lado, variáronse as competencias dos entes locais

(arts. 31, 36 da Lei 7/1985), ademais das funcións da provincia, xa que é un ente supramunicipal (tradicionalmente), configurándose como un ente intermedio e de coordinación (CCAA, concellos e Estado).

Outra das preguntas susceptibles de contestar no novo réxime local español é ¿hai que cambiar algo do réxime provincial para adapta-la súa realidade ó Estado autonómico e ó principio de autonomía local? A resposta é SI, polo seguinte:

- A coherencia normativa (democracia indirecta).
- E porque representan os concellos (corporación de corporacións).

As consecuencias disto sitúanse en dous niveis:

- Nivel de competencias (art. 36.1, Lei 7/1985, o interese provincial é o interese dos municipios).
- Nivel material (art. 25 e 26 da Lei 7/1985, onde se establecen os servicios mínimos dos municipios).

Polo que respecta á composición de órganos da provincia, a autora propón unha serie de modificacións no réxime:

- Substituí-la actual circunscrición electoral da provincia, pola entrada no xogo da comarca.
- Redistribuír máis equitativamente os deputados provinciais por estes novos factores.
- Creación duns máximos e mínimos distintos dos actuais.
- Cambio orgánico nas deputacións provinciais.
- Lima-las relacións entre as provincias e os municipios (p. ex. no referido ós plans sectoriais), con novas fórmulas de participación e colaboración entre elas co obxecto de incrementar a eficacia na xestión.
- Elimina-la vellas competencias das provincias con carácter centralista (recrutamento, etc.).

Entre as conclusións ás que chega Teresa Carballeira está a faceta das deputacións provinciais como entes intermedios e a necesidade de acentua-lo seu papel, por unha serie de factores:

- Factores internos, entes administrativos e entes políticos (proceso de cooptación).
- Factores externos, o que nos leva á pugna histórica entre as CCAA e as provincias (Administración única); inexistencia dunha ordenación do territorio; vaguidade e indefinición das técnicas de relación interadministrativa (falta de desenvolvemento e consolidación dos principios de coordinación e cooperación). Como exemplo diso, a autora sinala a Lei 8/89 de coordinación, que en 1995 aínda non se aplicara a Galicia.

A segunda sesión (xoves, 29 de xuño) comezou coa intervención de D. Francisco Javier Sanz Larruga, profesor titular de dereito administrativo da Universidade da Coruña, baixo o título "O principio de subsidiariedade e as entidades locais".

A conferencia estruturouna en torno a tres liñas-eixe:

- O principio de subsidiariedade en Europa (art. 3B do Tratado de Maastricht).
- A relación do principio de subsidiariedade e a autonomía local.
- E a autonomía local: perspectivas.

Búscase un afondamento da autonomía local (abandeirada pola FEMP), como proceso de continuación do Pacto autonómico asinado en 1992 entre PSOE e PP.

A subsidiariedade e a autonomía local e as relacións que se establecen entre ambas, son o eixe, e, segundo isto, no plano xurídico-político serviron para articular a descentralización e o federalismo ó estilo alemán (*länder*). Por iso se configura o principio de subsidiariedade como algo poliédrico.

Na Unión Europea e despois da Acta única (art. 130 R4, en materia de medio ambiente) aparece por primeira vez o principio de subsidiariedade, que ten como antecedente a Carta europea de autonomía local 1985. No Tratado da Unión Europea (novembro de 1993) visualízase este principio (art. 3B), e circunscríbese dentro da dialéctica entre Gran Bretaña e Alemaña (antifederalistas e federalistas), seguindo dous modelos distintos de concibi-la Unión Europea.

A localización do poder, cuestión de fondo do principio de subsidiariedade, estende o seu ámbito de actuación a toda a Comunidade Europea, non só en materia de medio ambiente (primeira materia en Europa onde se utilizou o mencionado principio: "as decisións serán tomadas da forma máis próxima ós cidadáns"). Isto será a clave, a partir de entón, da descentralización político-administrativa europea.

O principio de subsidiariedade artículase en torno a tres liñas:

- O principio de atribución de competencias (parágrafo 1º art.3b).
- O parágrafo 2º di que a pesar de existiren competencias comunitarias sobre unha materia, si merece a pena a actuación do Estado membro (trala xustificación da intervención comunitaria e demostración da verdadeira ou non eficacia da acción comunitaria), se debe exercer.
- E o principio de proporcionalidade, que sinala que nin-

gunha acción da Comunidade excederá os seus límites, co fin de evita-lo “furor regulamentista”.

A estes principios séguelles a interpretación dos principios que sae das teses mantidas no Cumio de Edimburgo de 1992:

- O principio de subsidiariedade é un principio xurídico, non político (polo tanto, susceptible de resolución de conflitos por parte do Tribunal de Xustiza das CCEE de Bruxelas).
- O principio non goza do efecto directo, concretado pola comunidade,
- Non é un criterio de atribución de competencias, só afecta ás competencias xa atribuídas.
- É un principio de aproximación das decisións ós cidadáns, cunha interpretación cara arriba (o que non poidan resolvelos entes menores que o resolva a Comunidade; p. ex. en materia de medio ambiente ).

Esta interpretación de saída do Cumio de Edimburgo fórmulle ó autor unha serie de preguntas:

- ¿Cal é a dimensión comunitaria do problema?
- ¿Cal é a solución máis eficaz se se comparan os medios da Comunidade ou dos estados membros á hora de resolver unha actuación?
- ¿Cal é o plusvalor que proporcionará a actuación da Comunidade en detrimento dos estados membros?

Estas son tres preguntas que se ten que face-la Comisión cada vez que revisan as normas da Comunidade Europea para a aplicación ou non do principio de subsidiariedade.

Ademais da actuación propiamente comunitaria, e a modo de conclusión, o autor di que o principio de subsidiariedade se viu impulsado por outras institucións paralelas á Comunidade Europea como son:

a. O principio de subsidiariedade afecta á autonomía local, dentro da actuación do Consello de Europa en (Consello de Poderes Locais e Rexionais –CPLR– e a Carta europea da autonomía local):

- Democracia = municipio, como punto máis próximo ó cidadán.
- Carta Europea (art. 3, 4) fala do principio de subsidiariedade e das súas características.

b. O Comité das Rexións e Municipios (art. 198 A do Tratado de Maastricht), que se constituíu en 1994 como órgano consultivo en temas de cohesión económica e social, con especial incidencia dos entes locais.

c. O Parlamento intentou potencia-las rexións e municipios na Comunidade Europea, a través de reunións periódicas onde poñer ó día este tipo de cuestións.

A segunda das conferencias desta sesión correu a cargo de D. Julio Rodolfo Comadira, catedrático de dereito administrativo e director do Programa máster de dereito administrativo da Universidade Austral, co relatorio sobre "A articulación entre os ordenamentos nacional, provincial, rexional e municipal arxentinos".

O relatorio está articulado en torno ós aspectos máis relevantes do texto constitucional federal, ademais das resolucións e sentencias da Corte Suprema de Xustiza da nación, intérprete do texto superior.

Todo isto o autor articula en relación co principio de competencia, da recente reforma constitucional e da incorporación a esta da rexionalización como variante inexplorada para o desenvolvemento nacional.

O Sr. Comadira sitúa Arxentina, como país federal, nunha superación dos modelos tradicionais de Estado, unitario e federal, que están na raíz mesma dos problemas actuais da organización dos estados. É un modelo de Estado federal propio: representativo, republicano e federal, seguindo unha pluralidade de modelos e sistemas federais (Georges Burdeau, *Traité de science politique*, T. II, p. 404).

Entre os trazos xerais do sistema hai que sinalar que na Constitución de Arxentina se dá unha solución de corte intermedio, entre o clásico Estado confederal e o Estado unitario.

Como significativo pódense sinala-las relacións xurídicas no Estado federal arxentino (distribución de competencias entre o goberno central e as provincias). As relacións que esas competencias poden xerar son de varios tipos:

- Relacións de coordinación (principio corporativo territorial, como competencias compartidas e concorrentes no sistema autonómico español), de suprasubordinación (cunha serie de relacións do poder constituínte provincial derivado, o control de constitucionalidade das constitucións provinciais, a primacía do dereito federal e a súa intervención), e de inordinación ou participación (a través do Senado toman parte na formación da vontade do Estado nacional).

Polo que se refire ós principais poderes provinciais o autor sinala:

- A Administración da xustiza, a Educación Primaria, e o dereito público provincial.

Polo que se refire ás principais competencias federais sinalanse:

■ As relacións exteriores, a seguridade e a defensa, a potestade lexislativa, a xurisdición federal e provincial, as competencias federais e provinciais en materia presupostaria, impositiva e comercial.

Polo que se refire ós municipios, o autor fai un percorrido histórico da evolución dos mencionados entes:

■ Constitución de 1853 coa súa xurisprudencia: "... os municipios eran "governos" ou "poderes" nos cales residía unha porción da soberanía do pobo" (art. 141).

■ A reforma constitucional de 1994 incide na autonomía local "... na orde institucional, política, administrativa, económica e financeira".

Como réxime especial o autor cita o caso da cidade de Bos Aires, xa que está configurada, a través da Constitución de 1994, cun carácter de autonomía.

Por último, e polo que se refire ó rexionalismo, o Sr. Comadira sinala que o arxentino é diferente do establecido en España ou Italia, dado que non constitúe unha variante de descentralización política de base territorial.

A terceira e última sesión comezouna D. José Vilas Nogueira, decano da facultade de Ciencias Políticas e Sociais da Universidade de Santiago de Compostela, que falou sobre "Algunhas consideracións sobre o goberno local".

A base da súa intervención está na distinción entre a concepción do goberno local, de carácter continental, e do concepto do *local government* anglosaxón. O termo de goberno local, cunha énfase nos compoñentes de dirección política, xorde como contraposición a estudos de carácter xurídico-normativo, réxime local ou Administración local.

Ademais, o termo achégase á problemática das relacións entre o goberno e a administración e a dificultade para establecer os seus límites, tanto na Administración central como no municipio, e esta é a novidade do profesor Vilas Nogueira, xa que se carece en España de estudos sobre goberno (o alcalde e o seu grupo de goberno) e administración no ámbito local, que están florecendo desde datas moi recentes.

O poder local, para o autor, e o seu executivo está inspirado no modelo, na matriz do réxime parlamentario, por iso todo intento da nova dirección pública choca coa elección dos seus compoñentes baixo o sistema parlamentario e non xerencial.



Ademais é de sinala-lo *sistema de elección dos concellos* (listas pechadas e bloqueadas, que favorecen as listas de partidos; e a Lei D'Hondt que produce resultados proporcionais moi imperfectos), o que conduce a unha nacionalización da política local (Sánchez Morón) e á perda de candidaturas independentes nos comicios locais.

Isto implica que os equipos de goberno elixidos se baseen non na profesionalización senón no sometemento ó xogo dos partidos, ás correntes internas, ós grupos de presión, etc. Polo tanto, o sistema de xestión dos concellos está viciado desde os seus inicios, o que pecha a opción da dirección pública como tal.

Para concluír, o profesor Vilas sinalou que os *pactos nacionais* son outros dos elementos que contribúen á nacionalización da política local e á proclamación de maiorías concertadas, o último elemento sería o das *coalicións* (principio de conectividade e principio da ruptura de dous espazos ideolóxicos).

A última conferencia do seminario galaico-bonaerense, que precedeu á clausura, estivo a cargo do Sr. Rubén Citara, ministro do Goberno e Xustiza da provincia de Bos Aires, que falou sobre "O réxime xurídico-político municipal da provincia de Bos Aires".

A conferencia baseouse na procedencia deste réxime dun "federalismo formal", aínda que constitucionalmente sexa un réxime republicano e federal (xa citado por D. Julio Rodolfo Comadira).

O autor sinala que a provincia de Bos Aires é o primeiro Estado arxentino, e fálase de "conurbano bonaerense" (área metropolitana de Bos Aires e "cinto industrial"), como a grande extensión da área de influencia do Estado (a metade da poboación de Arxentina).

O réxime municipal en Arxentina está baseado en 2 artigos da Constitución de 1994, polo que se acha situado nun marco de enfrontamento entre autonomía e autarquía (discusión que procede da Constitución de 1934).

No caso concreto da provincia de Bos Aires, a articulación administrativa realízase cun sistema presidencialista con dous departamentos, un de tipo unipersoal ("Departamento Executivo" ou "Intendente") e outro colectivo cun Concello Deliberante ou Sala de Representantes. O "Intendente" é o que leva a cabo a execución das ordenanzas e as normas que se dicten dentro do distrito, para o cal dispón de catro anos de mandato. O Concello Deliberante está formado de 6 a 24 concelleiros (dependendo do tamaño do municipio) lexitimando un sistema parlamentario local.

No contexto provincial existe, en palabras do Sr. Citara, unha hipertrofia, un sobredimensionamento de funcionarios públicos. A isto úneselle unha dispersión normativa, en materia de réxime de persoal, xa que existe un estatuto de funcionarios para cada municipio (na provincia de Bos Aires existen 134 municipios).

A articulación territorial do municipio responde a unha forma de distrito (municipio + distrito) o que corresponde ó centro da poboación e mailo seu *hinterland*.

Polo que se refire ó tema financeiro, a situación arxentina é parecida á do resto dos países do seu contorno, e incluso dos países desenvolvidos en materia de facendas locais: crise fiscal e financeira. Por iso, o Sr. Citara reclama a adhesión da súa provincia a un sistema de equilibrio financeiro, ademais do forte equilibrio presupostario que se leva desenvolvendo en Arxentina desde o inicio da década dos 90 por parte do goberno federal. Niso incidiron técnicas de presupostación por programas, de desburocratización e de limitación da discrecionalidade no uso de fondos públicos polos funcionarios (os consellos deliberantes só poden utiliza-lo 10% do presupostado).

Para concluír e como futuro e perspectivas a curto prazo o Sr. Rubén Citara comentou a inminente reforma da Lei orgánica das municipalidades, co obxecto de uniformar nun réxime único toda a heteroxeneidade local bonaerense (exemplo desta tendencia uniformadora sería o peche á mesma hora de locais, a "nocturnidade", en tódolos municipios da provincia de Bos Aires).

Fóra de programa recibíuse, polo seu interese, a comunicación de D. Juan Carlos Cassagne, catedrático de dereito administrativo na facultade de dereito e ciencias sociais da Universidade de Bos Aires e director do Seminario xunto con D. Luis Carro Fernández-Valmayor, baixo o título "O réxime municipal arxentino ou a reforma constitucional".

Nela destácanse aspectos importantes da conformación histórica do réxime municipal arxentino (coa importancia dos cabidos), facendo un repaso das datas clave: 1820 (loitas civís e anarquía), Lei provincial do 24/12/1821, e Constitución de 1853, ata a actualidade.

Ademais, referiuse á política municipal, como ente descentralizado e último provedor de servizos dos cidadáns. O dilema, xa comentado no relatorio do ministro Citara, entre autarquía ou autonomía municipal (municipios como entidades autárquicas ou meras delegacións do poder provincial) abórdao o Sr.

Cassagne desde a perspectiva do dereito constitucional, a xurisprudencia da Corte Suprema e do dereito administrativo. Esta cuestión resólvese coa reforma constitucional de 1994, na que se sinala que "os poderes dos municipios se encontran sempre sometidos ó poder constituínte provincial" ("... no art. 123 da C.N. conviven dous sistemas diferentes en punto á atribución de competencias, dándose dúas situacións distintas: a) a competencia atópase limitada polas leis orgánicas e b) o recoñecemento de poderes ós municipios para dicta-las súas cartas orgánicas, o cal implica un maior grao de delegación").

Polo que respecta ó réxime administrativo municipal, o autor sinala que é necesario poñer-lo acento, basicamente, naqueles sistemas que afirmen o principio de transparencia e non se convertan, en si mesmos, en medios que estimulen a corrupción e as malas prácticas administrativas.

Por último, e polo que se refire á autonomía dos municipios na C.N., o Sr. Cassagne fai unha breve análise dos municipios provinciais, en xeral, e do municipio da cidade de Bos Aires, en particular, onde sinala que o réxime dos municipios provinciais se vincula á chamada "autonomía municipal", aínda que con expresa limitación da constitución que dicta cada provincia:

"Esta formulación constitucional permite mante-la configuración de diferentes tipos de réximes municipais como os chamados "municipios á carta ou convención" que lle atribúen competencia ás municipalidades para dicta-las súas propias cartas orgánicas e, por outra parte, os municipios de delegación, onde esta atribución lle compete á lexislatura provincial".

Polo que respecta ó municipio da cidade de Bos Aires, a conclusión é que mentres sexa a capital da República non perderá a súa natureza federal, o que resulta lóxico, segundo Cassagne, xa que no seu territorio alberga os tres poderes ou órganos que conforman o chamado goberno federal.

A clausura do Seminario galaico-bonaerense sobre estado autonómico e federalismo correu a cargo do director da EGAP, D. Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, D. Rubén Citara, D. José Luis Carro Fernández-Valmayor, D. José Vilas Nogueira e D. Julio Rodolfo Comadira, os cales destacaron a importancia do encontro, o seu aproveitamento, tanto para os asistentes como para os participantes, e a necesidade de afondar nesta problemática da descentralización (política e administrativa) que se configura actualmente como o reto principal das democracias occidentais e dos países que desexan consolida-los seus estados. **CE**