

*Procedemento e desconcentración
administrativa: orientacións
actuais*

Alvarellos Galve, Constantino et al.

EGAP, Santiago de Compostela, 1994.

Este libro, editado pola EGAP dentro da colección “Estudios administrativos galaico-portugueses”, recolle distintas comunicacións dos seminarios que se realizaron nos meses de novembro e decembro de 1993 nas localidades de Tui e Baiona, en Galicia, sobre a materia do procedemento administrativo, a descentralización e o desconxestionamento.

O volume recolle cinco relatorios, que comentarei a continuación e que teñen un fío conductor, a estruturación dunha Administración reducindo formalismos e achegándoa ó administrado, co obxecto de que resulte máis eficaz, sen que por iso se vexan prexudicadas as garantías dos cidadáns.

O ámbito de actuación é enormemente enriquecedor, ó pór en común experiencias do proceso de desconcentración operado na

rexión do norte de Portugal e a experiencia vivida por Galicia, o que permite o aproveitamento dos éxitos e a omisión de factores de fracaso no desenvolvemento dunha Administración en favor do administrado, como eixe fundamental dunha Administración moderna.

Constantino Alvarellos Galve estudiou a desconcentración administrativa na experiencia da Comunidade Autónoma galega. Defínea como unha transferencia permanente de funcións ou de competencias entre órganos dentro dun mesmo ente público ou persoa xurídica, sometidas a unha relación de xerarquía entre si. Distingue o desconxestionamento da descentralización, que foron as opcións baralladas na configuración dun modelo autonómico en Galicia, por canto o principio dispositivo de autoorganización establecido na Constitución posibilita unha diversidade de opcións organizativas. Sen prexuízo do efecto de imitación das CCAA respecto da organización administrativa do Estado, dificilmente evitable, pois son administracións novas creadas sen ningunha tradición, Alvarellos oriéntase pola desconcentración como técnica administrativa máis adecuada para un mellor servizo ós administrados, se ben é consciente das dificultades que orixina a xeneralización da técnica de desconcentración administrativa a nivel externo. Estudia este autor o desconxestionamento administrativo a través do Estatuto de autonomía de Galicia e da lexislación galega, para rematar coa análise da normativa regulamentaria autonómica reguladora do desconxestionamento administrativo; examina, para este efecto, os decretos da Xunta de Galicia do 15 de febreiro de 1990, que inician este proceso realizando, unha valoración crítica dos mesmos.

O segundo dos relatorios correspóndelle ó profesor Antón Cándido Macedo de Oliveira, que trata un tema latente nos seminarios antes citados, isto é, o procedemento e a xestión administrativa e a legalidade, na procura da consecución da maior eficacia posible. Formula o problema distinguindo entre a actividade técnica da Administración pública e a actividade xurídica, sen prexuízo de que ambas estean sometidas ó dereito. Proclama a necesidade de sometemento ó dereito en tódalas actuacións da Administración, examinando especialmente o Código de procedemento administrativo, que critica o problema do silencio. Así, e con boa lóxica, dispón que as leis deberían, primeiro, impoñer unha chamada á responsabilidade á Administración en caso de non resolución, e logo, tratar da concesión de dereitos ós particulares; doutro modo, o que parece unha falta, en certa maneira lexitímase. Establece como principios do procedemento a solución en prazos razoables, de conformidade cos intereses xerais, e cun respecto ós dereitos procedementais dos cidadáns, unindo legalidade e eficacia.

Natália Gravato examinou a experiencia portuguesa en materia de desconcentración administrativa, partindo dos principios constitucionais portugueses. Analiza esta materia tras unha breve descrición histórica, examina as comisións de coordinación rexional, as áreas metropolitanas, as autarquías locais, para acabar cuestionándose a vixencia do proceso de desconcentración e descentralización deseñado na Constitución de 1976. Así, conclúe que o proceso de modernización do Estado é unha variable fixa no proceso de desconcentración e descentralización, considerándose, por tanto, o proceso como algo dinámico.


Francisco Serna desenvolveu as competencias das CCAA en materia de procedemento administrativo, sobre as bases establecidas na LAPPAC, partindo da regulación constitucional. Realiza unha análise exhaustiva da distribución de competencias, no ámbito do procedemento administrativo, entre o Estado e as CCAA, partindo do texto constitucional e das sentencias do 28 de xaneiro de 1982 e 28 de abril de 1983. Así entende a capacidade do Estado e a súa competencia para dictar normas do procedemento administrativo común que afecten, non só ós procedementos xerais, senón tamén ós procedementos particulares que formen parte dese procedemento común. Pero iso non determina unha absoluta falta de competencias neste tema das CCAA, senón que, seguindo os profesores González Pérez e González Navarro, as CCAA poderán regular os procedementos administrativos de materias que sexan de competencia exclusiva das propias CCAA. Partindo destas premisas, fai unha dura crítica do contido da Lei básica de procedemento administrativo xa que, ó seu xuízo, unha lei de procedemento administrativo común non pode esgotar as competencias que as CCAA teñen nesta materia. Conclúe o seu traballo afirmando que a lei, na súa contradicción, descoñece que por propia atribución constitucional e estatutaria as CCAA exercen, en concorrencia co Estado, competencia sobre os seus propios procedementos administrativos, sendo básica a competencia do Estado e a de desenvolvemento das CCAA.

Finalmente, o profesor italiano Giuseppe Traversa realiza unha ampla análise do proxecto orquestrado para reorganizar as oficinas da Administración do Estado. Estudia a simplificación e transparencia organizativa, cun amplo desenvolvemento da metodoloxía.

No estudio dun modelo organizativo búscase a simplificación organizativa, a transparencia e, en definitiva, unha orientación menos administrativa e máis empresarial. En todo isto está a clave da calidade do servizo administrativo e, en definitiva, o principio de eficacia. Para a súa consecución, Traversa propón unha estrutura e unha metodoloxía en cinco fases lóxicamente consecuentes, que son:

- 1ª A representación do sistema e do proxecto.
- 2ª Misión, funcións e obxectivos.
- 3ª Procedementos e procesos.
- 4ª A xestión de recursos.
- 5ª Problemas, eficacia e eficiencia.

Para concluír, describe un breve proxecto didáctico de formación do funcionario.

En conclusión, podemos dicir que o interese desta obra está na análise do problema teórico do procedemento e a desconcentración. Sen embargo, botamos en falta, dada a diversidade de autores e a variedade de aspectos do mesmo problema, unhas liñas que, a modo de colofón final, traten de abrangue-los avances e conclusións máis sobresaíntes, que permitan, dun modo claro e conciso, determinar cal é o alcance práctico destes estudos teóricos no desenvolvemento administrativo que se leva a cabo, tanto en España coma en Portugal. 

José Antonio Montero Vilar
Bolseiro do EGAP

Normas para a presentación de orixinais

1. Os traballos serán orixinais non publicados total ou parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, incluíndo de se-lo caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Inclúiranse co título do artigo catro ou cinco descritores polos que se poida clasifica-lo artigo.
6. Baixo o título colocárase o nome do autor ou autores, incluíndose ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañaranse á versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolleranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas)

situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

Libros:

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

Artigos:

AUTOR (ano): Título do artigo, en título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.

Non casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, remítanse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismo, revistas, etcétera), incluírase o seu listado detrás da bibliografía.
13. Achegarase o enderezo postal e teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, para tódolos efectos.
15. Os autores comprométese a corrixi-las probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:

*Revista Galega de
Administración Pública*

EGAP. Fontiñas, Rúa Madrid, 2-4
15703 Santiago de Compostela.
Galicia. España.