

REGAP

REVISTA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Número
2

**ESCOLA GALEGA DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

REGAP

2

REGAP: Revista Galega de Administración Pública.— Nº 0 (1992)— .—
Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1992—
v.; 24 cm.
ISSN:1132-8371
Depósito legal: C. 1.596-91



© 1991, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1992

Edita: ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Polígono das Fontiñas, s/n. – 15703 Santiago
Tel.: (981) 57 08 00 / Fax: (981) 5722 45

Traducción e supervisión lingüística: Ana I. Boullón Agrelo
Ernesto X. González Seoane
Fernando R. Tato Plaza

Deseño Gráfico: Uqui  CEBRA

Imprime: Gráficas SEMENTEIRA, S.A.
Chan de Maroñas - Obre - Noia (A Coruña)

Depósito legal: C-1.596-91

Periodicidade cuatrimestral.
Solicitud de suscripcións á Editorial Galaxia.

A Escola Galega de Administración Pública non se identifica
necesariamente cos xuízos dos autores desta revista.

DIRECTOR

Xaime Rodríguez-Arana Muñoz
Director da EGAP

SECRETARÍA TÉCNICA

Constantino Alvarellos Galve
Letrado da Xunta de Galicia

CONSELLO

Juan José Bértolo Cadenas
Director Xeral de Xustiza e Relacións coas
Corporacións Locais

Belarmino Calaza Ramudo
Secretario de Administración Local

Juan Luís Castro Somoza
Avogado do Estado

José Ramón Cólera Leirado
Letrado Maior do Parlamento de Galicia

Andrés Faña Medín
Catedrático de Economía Aplicada da
Universidade da Coruña

Francisco Fernández Segado
Catedrático de Dereito Constitucional da
Universidade de Santiago

José Antonio García Caridad
Presidente da Academia Galega de
Xurisprudencia e Lexislación

Eloy García López
Catedrático de Dereito Constitucional da
Universidade de Vigo

Ramón García-Malvar y Mariño
Fiscal Xefe do Tribunal Superior de
Xustiza de Galicia

Julio Gómez Fernández
Secretario de Administración Local

José M^o Gómez y Díaz-Castroverde
Maxistrado do Tribunal Superior de
Xustiza de Galicia

Pablo González Mariñas
Profesor Titular de Dereito Administrativo da
Universidade de Santiago

Carlos Hernández López
Técnico de Administración Local

Jesús Martínez Girón
Catedrático de Dereito do Traballo da
Universidade da Coruña

Carlos Otero Díaz
Presidente do Consello de Contas de Galicia

Juan Ramón Quintás Seoane
Catedrático de Economía Aplicada da
Universidade da Coruña

Luis Rodríguez-Ennes
Decano da Facultade de Dereito de Ourense

José Carlos Salas Costas
Funcionario da Consellería de Sanidade

Francisco José Serna Gómez
Director Xeral da Asesoría Xurídica da
Xunta de Galicia

José Ramón Vázquez Sandes
Presidente do Tribunal Superior de
Xustiza de Galicia

José Vilas Nogueira
Decano da Facultade de Ciencias Políticas e
Sociais de Santiago

Perfecto Yebra Martul-Ortega
Catedrático de Dereito Financeiro da
Universidade de Santiago

REVISTA GALEGA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

REGAP

ESTUDIOS

Andrés Precedo Ledo	Ordenación do territorio: un modelo global e participativo.	9
Ramón Marfín Mateo	Os consorcios locais. Unha institución en auxe.	25
Javier Gárate Castro	Os suxeitos da negociación colectiva de empregados públicos.	37
José Vilas Nogueira	A Administración Pública no proceso estatutario de Galicia na II República.	49
Peter J. Tettinger	Aspectos fundamentais de la estructura administrativa en el Estado federal Alemán.	69
Francisco J. Serna Gómez	Administración Única para Galicia: Una propuessta abierta.	99

NOTAS E

COMENTARIOS

Marisa Florensa i Palau.	La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Cataluña.	121
Ignacio Granado Hijelmo.	La Rioja y el Camino de Santiago: Estructuras jacobeanas del sistema riojano.	151
Constantino Alvarellos Galve.	Actividades de promoción da lingua galega por parte da Escola Galega de Administración Pública da Xunta de Galicia.	231

XURISPRUDENCIA

Carlos I. Aymerich Cano.	As relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas: dúas recentes sentencias do Tribunal Constitucional Español.	237
--------------------------	---	-----

- 265 _____ Seminario sobre relacións laborais colectivas na función pública. Jaime Cabeza Pereiro
EGAP, 4 e 5 de maio de 1992.
- 281 _____ Xornadas de Estudio sobre Administración Única. Carlos I. Aymerich Cano
EGAP, 24 e 25 de setembro de 1992.
- 311 _____ Xornadas sobre protección xurídica do Camiño de Santiago. Jorge Fábregas Galán
EGAP, 23 a 25 de abril de 1992.
- 317 _____ Xornadas sobre servizos públicos locais. Roberto I. Fernández López
22 e 23 de setembro de 1992.

BIBLIOGRAFÍA E RECENSIONES

- 329 _____ *Dominio Público.* José I. Morillo-Velarde Pérez
Ed. Trivium, Madrid, 1992.
- 333 _____ *El plan único de obras y servicios de Cataluña.* Luis Ortega Álvarez
Diputación de Barcelona, Civitas, Madrid, 1992.
- 339 _____ *Modernización de la Administración periférica.* Manuel Arenilla Saez
INAP, Madrid, 1991.
- 341 _____ *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas.* Isabel Miralles González
Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.

Andrés
Precedo
Ledo

Catedrático de Xeografía e
Director do Gabinete de
Planificación e
Desenvolvemento Territorial
da Xunta de Galicia.

Ordenación do Territorio. Un modelo global e participativo

Non pretendo con este texto outra cousa que formular algunhas reflexións fundamentais acerca da natureza da planificación territorial ou da ordenación do territorio, como se denomina en galego.

As cuestións suscitadas están, case na súa totalidade, tiradas dos documentos elaborados sobre este tema polas institucións europeas, e a eles engadinlles, cunha visión crítica, as reflexións que constitúen a principal achega dun relatorio destinado a propiciar un marco de confrontación doutrinal, un intento de concreción dun amplo posibilismo metodolóxico, baixo a óptica holística, é dicir, globalizante e participativa, na que todo proceso de planificación ou actuación sobre o territorio debe inserirse.

Do mesmo xeito ca na realidade, o territorio é o soporte e maila síntese interactiva dos factores ambientais, económicos, sociais e culturais; o espacio constitúe un elemento integrador e estruturante da *planificación* sectorial; desta virtualidade, precisamente, deriva a dificultade da súa concreción práctica.

1. Os modelos conceptuais básicos na intervención territorial.

Aínda que puidese parecer unha cuestión academi-cista, a precisión terminolóxica revela un gran interese práctico, xa que, a miúdo, reflicte unha vontade espe-cífica e unha concepción determinada.

Hai tres conceptos fundamentais, utilizados en dife-rentes países europeos, que se deben comentar, porque dificilmente podemos valora-los contidos das políticas territoriais sen profundarmos nas expresións utilizadas para a súa expresión.

O Consello de Europa, que é o organismo que máis in-terese tivo neste tema, nun primeiro documento redac-tado en 1968, intentou xa daquela clarifica-la cuestión terminolóxica diferenciando tres modelos conceptuais:

1. A *planificación física*, é dicir, o conxunto de medi-das tendentes a procurar unha mellor utilización do so-lo, tendo en conta as capacidades productivas e me-dioambientais, o desenvolvemento do potencial endó-xeno e maila mellor utilización posible dos recursos na-turais.

Polo seu contido, pola súa metodoloxía e presenta-ción final, constitúe unha planificación do territorio *stricto sensu*, e os planos adoitan realizarse a escala na-cional, rexional ou metropolitana.

2. A *planificación rexional*, que ten como obxectivo asegurar un nivel óptimo, en linguaxe dos anos 70, do desenvolvemento rexional, tendo como fin primordial evitar ou reduci-los desequilibrios territoriais, as gran-des desigualdades, sexan intra ou extra.

3. O *aménagement do territorio*, que é a versión fran-cesa da intervención territorial e ten como finalidade fundamental deseñar e predici-la organización do te-rritorio, preparando as bases da sociedade futura, me-diante a integración dos factores psicosociolóxicos e con-tando coa participación da poboación na realización do seu futuro *cadre de vie*.

Algo máis tarde, en 1970, a Conferencia Europea de Ministros Responsables do Territorio utilizou os mesmos termos pero con diferente sentido, ó reserva-la planifi-cación física para as áreas urbanas e mais ó lle asignar á planificación rexional o cometido de estudia-la distri-

bución xeográfica xeral da poboación e mailas actividades económicas.

Sexa como for, estamos perante un modelo de intervención no territorio que abrangue tres aspectos fundamentais: o medio ambiente (planificación física), as estruturas socioeconómicas e mailas infraestructuras (planificación rexional), e o modelo de organización social e a calidade de vida, cun enfoque prospectivo.

2. A natureza esencial da planificación do territorio.

Estes tres enfoques que acabamos de enumerar pódennos servir como referencia útil para sinalármola natureza esencial que máis frecuentemente se lle asigna á organización do territorio. Son catro características as que compoñen o mínimo teórico que debe reuni-la planificación do territorio:

1. Posuír unha visión global, tanto xeográfica coma económica, da planificación.
2. Procura-la integración dos factores psicosociais para contrarresta-los excesos de economicismo.
3. Propoñer unha metodoloxía participativa do planeamento territorial.
4. Presentar unha perspectiva a longo e medio prazo do futuro escenario territorial.

É evidente que, ante unha posición coma esta, a planificación territorial preséntasenos como un nivel superior de planificación, que nalgúns aspectos nos leva a pensar en modelos de planificación centralizados. Aquí poderíamos, efectivamente, entrar nunha cuestión de fonda discusión doutrinal, aínda que de tódolos xeitos –sexa cal for a posición ou filosofía adoptada– o que si resulta certo é a conveniencia, xa antes citada, de asumir un principio de planificación integral cunha visión prospectiva.

Será esta puntualización o que nos permita:

1. Asegura-lo abandono de concepcións ríxidas.
2. Pensar na necesidade dunha flexibilización crecente das políticas de intervención, que deberán ser determinadas como obxectivos estratéxicos a nivel xeral.

Logo desta referencia previa á necesaria flexibilización, expoñerémo-las que, á vista dos textos utilizados, constitúen as características que podemos denominar esenciais e, polo tanto, distintivas, e que por isto constitúen os principios básicos e orientativos do deber ser. Segundo isto, a planificación do territorio debe reunir as condicións seguintes:

1. A necesidade de dota-la planificación territorial dun sistema de revisión periódica que permita adaptalos obxectivos á cambiante realidade. Isto, se na década dos setenta era xa evidente, na actualidade, coa mundialización da economía e a internacionalización da sociedade, é imprescindible.

2. A posesión ou non desta capacidade de adaptación será precisamente o que permita asegurarlle unha vivencia e utilidade ó plano, que, mesmo sendo integral, non ten por que tratar tódalas variables posibles, adoptando, como dixemos, modelos ou metodoloxías estratéxicas, é dicir, selectivas, que deberán adaptarse á realidade socioeconómica, cultural e ambiental de cada país ou rexión. De aí que calquera transposición xeográfica pode non ser eficaz para resolver os problemas presentados ou canalizar un futuro direccionado.

3. Cada vez resulta máis certo o vello axioma que, fronte á tentación totalitarista e homoxeneizadora, afirma que cada rexión ou país ten o seu propio modelo, o que non implica a negación dos modelos teóricos xerais, tratándose de dúas ordes diferentes: o pensamento e a acción. O primeiro pode basearse en principios universais, mentres que o segundo se debe conformar como un modelo particular e diferenciado.

3. Acerca do concepto de ordenación do territorio.

Logo desta digresión sobre os aspectos comúns derivados das distintas concepcións iniciais, debémonos situar ante o termo galego de *ordenación do territorio*, incorrecta tradución do termo francés *aménagement*, cun contido que, como acabamos de ver, resulta moi diferente ó que tradicionalmente se lle asignou en España.

Os instrumentos de planificación, introducidos en España na etapa dos planos de desenvolvemento estiveron inspirados directamente nos modelos franceses, pero en tódolos casos con notables diverxencias conceptuais.

As teorías do crecemento polarizado de Perroux e Boudeville serviron de soporte á versión española dos pólos de desenvolvemento, só que no noso caso o concepto de desenvolvemento indentificouse case sempre co de crecemento, aspecto que na política francesa das metrópolis de equilibrio estaba perfectamente diferenciado.

O mesmo ocorreu coa ordenación do territorio; o seu termo parece implicar, como puntualización inicial, unha concepción xuridicista, quedando o modelo francés desprendido dos seus dous soportes básicos e innovadores: o carácter prospectivo e a participación cidadá. Está claro que, no contexto sociopolítico do réxime franquista, ámbolos dous aspectos deberían ser obviados. Pero tal vez a isto puidese engadírselle un factor doutrinal ou filosófico importante. A doutrina neoliberal que inspirou a moderna planificación española, por unha banda, e un rexeitamento cultural ó termo planificación por supostas connotacións de sistemas centralizados, poden ser tamén aspectos que se deben considerar na explicación da adopción para o caso español do termo ordenación, termo que xa se aplicaba á planificación urbana (plano xeral de ordenación urbana).

A cuestión non había ser tan relevante se non estivese abocada a un reduccionismo dos obxectivos inherentes. Esta simplificación resólvese na experiencia, nun texto legal normativo de situacións xerais, e que se concreta, as máis das veces, nun documento de planificación indicativa, xeralmente denominado directrices de ordenación territorial, que, ó non ter ningunha forza legal, non deixa de ser un estudio orientativo, cuns contidos sectorializados e moitas veces carentes do sentido globalizado sinalado.

En definitiva, estamos diante dunha traxectoria semellante á dos planos de urbanismo españois que, na actualidade, quedaron convertidos en meros sistemas legais de clasificación e uso do solo. Carentes de modelos de desenvolvemento urbano, baleirados de deseño e

eivados por un excesivo nivel de incumprimento, foron, pouco e pouco, dexenerando en textos legais excesivamente ríxidos, e cunha validez limitada a aspectos secundarios en relación cos grandes obxectivos e contidos da planificación urbana.

A realidade confírmanos constantemente a súa escasa capacidade de xestión e maila súa inadaptabilidade á situación real das nosas cidades, a súa desafortunada expansión urbana non é de todo allea a tan particular concepción dos planos de ordenación urbana. E este é, ó meu xeito de ver, o risco que asoma tralas leis de ordenación territorial existentes.

4. O concepto xeral actualizado da planificación do territorio.

Tras desta reflexión crítica do caso español, volvamos ós principios xerais, deténdonos no concepto da planificación (*aménagement*) do territorio, segundo definicións máis recentes. En concreto, a redacción da Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1982; nela contéñense os seguintes considerandos que nos poden servir para aproximármonos a unha definición precisa:

1. Constitúe un elemento esencial da evolución da sociedade europea.

2. Os seus obxectivos seguen sendo reduci-las desigualdades rexionais para alcanzar unha mellor utilización e organización do espacio, da protección do medio ambiente e da calidade de vida.

3. As profundas modificacións que sobreviñeron ás estruturas económicas e sociais dos países europeos esixen unha revisión dos principios que moitas veces rexeron a organización do espacio en virtude de obxectivos económicos a curto prazo, sen tomar en consideración de forma apropiada os aspectos sociais e do medio ambiente.

4. Todo cidadán europeo debe te-la posibilidade de participar no establecemento e aplicación das medidas de ordenación do territorio.

Comparando estes textos cos da década precedente, obsérvanse dous cambios fundamentais:

1. Cada vez faise máis fincapé nos aspectos socioculturais e de calidade de vida.

2. As consideracións medioambientais teñen preferencia fronte ás concepcións de crecemento económico que caracterizaban os modelos precedentes.

Esta evolución, por outra parte, é o resultado da nova concepción da sociedade na que os aspectos cuantitativos quedaron relegados polos obxectivos de calidade, é dicir, cualitativos.

De aí a definición actual que di: a planificación (*aménagement*) do territorio é a expresión espacial da política económica, social, cultural e ecolóxica de toda a sociedade, tendente ó desenvolvemento equilibrado das rexións e á organización física do espacio.

5. Os principios xerais ou normativos.

Aínda que na comparación conceptual evolutiva se advirten cambios doutriniais importantes, seguen viventes os aspectos ou principios básicos que podemos denominar clásicos e que constitúen os tres principios xerais ou normativos.

Segundo eles, a planificación do territorio:

1. Debe ser *democrática*, asegurando a *participación* da poboación afectada e dos seus representantes políticos a tódolos niveis e en tódalas etapas do seu proceso.

2. Debe ser *global*, é dicir, debe asegura-la *coordinación das diferentes políticas sectoriais e a súa integración* mediante os factores que inflúen na organización do espacio.

3. Debe ser *prospectiva*, isto é, que detecte as tendencias dos fenómenos económicos, ecolóxicos, sociais, culturais e do medio ambiente co fin de facilita-la toma de decisións que afectan á organización do territorio.

Vemos efectivamente que houbo unha mudanza conceptual, pero os obxectivos fundamentais manteñen a súa vixencia, aínda cando no propio documento se recoñece a dificultade de conseguilos ante as numerosas limitacións existentes para unha intervención acorde coa proposta teórica. Para a súa adecuada implementación cumpriría, entre outras cousas, definir previamente-

te as políticas sectoriais, o que engade unha dificultade adicional, xa que a organización territorial buscada esixe unha coordinación funcional e espacial dos planos sectoriais nas súas dimensións territoriais, o que non é posible se non teñen un desenvolvemento simultáneo ou, mellor aínda, antecedente.

En consecuencia, a necesidade de planifica-lo territorio é tan patente como difícil é a súa consecución, debido precisamente á ambición da formulación teórica, á necesidade dun forte voluntarismo político e á adopción dun modelo de decisións estratéxicas racionalizadas, o cal non é igual ca tecnocráticas, e que na realidade entran en conflito cos modelos de decisións individuais aleatorias, dotadas na maior parte dos casos, dun exceso de voluntarismo. Todo isto levou á seguinte situación:

1. As planificacións económica e territorial carecen de integración, mantendo a súa preeminencia os aspectos economicistas, aínda cando desde hai vinte anos se vén insistindo na necesidade de modificar esta orientación. E esta é a orientación que se descobre no noso propio Estatuto de Autonomía.

2. A planificación do territorio quedou reducida a contidos administrativos, urbanísticos e ambientais, sendo así desposuída da súa principal virtualidade: ser unha planificación integrada con soporte no territorio.

6. As escalas espaciais.

As experiencias existentes no que atinxe á escala espacial da planificación territorial permítenos establecer tres niveis básicos:

1. O nacional, realizado por algúns países; neste caso o sistema territorial básico ou soporte máis adecuado é a rede urbana, cos seus diversos banzos xerárquicos e perfís funcionais.

As políticas de intervención derivadas teñen como obxectivo a estruturación do territorio en eixes de desenvolvemento e rexións funcionais urbanas, como elementos estruturantes del. As áreas metropolitanas desempeñan unha función preeminente, o mesmo cás infraestructuras de comunicación.

2. O rexional; este resulta máis axeitado para acadar nun grao máis satisfactorio os obxectivos derivados da aplicación dos principios xerais, debido á súa maior operatividade como banzo intermedio; ten unha función máis integrada có anterior.

3. O subrexional, que sería no caso español o equivalente á comarca, que, se polas súas dimensións é demasiado reducida para formular obxectivos globais, resulta moi adecuada desde o punto de vista da integración e a participación.

En todo caso, os tres niveis sinalados manteñen entre si unhas relacións de subordinación, seguindo un proceso gradual de obxectivos dependentes, que sería desexable que se tivese en conta, fose cal fose a organización dos estados ou países.

A cada un dos niveis citados correspóndelles, ás veces, un modelo distinto de intervención ata o punto que é posible establece-la seguinte relación:

1) Ambito nacional: planificación física e estrutura urbana.

2) Ambito rexional: planificación económica, cunha programación de investimentos públicos.

3) Ambito subrexional: planificación integrada.

Noutros casos adóptase un dos modelos de ámbito superior, por exemplo o nacional, con contidos xerais, limitando a planificación integrada a rexións ou comarcas, con ritmo de desenvolvemento menor, por canto se supón que será unha maneira de corrixi-los desequilibrios territoriais.

Por outra parte, e no que á realización práctica atinxe, a planificación territorial, tal como expuxemos, supón un gran esforzo de coordinación. Tamén aquí a experiencia europea mostra tres maneiras de afrontar este problema:

1. Designando un organismo coordinador do tipo comisión interministerial.

2. Creando un organismo novo.

3. Atribuíndolle o papel coordinador a un organismo específico xa existente.

7. Unha filosofía social para as intervencións no territorio.

Chegados a este punto, non resulta difícil comprender que a política de planificación do territorio, ó ser un dos máis complexos sistemas de intervención, ó mesmo tempo que entraña problemas serios de coordinación e execución, debe descansar nunha filosofía de planeamento explícita, que ten como principios fundamentais tres:

1. O primeiro deles consiste en lle asignar un papel privilexiado á concepción do home individual como elemento ou factor básico da organización social, o cal é imprescindible para dota-lo plano do seu carácter prospectivo, por canto o futuro non pode se-lo resultado de simples proxeccións cuantitativas, senón que ten que ter en conta a evolución das necesidades futuras do home, dos xeitos de vida e da organización e estruturas sociais, de aí que unha reflexión social deba preceder e guía-la planificación. Non en van, o obxectivo primario é lograr un incremento da calidade de vida, é dicir, do benestar do conxunto da poboación, asegurando niveis aceptables de emprego, equipamento, vivenda, hábitat e desenvolvemento do tempo libre, para o cal é imprescindible que os investimentos posúan a localización capaz de rende-la máxima utilidade posible ó mínimo custo, é dicir, combinando a escala espacial co principio de utilidade e o de economía a niveis interactivos e satisfactorios.

2. Un segundo eixe que se debe considerar é o das relacións home-medio, dentro dunha filosofía medioambiental que permita administra-los recursos naturais e protexe-lo medio ambiente, sempre entendidos ó servizo do home individual e no marco da calidade de vida dimanante do principio anterior. Neste sentido, a planificación territorial debe desenvolver estratexias que permitan diminuír, e se é posible, suprimi-los conflitos entre o uso e a conservación dos recursos. Isto presupón unha programación responsable do marco natural, dos recursos de aire, auga e solo e maila consideración destes factores á hora de determina-las localizacións.

3. Un terceiro principio é o carácter democrático da

planificación, en busca dunha maior xustiza social. Isto leva consigo dúas cuestións. Por unha banda, a necesidade de asegura-la participación dos cidadáns, e pola outra, o deber de procurar que todos teñan acceso ós bens materiais e inmateriais da comunidade, procurando un desenvolvemento equilibrado do territorio, é dicir, un principio de solidariedade social. As políticas de descentralización, fortalecidas pola aplicación das novas tecnoloxías e a apertura do sistema mundial, constitúen por iso unha estratexia fundamental, orientada precisamente á redución dos desequilibrios territoriais.

A concepción do home, a participación activa e a solidariedade son, xa que logo, tres compoñentes dunha filosofía de planeamento que presiden as preocupacións que os diferentes países europeos mostraron en relación co asunto que nos ocupa.

8. Os contidos das políticas territoriais.

Dos principios enumerados anteriormente despréndese que os contidos variarán segundo cales sexan os ámbitos espaciais de actuación, as estratexias de intervención ou modelos de planificación utilizados. En todo caso, pódese falar de dous grandes obxectivos que deben guía-los contidos:

1. Un primeiro obxectivo será unha política a longo prazo de planificación territorial.

2. A curto prazo débese atender preferentemente a proporcionar unha utilización satisfactoria ou subóptima do territorio, do solo, mediante unha localización adecuada dos factores de produción, evitando as decisións orientadas pola busca dunha rendibilidade a curto prazo que pode xerar problemas territoriais a longo prazo.

Por isto, terá sempre preferencia a planificación física que permitirá determina-las áreas de usos diferenciais –agrícola, industrial, turismo, urbanización, etc.– nun marco de equilibrio co potencial diferencial do solo e a distribución dos recursos. Isto quere dicir que ante a suposta e bastante realista dificultade de aborda-la concepción global da planificación territorial, a praxe máis

conveniente será principiar pola planificación dos usos do solo nun marco básico de desenvolvemento dos recursos.

Tras esta formulación xeneralista de prioridades vou enumerar, aínda a risco de incorrer na sempre monótona inventarización, os principais contidos presentes nas máis coñecidas políticas de planificación realizadas.

8.1 *O sistema rural.*

En principio, cabe establecer unha diferenciación entre os sistemas rurais e os sistemas urbanos. Dado que os primeiros son os máis débiles e os que presentan unha situación prolongada de crise de desenvolvemento, as medidas teñen unha vixencia temporal maior e adoitan orientarse ás seguintes áreas:

1. A reestructuración da agricultura mediante a redución da man de obra, a redución e racionalización da superficie agrícola e maila busca de usos alternativos e complementarios dentro dos modelos vixentes de desenvolvemento rural.

2. Favorece-la descentralización económica, mediante un desenvolvemento inducido dos recursos locais ou endóxenos e os apoios á descentralización industrial e terciaria das actividades existentes. Neste aspecto son fundamentais as políticas de infraestruturas de apoio e as de mellora de equipamentos sociais e culturais. As redes de telecomunicación son hoxe en día un factor decisivo de desenclave, pero en tal caso debe tratarse de accións espacialmente selectivas.

3. A promoción do turismo, mediante a preparación de áreas de acollida e de lecer, o incremento da capacidade e calidade das dotacións e infraestructura, a atención ó turismo social e ó coidado do medio ambiente son hoxe contidos prioritarios.

4. As políticas socioeducativas e socioculturais resultan neste campo fundamentais, e están xeralmente orientadas á formación básica e profesional, adaptadas ó medio local, sendo moi interesante a política de descentralización intelectual.

5. O desenvolvemento do sistema de transportes, así como das redes de infraestruturas (electricidade, hi-

droloxía, saneamento, telefonía e a de telecomunicación xa citada) son, como ben se sabe, aspectos fundamentais en toda política territorial.

8.2 Os sistemas urbanos.

No que se refire ós sistemas urbanos, as formulacións difiren das tradicionais, máxime pola aparición dun feito novo: as áreas urbanas en declive, como consecuencia da crise transicional provocada polo paso da fase industrial á postindustrial, que obrigou a introducir novos enfoques.

En xeral, as políticas máis actuais son as seguintes:

1. Definición do sistema urbano xerárquico, cun enfoque dinámico e interactivo que, a través de perfís funcionais complementarios, pode xerar economías de escala e aglomeración, minimizando as disfuncionalidades derivadas do funcionamento espontáneo dos procesos competitivos autónomos. Así mesmo, débense defini-las tendencias do sistema, xa que o urbano é un dos sistemas territoriais dotados de maior capacidade de determinación.

2. A introducción recente da planificación estratéxica e do *marketing* urbano está renovando a forza do sistema de cidades como elemento articulador da economía e do desenvolvemento rexional, e, pola súa vez, como estrutura potencial de competitividade no marco interrexional e internacional. En efecto, o aumento da competitividade urbana e rexional provocou unha aceleración da concentración das accións nos puntos fortes do sistema, que son as cidades maiores, procurando aproveita-las vantaxes diferenciais de orde funcional, ambiental, cultural e infraestructural.

3. Unha política máis convencional cás anteriores, pero que segue a ser eficaz, é a que se orienta ó deseño de planos de descentralización urbana, con énfase nas cidades medias e pequenas para as converter en centros de crecemento e desenvolvemento local, capaces de complementar e integra-lo sistema rural –moi debilitado– no sistema urbano.

4. Xunto ás políticas macroespaciais citadas merecen unha consideración importante a planificación micro-

espacial urbana ou metropolitana, con vistas a novos deseños de remodelación urbana, de uso do solo e de renovación de espazos degradados, todo isto no contexto actual de busca dunha maior calidade de vida e de conservación do medio ambiente.

5. Fronte ós ríxidos planos legais de ordenación urbana, impóñense cada vez máis os planos de desenvolvemento urbano ou metropolitano e mailas planificacións especializadas de intervención nos tecidos consolidados pero obsoletos; mais, así como o sistema rural segue a presenta-los mesmos problemas de hai vinte anos, o sistema urbano ten que lle facer fronte a un proceso de competencia locacional cada vez máis selectivo e cualitativo. Téñase en conta ademais, que a aparición de importantes áreas en declive, coincidentes ás veces con grandes e medianos centros industriais non reconvertidos, esixe unha renovación nos instrumentos de intervención, que deben incorpora-las novas tecnoloxías á estrutura urbana.

En definitiva, son tres os factores básicos que conforman o contido da planificación territorial:

- a) A estrutura e dinámica do sistema de asentamentos.
- b) O potencial do territorio, localización dos recursos humanos e o desenvolvemento local.
- c) Os impactos ambientais.

A súa finalidade xa quedou claramente explicada, é dicir, a corrección dos desequilibrios e a obtención dunha maior calidade de vida.

9. ¿Utopía ou posibilismo?

O carácter global derivado dunha formulación como a que aquí presentamos, constitúe, sen dúbida, un suxerente marco de referencia de carácter teórico, pero na práctica son moitos os problemas que se deben resolver para facer que a planificación territorial sexa operativa. Entre outros citarémo-los seguintes:

- a) A necesidade de concibi-la planificación como un instrumento de servizo á sociedade e non á mera consolidación do poder político a curto prazo.

b) A dificultade de posuír esquemas válidos de anticipación en tódolos campos necesarios, o que constituiría un principio básico de acordo co carácter prospectivo.

c) A difícil tarefa de crear novos organismos ou adaptalos existentes no seo das organizacións político-administrativas.

d) A mesma dificultade de deseñar metodoloxías válidas que, partindo dos obxectivos das políticas sectoriais, logren integralas no territorio, de acordo cos atributos diferenciais que posúe.

e) A necesidade de deseñar modelos ou esquemas de planificación territorial asociados ós diferentes ritmos de crecemento económico.

Nunha área con previsións de crecemento lento non se pode planifica-lo territorio como se dunha variable independente se tratase.

Sobre este último aspecto, a penas se fixeron achegas teóricas, non obstante o cal, podemos establecer cadeas asociativas entre os ritmos de crecemento e as estruturas espaciais. Así, por exemplo, nunha fase de crecemento lento as estruturas focais poden ser máis eficaces cás policéntricas, pero en cada caso deben explicarse no deseño de tendencia ou prospectivo da planificación.

A planificación do territorio como unha metodoloxía de intervención final implica, non só un proceso estratéxico de toma de decisións, senón tamén unha secuencia na implementación que inclúa o seguimento, sendo imprescindible combina-la rixidez das construcións coa flexibilidade das políticas específicas.

Trátase, en definitiva, dunha construción conceptual, teórica e metodolóxica complexa, que non se pode confundir cunha simple normativa legal nin cun plano indicativo ou orientativo. Pode, iso si, tratarse de utópica, pero algunhas referencias de experiencias permítenos afirma-la súa natureza posibilista. Así, por exemplo, o programa de planificación territorial expresado no Plano de Desenvolvemento Comarcal de Galicia constitúe unha aplicación á realidade dun modelo descentralizado, integrado, secuencial e participativo de planeamento rexional, que adopta como escala espacial a

subrexional. Tal vez sexa a comarcal, na súa coordinación cos obxectivos da planificación rexional a escala macroespacial a dimensión territorial máis axeitada para ensaiar un modelo que ata agora non puido ser implementado en escalas macroterritoriais. A integración da planificación sectorial e o planeamento físico nun contexto de tendencias ordenado por obxectivos dinámicos de orde rexional e internacional encontra, pois, na comarca un campo de experimentación de excepcional interese.

A Xunta de Galicia establece ademais outros instrumentos de planificación do territorio que, por orde de maior a menor escala, son os seguintes:

1. O Plano Económico e Social que inclúe unha alínea de planificación territorial.
2. As Directrices de Ordenación do Territorio.
3. Os Planos de Desenvolvemento Comarcal e a súa derivación en planos supracomarcais para áreas funcionais con problemas específicos.
4. As Normas Provinciais de Urbanismo.
5. Os Planos Municipais e mailos outros planos sectoriais complementarios.

Sexa como for, o máis importante é asumi-la necesidade, ou polo menos a conveniencia, de deseñar unha planificación territorial global para obter unha mellor calidade de vida, manifestada no medio de relación do individuo en particular e da sociedade no seu conxunto, dentro dun proceso participativo de orde cualitativa.

Así comezamos a da-lo paso da utopía, atribuíble por algúns á formulación teórica, ó posibilismo. Como en tódolos ámbitos da planificación, os principios teóricos, por marcaren obxectivos de tendencia, resultan sempre maximalistas, cando a realidade se move nun campo de posibilismos satisfactorios; sendo isto certo, o axuste entre ambos producirase cando a experiencia acumulada faga converxe-la teoría, o deber ser, coa realidade, pero nunca pola vía do reduccionismo en obxectivos que son intrínsecos ó concepto. 

Ramón
Martín
Mateo

Os consorcios locais. Unha institución en auxe.

Catedrático de Dereito
Administrativo.

1. A pervivencia dos Consorcios trala revisión do réxime local.

Estimo que os Consorcios, non obstante o seu desafortunado tratamento pola Lei de Bases de 1985, seguen a ser entes locais asociativos, como demostra teimudamente a realidade, na que se manteñen con indubidable firmeza, e maila creación ulterior á Lei de novas figuras deste tipo¹.

Dediqueille a este tema nun estudio pioneiro² unha extensa análise e posteriormente un comentario ó que me remito³, aínda que me parece oportuno reproducir aquí as máis significativas conclusións.

A) *Precedentes.*

Coa aprobación do Regulamento de Servicios das Corporacións Locais⁴, o Consorcio toma plena carta de natureza no Réxime Local, ben que a través dunha disposición de escaso rango e con pouco estrépito institucional.

¹ SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios locales*, Civitas, Madrid, 1992, páx. 176.

² MARTÍN MATEO, R.: *Los Consorcios locales*, IEAL, Madrid, 1970.

³ MARTÍN MATEO, R.: *Entes Locales Complejos*, Trivium, Madrid, 1987, páxs. 109 e ss.

⁴ Decreto do 17 de xuño de 1955.

En efecto, os artigos 37 a 40 da devandita disposición facultan as Corporacións locais para constituíren Consorcios, dotados de personalidade xurídica, con Entidades Públicas de diferente orde para instalaren ou xestionaren servicios de interese local. O Estatuto dos Consorcios determinará as particularidades do seu réxime orgánico, funcional e financeiro. Os Consorcios poderán utilizar calquera das formas previstas para a xestión de servicios.

Con base exclusivamente nesta normativa e partindo do supraconcepto do Consorcio como "técnica instrumental de base asociativa, ó servicio de fins de relevancia pública", puiden caracterizar sen vacilacións os Consorcios locais como "entes locais que asocian libremente persoas xurídico-públicas de diferente orde para fins de interese local"⁵.

B) *A lexislación vixente. Os Consorcios como entes locais funcionais.*

A promulgación da Lei Reguladora das Bases do Réxime Local, do 2 de abril de 1985, vai poñer novamente en cuestión o *status* xurídico do Consorcio, e isto é así pola súa non inclusión no catálogo que contén de Entidades locais, polo tratamento desta materia no capítulo correspondente a "Actividades e servicios" (Artigo 87 da Lei de Bases), polo laconismo da mencionada normativa e, finalmente, pola novidade da potestativa ampliación desta fórmula para dar entrada a Entidades privadas sen ánimo de lucro.

A pesar de todo, coidamos que o réxime real do Consorcio non sufriu alteracións substanciais coa nova lexislación e que seguen sendo Entidades locais funcionais, aínda que de carácter derivativo e non simplemente entidades de natureza singular que non forman parte da Administración local, como se afirmou con escaso esforzo caracterizador por certo⁶.

Personalidade.

Sen entrarmos en maiores disquisicións, abonda para os nosos propósitos sinalar que a Lei está pensando nunha conxunción de vontades que dá lugar á aparición dunha persoa xurídica, un ente ou unha entidade, se se prefire, de base, por tanto, asociativa. Lembremos que

⁵ MARTÍN MATEO, R.: *Los Consorcios locales*, Madrid, 1970, páx. 53.

⁶ GARCÍA-ESCUADERO Y PENDAS, P.: *El nuevo Régimen Local español*, Barcelona, 1985, páx. 312.

nos di que as “Entidades locais poden constituír Consorcios” con outras Administracións públicas ou Entidades privadas non lucrativas. Hai, xa que logo, algo máis ca un puro convenio xerador de recíprocos dereitos e obrigas que afecta só ás partes.

Inequivocamente, o Texto Refundido asume esta, polo demais, pouco discutible interpretación ó establecer que os Consorcios gozarán de personalidade xurídica propia⁷.

Sometemento ó Dereito público.

Os Consorcios son persoas xurídicas como quedou demostrado, pero ademais, de Dereito público, o que semella meridiano no caso dos que se calificaron como Corporacións interadministrativas que xorden a través dun pacto establecido entre varios entes administrativos heteroxéneos e que se federan con vistas a unha xestión común⁸. Por iso, o Texto Refundido establece que estes Consorcios se crearán “para fins de interese público concorrentes cos das Administracións Públicas”.

O interese local.

O Regulamento de Servicios na súa versión anterior á Lei de Bases establecía que as “Corporacións locais poderían constituír Consorcios con Entidades públicas de diferente orde para instalaren ou xestionaren servicios de interese local”.

A Lei de Bases de 1985 alude a fins de interese común con outras Administracións públicas e a fins de interese público concorrentes cos de Entidades privadas sen ánimo de lucro, precisión esta última que por certo manexa o Texto Refundido de 1986⁹, en relación cos Consorcios interadministrativos.

C) Os Consorcios non son unha institución apátrida.

Se, como coidamos que se demostrou, os Consorcios son entes de Dereito público, xestionadores de actividades de interese local, parece lóxico concluír, como resultado do sumatorio deste polinomio caracterolóxico, que estaremos en presenza dunha Entidade local. Soa-

⁷ Artigo 110.2 do Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 781/1986, do 18 de abril.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA e T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1, Madrid, 1983⁴, pág. 382.

mente podería desvirtuarse esta deducción ante a presenza dun factor de signo negativo, a saber, a expresa remisión nos Estatutos a outro ordenamento con perda de control por parte das Entidades locais dos órganos do Consorcio a prol doutras Administracións ou Entidades privadas, pero en tales casos entendemos que se desnaturalizaría esta figura dando lugar a outra distinta, aínda que se debe recoñecer que estas consecuencias non están contempladas nin na lexislación anterior nin na vixente, polo que quizais merecerían unhas satisfactorias puntualizacións a través dun tratamento normativo específico.

Prescindindo destas hipotéticas situacións, debemos ratificar a nosa convicción de que o Consorcio a penas se diferencia doutras figuras que a Lei recoñece explicitamente como Entidades locais, que é o caso próximo das Mancomunidades. Boa parte dos Consorcios hoxe constituídos están integrados unicamente por Concellos e a Deputación da súa provincia; non damos entendido logo a razón de os excluír do ordenamento local polo feito de que a compoñentes básicos de Mancunidade se lles engada unha Entidade local territorial de distinta orde, o que é válido para outras aplicacións consorciais nas que a presenza de Administracións públicas extralocais é minoritaria e, ás veces, mesmo meramente simbólica.

En particular, os Consorcios e Mancomunidades de abastecemento de augas son abordados pola Lei de Augas¹⁰ no capítulo correspondente ás Comunidades de usuarios, das que en certa medida constitúen unha subespecie, condicionándose o outorgamento de concesións para abastecemento a varias poboacións a que as Corporacións locais constitúan para estes efectos tales entes¹¹.

Desde a perspectiva da Lei de Augas non cabe dúbida de que, aínda que non se pronuncie sobre as peculiaridades do estatuto xurídico dos Consorcios¹², estes terán alomenos as prerrogativas das Corporacións de Dereito público, podendo obrigar unilateralmente ós usuarios¹³, vindo vinculados ás Corporacións locais "de acordo coa lexislación pola que se rexan"¹⁴.

É interesante sinalar a este respecto a autorizada opinión do Consello de Estado¹⁵, que se pronuncia así:

⁹ Artigo 110.1.

¹⁰ Do 2 de agosto de 1985.

¹¹ Artigo 81.1.

¹² Artigo 81.2.

¹³ Artigo 74.2, en relación co 81.2.

¹⁴ Artigo 81.1.

¹⁵ Dictame do 24 de outubro de 1985.

“A lei 7/85, do 2 de abril, reguladora das bases do Réxime Local, dedica unicamente o artigo 87 ós Consorcios, ó establecer que as Entidades locais poden constituír Consorcios con outras Administracións Públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrentes cos das Administracións Públicas.

A lei non dispón a derogación en bloque da anterior lexislación sobre réxime local, senón unicamente daquela que se opoña, contradiga ou resulte incompatible co seu contido.

Neste sentido, debe sinalarse que o contido da nova Lei 7/1985 en nada se opón ou contradí o disposto no artigo 107 do Texto articulado parcial da Lei 41/1975, aprobado por Real Decreto 3046/1977, do 6 de outubro, e nos artigos 37 a 40 do Regulamento do Servicio das Corporacións Locais, aprobado por Decreto do 17 de xuño de 1955, porque deben entenderse vixentes estes últimos preceptos sen prexuízo das modificacións competenciais operadas coa instauración do novo sistema competencial en España”.

As opinións aquí sustentadas foron ratificadas tamén por significados tratadistas, cal é o caso de Sosa Wagner¹⁶, que para os Consorcios constituídos entre administracións locais afirma con rotundidade que terían “a consideración, só para os efectos queridos polo lexislador, de ente local, que por iso podería botar man de calquera das formas de xestión dos servizos previstos na lexislación local. A utilización neste caso do ordenamento local é plena e non parece que poida ofrecer dúbida”, opinión que é tamén sostida por Quintana¹⁷ e Sánchez¹⁸.

D) *Os Consorcios con participación de entidades privadas sen ánimo de lucro.*

A Lei de Bases de 1985, que tan raquiticamente configura os Consorcios, introduce, sen embargo, unha importante novidade, ó permitirlles participar neles a entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos das Administracións públicas¹⁹. A lexislación de Navarra é máis explícita e menciona as asociacións, fundacións privadas ou entidades privadas sen finalidade lucrativa²⁰.

¹⁶ *La gestión de los servicios locales*, Civitas, Madrid, 1992, páx. 173.

¹⁷ *Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, MAP, Madrid, 1991, páx. 84.

¹⁸ *Las competencias supra-locales en Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Deputación de Barcelona, 1987.

¹⁹ Artigo 88 da Lei Reguladora das Bases de Réxime Local, Lei 7/1985, do 9 de abril, o que reitera o Texto Refundido, artigo 110.1 do Real Decreto Lexislativo 781/1986, do 18 de abril.

²⁰ Artigo 212.1 da Lei Foral de Administración Local, Lei Foral 6/1990, do 2 de xullo.

Esta modificación das características do Consorcio, que non ten antecedentes no Dereito local común, suscitou prudentes e comprensibles reservas na doutrina, que ve nestes Consorcios máis ben un convenio ou acordo có xurdimento dunha nova persoa xurídica²¹.

Esta tese, que me semella respectable, non pode abafar outra interpretación que estimo lexítima mentres o lexislador ou os Tribunais non aclaren estes extremos.

Persoalmente opino que hai base de abondo para afirmar que, se non a Lei, o Texto Refundido alomenos, asigna personalidade xurídica propia a tódolos Consorcios²².

Anteriormente observei²³ que do feito de que formen parte do Consorcio suxeitos de Dereito privado non se derivan maiores obstáculos para que o ente resultante teña natureza administrativa. Existen numerosos exemplos de entes e órganos deste carácter, participados por persoas privadas que, parcialmente alomenos, están sometidos ó réxime administrativo, o que afecta ás Comunidades de usuarios da Lei de Augas constituídas por particulares para fins análogos ós dos Consorcios que a mesma Lei contempla, pero tamén de momento á Administración Corporativa²⁴, Colexios Profesionais, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria e Navegación, ós que as súas respectivas leis califican como Corporacións de Dereito Público.

As posibles dúbidas que subsistan terán menor base legal en ordenamentos como o de Cataluña e Navarra, que califican a tódolos Consorcios como entidades públicas de carácter asociativo²⁵.

De feito, con invocación expresa da lexislación autonómica creáronse en Cataluña varios Consorcios que agrupan entes públicos e privados: *Museo de Arte Contemporánea*²⁶, *COOB'92*²⁷, *Centro de Estudios Olímpicos e do Deporte*²⁸ e *Consorcio de Hospitais de Barcelona*²⁹.

E) Os Consorcios con presenza estatal ou autonómica.

Sosa Wagner³⁰ matiza a súa posición sobre o réxime xurídico dos Consorcios cando neles participan o Estado ou as Comunidades Autónomas, e afirma, o que é indubidable, que se existen normas daquela orixe serán as

²¹ SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*, cit., páx. 174.

²² Artigo 110.2.

²³ MARTÍN MATEO, R.: *Entes Locales Complejos*, Trivium, Madrid, 1987, páxs. 115

²⁴ Vid. FANLO LORAS, A.: *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Civitas, Madrid, 1992.

²⁵ Artigo 252 da Lei 8/1987 de Cataluña e 212.2 da Lei Foral 6/1990.

²⁶ Aprobado polo Concello de Barcelona o 4 de marzo de 1988.

²⁷ Que remite á lexislación estatal. Acordo do 19 de febreiro de 1987.

²⁸ Acordo do 26 de outubro de 1990.

²⁹ Aprobado polo Consello Executivo da Generalitat do 14 de novembro de 1988.

³⁰ Op. cit., páxs. 173-174.

directamente aplicables³¹, aínda que caiba a remisión expresa á lexislación local. Pero non se debe esquecer que o ordenamento estatal xa se pronunciou ó respecto ó incluír, sen matizacións, os Consorcios no Réxime local. Por tanto seguimos mantendo que os Consorcios aínda así participados seguen a ser locais, salvo que o control, por determinacións estatutarias ou legais caia fóra do ámbito local.

Este será sen dúbida o caso dos que se cren unha vez aprobado o proxecto de Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común³², que contempla Consorcios dotados expresamente de personalidade xurídica³³, pensados para desenvolver convenios entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

Os Estatutos determinarán os seus fins e as particularidades do seu réxime orgánico, funcional e financeiro, así como a distribución de representacións entre as Entidades consorciadas. Para a xestión dos servicios poderán utilizarse calquera das formas previstas na lexislación aplicable a aquelas Administracións, precepto este que non deixa de presentar interrogantes en canto á elección do dereito aplicable, estatal ou autonómico.

En xeral, trátase dun precepto correcto, inspirado na figura dos Consorcios locais. Non deixa de ser curioso que o Estado como lexislador local marxinasen un tanto esta figura e a retome con enerxía ó se autonormar.

Significativamente, dise noutro precepto³⁴ que as relacións entre a Administración estatal e autonómica coas Entidades locais "se rexerán pola lexislación en materia de Réxime Local", o que será de aplicación indubidable para os Consorcios locais participados polo Estado ou as Comunidades Autónomas.

En definitiva, a presenza do Estado ou das Comunidades Autónomas nun Consorcio no que participan tamén Entes locais non é por si mesma definitoria do seu réxime xurídico. Haberá que estar ó que digan os correspondentes Estatutos e, no caso de silencio, ó control establecido en canto ó funcionamento dos seus órganos rectores, ou ós fins prevalentes do Consorcio. Se os Estatutos, aínda que non opten por un determinado bloque ordenamental, son abondo explícitos en canto ó ré-

³¹ Con base nas imprecisas manifestacións de GARCÍA DE ENTERRÍA e T. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1989, p. 1102.

³² Publicado polo MAP en febreiro de 1992.

³³ Artigo 7.1.

³⁴ Artigo 9.

xime económico e de toma de decisións, pode non ser tan perturbador a ausencia de precisións normativas noutro nivel.

2. A rigorosa modernidade da figura consorcial.

O Consorcio debe ter un espléndido futuro porque responde bastante ben ó funcionamento esperado e demandado polos cidadáns da Administración pública; de feito, xa se está facendo del un uso máis amplo do que se podería agardar ante a escasa receptividade do lexislador cara ás súas virtualidades.

A) *Características desexables da xestión pública contemporánea.*

Parece claro que o ríxido esquematismo funcional e espacial da distribución de competencias ten pouco sentido nos nosos días. A evolución da tecnoloxía conecta mal co reparto sectorial de funcións e responsabilidades administrativas. O solapamento é inevitable e tódolos cometidos públicos conflúen finalmente en macrofuncións como son, por exemplo, a economía ou o ambiente. A compartimentación competencial, inevitable en determinados niveis, tende a evolucionar cara á multi-instrumentalidade e o enfoque holístico.

Tampouco se pode manter unha ríxida separación entre administradores e administrados. Hai que contar co concurso destes ou, alomenos, evitar que os destinatarios da acción administrativa presenten unha oposición pechada ás intervencións da Administración. A participación non necesariamente se xustifica só por razóns ideolóxicas, constitúe máis ben un prerequisite técnico para a operabilidade dos criterios do ben común.

O mesmo pode dicirse da distribución espacial de cometidos; hai poucas intervencións que caiban cumpridamente nos reductos dunha demarcación territorial determinada, sexa esta un Municipio ou o propio Estado.

Os xenetistas ensínannos que as razas con máis porvir son as mestizas; estas conclusións valen tamén, ser-

vata distantia, para o sector público, onde van predominar modelos híbridos, cruzados, de organización administrativa.

Estas reflexións son particularmente válidas para o campo das Administracións locais, onde se move precisamente o Consorcio, que constituirán, ó meu xuízo, a instancia máis significativa para os cidadáns do futuro que encontran aquí, ou deberían achalo, o dispositivo de prestacións para eles máis importantes. Malia as dificultades actuais de Maastricht, que se enfrenta cun aglomerado de nostálgicos do pasado, as soberanías estatais tenden a languidecer, o que vai implicar tamén, noutra medida, os proxectos estrictamente políticos das rexións. Hai tempo que apostei pola solución municipal, que vexo agora, se cadra con certo optimismo, robustecerse solidamente.

Está tamén o imperativo da eficacia. O importante para o consumidor de prestacións públicas ou privadas é que estas llas fornezan axeitadamente, que se atenda mellor as necesidades sentidas. É inútil encalma-lo cidadán insatisfeito invocando organigramas deseñados para outras épocas. Aquí tamentas virtualidades cooperativas, concorrentes, compartidas, que o Consorcio supón, aínda que non produzan efectos taumatúrxicos, supoñen un útil instrumento para unha angueira máis eficiente dos responsables da *res publica*.

B) *A expansión do Consorcio. A experiencia de Cataluña.*

Carezo dunha información suficiente, nin sequera aproximada, para avaliar sequera en España con certa exhaustividade, o grao de utilización desta institución. O lexislador estatal non foi ó respecto nin lúcido nin xeneroso, inconsecuente ademais cos principios da Lei de Bases de 1985 sobre coordinación e eficacia administrativa para as distintas administracións territoriais³⁵, malia mencionar expresamente o Consorcio como fórmula adoptable para a cooperación económica, técnica e administrativa entre a Administración Local, a Administración do Estado e das Comunidades Autónomas³⁶.

A Lei Reguladora das Facendas Locais de 1988 alude de pasada ós Consorcios facultando as Corporacións Lo-

³⁵ Artigo 55 e ss. da Lei e 61 e ss. do Texto Refundido.

³⁶ Artigo 70.

cais para lles atribuí-la percepción de prezos públicos³⁷, o que lles permite acceder ós mecanismos recadatorios administrativos, posibilidade que non é nova para eles.

Tampouco as Comunidades Autónomas facilitaron estas canles. A Lei Municipal e de Réxime Local de Cataluña de 1987 introduce algunhas precisións como a xa aludida da consideración destes como entidade pública³⁸, pero pouco máis. Semellantes pautas segue a Lei Foral de Administración Local de Navarra de 1990³⁹. A restante lexislación autonómica que coñezo ignóraos⁴⁰.

Na etapa preconstitucional creáronse diversos Consorcios para zonas francas, feiras de mostras, turismo, etc. Pero os máis importantes foron os de augas entre os que destaca o de Abastecemento de Augas e Saneamento do Gran Bilbao creado en 1966⁴¹, entidade que ten detrás súa unha brillante executoria administrativa que mantén plenamente nestes momentos.

Unha certa expansión, con bos resultados por certo, tiveron os consorcios para a recollida e tratamento de residuos sólidos urbanos, e resultan exemplares o constituído para Asturias e mailo que integra os municipios da Baía de Cádiz. Nun sector debe mencionarse o Consorcio de Saneamento da Costa Brava.

A lexislación do solo recolle tamén esta figura para finalidades de xestión e execución de actividades urbanísticas⁴². Se ben os Concellos para estes casos preferiron recorrer á creación de Mancomunidades. Hai dous precedentes positivos en Cataluña e os creados con funcións conexas en 1975 para os transportes metropolitanos de Bilbao e Sevilla.

Pero foi en Cataluña e concretamente en Barcelona, donde houbo maior receptividade cara a esta figura corroborándose unha vez máis que o *seny* catalán non é un talento perdido para o sector público.

En Barcelona establecéronse prontamente Consorcios para moi variados cometidos⁴³; o primeiro de todos eles, en 1960, pioneiro, ó meu xuízo, en España, foi o que tiña por cometido regula-las condicións do traspaso ó Concello de Barcelona dos terreos e instalacións do Castelo de Montjuic⁴⁴, con órganos directivos dos que forman parte autoridades militares, representantes do Ministerio de Facenda e do Concello de Barcelona. Posteriormente creouse o *Consortio da Zona Franca de Barcelona*

³⁷ Artigo 48.2 da Lei 39/1988 do 28 de decembro.

³⁸ Artigo 252.

³⁹ Artigo 212.2.

⁴⁰ O que é o caso da Lei de Réxime Local da Rexión Murciana do 25 de agosto de 1988.

⁴¹ Aínda que os seus Estatutos non se aprobaron polo daquela Ministerio da Gobernación por Resolución do 2 de marzo de 1967.

⁴² Artigo 12 e ss. do Regulamento de Xestión Urbanística da Lei do Solo do 25 de agosto de 1978. Vid. LÓPEZ PELLICER, J.: *El Consorcio Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1984.

⁴³ A información que manexo procede das publicacións do Concello de Barcelona (Serveis Jurídics), tituladas *Organs especials de gestió. Organismes Autònoms. Societats municipals*, 1 de febreiro de 1987 e febreiro de 1991; agradézolle a súa amable facilitación ó profesor Tomás Quintana e a D. Meritxell Josa do Gabinete Xurídico do Concello de Barcelona.

⁴⁴ Autorizado pola Lei do 22 de xullo de 1960; o seu regulamento foi aprobado o 15 de novembro de 1960.

integrado polo Concello, Xunta de Obras do Porto, Fomento do Traballo Nacional, Cámara de Comercio e Aduana de Barcelona⁴⁵. Con base na lexislación precedente creáronse tamén os Consorcios para a urbanización da zona do Maresme e para a construción dos túneles do Tibidabo en 1968, xa extinguidos, coido, por cumprimento dos seus fins.

Xa na etapa constitucional, pero baixo a vixencia da lexislación precedente, constituíuse o Consorcio do *Gran Teatro do Liceo* integrado pola sociedade do mesmo nome, Generalitat e mailo Concello⁴⁶, o da *Feira Internacional de Mostras de Barcelona*, F.O.I.M. coa Generalitat, Concello e Cámara⁴⁷, e o correspondente ó *Pazo da Música de Cataluña*, que integran a Generalitat, Deputación e Concello⁴⁸.

Trala aprobación da Lei Reguladora das Bases de Réxime Local aprobouse o *Consorcio da Biblioteca de Cataluña* entre a Generalitat, Deputación, Concello e Instituto de Estudos Cataláns⁴⁹, o *Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona*. *Casa da Caridade* do que forman parte o Ministerio de Cultura, Deputación e Concello⁵⁰, o *Museo de Arte Contemporánea*, que remite á Lei de Réxime Local de Cataluña de 1987⁵¹, o de *Normalización Lingüística*, coa Generalitat e diversos Concellos e Deputacións de Cataluña, que tamén conecta coa lexislación local autonómica⁵², o *Consorcio de Hospitais de Barcelona*, entre Generalitat e Concello⁵³, o do *Pazo de Congresos de Barcelona*, co Concello, a Cámara de Comercio e a Feira de Mostras, que invoca tamén os artigos 252 a 255 da Lei 8/1987⁵⁴, e o do *Auditorio e Orquestra Cidade de Barcelona*, entre o Concello de Barcelona e a Generalitat, do 24 de xaneiro de 1992.

No ámbito deportivo debe mencionarse o *Centro de Estudos Olímpicos e do Deporte* que agrupa a Generalitat, a Universidade Autónoma, o Comité Olímpico Español, o Concello e a Deputación de Barcelona⁵⁵, pero sobre todo o *Comité Organizador Olímpico de Barcelona 92*, CO-OB'92, verdadeiro eixe vertebrador dos Xogos da XXV Olimpíada, do que forman parte o Concello de Barcelona, a Administración do Estado, a Generalitat de Cataluña e mailo Comité Olímpico Español⁵⁶, en conexión co Comité Olímpico Internacional, de acordo co contrato asinado en Lausana en 1986⁵⁷.

⁴⁵ Os Estatutos aprobáronse polo Ministerio de Facenda en 30 de xullo de 1968.

⁴⁶ Aprobado por Decreto do 19 de decembro de 1980.

⁴⁷ En 24 de abril de 1981.

⁴⁸ Do 30 de abril de 1981.

⁴⁹ Do 23 de decembro de 1986.

⁵⁰ En 4 de marzo de 1988.

⁵¹ Na mesma data có anterior.

⁵² Os Estatutos foron aprobados polo Consello Executivo da Generalitat en 4 de outubro de 1988.

⁵³ Do 17 de febreiro de 1989.

⁵⁴ Aprobado polo Concello, do 27 de abril de 1990.

⁵⁵ Do 26 de outubro de 1990.

⁵⁶ Aprobado polo Concello no 16 de febreiro de 1987.

⁵⁷ Aprobado por este no 16 de febreiro de 1987.

O Consorcio créase de conformidade co disposto na lexislación xeral de réxime local⁵⁸ e ten por obxecto a organización dos Xogos Olímpicos de 1992. Está rexido por unha Asemblea Xeral, unha Comisión Executiva e unha Comisión Permanente. Todos estes órganos son presididos polo Alcalde de Barcelona, auténtico artífice e operador dunha arquitectura institucional de impecable funcionamento.

O Consorcio constituíu, pois, o soporte orgánico dun acontecemento histórico que unanimemente foi recoñecido como o mellor organizado na longa serie do olimpismo mundial. A institución recibiu, pois, o máis senlleiro e merecido recoñecemento. 

⁵⁸ Mencionando expresamente os artigos 87 da Lei 7/1985 e 110 do Real Decreto Lexislativo 781/1986.

Javier
Gárate
Castro

Prof. Titular de
Dereito do Traballo na
Universidade de Santiago.

Os suxeitos da negociación colectiva de empregados públicos

Ó longo deste traballo empréganse as seguintes abreviaturas: BJC (*Boletín de jurisprudencia constitucional*, das Cortes Xerais), BOE (*Boletín oficial del Estado*), Cons. (Constitución española de 1978), ET (Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores), LNC (Lei 7/1990, do 19 de xullo, sobre negociación colectiva e participación na determinación das condicións de traballo dos empregados públicos), LOLS (Lei orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de liberdade sindical), LORAP (Lei 9/1987, do 12 de xuño, reguladora dos órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ó servizo das Administracións públicas. Tódalas referencias á mesma, salvo que se indique outra cousa, son á súa versión froito da reforma realizada pola Lei 7/1990, do 19 de xullo), LRFP (Lei 30/1984, do 2 de agosto, sobre medidas para a reforma da función pública), RL (*Relaciones laborales. Revista crítica de teoría y práctica de "La Ley"*, T. Cons. (Tribunal Constitucional).

1 Recoñecido co máximo rango o dereito de sindicación dos funcionarios públicos e admitido que forma parte do núcleo mínimo e indispoñible da liberdade sindical o dereito dos sindicatos a participaren na determinación das condicións de traballo¹, o paso seguinte leva a estender este último dereito, que ten como medio de acción básico a negociación colectiva², ós *sindicatos* que agrupan aqueles, carecendo o lexislador ordinario de discrecionalidade para deixar de decidir tal extensión, que vén imposta polo propio art. 28, núm. 1, Const.³. Móstrase coherente coa formulación exposta na LOLS, que atribúe ás organizacións sindicais en xeral, sen exclusión das que integren a funcionarios públicos, o dereito ó “exercicio da actividade sindical [...] que comprenderá, en todo caso, o dereito á negociación colectiva” (art. 2º, núm. 2.d), o cal conta con importantes precisións ó longo dos títulos III e IV da referida Lei; o primeiro circunscribe ós *sindicatos máis representativos* e ós coñecidos como *abondo representativos* a participación “na determinación das condicións de traballo nas Administracións públicas a través dos oportunos procedementos de consulta ou negociación” (art. 6º, núm. 3.c, en conexión co 7º, núm. 1, parágrafo segundo, e 2); o segundo asígnalles ás *seccións sindicais* “dos sindicatos máis representativos” e dos que teñan presenza “nos órganos de representación que se establezan nas Administracións públicas” o dereito “á negociación colectiva, nos termos establecidos na súa lexislación específica” (art. 8º, núm. 2.b). Tense así unha primeira determinación legal dos *suxeitos* ós que se lles recoñece lexitimación para actuaren en representación dos funcionarios públicos nos procedementos de negociación colectiva e determinación das condicións de traballo correspondentes a eles. Nada impide que as normas de desenvolvemento da negociación colectiva funcional amplíen esa inicial determinación; sen embargo, como se terá ocasión de comprobar, non é este o proceder observado ata o presente polo lexislador, plasmado no capítulo III da LORAP, tanto na súa primeira redacción coma na vixente, froito da reforma introducida pola LNC.

2 Na determinación antes mencionada reside unha das principais características do modelo español de

¹ Cfr., entre outras, as sentencias T. Const. 73/1984, do 27 de xuño (BJC, 1984, núm. 39, páxs. 947 e ss.), 51/1988, do 22 de marzo (BJC 1988, núm. 84, páxs. 554 e ss.), e 127/1989, do 13 de xullo (BJC 1989, núms. 100-101, páxs. 1290 e ss.).

² *Ibidem*.

³ Cfr. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO: “La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Ley 9/1987”, *RL*, II, 1987, páx. 54.

negociación colectiva no ámbito da función pública, que é a da absoluta *sindicalización* dos suxeitos con capacidade para negociaren ou seren consultados sobre as condicións de traballo dos empregados públicos, o cal marca unha significativa separación en relación coas regras que rexen a capacidade na negociación colectiva *laboral* que contempla o art. 37, núm. 1, Const., e da que desenvolve a súa manifestación máis típica o título III do ET. En efecto, a pesar da existencia de órganos de representación unitaria específicos dos funcionarios públicos (*delegados e xuntas de persoal*), previstos e regulados no capítulo II da LORAP, en ningún momento se lles atribúe a máis mínima intervención respecto á negociación colectiva ou procedemento de consulta que se están a considerar. Esa intervención faise gravitar *exclusivamente* sobre os sindicatos, o que vén a concordar co asentamento da referida negociación no dereito de liberdade sindical *ex art. 28, núm. 1, Const.* e na marxe do seu art. 37, tamén núm. 1, polo que non é obrigado que o lexislador ordinario recoñeza capacidade convencional a outras representacións amais das sindicais. Pola contra, a negociación colectiva laboral garántese-lles, no citado art. 37, núm. 1, Const., ós “representantes dos traballadores”, expresión ampla que resulta incompatible coa atribución do exercicio do dereito só ós sindicatos⁴.

3 A sindicalización que se contempla presenta dous trazos definitorios sobre os que convén deterse. En primeiro lugar, igual que acontece nos niveis supraempresariais da negociación colectiva laboral, lévase a cabo establecendo unha selección de organizacións sindicais, de modo que non todas elas van poder ser parte dos acordos ou pactos concluídos ou das consultas celebradas. Tal selección, incardinada no proceso de promoción legal dos sindicatos que están en disposición de asumiren con maior eficacia a tutela dos intereses representados, realízase atendendo á “representatividade” do sindicato en cuestión, medida a través dun índice admitido como razoable e obxectivo, que é o da “audiencia electoral”, isto é, o número de representantes unitarios elixidos de entre as candidaturas presentadas por aquelas eleccións convocadas para cubri-los postos corres-

⁴ Cfr. M. ALONSO OLEA: *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, Madrid, 1982, páxs. 117-118.

pondentes ós ditos representantes. O resultado é a presenza nas denominadas “mesas de negociación”, ou, se é o caso, no procedemento de consulta, de representantes designados unicamente polos sindicatos *máis representativos* a nivel estatal ou de comunidade autónoma, directamente ou por “irradiación”, así como polos *abondo representativos*⁵, ben entendido que a representatividade se establece no primeiro caso computando os representantes unitarios obtidos non só no sector funcional (xuntas e delegados de persoal), senón tamén no laboral (comités de empresa e delegados de persoal)⁶, mentres que no segundo se toman en consideración unicamente os logrados no indicado sector funcional, conclusión á que conduce unha interpretación correctora do defecto de redacción do art. 7º núm. 2, LOLS⁷, e que encontra aval na propia LORAP, que vincula a devandita abonda representatividade á consecución, enténdese que no ámbito correspondente, do dez por cento ou máis de representantes nas eleccións para delegados e xuntas de persoal⁸, separando, xa que logo, esta abonda representatividade nos ámbitos da función pública doutra propia dos ámbitos laborais. Noutros termos, mentres que o sindicato máis representativo o é necesariamente en ámbolos tipos de ámbitos, o abondo representativo pode selo só nun deles, e de ser este o funcional, non se lle pode negar capacidade convencional no ámbito funcional que corresponda, aínda que careza dela en calquera outro ámbito funcional do sector laboral por non contar nel con, alomenos, o dez por cento dos membros de comités de empresa e delegados de persoal. Interpretado literalmente, o citado precepto da LOLS leva ó absurdo de facer inviable a figura da abonda representatividade, pois nun ámbito funcional específico como é o constituído por calquera nivel da función pública ou outro imaxinable do sector laboral, non poden obterse representantes asociados a órganos de representación unitaria impropios do sector (funcional ou laboral) ó que pertence aquel.

Volvendo de novo sobre a “maior representatividade”, ó se determinar en función dos representantes unitarios conseguidos nos sectores laboral e funcional, pode darse o caso, aínda que non sexa certamente a situación actual, de que organizacións sindicais con es-

⁵ Cfr. arts. 30, parágrafo segundo, e 31, núm. 2, da LORAP. A tales preceptos remite, para determinalos suxeitos lexitimados en relación co procedemento de consulta, o seu art. 34, núm. 2.

⁶ Así se desprende dos arts. 6º, núm. 2.a e 7º, núm. 1. a, da LOLS, que refiren a meirande representatividade a nivel estatal ou de comunidade autónoma ó logro nun ou outro ámbito de, alomenos, o dez ou o quince por cento, respectivamente, do total de delegados de persoal, membros de comités de empresa e membros dos órganos de representación unitaria dos empregados públicos. Acepta a conclusión exposta no texto, aínda que se mostra crítico con ela, S. DEL REY GUANTER: *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la función pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, páxs. 100-104. Sobre o particular vid., así mesmo, J. GARCÍA MURCIA: “Libertad sindical y representatividad de los sindicatos en la función pública”, en *Seminario sobre las relaciones colectivas en la función pública*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla y BOJA (Sevilla, 1989, ?), páxs. 190-191.

casa ou nula implantación entre os empregados públicos teñan, sen embargo, dereito a estaren presentes nas mesas de negociación ou seren consultadas, por acadaren xa a maior representatividade só cos representantes unitarios logrados no sector laboral, que son moitos máis cós que procede elixir no funcionarial; ou por estaren vinculadas a federacións ou confederacións que teñan a consideración de máis representativas de acordo coa LOLS (maior representatividade por *irradiación*). Por outra banda, dado que o número de representantes que se elixen na función pública é moi inferior ó correspondente ó sector laboral (o número de persoas vinculadas por contratos de traballo é moi superior ó de empregados públicos), calquera sindicato que agrupe exclusivamente empregados públicos dificilmente poderá acadala condición de máis representativo, de modo que a súa presenza nas mesas de negociación ou nos procedementos de consulta dependerá ben da súa consideración de “abondo representativo”, por contar con, alomenos, o dez por cento dos membros dos órganos de representación unitaria dos empregados públicos, ou ben da súa integración nunha federación ou confederación sindical máis representativa de carácter xeral (*irradiación*), e nese caso nin sequera tería que acreditar unha mínima “audiencia electoral” dentro do sector funcionarial. En suma, a existencia de te-la condición de maior representatividade favorece claramente, pola forma en que se determina esta, as organizacións sindicais de carácter xeral, que despregan a súa actividade principalmente no sector laboral⁹, o que conduce, na práctica, a unha limitación da presenza dos sindicatos de base exclusivamente funcionarial nas mesas de negociación e procedementos de consulta, á vez que propicia ou estimula a súa integración en organizacións sindicais de traballadores ou xerais, de ampla base territorial (estatal ou de comunidade autónoma) e con isto, o proceso de concentración sindical. Aínda así, non se lles pechan as portas ós sindicatos de base funcionarial que decidan non levar a cabo a apuntada integración, pois estes poderán ser parte dos acordos, pactos ou consultas sempre que acrediten a audiencia electoral que os faga abondo representativos no ámbito correspondente: “O sindicalismo puramente sectorial atopa aí a súa praza”¹⁰.

⁷ Cfr. S. DEL REY GUANTER, *op. cit.*, páxs. 100-101; M. GARCÍA FERNÁNDEZ: *Manual de Derecho del Trabajo*, Ariel, Barcelona, 1990, páx. 155.

⁸ Cfr. arts. 30, parágrafo segundo, e 31, núm. 2, LORAP.

⁹ Sobre esta realidade vid. J. GARCÍA MURCIA, *op. cit.*, páxs. 192-193.

¹⁰ M. GARCÍA FERNÁNDEZ: “Representatividad sindical y negociación colectiva en el sector público”, *Actualidad laboral*, 1988, núm. 42, páx. 2466.

4 En canto ó segundo dos trazos da sindicalización dos suxeitos con capacidade convencional na función pública, este vén definido pola lexitimación para negociar das *seccións sindicais*.

Conforme á LOLS (art. 8º, núm. 2.b), as seccións sindicais dos sindicatos máis representativos e dos que teñan presenza nos órganos de representación unitaria constituídos nas Administracións públicas teñen dereito “á negociación colectiva, nos termos establecidos na súa lexislación específica”. Sen embargo, esta lexislación, representada hoxe en día pola regulación contida no capítulo III da LORAP, contempla unicamente a intervención na negociación ou nas consultas das organizacións sindicais, omitindo toda atribución de lexitimación ás seccións sindicais, á diferenza do que sucede na negociación colectiva laboral, na que a dita lexitimación se prevé expresamente (art. 87, núm. 1, ET). A explicación dunha e outra situación reside na distinta configuración das unidades de negociación nos sectores laboral e funcional. Mentres que na negociación colectiva laboral non existe predeterminación legal das unidades de negociación, ocorre todo o contrario na que afecta ós empregados públicos, na cal estas son as *amplas* e *ríxidas* que establece a LORAP (art. 31), sen prexuízo da relativa dose de liberdade que supón concederlle á mesa xeral de negociación (da Administración do Estado ou da cada comunidade autónoma ou entidade local) a posibilidade de decidi-la constitución de mesas sectoriais específicas “en atención ó número e peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos”. En semellante contexto, existe na función pública unha xeral falta de coincidencia entre o ámbito das diferentes mesas (ou unidades de negociación) legalmente previstas e aquel en que se constitúen as seccións sindicais, moito máis reducido có primeiro, o que dificulta as posibilidades que teñen estas de exercitaren a súa competencia negociadora e permite comprenderlo silencio que ó respecto garda a LORAP. Agora ben, tal silencio, que cabe imputarlle á crenza do lexislador de que, coa amplitude das unidades / mesas de negociación que expresamente configura, carece de sentido formularse a capacidade convencional ou de consulta das seccións sindicais, non debe conducir a pensar que é absoluta-

¹¹ A posible formación de mesas sectoriais distintas das relacionadas no art. 31, núm. 1, da LORAP, por decisión da xeral, non se circunscribe á Administración do Estado, senón que cabe tamén en cada comunidade autónoma e mesmo en cada entidade local, en ámbolos casos se así o acorda, de novo, a correspondente mesa xeral. Téñase en conta ó respecto que o dito precepto da LORAP, aínda que contemple só a facultade da mesa xeral da Administración do Estado para decidi-la constitución doutras mesas sectoriais á parte das expresamente previstas, non é norma “básica” no sentido do art. 149.1.18º, Const. (cfr. disposición final LORAP), que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva para regular as bases do réxime estatutario dos funcionarios ó servicio das diferentes Administracións públicas, polo que non pode impedir a unha comunidade autónoma ou entidade local concederlle igual facultade á mesa xeral que nela se constitúa. Cfr. A. OJEDA AVILÉS: “Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987, de 12 de junio”, *RL*, II, 1988, páx. 212; J. LÓPEZ GANDÍA: “La negociación

colectiva de los funcionarios públicos (la Ley 9/1987, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación)", *Revista de Treball*, Generalitat Valenciana / Conselleria de Treball e Seguretat Social, núm. 8, 1988, páx. 17.

¹² M^a F. FERNÁNDEZ LÓPEZ e J. CRUZ VILLALÓN: "Los sindicatos en la función pública: régimen jurídico y representaciones sindicales en el centro de trabajo", en *Seminario sobre las relaciones colectivas en la función pública*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, páx. 235.

¹³ Cfr. art. 35, parágrafo primeiro, LORAP.

mente impracticable na función pública o dereito destas á negociación colectiva e, se é o caso, a seren consultadas. Se se parte, como aquí se fai, de que a LORAP conta con que o ámbito que lles dá ás mesas que determina converte en superflua a mención da capacidade convencional e de consulta das seccións sindicais, o certo é que a realidade pode malograr semellante previsión, non tanto á vista das mesas de negociación heteronómicamente fixadas como polas sectoriais que poida decidir constituír unha mesa xeral en uso da única fírgoa de liberdade que permite a lei en relación co establecemento das unidades de negociación; e se chegase o caso, deberase recoñecer, por imperativo do art. 8^o, núm. 2.b, da LOLS, o dereito das seccións sindicais a negociaren ou a seren consultadas. O mencionado precepto da LOLS presta a cobertura suficiente ó exercicio da capacidade convencional destas, sempre que o ámbito no que se constituísen coincida co da mesa negociadora de que se trate, o cal non é descartable nos casos en que esta sexa das de ámbito máis reducido, equivalente ó que no sector laboral se conceptúa como empresa ou centro de traballo; podería se-lo caso dalgúns das mesas xerais constituídas en entidades locais de pequena dimensión ou, sobre todo, tamén dalgúns das mesas sectoriais que poidan chegar a se constituír por decisión das xerais¹¹, circunstancia que permite considerar que a LORAP "remite á vontade das mesas xerais as posibilidades reais de negociación por parte das seccións sindicais"¹².

5 Identificadas, con carácter xeral (*supra* núm. 3), as organizacións sindicais que poden formar parte das mesas negociadoras mediante a designación dos seus representantes nelas¹³, efectúanse a seguir algunhas previsións sobre cales daquelas teñen, en concreto, a posibilidade de estaren presentes en cada mesa. É a miña intención acomete-lo labor superador das insuficiencias e escuridades que sobre o particular encerra a LORAP, prescindindo de arriscadas operacións interpretativas.

En primeiro lugar, a redacción do art. 30, parágrafo segundo, da LORAP, que forma parte dos preceptos que teñen a condición de normas "básicas" para efectos do art. 149.1.18^a, Const., polo que é de necesaria observancia para tódalas Administracións públicas, non per-

mite dubidar acerca da lexitimación das organizacións sindicais máis representativas a nivel estatal ou de comunidade autónoma, ou dos entes sindicais federados ou confederados a elas, (“irradiación”) para interviren (designaren representantes) en *calquera* das mesas de negociación que poidan constituírse, sexan estas as xerais, as sectoriais previstas expresamente na Administración do Estado polo art. 31, núm. 1, da LORAP, ou, en fin, as sectoriais formadas na dita Administración ou nas comunidades autónomas ou entidades locais por decisión da correspondente mesa xeral. A maior ou menor audiencia electoral que poidan ter esas organizacións ou entes sindicais no sector específico da función pública, tanto a nivel xeral como en calquera outro ó que vaia referido a negociación de que se trate, non ten incidencia ningunha para os efectos aquí considerados. Pero, ademais, o sindicato máis representativo a nivel da comunidade autónoma ve mellorado (ampliado) notablemente o seu campo de actuación en relación co inicialmente previsto na LOLS e de modo similar ó que acontece na negociación colectiva de carácter laboral. De acordo coa LOLS (art. 7º, núm. 1, parágrafo segundo, en conexión co art. 6º, núm. 3.c), as organizacións sindicais máis representativas no referido nivel e os entes sindicais afiliados ou confederados a elas “gozarán de capacidade representativa para *exerceren no ámbito específico da comunidade autónoma*” a intervención na determinación das condicións de traballo dos empregados públicos a través dos oportunos procedementos de consulta ou negociación; sen embargo, segundo a LORAP, esas organizacións sindicais e entes sindicais, que acreditan a súa representatividade en función da audiencia electoral obtida exclusivamente na correspondente comunidade autónoma, teñen dereito a estaren presentes nunhas mesas de negociación –a xeral e as sectoriais da Administración do Estado–, que proxectan a súa actividade sobre unidades de negociación de ámbito *estatal*.

En segundo lugar, á parte dos anteditos sindicatos, teñen así mesmo dereito a estaren presentes na mesa *xeral* da *Administración do Estado* aqueloutros que conseguisen, alomenos, o dez por cento dos membros das xuntas de persoal que se constituirán no ámbito da referida

¹⁴ Cfr. M. GARCÍA FER-NÁNDEZ, *op. últ. cit.*, páx. 2468; J. GARCÍA MURCIA, *op. cit.*, páx. 188.

¹⁵ Segundo o art. 31, núm. 2, parágrafo segundo, da LORAP, tales sindicatos, igual cós máis representativos, “estarán en todo caso” nas mesas contempladas.

¹⁶ Sobre este extremo vid. J. GARCÍA MURCIA, *op. cit.*, páxs. 178, 180 e 188.

¹⁷ Tanto esta situación como a relativa á posible intervención do sindicato máis representativo a nivel de comunidade autónoma na negociación que se está a considerar, desenvolvida tendo como contraparte a Administración do Estado e, por conseguinte, un ámbito territorial nacional, responden a regras de capacidade convencional que forman parte das previsións específicas do capítulo III da LORAP e que, conforme o seu art. 30, parágrafo primeiro, completan, en materia de negociación colectiva e participación na determinación das condicións de traballo dos empregados públicos, a “capacidade representativa reconhecida ás organizacións sindicais nos artigos 6.3.c; 7.1 e 7.2 da Lei orgánica de liberdade sindical”.

Administración, que é na que se vai exercita-lo dereito (art. 31, núm. 2, parágrafo primeiro, da LORAP, en conexión co 30, parágrafo segundo da mesma e o 7º, núm. 2, da LOLS)¹⁴. Tratándose de mesas *sectoriais*, este reconécese, dun lado, tamén ós sindicatos ultimamente citados¹⁵, o que, ó meu xuízo, mellora a regra do art. 7º, núm. 2, da LOLS, pois permítese que organizacións sindicais que acrediten a súa abonda representatividade, non no concreto ámbito funcional afectado pola correspondente mesa sectorial, senón no sempre moito máis amplo do conxunto da Administración do Estado, poidan formar parte da dita mesa, igual cós sindicatos ou entes sindicais federados ou confederados a elas¹⁶, calquera que sexa a audiencia electoral que acadasen no ámbito funcional e territorial sobre o que se vai proxecta-la actividade negociadora daquela e, por tanto, aínda que esa audiencia sexa mínima ou mesmo inexistente¹⁷. Xunto ó dereito que teñen a interviren nas mesas sectoriais as organizacións ou entes sindicais a que acabo de aludir, figura, doutro lado, o atribuído ós sindicatos que contén co dez por cento ou máis dos membros das xuntas de persoal existentes no sector de que se trate, de modo que neste punto o art. 31, núm. 2, parágrafo segundo da LORAP non engade nada novo ó previsto no art. 7º, núm. 2 da LOLS.

Por último, convén ter presente que o núm. 2 do art. 31 da LORAP, o mesmo có seu núm. 1, e segundo a súa disposición derradeira, non constitúe unha norma “básica” para os efectos do art. 149.1.18ª, Const. Este feito permite entender que o precepto en cuestión só se ocupa de regula-la composición da mesa xeral e das mesas sectoriais da Administración do Estado, deixando inédito o tema da que corresponde a iguais mesas de cada comunidade autónoma e entidade local, a cal terá que determinar aplicando as regras da LOLS e aquelas da LORAP que posúan a condición de “básicas” no sentido sinalado, completando unhas e outras, de se-lo caso, coas que en uso das súas competencias normativas poida adopta-la comunidade autónoma ou a entidade local. Estas últimas regras non poden descoñece-la lexitimación para negociar que se desprende das primeiras; pero si poden estendela, por exemplo, ás seccións sindicais. Tendo en conta o exposto, na mesa *xeral* de cada

comunidade autónoma ou entidade local, así como en calquera das mesas sectoriais que decida constituí-la dita mesa xeral, poderán estar presentes, á parte, claro está, dos sindicatos máis representativos, os que conseguisen o dez por cento ou máis dos representantes unitarios elixidos no ámbito da Administración autonómica ou local de que se trate, e segundo que a mesa se constituíse nunha ou outra¹⁸; en consecuencia, a audiencia electoral lograda nunha Administración distinta á que pertence a mesa (a do Estado e a local, se a mesa é de comunidade autónoma; ou a primeira e a autonómica, se a mesa é da Administración local) non é computable para efectos de alcanza-la abonda representatividade que permite a intervención nesta. Conduce a tal conclusión a aplicación conxunta dos arts. 7º, núm. 2, da LOLS e 30, parágrafo segundo, da LORAP, o cal se define como norma "básica" para efectos do art. 149.1. 18ª, Const., coa consecuencia da súa obrigada observancia en todas as Administracións públicas. A indicada aplicación conxunta serve tamén de base para recoñecer que nas mesas sectoriais eventualmente constituídas no ámbito da Administración autonómica ou da local ten igualmente dereito a intervir o sindicato que lograra a devandita porcentaxe de representantes unitarios, pero referida esta porcentaxe, agora, ós representantes existentes no concreto sector funcional ó que se estenda a negociación, sen que exista diferenza en relación coa solución que para a situación equivalente que se dá na Administración do Estado prevé expresamente o art. 31, núm. 2, parágrafo segundo, da LORAP.

6 Ningunha referencia fai a LORAP a temas tan esenciais como a representatividade que ten que acreditarlo conxunto de sindicatos presentes nunha mesa para que esta quede validamente constituída, o que fai xurdir dúbidas acerca de se será preciso, igual ca no sector laboral, que aqueles agrupen a maioría absoluta dos representantes unitarios existentes na unidade de negociación¹⁹; ou que posible tipo de maioría de votos se require para entender validamente adoptado un acordo ou pacto no seo da correspondente mesa de negociación, o que permite considerar que non é preciso a absoluta;

¹⁸ Cfr. M. GARCÍA FERNÁNDEZ, *op. e loc. últ. cit.*

¹⁹ Para OJEDA AVILÉS (*op. cit.*, páx. 214), o silencio da LORAP "debe interpretarse tendo en conta que as negociacións non son *self-executing* [...], e que deben celebrarse mecanicamente unha vez ó ano cando menos: son negociacións desprezadas", o que leva a busca-la resposta correcta á cuestión que formulo no texto partindo da "indiferencia xurídica do número de organizacións que acudan ó chamamento e que permanezan na mesa negociadora durante tódolos seus avatares", se ben, como reconece o autor, "socioloxicamente se producirán conflitos inevitables".

²⁰ Así, o acordo subscrito o 15 de setembro de 1988 polas representacións da Administración do Estado e a Confederación Sindical Independiente de Funcionarios, sobre o incremento de retribucións dos funcionarios da dita Administración en 1989 (BOE do 15 de marzo de 1989); tamén o acordo subscrito entre as mesmas partes o 28 de febreiro deste último ano (BOE do 26 de abril), sobre aplicación dos 5634 millóns de pesetas integrantes do fondo previsto no art. 25 da Lei 37/1988, do 28 de decembro. Outro tanto sucede no pacto sobre permisos e uso de crédito horario para a realización de funcións sindicais e de representa-

ción do persoal ó servizo das institucións sanitarias do INSALUD, subscrito o 30 de xuño de 1989 (BOE do 18 de agosto) entre representantes da Administración sanitaria do Estado e a central sindical Unión General de Trabajadores.

²¹ Unha crítica da situación exposta en S. DEL REY GUANTER: "La nueva regulación de la negociación colectiva y de la solución de los conflictos colectivos en la función pública", *RL*, I, 1991, páxs. 286-288. Segundo o autor, "por un lado, seguindo a doutrina do Tribunal Constitucional respecto ós arts. 14 e 28.1 CE, resulta difícil de especificar unha xustificación obxectiva e racional que fundamente un trato diferenciado dos sindicatos da transcendencia do que contén" o actual art. 33 da LORAP e, "por conseguinte, o dito precepto orixina serias dúbidas de que non esteamos perante unha discriminación lesiva da liberdade sindical. Por outra banda, é tamén difícil encontrar unha xustificación colectiva dos sindicatos con implantación abonda na función pública, o que significaría, no caso de non se encontrar tal xustificación, que estaríamos perante unha limitación innecesaria dun compoñente básico da liberdade sindical segundo o art. 2.2.d da LOLS e, por ende, perante unha afectación negativa do art. 28.1" Const.

de feito, concluíronse acordos e pactos con representantes de sindicatos que constituían minoría en relación co total dos que compuñan a mesa²⁰, deixándose aberta a posibilidade de eventuais e posteriores adhesións doutras organizacións sindicais con presenza nela. En cambio, aproveitouse a reforma levada a cabo pola LNC para regular expresamente a apertura do proceso de negociación e a determinación das materias que van ser obxecto desta. Conforme ó novo art. 33 da LORAP, "o proceso de negociación abrírase, con carácter anual, na data que de común acordo fixen o Goberno ou órganos de goberno das restantes Administracións públicas e os sindicatos máis representativos a nivel estatal e de comunidade autónoma, segundo o disposto nos artigos 6 e 7 da Lei orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de liberdade sindical, e comprenderá, de entre as materias relacionadas no artigo anterior, as que ámbalas partes estimen oportuno". O resultado, á vista está, é unha maior selección dos sindicatos lexitimados para intervir en nun acordo de contido tan transcendental para o desenvolvemento dos procesos de negociación como é o que contempla o precepto, á vez que unha significativa restricción das atribucións implicitamente recoñecidas ás mesas xerais de negociación na versión inicial do capítulo III da LORAP. Os sindicatos abondo representativos nun determinado nivel da función pública, con lexitimación para estaren presentes na mesa de negociación na que quede comprendido o dito nivel, non teñen a mínima oportunidade de participaren na fixación da data en que van comeza-las negociacións das que van ser parte e, o que é máis grave, na das materias sobre as que van versar estas, co que experimentan, en definitiva, unha clara limitación do seu dereito a negociaren colectivamente²¹.

7 Do lado da Administración cabe distinguir entre o órgano administrativo que pode ser *parte* dunha consulta, pacto ou acordo, e o seus *representantes* na consulta ou nas mesas de negociación, que oírán ou negociarán en nome do dito órgano e respecto ós que, tratándose da negociación, se faculta ó Goberno, ós consellos de Goberno das comunidades autónomas ou ó órgano co-

responsable das entidades locais (o Pleno), segundo sexa o ámbito daquela, para determinar "as instrucións a que deberán a terse" (art. 37, núm. 1, LORAP; art. 3º, núm. 2.b, LRFP, este último en relación coa Administración do Estado exclusivamente). Parte pode ser, na *Administración do Estado*, o Ministro para as Administracións Públicas (antes Ministro da Presidencia), do que depende organicamente "todo o persoal ó servizo" da Administración considerada²². Vaino ser, desde logo, se as materias obxecto da consulta ou negociación afecta ó conxunto dos empregados públicos ó servizo da referida Administración; agora ben, se os afectados só constitúen un sector destes e as materias caen dentro do ámbito de competencias do Departamento ministerial ó que están adscritos, intervirá como parte o correspondente Ministro; e así, por exemplo, na mesa sectorial do persoal funcionario das Universidades estará presente, a través dos representantes que designe, o Ministro de Universidades; ou na mesa sectorial do persoal ó servizo das institucións sanitarias públicas, o Ministro de Sanidade e Consumo. *Mutatis mutandis*, o esquema anterior é trasladable á Administración das comunidades autónomas.

Certamente, os pactos e acordos deben especificar "as partes intervinientes" (art. 35, parágrafo cuarto da LORAP), pero a práctica mostra unha xeral imprecisión nesta determinación, e, por exemplo, simplemente se fai referencia á Administración do Estado²³ ou á Administración sanitaria do Estado²⁴. Polo demais, o Goberno da Nación ou dunha Comunidade Autónoma, ou o pleno dunha Entidade local, non son xuridicamente partes contratantes²⁵. Cousa distinta é que, á parte das instrucións que cada un deles poida impartir ós que van negociar, os denominados "acordos", caracterizados por versaren sobre materias da competencia destes órganos, deban ser aprobados por estes, nos seus respectivos ámbitos, para alcanzaren validez e eficacia (art. 35, parágrafo terceiro da LORAP). 

²² Art. 2º da LRFP. Cfr. art. 4º, núm. 2.a, desta e disposición adicional primeira da LORAP.

²³ Así, amais dos dous acordos cits. *supra* nota 20, o acordo sobre negociación colectiva dos funcionarios públicos, asinado o 6 de abril de 1990 (BOE do 18 de xuño) entre representacións da indicada Administración e as organizacións sindicais Unión General de Trabaxadores e Comisiones Obreras.

²⁴ Así, o acordo suscrito o 7 de outubro de 1988 entre a dita "Administración" e a Confederación Sindical Independente de Funcionarios (BOE do 28 de xuño de 1989), ou o pacto suscrito o 17 de xullo de 1990 (BOE do 8 de setembro) entre a mesma "Administración" e a organización sindical ultimamente mencionada, amais de Comisiones Obreras, relativo a diversos asuntos estatutarios e de carreira profesional do persoal estatutario que presta servizos nas institucións sanitarias da Seguridade Social.

²⁵ Cfr. S. DEL REY GUANTER: *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la función pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, páx. 165.

José
Vilas
Nogueira

Catedrático de
Dereito Político.
Decano da Facultade de
Ciencias Políticas e Sociais da
Universidade de Santiago

A Administración Pública no proceso estatutario de Galicia na II República

Se entendemos por Administración Pública un complexo orgánico destinado a implementar e desenvolver as directrices e medidas de goberno de órganos políticos superiores, o chamado Poder Executivo, particularmente o goberno, na acepción institucional desta palabra, e se referimos estas nocións ó nivel autonómico, a primeira constatación é que o *Proxecto de Estatuto de Autonomía* da etapa republicana non contén, á diferenza do actual, un título (hoxe o III) dedicado á “Administración Pública galega”. Queda fóra de dúbida que o sistema autonómico, daquela coma agora, autorizaba e mesmo impoñía a creación e organización dunha Administración Pública autonómica, pero as liñas definitorias da mesma non foron incorporadas ó *Estatuto*.

Non é estraño, mesmo acontece respecto dalgúns Estatutos de Autonomía actuais; aínda que non do galego. Así, segundo Carro Fernández-Valmayor (1991a, 758): “a razón da presenza (por vez primeira) no Estatuto ga-

lego dunha norma xeral que expresamente reconece a potestade autonómica de autoorganización administrativa, pode estar (...) na necesidade de realzar tamén o papel do Estatuto no campo organizativo; é moi sintomático, neste sentido, que ó tema da Administración Pública se lle dedique especificamente todo un Título, o terceiro, do Estatuto, circunstancia que non se dá, por exemplo, nos Estatutos vasco, catalán ou andaluz". Esta finalidade preferentemente simbólica parece vir confirmada pola brevidade desta regulación, e, o que é máis, a súa escasa definición (cfr. así mesmo Carro Fernández-Valmayor, 1991b, especialmente, pp. 506-516).

Respecto do momento histórico que me cómpre considerar, hai varias explicacións para esta ausencia. A primeira, de tipo xeral, é a irrelevancia constitucional que se lle atribuíu á consideración da Administración Pública. Así, a Constitución de 1931, á diferenza da actualmente vixente (Título IV, Do Goberno e da Administración) non regula esta materia. A segunda, máis particular, fai referencia á contraposición que desde a perspectiva diferencialista se practicaba daquela entre Administración e Política, no sentido de que os partidos e axentes sociais máis moderados ou menos rupturistas respecto da cuestión da estruturación territorial do poder do Estado postulaban unha mera descentralización "administrativa"¹. Pola contra, os máis radicais ou máis rupturistas querían fórmulas federais ou, cando menos, de autonomía "política". Dado que esta segunda óptica foi a que se impuxo no proceso estatutario, non é, pois, sorprendente a ausencia dunha referencia global á Administración Pública autonómica.

A situación, cun certo ar paradoxal e algo máis matizada, persiste. Os máis moderados nas posturas políticas diferencialistas son, frecuentemente, os que pulan máis por unha Administración diferenciada. O ar paradoxal deriva:

(i) da especial importancia actual do Goberno, no sentido de órgano do poder Executivo (que esta relevancia sexa consecuencia dun proceso de debilitamento do Parlamento ou derive, simplemente, dunha ollada máis realista por parte dos observadores, é, para os nosos efectos, irrelevante, e

¹ Por exemplo, na asemblea da Coruña, do 4/10/1931, Cornide Quiroga criticou o "mal endémico" de España da desmedida preocupación política, en detrimento dunha visión pragmática.

² Traducción: "Desde o momento en que o poder executivo político nun sistema parlamentario inclúe inevitablemente tanto funcionarios coma políticos electos, esta disposición elimina a dicotomía artificial, que atopamos nos países angloamericanos, entre os que fan políticas partidistas e non partidistas. As prácticas europeas unen nun único poder executivo político os que gañan o cargo por medio do triunfo nas eleccións

cos que chegaron a el por mostraren a súa experiencia como funcionarios recrutados con criterios meritocráticos e que alcanzan o goberno por mor das súas destrezas políticas, administrativas e programáticas”.

³ A posibilidade dun “federalismo de execución” foi defendida, en referencia á vixente Constitución de 1978, a través da explícita previsión do seu art. 149.1, parágrafos 7º, 17º, 27º e 28º. Estes preceptos posibilitarían que as Comunidades Autónomas asuman nos seus Estatutos competencias de execución de normas, a formulación das cales reservou o Estado para si como competencia exclusiva. Ademais, a posibilidade dunha competencia autonómica de execución pode entenderse implícita na formulación constitucional da competencia estatal (cfr. García de Enterría, 1983, 21-22). Se isto é plausible, a admisibilidade dun “federalismo de execución” no cadro da Constitución de 1931 precisa de menos esforzo dogmático, dados os termos do seu artigo 15 (e mesmo do 18).

(ii) da confusión crecente entre capacidades de Goberno e Administración: dáse unha particular relevancia entre nós, e en xeral nas grandes nacións do occidente europeo (continental), da “administrativización” da acción de Goberno.

Naturalmente, o significado desta “administrativización” é equívoco. Por exemplo, un enunciado como o do Título IV da actual Constitución, “Do Goberno e da Administración”, e mesmo o rango ordinal que se lle atribúe no conxunto da Constitución, pode ser celebrado como expresión de consecuencia co carácter de “mero” fiduciario, en réxime parlamentario, do Goberno respecto do Parlamento. Deixando á parte esta cuestión e alén de preocupacións normativas, parece que se pode concordar en que se dá unha integración entre elites gobernamentais e administrativas: “Since the political executive in a parliamentary system inevitably involves both civil servants an elected politicians, this provision removes the artificial dichotomy between partisan an non-partisan policy-makers found in Anglo-American countries. The European practices unites in a single political executive those who have gained office by winning elections an those who arrived by displaying expertise as civil servants recruited on meritocratic grounds and rising within government on the basis of policy-making, administrative and political skills” (Rose, 1991, 13)².

Por outro lado, a “administrativización” revélase na importancia cuantitativa e na relevancia práctica da normativa infralegal, consecuencia non só da extensión da actividade do Estado, senón tamén da presión “racionalizadora” en referencia á actividade do Goberno e da Administración, traducción, a primeira vista paradoxal, pero só a primeira vista, da súa redución ó papel de árbitro entre demandas e intereses corporativos enfrontados.

Volvendo á ecuación moderantismo político diferencialista = “radicalismo” administrativo, esta pode derivar non só do terreo das ideas ou concepcións políticas, senón dos propios institutos legais, mesmo constitucionais³. Refírome á posibilidade de “federalismo de execución” ou de “Administración única”, etc.

Así, como xa dixen, no Proxecto de Estatuto “republicano” (o que foi sometido a referéndum o 28 de xu-

ño de 1936) non atopamos unha consideración global e orgánica da Administración Pública Autonómica. Hai unha terceira razón para explicármonos esta ausencia. É que, fóra do terreo da configuración dos órganos do poder rexional e da delimitación das competencias, dábase por suposto que a organización e principios da Administración se deberían axustar ós criterios xerais. Por iso, as referencias a cuestións administrativas están dominadas polo que poderíamos chama-lo principio de particularidade, por relación ás singularidades, reais ou presuntas, que presentaba Galicia.

Unha última circunstancia merece mención. A técnica dos proxectos desta etapa é, a penas sen excepción, abondo ruín, de xeito que se, por veces, son perceptibles orientacións políticas xerais, é imposible discutir seriamente a súa concreción técnica. Por tanto, encóntrome na incómoda, aínda que non insólita, situación de ter que falar do que non existe.

Na medida en que este Proxecto lle atribúe á Rexión certas competencias, a necesidade daquela Administración Pública *va de soi*. A cuestión é se se pode descubrir algún trazo relevante dos designios de configuración dunha tal Administración nesas preceptos e nas particulares referencias a institucións de Dereito administrativo ou a temas parciais de natureza administrativa. Moi caracterizadamente, esta “sobreentendida” Administración Pública Autonómica aparece respecto das atribucións da Rexión (cfr. arts. 14, 15, 16 e 17).

Entre as referencias impostas polo principio de particularidade, son abondosas as relativas a algunha Administración pública especializada, en particular á “Administración de Xustiza” (art. 13). Certamente, a utilización da palabra “Administración” por referencia á Xustiza ten un sentido máis xenérico e máis próximo da súa orixe etimolóxica que cando se fala de “Administración pública” *tout court*, revelado na frecuente utilización como sinónimos das expresións “administrar xustiza” e “impartir xustiza”. Naturalmente, aquí referireime só ós aspectos realmente administrativos da xustiza e non ás cuestións propiamente xurisdiccionais.

Outras referencias, estas máis xerais, á Administración Pública contéñense na regulación do réxime tran-

sitorio, no que se regulan aspectos atinxentes ós dereitos adquiridos polos funcionarios e ó traspaso de servizos administrativos do Estado á Rexión (particularmente, arts. 38 a 40).

En todo caso, o texto do Proxecto definitivo é resultado dun proceso no que concorreron, e por veces confluíron, diversos proxectos anteriores. O recurso a eles pode servir de termo de comparación co texto definitivo, axudándonos na delimitación das ideas que sobre a Administración Pública tiñan os participantes no proceso⁴.

A organización da Administración Pública Autónoma: principios xerais.

O artigo 39 do Estatuto de Autonomía hoxe vixente somete a organización da Administración Pública Autónoma ós principios xerais do Estado. Segundo o art. 103.1 da Constitución de 1978, os principios a que se debe axustar a Administración Pública son os de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación e legalidade. Evidentemente, estaría fóra de lugar aquí unha crítica desta formulación, ó meu modo de ver, moi deficiente por canto mestura indiscriminadamente criterios técnicos (principio de eficacia) e principios xurídicos, e entre estes, principios de estruturación dunha única Administración (desconcentración), principios de articulación de varias Administracións públicas (delegación) e principios reveladores da proxección institucional da soberanía e da xerarquía de poderes (principio de legalidade)⁵. Por outra parte, o art. 36.2 da Lei 1/1983, reguladora da Xunta e do seu Presidente (na redacción da Lei 11/1988, do 20 de outubro) fai unha enumeración máis proliza e non menos heteroxénea: “a actuación da Administración axéitase ós principios de legalidade, obxectividade, servizo ó interese xeral, publicidade, eficacia, xerarquía, economía do gasto público, desconcentración e coordinación entre os seus órganos”.

O que nos interesa é a cuestión: ¿atópase algo seme-

⁴ Para a cuestión do proceso estatutario nesta etapa e a caracterización xeral da orientación política dos diversos proxectos, cfr. Vilas Nogueira (1975, 137-167).

⁵ Segundo Roversi Monaco (1980, 598), “descentralización e xerarquía son principios antitéticos; amoraes nunha única norma ten tan só o efecto de transformar unha importante enunciación de principios nunha simple lista”. En realidade non hai antítese; o que hai é heteroxeneidade, pois a xerarquía refírese a posicións e relacións funcionais no seo dunha organización, e a descentralización a relacións intersubxectivas entre diversas organizacións, solitamente entre Administracións Públicas.

llante no proceso estatutario da etapa da II República? De modo xeral e explícito, non. Particularmente (a propósito das competencias de *Sanidade e Beneficencia, asistencia e previsión*, Base X do proxecto do *Secretariado de Galicia en Madrid* (SGM)⁶ e de modo indirecto, si. Abondo torpemente, hai unha proclamación dos principios de eficacia, descentralización e coordinación, por referencia ós actuais principios constitucionais, e de servizo ó interese xeral e economía do gasto público, por referencia ós principios da actual Lei da Xunta e do seu Presidente; tamén, pero non xeneralizable, en canto pode ser predicable só das materias ás que se refire o texto, do principio de subsidiariedade (respecto de iniciativas privadas) da actuación administrativa. De acordo con este texto, a Rexión debería emprender unha profunda rectificación administrativa segundo un plan integral, informado pola idea de que tales servizos, e mailo ensino, necesitan unidade de principios e de xestión, e que lles cómpre variedade e multiplicidade de iniciativas, pero que requiren coordinación suprarrexional. En Sanidade, en Beneficencia, en Asistencia e Previsión, as Rexións deberían *adapta*-la lexislación e *secunda*-la xestión do Estado. Tócalle ó Estado a lexislación, *flexible* e *adaptable* pola Rexión ás súas peculiares necesidades e medios, e a xestión fundamental, de iniciativa e inspección superiores, destes servizos; e á Rexión, a regulación de adaptación e desenvolvemento, a xestión secundadora e aplicadora e maila suplencia da de particulares, Fundacións, Asociacións e Municipios (cfr. pp. 19-20).

Polo que se refire ós principios de eficacia, economía do gasto público e coordinación, intimamente relacionados e reciprocamente condicionados, apelan á coherencia da organización administrativa e á optimización dos intereses confiados á Administración. Neste sentido, no sentido en que tales obxectivos son inherentes á propia organización administrativa (ninguén postularía seriamente unha Administración ineficaz, dispendiosa e descoordinada), a súa proclamación lexislativa é enteiramente inane no aspecto normativo e sospeita dunha énfase hiperlexitimadora, naturalmente máis “necesaria” no caso, como o que nos ocupa, de propostas de reformulación da organización administrativa. Outra cousa é o problema da comprensión da eficacia referida ás Administracións Públicas, en razón de que constitu-

⁶ *Al País Gallego. Aportación al estudio de su futuro Estatuto regional*, publicado polo Secretariado de Galicia en Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina, Madrid, 1931.

tivamente están ordenadas á prosecución dos intereses xerais e sometidas ós principios de legalidade e de respecto da igualdade dos cidadáns, o que comporta certas diferencias, na determinación da eficacia, respecto de organizacións privadas. “Polo demais, incluso dentro da Administración Pública a eficacia está chamada a ter un distinto alcance segundo se predique dunha actuación prestacional ou dunha actuación autoritaria” (Carro Fernández-Valmayor, 1991a, 765).

Organización superior da Administración.

O Proxecto definitivo non di nada sobre a atribución a cada un dos membros da Xunta da responsabilidade dun determinado departamento administrativo. En troques, o do *Seminario de Estudos Galegos* (SEG) establecía que cada Conselleiro sería xefe dun departamento da Administración galega (art. 20) e que lle competía ó Consello “dirixi-la xestión dos servizos públicos do Estado galego” (art. 24, b)⁷.

O SGM, en referencia á *Organización do Poder non xudicial* (Base VII, 3) dicía que a Asemblea de elección popular (este Proxecto prevía, amais, unha Asemblea corporativa) había defini-los cargos e departamentos integrantes da Comisión xestora ou consello do Xefe da Rexión, e que esta había determinar-las delegacións comarcais ou locais que coidase necesarias (cfr. p. 13).

O *Instituto de Estudos Gallegos* (IEG) postulaba unha concepción de goberno rexional máis ben administrativa: “A Deputación Rexional nomeará o seu Consello. Formarán este oito Conselleiros, dous por cada unha das provincias, e un Presidente, que designarán libremente os oito Conselleiros ó se constituir a Deputación” (Base 8)⁸. Por outra parte, o Delegado xeral do Goberno nacional en Galicia, caso de existir, estaría facultado para “chama-la atención da Administración Rexional ou Local cando advirta nas súas funcións manifesta invasión de atribucións propias do Poder do Estado Nacional; e no caso de que non fose reformada a resolución de que se trate, comunicará ó Goberno os antecedentes respectivos ós fins que correspondan” (Base 18).

⁷ *Anteproyecto de Estatuto de Galiza. Elaborado pol-a Seizón de Ciencias Sociaes, Jurídicas i-Económicas do Seminario de Estudos Galegos, para presentar na Asambrea galeguista da Cruña*, Imprenta Paredes, Santiago, 1931 (6 de maio). Hai outra edición, que inclúe o texto do estudo fiscal de Bóveda, Imprenta Casa Antúnez, Pontevedra, (11 de xullo).

⁸ *Proyecto de Bases para el Estatuto Gallego* (2/6/1931), do *Instituto de Estudos Gallegos* (IEG), da Coruña, publicado no periódico coruñés *Adelante*, núm. 65, do 4/6/31, p. 8.

En cambio, no Proxecto da *Federación Republicana Gallega* (FRG) atribúeselle ó Poder Executivo (formado por un Presidente e os Conselleiros ou Ministros que marque a Lei), entre outras potestades, a administración do Estado autónomo (art.18)⁹. Asemade, “en tódalas esferas da Administración quedarán separados o Poder Executivo e o Poder Xudicial” (art. 19). A base oitava deste Proxecto leva o suxerente título de “Garantías para o cumprimento dos servicios públicos”, pero o seu contido non ofrece particular interese. Respecto do réxime transitorio, este mesmo Proxecto establece que para a adaptación dos servicios públicos á nova estrutura autónoma, fixación dos bens, dereitos, documentos e arquivos que deban entregarse ó Estado galego nomearase unha Comisión mixta (art. 39).

Idioma oficial.

O Anteprojecto dicía: “serán idiomas oficiais en Galicia, indistintamente, o castelán e o galego (...). Nas relacións oficiais con autoridades doutras Rexións e do Estado, o idioma oficial será o castelán” (art. 4, par. 1 e 39)¹⁰.

O sistema da cooficialidade fora adiantado xa polo proxecto da FRG. En cambio, o SGM aínda que coidaba que Galicia constituía unha unidade natural, especificada, entre outras, pola especialidade lingüística, atribuíalle ó galego un papel subsidiario. Segundo este Proxecto, o feito de constituír Galicia unha das culturas do mundo realizárase no século XIII, pero xa non era factible, pois desde o XVI, coa unificación política de España, Galicia pasara a integrar unha unidade máis ampla de cultura, a hispánica, que se proxectara na oficialidade do idioma español. Aínda que, polo conxunto deste texto é descartable calquera influencia de John Stuart Mill, esta expresión illada permite evocar algunhas das súas palabras: “experience proves that it is possible for one nationality to merge and be absorbed in another; and when it was originally an inferior and more backward portion of the human race the absorption is greatly to its advantage. Nobody can suppose that it is not more beneficial to a Breton or a Basque of French

⁹ Cito por un exemplar mecanografado, atopado entre os papeis de Alexandre Bóveda.

¹⁰ As citas do Anteprojecto fanse por *Estatuto de Galicia. Anteprojecto formado por la Comisión nombrada en la asamblea gallega que se...*, Tipografía El Eco de Santiago, 1932.

¹¹ Traducción: “A experiencia demóstranos que para unha nacionalidade é posible xurdir e ser absorbida por outra, e cando esta era orixinariamente unha parte de raza humana inferior e máis atrasada, a absorción resulta sumamente vantaxosa para ela. Ninguén pode supoñer que non é máis beneficioso para un bretón ou para un vasco da Navarra francesa ser introducido na corrente de ideas e sentimentos dun pobo altamente civilizado e cultivado –ser un membro da nacionalidade francesa (...)– ca permanecer silente e malhumorado nas rochas propias, as reliquias medio salvaxes do pasado, dándolle voltas na súa pequena órbita mental, sen participación nin interese no movemento xeral do mundo”.

¹² As citas do Dictame da Comisión redactora fanse por *El Estatuto de Galicia y la Asamblea Regional de Municipios*, Tipografía El Eco de Santiago, 1932.

Navarre, to be brought into the current of the ideas and feelings of a highly civilized and cultivated people –to be a member of French nationality (...)– than to sulk on his own rocks, the half-savage relic of past times, revolving in his own little mental orbit, without participation or interest in the general movement of the world” (Mill, 1958, 233-234)¹¹. Non era posible nin pensar que as comunicacións entre autoridades, as instancias a elas dirixidas, os expedientes administrativos, as actuacións xudiciais, as sesións e mailas actas das Corporacións se redactasen no idioma vernáculo e no español. Rodrigo Sanz propuxo outro voto particular que defendía a oficialidade exclusiva do español, co temperamento de recoñece-lo dereito dos galegos, que de feito non o posúan, a expresárense na lingua rexional perante xuíces, mairistrados, fiscais e axentes, auxiliares e depositarios de autoridade administrativa ou xudicial. Nesta liña, a posición extrema veu representada por unha emenda, presentada por un particular, que eliminaba calquera temperamento ou mitigación da oficialidade exclusiva do castelán.

A Comisión redactora enfatizaba que a proposta de cooficialidade tiña fundamento legal no artigo 4 da Constitución, que prevía a posibilidade do “recoñecemento de dereitos polas leis do Estado ás linguas das rexións”; e, sobre todo, en que isto non implicaba o desexo de desprazalo castelán como lingua oficial, nin coacción da liberdade de elección lingüística de cada cidadán, como temía o Círculo Mercantil e Industrial de Vigo. A oficialidade exclusiva do galego non só sería anticonstitucional, senón, segundo a Comisión, prexudicial para as posibilidades culturais de Galicia, como país bilingüe (cfr. Dictame, pp. 16-17)¹².

Unha emenda do notario Manuel Banet Fontenla, de Santiago, propuxo que se dixese que os documentos puidesen ser redactados en galego ou castelán, a pedimento de parte interesada. A Comisión entendeu innecesaria tal precisión, unha vez establecida a cooficialidade de ámbalas linguas. En cambio, especifica respecto das copias de documentos redactados en galego que os fedatarios tivesen que expedir en castelán, que nesos casos inclúan, amais da tradución, o texto galego (cfr. Dictame, pp. 17-19).

A novidade que introduce o Proxecto definitivo, á parte diferencias de redacción, é a inclusión das especificacións relativas a diversas clases de documentos: “serán idiomas oficiais en Galicia o castelán e o galego; pero nas relacións oficiais da Rexión con autoridades doutras Rexións e coas do Estado, usarase sempre o castelán. Todo escrito que se presente a Tribunais e Autoridades redactado en galego será reproducido en castelán cando o pida a parte interesada; e o mesmo farase en canto a resolucións e notificacións de todas clases. As copias de documentos redactados en lingua rexional que os fedatarios expidan en castelán, ben a instancia de parte ou porque haxan de producir efectos fóra de Galicia, deberán conter tamén o texto galego” (art. 4)¹³.

Réxime dos funcionarios públicos.

Pola propia conceptualización da Administración Pública, impónse un réxime estatutario particular para os servidores públicos, un réxime de “funcionariado”, recrutado con base en criterios obxectivos e obxectivables de mérito e capacidade. Isto opera, á súa vez, como límite, por un lado, para as Administracións dependentes da estatal, como a autonómica; pero, tamén, como circunstancia lexitimadora de requisitos ou competencias particulares para os funcionarios empregados en particulares Administracións (sempre que a particularidade se lexitime por razóns de interese público).

No Proxecto a única referencia a esta cuestión atópase no art. 38, a propósito do réxime transitorio, establecendo que “o persoal afecto ós servizos de tódalas clases que neste Estatuto se asignan á Rexión será respectado en cantos dereitos teña adquiridos na data de promulgación daquel, sen que lle sexa aplicable a existencia de coñecemento da lingua galega; pero as autoridades rexionais poderán face-la súa distribución acomodándoo á nova organización que se dea a Galicia” (art. 38).

Nos proxectos anteriores encóntrase un precepto moi singular, o art. 40 SEG, tamén incluído nas “Disposicións transitorias” (Título VII), que dicía que os funcionarios que, ó entrar en vixencia o Estatuto, exercen as súas funcións en Galicia, conservarían os seus cargos axei-

¹³ As citas do Proxecto definitivo fanse por *El Estatuto de Galicia y la Asamblea Regional de Municipios*, Tipografía El Eco de Santiago, 1932, pp. 56-57.

tados á nova estruturación administrativa, sempre que fosen galegos. Sorprendentemente, pola vía do réxime transitorio, introducíase unha esixencia da condición administrativa de galego para o exercicio da función pública, aparentemente en calquera Administración, en Galicia. Que unha pretensión tan maximalista se formulase dun xeito tan pouco directo, só pode ser achacable a unha insidia, abondo inxenua ou, o que é máis probable, a erros de expresión e, eventualmente, de integración de aportacións de diversos integrantes do relatorio.

Na base 8ª do Proxecto da FRG, cun estilo que faría as delicias dun conspicuo sindicalista, o Estado Galego obrigábase a garantir a tódolos seus funcionarios un mínimo de soldos e dereitos activos e pasivos, polo menos iguais ós dos funcionarios do Estado Federal da mesma categoría (art. 29); e en tódolos servicios traspasados ó Estado Galego, este obrigábase a conservar os funcionarios existentes cos mesmos soldos e dereitos activos e pasivos de que gozasen no momento e puidesen gozar no futuro, consonte cos seus regulamentos orgánicos, garantindo sempre o respecto ós dereitos adquiridos (art. 30).

En particular, a obriga de coñecemento do galego.

Unha das preocupacións máis constantes e comúns en todo o proceso estatutario foi a de tratar que os funcionarios públicos que exercesen en Galicia coñecesen o idioma galego. Este obxectivo pode ser considerado en dous aspectos; por un lado, como unha finalidade máis de preservación ou salvagarda da particularidade lingüística de Galicia¹⁴; por outro lado, como unha garantía para os administrados, que podían por tanto ter a seguridade de seren rectamente entendidos ó se expresaren en galego.

Por outro lado, o réxime de cooficialidade idiomática, e mesmo o simple recoñecemento do dereito dos administrados a se dirixiren a autoridades e funcionarios en galego, manifestados nos diversos proxectos, xeneralizaban a cuestión da posesión do idioma rexional como condicionante do exercicio da función pública en Galicia.

¹⁴ "En España a cuestión das linguas rexionais estivo na base dos diversos autonomismos. A obtención dun estatuto xurídico que respectase estes idiomas foi unha das razóns máis invocadas do desexo de autonomía" (Vilas Nogueira, 1975, 241).

Naturalmente, este obxectivo foi particularizado de diversas formas, segundo os distintos Proxectos. Os eixes de articulación destas diversas solucións son a alternativa entre a esixencia de competencia lingüística galega para todo tipo de funcionarios ou reducida só a algúns; e a alternativa entre a obrigatoriedade da competencia lingüística galega ou o fomento ou promoción da súa adquisición (por exemplo, primando nos concursos e oposicións ós funcionarios que teñan esa competencia).

O mínimo común denominador nesta materia foi a esixencia de competencia lingüística (no sentido de capacidade de comprensión) en galego para certos funcionarios públicos (no sentido lato da expresión), por razón das súas funcións, como xuíces e notarios, e non por referencia á súa integración no complexo orgánico da Administración autonómica, o que indica unha primacía do argumento lexitimador de garantía do administrado respecto do de defensa da particularidade lingüística rexional. Nese sentido, o precepto estendería a súa vixencia, polo principio da unidade do ordenamento, ás outras Administracións Públicas territoriais, agás lei especial en sentido contrario.

O Anteproxecto dicía que “os funcionarios que actúen na Rexión deberán coñecer-la lingua galega” (art. 4, pár. 2). Nos proxectos anteriores, a esixencia de competencia lingüística galega para os funcionarios viña formulada como condición para o desempeño de todo cargo público en Galicia no proxecto do SEG (art. 2, par. 2).

En cambio, o SGM opinaba que o axeitado se reduciría a que os mestres, notarios, xuíces, fiscais e os seus auxiliares entenderan e puideran usar-la lingua galega. E isto en razón da súa posición de servicio ó público, respecto das persoas non suficientemente instruídas no español. Por iso excluía a necesidade, e mesmo a utilidade, de que tivesen que ser galegos ou de lingua materna galega. Na Base IX, *Ensino*, reiteraba esta posición.

O Proxecto do IEG, tras postular-la utilización indistinta nos actos da Administración Pública dun e outro idioma, establecía a necesidade de que tódolos funcionarios que prestasen servicios en Galicia entendesen a lingua rexional (Base 16). O mesmo sistema, cunha expresión algo máis enfática, foi proposto pola FRG (art. 9)

e o proxecto da Comisión dos Deputados das Provincias Galegas, coa particularidade, neste caso, de admitir excepcións xustificadas establecidas por lei (art. 4)¹⁵.

A obriga xeral do art. 4 do Anteproxecto viña reiterada expresamente para os Rexistradores da Propiedade no art. 14, C), e respecto dos Notarios, que para os efectos desta exposición asimilamos ós funcionarios públicos, neste caso pola vía de considerar esta competencia lingüística como criterio de preferencia nos concursos: “o nomeamento de Notarios farase polo Poder rexional mediante oposición ou concurso axustados ás leis da República; e a eles serán admitidos tódolos funcionarios do Corpo con iguais dereitos, pero dando preferencia ós que acrediten máis perfecto coñecemento da lingua e da lexislación galegas” (art. 14, C, par. 2).

Un voto particular de Santiago Montero Díaz viña propoñe-lo mesmo que o Anteproxecto, e tamén a emenda presentada polo Partido Republicano Radical Agrario, de Pontedeume, que realmente só introducía de novo a pretensión de que se excluísese expresamente excepción ningunha (cfr. Dictame, p. 16). En cambio, o voto particular de Rodrigo Sanz, introducía matices significativos, xa que, por un lado, a obriga dos funcionarios reducíase á utilización oral do galego usual cos cidadáns que non posúisen de feito o idioma español e, por outro, aínda que formulada de xeito xeral, a súa redacción evidenciaba que se refería basicamente a xuíces, maxistrados, fiscais, axentes xudiciais e mestres do rural. A emenda presentada polo notario, D. Ramón Freireiro Lago, do Carballiño, viña coincidir co criterio do Anteproxecto, ó propoñe-la esixencia de competencia lingüística galega a tódolos funcionarios públicos, coa particularidade de pedi-la integración neste artigo do que o emendante chamaba cooficialidade escolar de galego e español (cfr. Dictame, p. 16).

Unha emenda do notario D. Manuel Banet Fontella, de Santiago, pedía que se aclarase que os concursos para nomeamento de Notarios serían convocados pola Rexión mesma. En canto ó persoal de Xustiza, a Comisión preferiu integra-lo seu réxime no artigo 13. Pero, pese a que o seu Dictame fai protestas do contrario, non se explicita unha obriga específica de competencia lin-

¹⁵ Cito por folla solta, sen pé de imprenta.

güística para xuíces e maxistrados (cfr. Dictame, p. 30). A argumentación da Comisión non é nada convincente, porque entende implícita tal obriga no mero nomeamento pola Rexión. Consecuentemente no se explica por que nun caso, Notarios e Rexistradores, se explicita como requisito, e noutro, persoal da Administración de Xustiza, se considera implícito.

A emenda do Partido Republicano Federal de Izquierda Gallega, de Santiago, e algunha outra, coincidía co voto particular dos Sres. Sanz e Montero en propoñer, en canto ó nomeamento de Notarios, que o criterio de preferencia para os que acreditasen máis perfecto coñecemento da lingua galega, fose substituído polo da simple obriga de coñecela que se formulaba para os demais funcionarios. Tamén aquí a xustificación da Comisión é moi discutible; di que a especial e delicada función que teñen os Notarios precisaba dun precepto específico, non abondando co simple e vulgar coñecemento do galego (!), declaración formidable, xa que o art. 4 do Anteproxecto non autorizaba a supoñer que a obriga de coñecemento do galego que se lles esixía ós funcionarios en xeral tivese que ser identificada con “simple e vulgar” coñecemento; e por outro lado, o criterio da competencia lingüística como mérito preferente distaba de asegurar que todos, nin sequera a maioría, os notarios seleccionados fosen reuni-la capacidade que a Comisión asociaba á súa “especial e delicada función”. A posición maximalista estaba representada pola emenda do Partido Republicano Radical Agrario, de Pontedeume, que pretendía, anticonstitucionalmente, restrinxir estes concursos a cidadáns galegos (cfr. Dictame, pp. 30-31).

O Proxecto definitivo só introduce, respecto do Anteproxecto, algunha variante de redacción non significativa: “os funcionarios que se designen para actuar na Rexión deberán acreditar coñecemento da lingua galega” (art. 4). Por outro lado, di que: “o nomeamento de Notarios farase pola Rexión mediante oposición ou concurso convocados pola mesma e axustados ás leis da República. A eles serán admitidos tódolos funcionarios do Corpo con iguais dereitos, pero dando preferencia ós que acrediten máis perfecto coñecemento da lingua e do dereito rexionais” (art. 14, C, par. 2).

A Administración local.

É coñecido que, por unha parte, o cuestionamento das provincias, xa fora na súa consideración de entidade local, xa tamén na vertente de circunscrición administrativa, e, por outra, as propostas de nova organización e réxime xurídico que levasen consigo o recoñecemento das comarcas e parroquias como entidades locais propias de Galicia, teñen sido temas constantes nas diferentes pretensións autonomistas.

O Anteproxecto dicía que o territorio de Galicia “comprende o das catro actuais provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra” (art. 1, par. 2), e que corresponde á Rexión “a organización e réxime local de Galicia, sobre a base de plena autonomía do Municipio e recoñecemento de persoa xurídica á parroquia rural, e a división do territorio para estes efectos” (art. 14, a).

Respecto ós antecedentes no proceso estatutario, o proxecto do SEG atribuíalle ó Estado galego a competencia de organización local (art. 29, b), especificando que tal organización se faría por lei a base de concellos nas vilas e de parroquias e agrupacións de parroquias no agro (art. 31). Pola súa parte, o SGM abundou amplamente na peculiaridade do concello rural (Base II). Segundo o seu escrito, na zona rural a unidade política natural primaria era a parroquia, postulando para ela o autogoberno en réxime de concello aberto. Este réxime debería estenderse a aquelas partes dos termos de vilas e cidades que formasen parroquias de caseo á parte. Pero as parroquias deberían formar mancomunidades, en xeral de extensión equivalente á dos municipios (cun mínimo de douscentos veciños), nas que cada unha delas contribuiría por avinza ou cota ós gastos da mancomunidade. As Mancomunidades estarían abertas á agregación ou segregación (co límite de que a segregación nunca debería deixar mancomunidade menor de cincocentos veciños) de Concellos ou Lugares, mediante manifestación de vontade das veciñanzas implicadas.

O SGM postulaba a desaparición das provincias e, consecuentemente, dos seus órganos. As competencias destes pasarían ó Poder Rexional, que debería exercerlas mediante delegacións nas comarcas que administrativamente determinase. Esta cuestión das comarcas es-

tá tratada moi torpemente. Por un lado, dise que o Poder Rexional debería recoñecer personalidade *oficial* a comarcas ou unións de comarcas, pero, por outro lado, insítese en que o tal réxime se limitase á execución dun “servicio público determinado”, o que non resulta de doada comprensión. Esta entidade consideraba beneficioso que a Lei Orgánica Municipal fose común para todo o Estado, sempre que posibilitase o réxime de Concello aberto e as mancomunidades de concellos nos termos xa expresados.

Respecto do goberno local, o SGM postulaba que nas cidades, vilas e mancomunidades aldeás de máis de seis mil habitantes existise unha dualidade de procedementos electivos e de órganos de goberno: o Concello, elixido por sufraxio individual, que se diferenciaría en Pleno e Comisión Permanente, e a Xunta, elixida por voto corporativo, con competencias reducidas ós presupostos, contas e empréstitos ou outras cargas graves. Así mesmo, a institucionalización do referéndum veciñal para certas iniciativas (non especificadas) do Concello, e especialmente cando se producise discrepancia entre este e a Xunta.

Por un lado, propuña un réxime de tutela polo Poder rexional para as entidades municipais que non acertasen a se gobernaren por si, e un réxime de recursos exclusivamente xudiciais contra os acordos de Concellos e Xuntas. O alcalde podería suspender cautelarmente os acordos duns e doutras; se a suspensión era ratificada pola *superioridade* (non especificada) en prazo perentorio abríriase a vía do contencioso; en caso contrario, o acordo adquiriría firmeza. A proposta do SGM remataba postulando un maior e máis variado patrimonio municipal (non di como) e municipalización de servizos, ou concesións, arrendos ou administración directa de explotacións, isto é, calquera cousa.

O proxecto do IEG (Base 4) afirmaba a autonomía municipal, á semellanza da rexional, coincidindo co SGM en considera-la parroquia como unidade natural e básica da poboación rural. Postulaba o recoñecemento das entidades locais menores e afirmaba a posibilidade de Mancomunidades, mesmo con municipios non galegos (Base 7, par. 2).

O Proxecto da FRG facía unha reserva de lei para a organización do réxime local, vinculando temporalmente a súa efectivización (na primeira lexislatura). As bases deste réxime habían se-la plena autonomía municipal, política, administrativa e económica; a personalidade xurídica da parroquia e a súa autonomía administrativa; e a representación propia das parroquias no Municipio, deixando na indefinición de se o Municipio se constituiría como mera mancomunidade parroquial ou se nos seus órganos rectores habería representantes directos dos veciños do municipio (art. 28).

O Proxecto da Comisión de Deputados das provincias galegas atribuíu á Rexión a lexislación e execución respecto do réxime municipal e división territorial, recoñecendo tamén a autonomía municipal e a personalidade da parroquia “na administración rural” (art. 9, a).

Volvendo ó Anteprojecto, á súa redacción presentouse unha emenda, subscrita por D. Ramón Ferreiro Lago, notario do Carballiño, que propoñía, cun certo regusto kelseniano, que a determinación “do ámbito de aplicación do Estatuto” sería o das distintas comarcas, que coas súas peculiaridades e características integran o territorio galego (evidentemente, Kelsen xa fuxira). A Comisión, que neste tema coma en case todos foi moi conservadora, non quixo “crear estatutariamente a comarca”, pero aproveitou a ocasión para que tampouco se lle reprochase que santificaba as provincias, “cando menos, tal e como estaban establecidas” (Dictame, p. 13), remitindo ás leis rexionais a decisión sobre a subsistencia, supresión ou transformación das provincias, como *organismos administrativos*, torpe expresión que nos libera de maior discusión da cuestión. Polo mesmo, rexeitou unha emenda de Joaquín Poza Juncal, deputado a Cortes por Pontevedra, que pretendía a atribución de personalidade xurídica á comarca. De tal xeito, só o proxecto do SGM, que para ben e para mal é o máis orixinal, ousou postula-lo recoñecemento da comarca (aínda que moi desafortunadamente, como xa se dixo).

Tamén rexeitou as emendas do Colexio Provincial do Secretariado de Lugo, do Partido Federal de Izquierda Gallega, de Santiago, e algunha outra que pretendían que se incluísen puntos relativos á elección de Concelleiros, designación de Alcaldes, nomeamento de Secre-

tarios municipais, réxime xurídico das disposicións locais e réxime administrativo das parroquias, aducindo que eran materia propia de leis de desenvolvemento do Estatuto.

Algún interese ten recolle-lo razoamento do Dictame da Comisión redactora para xustifica-la non consideración de certas emendas, avogando pola plena autonomía municipal e refugando un réxime de tutela que conduciría a unha centralización interior a Galicia, tan prexudicial coma a que se quería corrixir coa autonomía rexional. O caciquismo rural non derivaba, segundo a Comisión, da autonomía municipal, senón da súa carencia e da ausencia de democratización da vida municipal. Francamente curiosa, polo seu talante proudhoniano, foi a emenda presentada polo Partido Republicano Federal de Izquierda Gallega, de Santiago, que pretendía que se proclamase a parroquia autónoma con facultade para se federar en municipios, igualmente autónomos, estes en comarcas, tamén autónomas, e as comarcas na Rexión. No sentido oposto, Eugenio Vázquez Gundín presentou unha emenda, non admitida pola Comisión, que pedía a supresión do recoñecemento da personalidade xurídica á parroquia (cfr. Dictame, pp. 28-30).

En conclusión, o Proxecto definitivo di que o territorio de Galicia “é o dos municipios comprendidos dentro dos actuais límites administrativos das catro provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra” (art. 1, par. 2) e que corresponde á Rexión Galega “a organización e réxime local de Galicia, sobre a base de plena autonomía do Municipio e recoñecemento de personalidade xurídica á parroquia rural, e a división do territorio para estes efectos” (art. 14, a).

A Administración de Xustiza.

O Anteproxecto establecía que “a Administración de Xustiza poderá ser organizada pola Rexión, excepto nas ordes militar e da Armada, conforme ós preceptos da Constitución e ás leis procesuais e orgánicas da República. O Poder rexional nomeará os Xuíces e Maxistrados en toda a xurisdicción de Galicia, mediante concursos entre os funcionarios do escalafón xeral do Es-

tado. Corresponderalle, así mesmo, o nomeamento de xuíces municipais e o de secretarios e auxiliares de toda orde da Administración de Xustiza, consonte coas leis do Estado" (art. 13).

Agás variantes non significativas de redacción, a novidade que introduciu o texto definitivo foi a inclusión da competencia de demarcación xudicial. Das 17 emendas formuladas a este artigo, só unha, presentada polo Partido Republicano Radical Socialista de Vigo mantíña un criterio contrario ó do Anteproxecto, postulando que a Administración de Xustiza dependese en tódalas súas ordes e graos do Poder central. Atendendo a emenda presentada polo notario do Carballiño, D. Ramón Ferreiro Lago, incluíuse no art. 13, para integrar nun só artigo todo o referente á Xustiza, a facultade de determina-las demarcacións xudiciais de toda orde que no Anteproxecto figuraba como alínea o) do art. 14 (cfr. Dictame, pp. 24-25).

Os votos particulares de Rodrigo Sanz e Montero Díaz e algunha emenda pretenderon a supresión do parágrafo segundo, relativo ó nomeamento de xuíces e outro persoal de Xustiza, criterio rexeitado pola comisión redactora, que aduciu a homoloxía co disposto para notarios e rexistradores, invocando o propósito de maximalizar, neste punto, as competencias autonómicas, nos límites constitucionais e políticos evidenciados na discusión do Estatuto catalán (Dictame, pp. 25-26).

En consecuencia, o texto definitivo foi: "A Administración de Xustiza poderá ser organizada pola Rexión, excepto nas ordes militar e da Armada, conforme ós preceptos da Constitución e ás leis procesuais e orgánicas da República; e, así mesmo, será da súa competencia a determinación das demarcacións xudiciais de toda orde dentro do territorio galego. A Rexión nomeará os Xuíces e Maxistrados en toda a xurisdicción de Galicia, mediante concursos entre os funcionarios do escalafón xeral do Estado. Correspóndelle tamén o nomeamento de xuíces municipais mediante o réxime que por unha lei se estableza, e o de secretarios e auxiliares da Administración de Xustiza, consonte ás leis da República (...)" (art. 13). 

Referencias

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José L. (1991a), ed.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José L. (1991b): "Sobre a potestade autonómica de autoorganización", in RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime, ed.: *Estudios sobre o Estatuto Galego (X Aniversario da promulgación...)*, EGAP, Santiago, pp. 501-516.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid.
- ROSE, Richard (1991): "Prime Ministers in Parliamentary Democracies", *West European Politics*, vol. 14, nº. 1 (*West European Prime Ministers*), F. Cass, London, pp. 9-24.
- ROVERSI MONACO, Fabio (1980): "Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española", in PREDIERI, Alberto e Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, eds.: *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, pp. 591-599.
- VILAS NOGUEIRA, J. (1975): *O Estatuto Galego*. Ed. do Ruciro, A Coruña.

Peter J.
Tettinger

Catedrático de Derecho
Administrativo de
la Universidad de Bóchum
(RFA).

Aspectos fundamentales de la estructura administrativa en el Estado federal alemán

Jornadas de Estudio sobre "Administración Única"
(Santiago de Compostela, 24 y 25 de septiembre de 1992)

¹ Véase por ejemplo A. Jiménez-Blanco/P.J. Tettinger Ed.), "Grundstrukturen der Energiewirtschaft in Spanien und in der Bundesrepublik Deutschland" (Estructuras fundamentales de la economía energética en España y en la República Federal de Alemania), cuaderno 3 de los "Bochumer Forschungsberichte zum Berg- und Energierecht", 1992. Véase dentro de poco también J.-C. Pielow, "Autonomía local in Spanien und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Eine rechtsvergleichende Unter-

Estimadas señoras y señores:

Me alegro de tener la oportunidad, gracias a la invitación de la Escola Galega de Administración Pública, de poder hablar ante un círculo de tan alto rango de políticos y juristas especializados, sobre una temática que resulta de gran interés tanto en su país como en el mío. El diálogo de juristas hispano-alemán posee ya una considerable tradición y en la actualidad se encuentra en un momento de satisfactoria intensificación¹. Este diálogo se muestra extraordinariamente provechoso en lo que respecta a las cuestiones que tratan la relación entre las regiones, o Länder, y el estado conjunto, o central, desde que la Constitución española de 1978 eligió una opción organizativa de Estado con Comunidades Autónomas, un sistema "casi federal", que muestra en muchos aspectos vistosos paralelismos con el ordenamiento federativo de la República Federal.

La ciudad de Santiago de Compostela, con su lugar destacado en la historia europea, me parece un lugar ideal para estos debates que se están produciendo, especialmente –dicho sea de paso– también con vistas al proceso de unificación europeo (menciono solo la palabra clave “subsidiariedad” del Tratado de Maastricht). Precisamente parten de Galicia, –se registran con gran atención también en Alemania–, impulsos innovadores para el debate sobre la posición futura de las regiones, lo que ya fue puesto de manifiesto no sólo en la tan notable asamblea general de la Asociación de las Regiones de Europa (ARE) que tuvo lugar en julio de este año aquí en Santiago, sino también en el compromiso gallego con la “Liga de las Regiones Atlánticas”, y naturalmente también se ve claramente por el hecho de que la idea de Administración Unica, objeto de estas Jornadas, sea aparentemente de origen gallego.

De la propuesta de la pluma del presidente del Gobierno gallego saqué en conclusión, que hace muchas veces referencia a las relaciones en la República Federal. En interés pues de un debate objetivo, me parece indicado hablar más detalladamente sobre los aspectos fundamentales de la estructura administrativa federal alemana. En mi ponencia quisiera esbozar primera y ampliamente las líneas directrices dadas por la Ley Fundamental de Bonn para el reparto de las competencias administrativas entre el “Bund” o bien la “Federación” como estado global y los “Länder” alemanes como sus estados miembros y finalmente echar un vistazo a los conflictos salidos a la luz con ocasión del control de la utilización de la energía nuclear, porque de todo eso se pueden sacar conclusiones interesantes sobre el funcionamiento de este sistema.

suchung mit Blick auf Grundstrukturen und aktuelle Probleme”, tesis doctoral Bochum 1992. – Al señor Dr. Pielow le agradezco al mismo tiempo su apoyo en la elaboración de esta ponencia.

I. El reparto de las competencias administrativas entre la Federación y los Länder en la Ley Fundamental de Bonn.

Un elemento esencial del sistema del estado federal alemán concebido por la Ley Fundamental es en primer lugar que los Länder alemanes poseen propia cualidad de Estado y por consiguiente ejercen poder estatal. Por esta razón la Constitución del estado federal tenía que compartir las competencias para el ejercicio del poder público entre la Federación y los Länder. De esto trata el ordenamiento competencial de la Ley Fundamental, que en su artículo 30 parte principalmente de la competencia de los Länder. Esta disposición principal reza así:

“El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Länder en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario”.

Las consiguientes precisiones de los poderes para cumplir los deberes estatales se llevan a cabo de forma separada, según cada una de las funciones del Estado, con apartados distintos sobre la legislación, la administración y jurisdicción, y con un apartado especial suplementario sobre Hacienda. Sobre todo hay que prestarle atención al hecho de que las competencias para la legislación y la administración están reguladas de forma independiente una de la otra, –esto es importante en tanto en cuanto muestra una llamativa peculiaridad frente a la Constitución española de 1978–. El reparto de competencias legislativas se lleva a cabo en el capítulo VII (art. 70 y ss) de la Ley Fundamental. Los artículos 83 y ss en el capítulo VIII de la Constitución alemana, de los que nos vamos a ocupar a continuación, tratan por el contrario sobre “la ejecución de las leyes federales y la administración federal”. Todas estas disposiciones competenciales de la Ley Fundamental tienen en común, además y en esto también se aprecia claramente otra gran diferencia con el en gran parte “carácter dispositivo” de las respectivas normas de la Constitución española, el hecho de que se trata de disposiciones obli-

gatorias, es decir, que no están a disposición ni del legislador federal ni del legislador del Land. Transferencias o delegaciones de competencias pueden producirse por lo tanto, exclusivamente en las situaciones ya previstas en la Ley Fundamental².

1. *Sobre la regla básica del artículo 83 de la Ley Fundamental*

El artículo 83 de la Ley Fundamental vuelve a tratar sobre el principio en favor de la competencia de los Länder expresado ya en el artículo 30 de la Ley Fundamental y en lo referente a la ejecución de la leyes federales lo concretiza de la siguiente forma:

“Los Länder ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente Ley Fundamental no determine o admita otra cosa”.

El peculiar título del capítulo VIII de la Ley Fundamental planteaba inicialmente la pregunta sobre la relación entre los conceptos utilizados allí “ejecución de las leyes federales” y “Administración (federal)” y el alcance competencial derivado de esto, de las consiguientes disposiciones constitucionales. Las dos cuestiones recibieron poco mas tarde una amplia aclaración gracias a la jurisprudencia del tribunal Constitucional Federal³.

a) Al ver ya la amplia asignación de competencias prevista en la prescripción de partida, en el artículo 30 de la Ley Fundamental, observamos que “Administración” seguramente no se puede limitar solo a la ejecución de las leyes. El concepto de administración comprende precisamente, también –sobre todo en el importante campo de la administración de fomento– la realización de tales fines de bienestar comunitario, cuya llevada a cabo no se entiende como ejecución de leyes. Como la administración, así como la entiende la Constitución alemana, especialmente no está sujeta a ninguna reserva legal total, el efecto de los artículos 30, 83 y ss de la Ley Fundamental abarca así principalmente también las actividades administrativas fuera del campo de utilización de las concretas normas competenciales.⁴

El Tribunal Constitucional ya dejó esto claro en 1960 en el conflicto por la organización de emisiones radio-

² Véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional Federal (en lo siguiente: “BVerfGE”) 32, 145 (156); 63, 1 (38 y s).

³ Véanse BVerfGE 12, 205 y ss; 22, 180 (216 y s).

⁴ Véase K. Stern, “Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland”, tomo II, 1980, pág. 781 y s. Para la diferenciación tipológica-normativa entre normas de competencia y de capacidad en general, véase P.J. Tettinger, en: “Die Verwaltung” 22 (1989), pág. 296 y ss.

fónicas (palabra clave: “Televisión Alemana, Sociedad de responsabilidad limitada” –“Deutschland-Fernsehen-GmbH”) pretendida por la Federación⁵. El Gobierno federal de entonces, bajo el mandato de Adenauer, partía de la base de que los artículos 83 y ss de la Ley Fundamental comprendían únicamente la administración resultante de la ejecución de las leyes. El supremo Tribunal alemán, sin embargo, dejó perfectamente claro, que el orden competencial de la Ley Fundamental para el reparto de las funciones administrativas es de aplicación siempre que se trate de la ejecución de “funciones públicas”, por cierto, sin determinar más este término. Hoy en día existe unanimidad de que bajo el concepto de funciones públicas en un sentido amplio están integrados todas aquellas funciones administrativas que sirven para la realización y concretización de fines de bienestar general.

b) Si bajo el aspecto del derecho constitucional la administración está regulada tanto en la “forma accesoria de la ley” como en la de “libre de ley”, la siguiente pregunta que se nos presenta se refiere al campo de acción de los artículos 88 y ss de la Ley Fundamental:

aa) Para la administración, que realiza la ejecución de las leyes federales, las citadas disposiciones legales suponen una regulación exhaustiva. El concepto de “ley federal” es interpretado en un sentido material, es decir, comprende todas las normas del derecho federal escritas o no escritas, pues, tanto las leyes en el sentido formal como los reglamentos del Gobierno.

Los artículos 83 y ss de la Ley Fundamental son de análoga aplicación, además, sobre el derecho de las Comunidades Europeas, en cuanto esto es de inmediata aplicación y por esta razón no debe ser transformado por las leyes federales, a pesar de que en realidad no se trate ni de leyes del Bund ni de leyes del Land. Por lo tanto, el derecho comunitario, de inmediata aplicación, tiene que ser asimismo ejecutado principalmente por los Lander, lo que resulta conflictivo sobre todo en relación con la financiación del cumplimiento de los asuntos administrativos, debido también a que los Lander alemanes, al contrario de lo que ocurre con las normas legales nacionales, por el momento casi no poseen derecho de intervención en la constitución del derecho europeo⁶.

⁵ Véase BVerfGE 12, 205 (246 y ss).

⁶ Véase al respecto K. Stern, obra citada, pág. 785.

bb) Los artículos 83 y ss de la Ley Fundamental, como normas constitucionales federales, debido a la soberanía de los Lander, no son aplicables sobre la administración del Land libre de legislación, ni sobre aquellas medidas administrativas que sirven para llevar a cabo las propias leyes del Land. Aquí, es decir, concretamente en los ámbitos de propia organización del Land y, allí incluido, de la administración local, administración de la policía y de orden público, administración de cultura que incluye la organización escolar y educativa, actúan únicamente y en todo caso las directrices y limitaciones generales de derecho constitucional, como por ejemplo el imperativo de homogeneidad en el artículo 28, párrafo 1, frase 1, los principios estructurales del estado en el artículo 20 así como los derechos fundamentales de la Ley Fundamental.

La ejecución de las leyes del Land o la influencia sobre la correspondiente acción ejecutiva de los Lander, por parte de los órganos de la Administración federal es consecuentemente totalmente improcedente⁷.

cc) Teniendo en cuenta el mandamiento central del artículo 30 de la Ley Fundamental, que sólo permite la actuación del Bund en base a autorizaciones explícitas de la Ley Fundamental para la tramitación de “capacidades estatales” y “funciones estatales”, ya es de mencionar aquí la discusión hasta que punto puede actuar por propia iniciativa la administración del Bund también en forma libre de legislación, por encima de las prescripciones concretas de la Ley Fundamental, es decir, independientemente de las disposiciones legales y en base de una propia decisión.

2. *Las competencias administrativas de los Lander*

Resulta, que, en cuanto la Ley Fundamental no hace indicaciones sobre las competencias administrativas del Bund, los Lander tienen la competencia administrativa conforme a la formulación –casi con carácter de cláusula general– del artículo 83 de la Ley Fundamental. Contrario a los artículos 70 y ss de la Ley Fundamental correspondientes a las competencias legislativas de los

⁷ Véanse las BVerfGE 12, 205 (221); 21, 312 (325).

Lander, está el ámbito de sus respectivas atribuciones ejecutivas -claramente más amplio-. Esto viene dado por la decisión de los padres de la Ley Fundamental, pero también, por la resolución de las potencias de ocupación después de la segunda Guerra Mundial, tras las precedentes experiencias negativas con la administración centralista del "Reich", de dejar limitada desde entonces la administración central federal, pues por razones de desconcentración del poder, de descentralizar ampliamente el ámbito del poder ejecutivo⁸.

En cambio, los ámbitos de la legislación federal contenidos en los artículos 70 y ss de la Ley Fundamental, desde el principio habían sido concebidos mucho más amplios y resultaron, además, permanentemente ampliados a base de diversas modificaciones constitucionales (por ejemplo, en cuanto a la materia de legislación ambiental, art. 74, número 24 de la Ley Fundamental). Aparte de eso, también la jurisprudencia del tribunal Constitucional Federal, a través de su comentario al artículo 72, párrafo 2 número 3 de la Ley Fundamental (palabra clave "uniformidad de las condiciones de vida") le aseguraba al legislador federal un inmenso ámbito de creatividad discrecional-política⁹. El artículo 72, párrafo 2 número 3 de la Ley Fundamental, que fue concebido en realidad y según su concepción originaria para defender al legislador del Land ante las injerencias del legislador federal, se convirtió así en una "puerta de entrada" para una deformación unitarista del principio del Estado Federal, como dicen algunos¹⁰.

Sea como sea, el actual dualismo emanado del derecho constitucional vigente, que acepta por una parte los poderes legislativos dominantes del Bund y por el otro lado las prepotentes competencias ejecutivas de los Länder, fue aparentemente la causa por la que en España¹¹ se cualifica al sistema de reparto de competencias del Estado federal alemán con el concepto de "federalismo de ejecución" proveniente del derecho público suizo¹².

En orientación a la diferenciación contenida en los artículos 84 y 85 de la Ley Fundamental, a continuación hay que distinguir si los Länder ejecutan las leyes federales como "asuntos propios" (a) o si actúan "por encargo", o bien, "por delegación" del Bund (b).

⁸ Relativo a la génesis de los artículos 83 y ss de la Ley Fundamental, véase K. Stern, obra citada, pág. 778.

⁹ Véanse BVerfGE 2, 213 (224 y s); 4, 115 (127); 10, 234 (245); 13, 230 (233 y s); 26, 338 (382 y s); 33, 224 (229); 34, 9 (39); 39, 96 (114 y s).

¹⁰ En este sentido véase últimamente por ejemplo J. Isensee, "Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart", en: "Archiv des öffentlichen Rechts" (AöR) 115 (1990), pág. 248 (256).

¹¹ Así los autores del examen contrario al concepto de Administración Única, Peces-Barba/Parejo Alfonso/Aquíar de Luque, "Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración Única", Getafe 1992, pág. 37 y s.; véase también A. Jiménez-Blanco, "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales", Madrid 1985, pág. 37.

¹² Véase Y. Hangartner, "Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts", tomo 1, 1980, pág. 82.

a) La ejecución de las leyes federales por los Länder como asunto propio (artículo 84 de la Ley Fundamental)

Como prototipo de la ejecución de las leyes federales por los Länder, el artículo 83 de la Ley Fundamental prevé el caso de la administración propia del Land, más exactamente: la ejecución propia por el Land de las leyes federales. En la cualificación expresa de la actividad ejecutiva como asunto "propio" se manifiesta un poco de la soberanía de los Länder, por lo que es erróneo denominar este tipo de administración como "básicamente una administración cooperativista federal descentralizada"¹³. La administración de los Länder al ejecutar las leyes federales no fue concebida como una organización administrativa jerárquicamente inferior a los órganos federales. Más al contrario, se halla contrapuesta a la Federación de manera independiente y autónoma.

El carácter de "asunto propio" se manifiesta precisamente en el hecho de que los Länder, gracias a su poder de organización estatal, deciden de forma independiente y con total alcance sobre la ejecución de las leyes federales. Las intervenciones federales solo se permiten en escasos supuestos especiales que tienen que estar expresamente prescritos y descritos por el derecho constitucional.

aa) Poder de organización de los Länder

La ejecución de las leyes federales como "asunto propio" garantiza a los Länder principalmente un poder de organización ilimitado para el arreglo de las estructuras administrativas necesarias y les da la libertad para regular los respectivos procedimientos administrativos, siempre y cuando las leyes federales, que necesitan de la aprobación del Consejo Federal ("Bundesrat") como órgano federativo compuesto por los delegados de los gobiernos de los Länder, no dispongan algo contrario (artículo 84, párrafo 1 de la Ley Fundamental). Los Länder en general pueden, por lo tanto, si lo desean, llevar a cabo la ejecución en forma de administración inmediata o directa del Land (es decir, a través de autoridades propias del Land) o pueden elegir formas de administración mediata o indirecta del Land, es decir, que personas ju-

¹³ Así todavía *Fr. Rlein*, en: "Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeindenn", 1965, pág. 125 (129), como aquí: *P. Lerche*, en: Naunz-Dürig, "Rommentar zum Grundgesetz", 1991, Art. 83 acotación núm. 21.

rídicas del derecho público, incluso de las Corporaciones locales, se ocupen de la ejecución de la ley, así como determinar los respectivos procedimientos administrativos.

bb) Posibilidades de influencia y control del Bund

La ejecución propia por parte del Land de las leyes federales supone además, que los Länder en principio no estén sujetos a ninguna instrucción del Bund y que el Gobierno Federal está limitado al control de la legalidad, es decir, que las acciones administrativas de los Länder no pueden ser comprobadas en lo que se refiere a su finalidad o a su oportunidad política.

El artículo 84 de la Ley Fundamental solo pone límites a la amplia competencia de ordenación propia del Land al conceder al Bund expresamente determinadas posibilidades de influencia de distinto tipo.

(1) El Bund puede lograr influencia primeramente a través de correspondientes formulaciones en las propias leyes federales que necesitan en todos estos casos de la aprobación de los representantes de los Länder en el Consejo Federal. El deber de aprobación se da, según el artículo 84 para la influencia sobre la organización de las autoridades administrativas, o bien sobre el procedimiento administrativo (párrafo 1). Las autoridades en el sentido de este precepto no son sólo las unidades administrativas de la administración estatal inmediata a nivel de los Länder, sino también los Municipios y las demás Corporaciones locales¹⁴. En este contexto, el artículo 84 párrafo 1 de la Ley Fundamental permite al legislador federal la asignación de competencias a los municipios como asuntos autónomas únicamente en el caso, "si se trata de una puntual regulación de anexo en relación con una competencia material del legislador federal y si esta regulación de anexo resulta necesaria para la ejecución eficaz de las prescripciones de aquellas leyes"¹⁵.

Antiguos debates acerca de la interpretación del ámbito de regulación del "procedimiento administrativo" desaparecieron prácticamente gracias a la aprobación de leyes de procedimiento administrativo ampliamente concordantes por parte del Bund y de los Länder¹⁶.

¹⁴ Véase BVerfGE 77, 288 (299).

¹⁵ Véase la sentencia antes citada –a continuación a lo dicho en la sentencia BVerfGE 22, 180 (209 y s).

¹⁶ Véase por una parte la Ley de Procedimiento administrativo (nVerwaltungsverfahrensgesetz) de la Federación, del 25 de mayo de 1976 (Boletín Oficial de Legislación Federal - Bundesgesetzblatt, BGBl. I pág. 1253) y por otra parte, por ejemplo, la prácticamente idéntica Ley de Procedimiento Administrativo del Land Northerhenania-Westfalia ("Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen") del 21 de diciembre de 1976 (en: "Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalenn - GV NW - pág. 438).

El deber de aprobación se da también en el caso de que haya que concederle excepcionalmente al Gobierno Federal el poder para formular instrucciones para casos concretos frente a las autoridades superiores del Land responsables de la ejecución de la Ley (artículo 84, párrafo 5 de la Ley Fundamental). Sólo cuando el Gobierno Federal lo considere urgente se puede hacer uso de este derecho directivo –supuesta su regulación legal– incluso frente a las autoridades del Land subordinadas.

El artículo 84, párrafo 2 de la Ley Fundamental prevé además la proclamación de directivas administrativas generales, que también necesitan de la aprobación de la cámara de los Länder. Estas directrices se caracterizan por ser de carácter abstracto, y no tener nunca rango de instrucciones concretas.

La práctica estatal como bien señala *Konrad Hesser*, convirtió en regla la segunda parte del artículo 84, párrafo 1 de la Ley Fundamental, con la reserva legal allí inherente¹⁷: El derecho de organización y de procedimiento en los Länder está condicionado en gran medida por las regulaciones uniformes del Bund en sus respectivas leyes sectoriales, como por ejemplo se ve claramente en la Ley de Extranjería del Bund y en su amplio apartado regulador del correspondiente procedimiento administrativo (60 - 83)¹⁸.

(2) Otra categoría más de posibles influencias federales en este contexto lo constituyen –primero– tanto el envío de un comisionado (igualmente sin poder directivo) a las autoridades superiores del Land para controlar la ejecución legal de las leyes federales, como –segundo– la queja por defectos en la acción ejecutiva (“reclamación por defecto” – “Mängelrüge”). También aquí se aprecia la fuerte posición de los Länder: Si tienen que ser enviados comisionados del Bund también a las autoridades administrativas subordinadas del Land, se necesita antes, según el artículo 84, párrafo 3 frase 2 de la Ley Fundamental, la aprobación, bien de la afectada autoridad superior del Land, o bien del “Bundesrat” (Consejo Federal). En el caso de reclamación corresponde al Consejo Federal la resolución de si existe violación de algún derecho, según el artículo 84 párrafo 4 de la Ley Fundamental; después de eso, en su caso, así como antes los demás medios de control, cabe apelación ante el

¹⁷ Véase *K. Hesse*, “Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland”, 17a. ed., 1990, acotación núm. 245.

¹⁸ Compárese “Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz - AuslG)n del 9 de julio de 1990 (BGBl. I pág. 1354).

Tribunal Constitucional Federal por la vía del conflicto de competencia entre el Bund y los Länder ("Bund-Länder-Streit").

Los mecanismos de control últimamente citados presentan una serie de problemas de delimitación, que aquí no van a ser tratados¹⁹, ya que el envío de comisionados y la reclamación por defecto, hasta ahora casi no tuvieron carácter relevante a lo largo de los 40 años de vigencia del Estado Federal.

cc) Financiación.

El reverso de la política financiera de la moneda en lo que respecta la "auto-responsabilidad" de los Länder al ejecutar leyes federales se denota en el principio de conexión entre responsabilidad de funciones y de pagos, como está preceptuado en la parte de derecho constitucional financiero, más exactamente, en el artículo 104.a, párrafo 1 frase 1 de la Ley Fundamental. En su mérito, el Bund y los Länder se deben hacer cargo separadamente de los gastos que resulten del cumplimiento de sus respectivas funciones; en otras palabras: si los Länder se encargan de ejecutar las leyes federales como "asunto propio", automáticamente les corresponde la obligación de correr con los gastos.

b) La ejecución de las leyes federales por parte de los Länder "por delegación" de la Federación (artículo 85 de la Ley Fundamental)

Como excepción al caso normal de ejecución de las leyes federales como "asunto propio" de los Länder, la Ley Fundamental, en algunas disposiciones para ámbitos especiales determinados, prevé la ejecución en parte obligatoria, en parte facultativa, por parte de los Länder "por delegación" o por encargo del Bund. Las materias especiales de la legislación sectorial federal que hay que llevar a cabo mediante "la administración por delegación del Bund" son por ejemplo:

Obligatorias:

— La administración de las autopistas federales y demás carreteras nacionales por parte de los Länder, o bien

¹⁹ Para estos problemas véase por ejemplo *K. Stern*, obra citada, pág. 803 y ss.

por parte de las respectivas Corporaciones locales competentes según el derecho del Land (artículo 90, párrafo 2, Ley Fundamental).

— La administración de los impuestos que estén destinados parcial o totalmente al Bund, a través de las autoridades de hacienda del Land (art. 108, párr. 3 frase 1, Ley Fundamental). Facultativas:

— La ejecución de disposiciones en materia de la energía nuclear (art. 87.c de la Ley Fundamental) y del tráfico aéreo (art. 87.d, párr. 2, Ley Fundamental).

— La administración de las vías navegables federales por petición de un Land (art. 89, párr. 2, frase 3 de la Ley Fundamental).

— La administración de aquellas leyes de prestación en las que el Bund lleva la mitad de los pagos o más (art. 104.a, párr. 3, frase 2, Ley Fundamental).

Una administración por delegación –facultativa–, con una figuración ciertamente atípica, existe también en el ámbito de la administración de defensa (compárense el art. 87.b párr. 2 de la Ley Fundamental). El ámbito de aplicación de esta denominada administración por delegación del Bund está regulada, al igual que la de la propia administración federal, sobre la que hablaremos más adelante, de una forma enumerativa: Sólo procede si está prevista por la Ley Fundamental para una determinada materia de administración o si puede ser introducida por ley a través de una autorización de derecho constitucional. Por encima de estos casos, para hacer uso del tipo de administración por delegación del Bund, se necesita modificar la Constitución.

aa) *Delimitación de la administración “propia del Land”.*

En realidad, la administración por encargo de la Federación no es una administración del Bund. Se trata más bien de un “algo intermedio”²⁰ entre la administración propia del Land y la administración propiamente federal, pues forma parte del ámbito competencial de los Länder (a este respecto el concepto de “administración por delegación *del Bund*” es erróneo), pues, los órganos que actúan no son en absoluto órganos del Bund.

²⁰ Así K. Stern, obra citada, pág. 808.

La diferencia con la administración propia del Land según los artículos 83 y 84 de la Ley Fundamental, sólo estriba en que los derechos de injerencia del Bund se ven fortalecidos. Recientemente, el Tribunal Constitucional Federal claramente subrayó este criterio en las sentencias acerca del control de la utilización de la energía nuclear, tema del que trataré más adelante (punto III).

La administración por delegación del Bund es, al igual como la administración propia del Land según el artículo 83 de la Ley Fundamental, administración accesoria a la Ley; sería inadmisibile fuera de la legislación sectorial del Bund, dadas las asignaciones a favor de las competencias de los Lander, establecidas en los artículos 30 y 83 de la Ley Fundamental.

bb) *Posibilidades de influencia y control del Bund.*

Administración por encargo o delegación del Bund significa, a diferencia de la administración propia del Land, como ya se dijo, sobre todo un vínculo más intenso de los Lander, en el sentido de posibilidades de intervención mucho más fuertes del Bund. Además de los mecanismos de influencia permitidos ya en el marco de la administración propia del Land surgen:

— la regulación de la formación uniforme de los funcionarios empleados de la Administración (art. 85, párr. 2, frase 2, Ley Fundamental), aunque sólo sea a través de directivas administrativas;

— el nombramiento de los directores de autoridades intermedias del Land, sólo en conformidad con el Gobierno federal (art. 85, párr. 2, frase 3, Ley Fundamental);

— la capacidad de dictar instrucciones que les corresponde, frente a la autoridad del Land, a las competentes autoridades federales supremas, independientemente de las regulaciones legales especiales, según el artículo 85, párr. 3 de la Ley Fundamental²¹ (al igual que en la ejecución propia del Land de las leyes federales pueden pronunciarse instrucciones también frente a las autoridades subordinadas del Land únicamente en el caso de urgencia); y finalmente

²¹ Para más información al respecto véase F. Ossenkötter, en: "Der Staat", 28 (1989), pág. 31 y ss – con más referencias al tema.

— el control por parte del Bund, regulado en el artículo 85 párr. 4 de la Ley Fundamental, que permite el amplio control de la ejecución también a su finalidad y oportunidad. Para este fin, el Gobierno Federal puede exigir informes y presentación de expedientes, y también puede enviar comisionados a todas las autoridades.

cc) *Financiación.*

La consideración de la administración por delegación de la Federación como “cosa intermedia” entre la administración propia del Land y la administración propiamente federal, se subraya aún más en las disposiciones sobre las financiaciones de este tipo de funciones: según la norma competente de la Ley Fundamental, siempre que los Länder actúen por encargo del Bund, éste corre con los gastos resultantes (art. 104.a párr. 2, Ley Fundamental). Esto, sin embargo, sólo es válido para los gastos propiamente “funcionales” que se deriven de las actuaciones para la realización de la administración por delegación, es decir aquellos gastos que estén en inmediata relación con el propio cumplimiento de las respectivas funciones administrativas. Para los gastos de administración que sean gastos del mantenimiento y funcionamiento del aparato administrativo, se mantiene el principio de conexión entre funciones y gastos —con la consecuencia de que tienen que ser pagados por los Länder, incluso en el caso de administración por delegación del Bund (art. 104.a párr. 5, Ley Fundamental)²².

c) **Primeros resultados.**

Como resultado provisional queda claro que el ordenamiento federativo de la Ley Fundamental le asigna a los Länder la “parte del león” en lo que se refiere a la ejecución de las leyes federales y al dominio de los asuntos administrativos libres de legislación, haciendo depender la influencia del Bund de presupuestos detalladamente establecidos. El ámbito de ejecución propia de las leyes federales por el Land hay que considerarlo como administración de los Länder, al igual que la administración por delegación del Bund, en la cual, sin embargo, los mecanismos de dirección y control se ven reforzados.

²² Para más información sobre la diferenciación de ambos tipos de pagos: *Th. Maunz*, en: *Maunz-Dürig*, “Kommentar zum Grundgesetz”, Art. 104.a acotaciones núm. 61 y ss.

3. *Administración propia de la Federación.*

Bajo la idea general de "Administración propia del Bund" hay que examinar desde ahora la ejecución de los deberes administrativos a través de órganos, autoridades e instituciones bajo la responsabilidad exclusiva de la propia Federación, dígase Administración Federal en el sentido literal²³. La sistemática comprendida en las normas constitucionales competentes, primeramente contenidos en los artículos 86 y ss de la Ley Fundamental, no es fácil de comprender. Esto es, entre otras cosas, -debido al hecho de que las mencionadas normas, especialmente el citado artículo 86 de la Ley Fundamental, contienen -además de las regulaciones de la relaciones Bund-Länder- también enumeradas atribuciones acerca del poder organizativo del propio Bund, mas exactamente del reparto de competencias entre órganos federales (especialmente del Gobierno Federal y del Parlamento Federal).

Existen dudas en cuanto a la justificación de la administración federal en el ámbito de administración libre de legislación y relativo a las en este contexto admisibles formas de actuación que yo sólo tengo tiempo de tocar con brevedad.

Según el esquema principal de los artículos 30 y 83 de la Ley Fundamental sobre el reparto de competencias administrativas entre el Bund y los Länder, las leyes federales sólo se pueden ejecutar a través del Bund, cuando la Ley Fundamental lo prevea o permita expresamente. Desde luego, la Administración federal es, del mismo modo como la administración por delegación del Bund por parte de los Länder, sólo un "tipo de administración prevista enumerativamente"²⁴.

a) **Tipo de administración especificado sobre todo en los artículos 86 y ss de la Ley Fundamental.**

Las normas reguladoras de la administración propia del Bund se encuentran primeramente en los artículos 86 y 87 de la Ley Fundamental y -además- en la parte del derecho constitucional-financiero (art. 108, párr. 1)

²³ Más detalladamente al respecto véase sobre todo A. Dittmann, "Die Bundesverwaltung", 1983.

²⁴ Véase K. Stern, obra citada, pág. 816.

así como en las disposiciones transitorias y finales (art. 120.a) de la Ley Fundamental. El conjunto de estas prescripciones muestra algunas importantes diferencias fundamentales, que a continuación se esbozan en forma breve.

aa) *Administración federal obligatoria, facultativa y solicitada.*

Así como en el ámbito de la administración de los Länder por delegación del Bund hay que distinguir primeramente el grado de obligación de la administración federal. Puede ser determinada de una forma obligatoria por medio de la propia Ley Fundamental, pero también, en base a una autorización de la misma, se puede prever como facultativa a través de una ley federal, precisando para ello, según la correspondiente norma competencial, casi siempre de la aprobación del Consejo Federal. Finalmente, la administración federal en esporádicos casos también puede ser solicitada por parte de un Land, tal como prevé el artículo 90, párrafo 3 de la Ley Fundamental para la administración de autopistas y de carreteras federales.

bb) *Administración federal de forma mediata y inmediata.*

Luego hay que diferenciar las posibles formas organizativas de la administración federal. La Ley Fundamental, en su artículo 86, párrafo 1, menciona concretamente dos modalidades:

(1) Administración federal *de forma inmediata* a través de la "administración propia del Bund": Se trata de propias autoridades de la Federación, bien sea en forma de administración centralizada (como en el caso del Tribunal de Cuentas Federal), bien sea en forma de una organización administrativa jerarquizada (como en el caso de la administración militar, art. 87.b de la Ley Fundamental).

(2) Administración federal *de forma mediata*, a través de personas jurídico-públicas independientes, es decir, corporaciones, institutos y fundaciones del derecho público. El artículo 88 de la Ley Fundamental establece como obligatoria esta forma de administración para el banco central ("Bundesbank").

cc) *Otras formas de organización.*

Otras formas organizativas de la administración federal, tal y como han sido desarrolladas por la práctica estatal, no son expresamente establecidas en la Ley Fundamental. Entre ellas se encuentran sobre todo los institutos dependientes y simples delegaciones de la Administración federal, especialmente el aprovechamiento de las formas de organización jurídico-privada, como la Sociedad Anónima (“Aktiengesellschaft”) o la Sociedad de Responsabilidad Limitada (“GmbH”) –como indicios del derecho constitucional pueden servir al menos el artículo 110, párrafo 1 y el artículo 135, párrafo 6 de la Ley Fundamental, donde se habla de empresas federales o bien de participaciones a empresas privadas– así como la cooperación con personas o empresas privadas en el cumplimiento de los deberes de la Administración pública, como por ejemplo la dotación de particulares con funciones o capacidades públicas (“Beleihung”).

El dictamen jurídico constitucional de tales formas complementarias de actuación debe orientarse, en cada caso particular, a que –primero– en realidad existe la competencia administrativa necesaria según los artículos 30, 83 y ss de la Ley Fundamental, y a que –segundo– la respectiva forma de organización se ajusta a las prescripciones de organización administrativa de la Ley Fundamental. Esta última cuestión depende decisivamente de si la norma constitucional competente tiene un carácter exhaustivo, lo que a menudo no es fácil de averiguar.

b) Intentos de tipificación relativo a las materias de la administración propia de la Federación.

El artículo 86 de la Ley Fundamental se refiere además en primer lugar al reparto del poder organizativo entre los órganos federales, especialmente entre el Gobierno Federal y el Parlamento, lo que para nosotros en este contexto no tiene interés.

En relación con las materias de la administración federal, tal y como son enumeradas especialmente en el artículo 87, hay que distinguir entre esas materias que

ya están precisamente establecidos en la propia Ley Fundamental, y aquellas que requieren una más detallada regulación de normativa legal del Bund, dada su carácter facultativo.

aa) *Administración federal en base a prescripciones constitucionales obligatorias.*

(1) La administración propia del Bund con estructuras de "administración periférica" propias está prescrita como *obligatoria* en el artículo 87 párrafo 1, *frase 1* de la Ley Fundamental, para:

- La administración de los asuntos exteriores.
- La administración federal de hacienda (con las excepciones especificadas en el artículo 108 de la Ley Fundamental).
- Los ferrocarriles federales.
- El correo federal.
- La administración de las vías navegables federales y la navegación (en conformidad con lo dispuesto en el art. 89 de la Ley Fundamental).

Y en los artículos 87.b párrafo 1 y 87.d párrafo 1 de la Ley Fundamental:

- La administración militar.
- La administración de la navegación aérea (con las posibilidades de modificación establecidas en el artículo 87.d párrafo 2 de la Ley Fundamental).

En estas materias existe una administración escalonada de autoridades federales a nivel nacional, regional y local. Dada la exhaustiva adjudicación de los correspondientes competencias al Bund, aquí carece de importancia si la administración en los mencionados campos de actuación se realiza mediante la ejecución de disposiciones legales, o si, por el contrario, tiene lugar en un campo libre de legislación.

Esta sistemática, como dentro de un momento explicaré, ha adquirido una variación notable a través de la reciente modificación del artículo 87.d párrafo 1 de la Ley Fundamental, quien autoriza, a partir de ahora, también la introducción legal de formas de organización del derecho privado en el ámbito de la administración de la navegación aérea²⁵.

²⁵ Véase la Ley de modificación de la Ley Fundamental ("Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes"), del 14 de julio de 1992 (Boletín de Legislación Federal - BGBl. I pág. 1254).

(2) Administración federal en forma de corporaciones *inmediatas*, es decir, de corporaciones jurídico públicas directamente dependientes del Bund, se prevé según el artículo 87, párrafo 2 de la Ley Fundamental, para la organización de aquellos *instituciones de Seguro Social* cuyo territorio de actuación se extienda más allá de los límites de un Land.

bb) *Administración federal facultativa en base a autorizaciones especiales.*

Además y en base a explícitas autorizaciones otorgados por la Ley Fundamental, el Bund puede –de forma facultativa– instituir formas adicionales de administración federal. Entre los casos especificados explícitamente por la Constitución se encuentran:

— La institución de las autoridades del denominado “Bundesgrenzschutz”, que constituye una forma de policía nacional competente para la vigilancia de las fronteras exteriores (a parte de las propias administraciones policiales de los Länder, que tienen principalmente la competencia exclusiva en esta materia), según el artículo 87, párrafo 1 frase 2 de la Ley Fundamental, así como, de acuerdo con la misma norma constitucional,

— las autoridades centrales (“Zentralstellen”) para determinados asuntos policiales y para fines de la protección de la Constitución (“Verfassungsschutz”). El término “autoridad central” prohíbe una propia organización “periférica” o escalonada; sólo se admiten instituciones “centrales”, es decir, con competencia de actuación en todo el territorio nacional. A esta categoría corresponden, por ejemplo, el denominado “Bundeskriminalamt”²⁶ (oficina federal para la lucha contra determinados tipos de crímenes) y la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (“Bundesamt für Verfassungsschutz”²⁷).

cc) *La cláusula general del artículo 87, párrafo 3 de la Ley Fundamental.*

El artículo 87, párrafo 3 de la Ley Fundamental contiene una cláusula general que otorga al Bund poder para realizar actividades administrativas adicionales, es decir, más allá de los campos ya mencionados. De esta autorización se ha hecho uso en múltiples ocasiones²⁸.

²⁶ Compárese “Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamt)”, del 8 de marzo 1951 (BGBl. I pág. 165) en la versión vigente del 28 de junio de 1973 (BGBl. I pág. 704).

²⁷ Compárese 2 de la Ley sobre la Protección de la Constitución (“Bundesverfassungsschutzgesetz”), del 20 de diciembre de 1990 (BGBl. I pág. 2954).

²⁸ Véanse las referencias en: K. Stern, obra citada, pág. 828.

(1) Primeramente se trata de la primera frase del artículo 87, párrafo 3 de la Ley Fundamental, que contiene la facultad complementaria (“además”) concedida al Bund por la que éste puede, en determinadas materias de su competencia legislativa, mediante una ley federal, crear autoridades superiores federales autónomas (por ejemplo: Oficina Federal de Protección contra las radiaciones; Oficina Federal de la Salud; Oficina Federal de Medio Ambiente), así como crear nuevas corporaciones e instituciones inmediatas, es decir, corporaciones e instituciones de derecho público y directamente dependientes de la Federación a nivel nacional (“Facultativa Administración federal mediata”), como por ejemplo la denominada “Kreditanstalt für Wiederaufbau” (Instituto de Crédito para Reconstrucción) o la Oficina Federal “Technisches Hilfswerkn. Únicamente decisiva es, en este contexto, la existencia de una competencia legislativa del Bund en las respectivas materias, independientemente de que el Bund ya haya hecho o no en realidad uso de esa capacidad, y sin tener que diferenciar la forma y la posible densidad reguladora de su competencia legislativa. Como base de legitimación hay que tomar en consideración, además, también una serie de competencias legislativas “no escritas”, como han sido desarrolladas (por parte de la jurisdicción constitucional) al amparo de los artículos 70 y ss de la Ley Fundamental. Las autoridades federales deben ser, por encima de eso, adecuadas para el desempeño de las respectivas funciones; a parte de eso no hace falta la comprobación de una exigencia especial²⁹. Por cierto: Del paralelismo contenido en el artículo 87, párrafo 1, primera frase, de la Ley Fundamental, entre corporaciones u instituciones y las autoridades superiores federales autónomas, resulta una cierta restricción también en lo que concierne a la administración mediata del Bund, en cuanto tales instituciones administrativas no estén destinados a actuar a todo el nivel nacional³⁰.

En el ámbito de utilización del artículo 87, párrafo 3 de la Ley Fundamental cae una gran parte de las autoridades centrales creadas en el pasado por el legislador federal, cuya constitucionalidad tenía que ser verificada aisladamente por el Tribunal Constitucional Federal —como ocurría en los casos, por ejemplo, de la denomina-

²⁹ Compárese BVerfGE 14, 197 (211, 213 y s).

³⁰ Compárese *Th. Maunz*, en: *Maunz-Dürig*, obra citada. Art. 87 acotación núm. 84 c; *A. Dittmann*, obra citada, pág. 253.

da “Oficina Federal verificadora de los Escritos que pueden perjudicar a la juventud” (“Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften”)³¹ y de la “Oficina Federal para el Control del Sector de Crédito” (“Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen”)³².

(2) La *segunda* frase del artículo 87, párrafo 3 de la Ley Fundamental le permite al Bund el establecimiento de propias autoridades medias y subalternas, cuando “en materias de su competencia legislativa nacen *nuevas tareas* para la Federación”, lo que debe ser interpretado restrictivamente debido a la amplitud de esta norma constitucional: “Nueva” es una tarea sólo cuando aparece por primera vez o cuando por su importancia se presenta como una función que debe ser atendida por el Estado global³³ Para establecer autoridades medias y subalternas en estas situaciones tiene que existir además una “necesidad urgente”, que sólo se puede aceptar cuando objetivamente hay importantes intereses públicos para atender esta función no sólo bajo dirección federal sino precisamente a través de autoridades medias y subalternas del Bund³⁴. Además, la creación de la administración federal está unida aquí a la aprobación del Consejo Federal y a una mayoría cualificada en el Parlamento (mayoría de los miembros legales).

dd) *Otras facultades de estructuración administrativa del Bund?*

En la actualidad, cada día hay mayores controversias en torno a la pregunta de si la Federación puede crear otras nuevas oficinas de administración federal por encima de la explícitas competencias administrativas descritas hasta ahora. El motivo de esta discusión es el gran número de organizaciones federales creadas independientemente de las disposiciones legales y que operan por tanto en una “zona gris” del derecho constitucional, como por ejemplo, instituciones culturales y científicas, especialmente las que tienen formas de organización y de actuación de derecho privado.

Aquí hay que señalar:

— El límite extremo de cada actividad administrativa de la Federación, le forma su competencia legislativa³⁵.

— En estrechas condiciones, el Bund puede recurrir

³¹ Véase BVerfGE 31, 113 y ss.

³² Véase BVerfGE 14, 197 y ss.

³³ K. Stern, obra citada, pág. 827.

³⁴ Ibid.

³⁵ Véanse sentencias del Tribunal Constitucional Federal, BVerfGE 12, 205 (229) y 78, 374 (386).

también a las llamadas competencias legislativas “no escritas”. Los criterios de “conexión de materias” (“Sachzusammenhang”) o de “competencia anexa” (“Annexkompetenz”) son tanto allí como aquí relevantes³⁶. Una forma especial de la competencia administrativa del Bund no escrita la constituye el punto de vista de la apremiante “superregionalidad” (“Überregionalität”), y que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, tiene relevancia siempre cuando la actividad se extiende necesariamente a todo el territorio nacional, o afecta a aspectos internacionales, por lo que no puede ser ejecutada de forma efectiva sólo por un Land³⁷.

Por lo tanto, la delimitación exacta de la propia competencia administrativa del Bund ofrece considerables dificultades en el ámbito, por ejemplo, de *Fomento del Deporte*, lo que, dada su estrecha relación con el fomento de la cultura, debería competir en principio a los Länder, y en muchos aspectos también es ejercido por estos³⁸.

A menudo tampoco es fácil enjuiciar la legalidad de algunos tipos de organización concretos de la administración federal. Se dan cuestiones especialmente delicadas en relación con la privatización de las funciones administrativas que originariamente eran llevadas a cabo a través de formas administrativas clásicas. A este respecto, lo primero que surge es el problema de si el Bund, en los ámbitos en los que la Ley Fundamental obliga a tener determinados tipos de autoridades, puede en estos casos servirse de particulares para el cumplimiento de esas funciones, o si puede privatizar formal o materialmente los ámbitos correspondientes total o parcialmente. Así, se dispute la compatibilidad con el derecho constitucional de una más intensa privatización del correo federal (“Bundespost”) o de los ferrocarriles federales (“Bundesbahn”)³⁹.

También se discute fuertemente la cuestión clave de hasta que punto es constitucional una “huida” de la Federación a las formas organizativas de personas jurídicas del derecho privado⁴⁰.

En estos dos problemas se basó el debate sobre la privatización de determinadas funciones de la administración del tráfico aéreo que según el artículo 87.d, párrafo 1 de la Ley Fundamental deberían ser llevados a cabo bajo dirección de la Federación –problema que final-

³⁶ Véase al respecto por ejemplo *K. Stern*, obra citada, pág. 783 y s, 829 y s.

³⁷ Compárese al respecto BVerfGE 22, 180 (217).

³⁸ Con más pormenores: *P.J. Tettinger*, “Rechtsprobleme der Subventionierung des Sports”, en la obra, editada del mismo autor, “Subventionierung des Sports”, 1987, pág. 33 (38 y ss).

³⁹ Sobre este tema: *E. Schmidt-Amann/G. Fromm*, “Aufgaben und Organisation der deutschen Bundesbahn in verfassungsgrechtlicher Sicht”, 1986; *F. Rirchhof*, “Tätigkeitsfelder der Deutschen Bundespost POSTBANR”, 1990. Además: *H. Lecheler*, “Der Verpflichtungsgehalt des Art. 87 I 1 GG - Fessel oder Richtschnur für die bundesunmittelbare Verwaltung?”, en: “Neue Verwaltungsrechtszeitschrift” (NVwZ) 1989, pág. 834 y ss.

⁴⁰ Véanse las referencias en: *K. Stern*, obra citada, pág. 831.

mente no pudo ser resuelto sin una modificación de la Constitución. Para darle al Bund la posibilidad de, por una parte, encargar a personas físicas o jurídicas del derecho privado la coordinación de la navegación aérea, y por otra parte, para transferir el control aéreo a una Sociedad de Responsabilidad Limitada ("GmbH") del propio Bund, el legislador federal había decidido una modificación de la Ley del Tráfico Aéreo que posibilitase al Ministro Federal de Tráfico para decretar los correspondientes reglamentos. El Presidente de la República Federal, sin embargo, rechazó la expedición de la correspondiente ley basándose en la afirmación de que la prevista privatización organizativa no sería conforme a lo previsto en el artículo 33, párrafo 4 y en el artículo 87.d, párrafo 1 de la Ley Fundamental⁴¹. El suplemento del artículo 87.d, párrafo 1 de la Ley Fundamental, surgido como consecuencia de esto, consiguió la deseada clarificación (por lo menos para este sector administrativo). La segunda frase añadida a esta disposición reza como sigue:

"Una ley federal determinará la forma del derecho público o privado de la organización administrativa"⁴².

Por lo demás, el Tribunal Constitucional Federal realmente otorgó a la Federación un considerable *margen de libre estructuración administrativa*⁴³.

De esta manera no se puede excluir a priori la administración en formas del derecho privado en los demás campos de actuación.

4. *Formas de administración cooperativa.*

Para completar este "tour d'horizon" permítanme que les haga algunas observaciones sobre las formas de administración cooperativa.

a) **La prohibición de principio de la "administración mixta".**

El sistema de distribución de competencias de la Ley Fundamental está basado en la máxima de la distribución exclusiva de competencias: El Bund y los Lander tienen que ser competentes independientemente uno del otro; en principio no hay duplicidad de competencias⁴⁴.

⁴¹ Compárese "Bulletin der Bundesregierung, núm. 8/91 del 26 de enero de 1991, pág. 46.

⁴² Véase la Ley de modificación de la Ley Fundamental ("Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes"), del 14 de julio de 1992 (BGBl. I pág. 1254); véase también la "Décima Ley de modificación de la Ley del Tráfico Aéreo" ("Zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes"), del 23 de julio 1992 (BGBl. I pág. 1370), que recientemente ha sido aprobada nuevamente por consecuencia de la modificación de la Constitución.

⁴³ Vgl. BVerfGE 63, 1 (34, 41).

⁴⁴ Véanse sentencias del Tribunal Constitucional Federal, BVerfGE 61, 149 (204) y 67, 299 (321).

En determinados casos concretos, sin embargo, la delimitación entre administración mixta ilícita y algunas formas de cooperación lícitas presenta dificultades. Esto lo muestra, por ejemplo, el caso tratado por el Tribunal Constitucional Federal, y finalmente considerado compatible con la Constitución, sobre el “encargo” de una corporación de un Land con la gerencia de un centro de Seguridad Social del Bund⁴⁵.

b) “Tareas comunitarias” según los artículos 91.a y 91.b de la Ley Fundamental.

Según lo dicho, en realidad también es fundamentalmente ilícita cualquier forma de la llamada “administración de fondos”. Bajo este concepto se entienden las asignaciones financieras, reservadas para determinados fines especiales, dadas por la Federación para ejecutar tareas administrativas de los Lander, que aseguran, naturalmente, al Bund un alto grado de influencia. Este tipo de administración que encontrábamos muy a menudo antes de la reforma financiera del año 1969, ha sido delimitada en la actualidad en los artículos 91.a, 91.b y 104.a de la Ley Fundamental a unos pocos casos de ayudas financieras “lícitas”⁴⁶. Entre ellas hay que destacar las “tareas comunitarias” según el artículo 91.a de la Ley Fundamental. Para funciones más detalladamente determinadas, como en concreto para la ampliación o construcción de universidades, la mejora de la estructura económica regional, de la estructura agraria, y de la protección de las costas, es aplicable la forma lícita de “co-administración”, siempre y cuando ésta sea “de importancia para la colectividad” y “se requiera la cooperación de la Federación para mejorar las condiciones de vida”.

Del texto de la Ley Fundamental, sin embargo, se desprende claramente que se trata tanto ahora que antes, de “tareas incumbentes a los Lander”.

c) Otras posibles formas de “federalismo cooperativo”.

Bajo el llamativo concepto general de “federalismo cooperativo” se pueden englobar muchas otras formas

⁴⁵ Véase BVerfGE 63, 1 (37 y ss).

⁴⁶ Véase K. Stern, obra citada, pág. 834 y ss.

de cooperación entre la Federación y los Lander, cosa que es políticamente y constitucionalmente realmente deseable. Hay que nombrar, en este contexto, diversos organismos consultivos, que suelen operar en base a convenios administrativos, como por ejemplo el *Consejo de Ciencia* ("Wissenschaftsrat"), pero también la *Conferencia permanente de los Ministros de Cultura* ("Standige Konferenz der Kultusminister") y la *Conferencia de los Rectores de las Universidades* ("Hochschulrektorenkonferenz"). Con la introducción del artículo 91.b de la Ley Fundamental se creó una explícita base legal para muchos de esos ámbitos de cooperación que hasta entonces se realizaba únicamente de manera consensual.

El reverso oscuro de la moneda de estas formas cooperativistas⁴⁷ se ve a veces en el peligro de la preformación fáctica del proceso democrático, que interviene en los procedimientos de decisión de los órganos realmente competentes del Bund y de los Lander. Además y conforme con algunos voces, a través de este cooperativismo entre los Lander se puede conseguir una "unificación sobre el más pequeño común denominador", lo que entorpece el limitado experimento a la competición *entre* los Lander⁴⁸ –un fenómeno que se observa, por cierto, también a nivel de la Comunidad Europea.

II. Conflictos constitucionales actuales con motivo del control de la utilización de la energía nuclear.

Si mis explicaciones hasta ahora pueden haber dado la impresión de que la praxis de la distribución de competencias administrativas entre el Bund y los Lander conforman un asunto más o menos libre de conflictos, y que por lo tanto discurre de forma armoniosa, en el sentido de un federalismo cooperativo, es decir de conformidad, tengo que decir que en esta relación armoniosa no deja de haber excepciones. El mejor ejemplo de que el sistema de administración de la Ley Fundamental a veces también presenta un potencial conflictivo, lo ofrecieron recientemente dos procedimientos de conflicto de competencia entre el Bund y los Län-

⁴⁷ Para más detalles sobre estas formas de cooperación "política" véase *K. Stern*, obra citada, pág. 786 y ss; 838 y ss.

⁴⁸ Véase *K. Hesse*, obra citada, pág. 91.

der ante el Tribunal Constitucional Federal, que causaron sensación –también en el campo político– y que se referían al control estatal de la utilización de la energía nuclear y que debatían el poder directivo de la Federación en asuntos de administración por delegación del Bund.

1. *Punto de partida: Instrucciones en asuntos de la administración por delegación del Bund.*

a) En el primer proceso⁴⁹ se trataba de la construcción planificada de una central de energía nuclear del tipo Acaloramiento rápido (“Schneller Brüter”) en el término municipal de Kalkar (Norterrhenania-Westfalia), central que a lo largo de los más de 20 años de planificación ya había sido en varias ocasiones objeto de controversias jurídico-constitucionales⁵⁰. Después de que el Ministro del Land competente para la ejecución de las correspondientes normas federales ya hubiese dado varios permisos parciales para diversos partes de la planta, le entraron dudas, con el accidente del reactor de *Tschernobyl*, sobre el nivel de seguridad de la central nuclear en cuestión que ya estaba en construcción. Consideró que se necesitaba un nuevo dictamen de los especialistas, para hacer depender del mismo su posterior decisión en el procedimiento de autorización. Por su parte, el Ministro Federal de Medio Ambiente competente para cuestiones de derecho nuclear, quien, conforme a otros peritajes nacionales e internacionales, no compartía tales dudas sobre la seguridad, después de infructuosas y largos negociaciones entre los afectados, emitió finalmente una instrucción por la que obligaba al Land –con expresa indicación del opinión divergente del Ministro– por prescindir del nuevo dictamen y obligar a que el procedimiento siguiese su curso normal.

b) Un segundo caso⁵¹ estaba en relación con la negativa del Land Bajo Sajonia frente a una instrucción del Ministerio Federal del Medio Ambiente de llevar a cabo un procedimiento de planificación de derecho nuclear para convertir una antigua mina de mineral de hierro en un cementerio de residuos ligeramente radioac-

⁴⁹ Véase BVerfGE 81, 310 y ss – Sentencia del 20 de mayo de 1990.

⁵⁰ Véase BVerfGE 49, 89 y ss – En esta sentencia desarrolló el Tribunal Constitucional Federal su posición hacia la llamada “reserva parlamentaria” en lo que se refiere a decisiones fundamentales con amplio efectos sobre la población y en conexión con la resolución de problemas del derecho de seguridad técnica (aquí: del derecho nuclear).

⁵¹ Véase BVerfGE 84, 25 y ss – Sentencia del 10 de abril de 1991.

tivos. El Land se negó a cumplir esta instrucción basándose, entre otras cosas, en que antes había tenido que ser comprobada la compatibilidad del proyecto con otras disposiciones, sobre todo con las del derecho ambiental. A diferencia del primer caso, aquí fue el Gobierno Federal quien, para imponer su criterio, tomó el camino del Tribunal Constitucional federal.

2. *Las Sentencias del Tribunal Constitucional Federal del 20 de mayo de 1990 y del 10 de abril de 1991.*

Ambos procesos ante el Tribunal Constitucional Federal hay que verlos con un multicolor fondo de posiciones políticas del Gobierno Federal y de los Länder, algunos entre ellos abogando por un abandono de la energía nuclear. El Tribunal Constitucional alemán aprovechó la ocasión en las dos sentencias de 20 de mayo de 1990 y de 10 de abril de 1991, para examinar detenidamente los presupuestos del poder directivo del Bund el ámbito de la administración por delegación.

El Tribunal no desaprovechó la oportunidad de indicarle claramente a los Länder los límites que tenían impuestos por la Ley Fundamental, sin emplear para ello un tono unitarista. A continuación citaré las principales ideas que llevaron al más alto Tribunal alemán a darle la razón en ambos casos a la capacidad directiva del Bund:

“1. En el ámbito de la administración por delegación según el artículo 85 de la Ley Fundamental, las competencias están distribuidas de tal forma que al Land le corresponde irrevocablemente la *“competencia de desempeño”* (*“Wahrnehmungszuständigkeit”*), mientras que la *competencia objeto o material* (*“Sachkompetenz”*), le corresponde sólo con la reserva de su utilización por parte del Bund.

2. a) El Land sólo se puede ver dañado en sus derechos por una instrucción del Bund, según el artículo 85, párrafo 3 de la Ley Fundamental, cuando precisamente la utilización de la capacidad directiva infrinja la Constitución.

b) El Land no posee ningún derecho para reclamar frente al Bund, en el sentido de que éste ejerce su capacidad directiva derivada en consonancia con la Constitución de manera legal en cuanto a su contenido, incluso que omite una infracción constitucional, sobre todo una violación de derechos fundamentales. Un límite existe en el caso extremo, cuando una autoridad federal superior competente, despreciando sus deberes de tutela, manda hacer u omitir algo que, con vista a la amenaza general o violación de importantes bienes, que puede llegar a producir, sería absolutamente irresponsable.

3. La instrucción está sujeta al principio de claridad: La autoridad afectada tiene que poder comprobar su sentido objetivo, sirviéndose de las posibilidades de comprensión que tiene a su disposición.

4. Cuando el Bund ejerce su facultad directiva, tiene el deber de tener en cuenta el principio de *comportamiento amable en la Federación* ("Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens"). El Bund tiene en principio –salvo en caso de urgente necesidad– que dar la oportunidad al Land de expresar su opinión, antes de decretar una instrucción, debe reflexionar sobre el punto de vista del Land y darle a entender que el decreto de una instrucción es tenido en cuenta"⁵².

El derecho directivo del Bund en el marco de la administración por delegación, desde luego, no es totalmente ilimitado. Sus límites extremos vienen dadas por el Tribunal Constitucional Federal, recurriendo sobre todo al principio de "comportamiento favorable en la Federación"; principio que más fácilmente puede compararse con el de "solidaridad" de la Constitución española.

Por otra parte, como recalca el Tribunal con insistencia, el Bund no tiene obligación ninguna de tener en cuenta el interés del Land para dictar por si mismo una decisión en el correspondiente asunto⁵³.

Finalmente, según el artículo 85, párrafo 3 de la Ley Fundamental, el Bund puede dictar instrucciones también en aquellos procedimientos administrativos en los que él mismo aparece como solicitante⁵⁴.

⁵² Véase BVerfGE 81, 310 – Tesis 1 al 4.

⁵³ Ibid., pág. 338.

⁵⁴ Véase BVerfGE 84, 25 (32).

III. Resumen y perspectivas.

Estimadas señoras y señores: El esquema de organización de "federalismo de ejecución" del ordenamiento administrativo de la República Federal Alemana puede ser considerado con fundadas razones como uno de aquellos ámbitos del derecho constitucional alemán que cuenta, si se exceptúan algunos puntos aislados, con una mayor y duradera aceptación. Mi exposición de sus líneas directrices principales ha mostrado, así lo espero, que: el peso, en relación con la responsabilidad a la hora de ejecutar las funciones administrativas estatales, está distribuido de tal forma que se respeta la "auto-estatalidad", o bien, la soberanía de los Lander con la mayor amplitud. Al contrario de las centralizadas estructuras administrativas de la administración periférica a las que España está acostumbrada, esto se ve especialmente reflejado en el hecho de que la administración propia de la Federación esté limitada por la Ley Fundamental a determinados ámbitos funcionales, y además en gran parte a autoridades actuando de manera central, por lo que se puede dar una infraestructura administrativa del Bund a nivel regional y local sólo en casos excepcionalmente previstos por la Constitución. Con el importante voto en favor de la competencia ejecutiva de los Länder se estableció a la vez la base para una actividad ejecutiva próxima a los ciudadanos. Esto hace posible que se lleven a cabo normas del legislador federal teniendo en cuenta aspectos específicos regionales y locales, con lo que no sólo se fomenta la –en muchos aspectos estimulante– competencia entre los Länder, sino que precisamente se provoca.

Este sistema, desde el establecimiento de la Ley Fundamental, demostró su poder funcional, incluso reaccionando ante nuevas situaciones. Actualmente está sometido a una gran prueba de confirmación, con los nuevos Länder orientales que están desarrollando un perfil y una conciencia de Land propios.

Para el extraño caso de que exista un conflicto, la Ley Fundamental tiene preparados, como se demostró en los recientes sentencias relativo al control de la utilización de la energía nuclear, una serie de instrumentos de gran eficacia, que sirven para asegurar los intereses naciona-

les y el bienestar de la comunidad. Las fronteras de este tipo de medios de control, que se limitan de forma significativa a la reclamación, a la observación y a la instrucción, pero que no prevén formas de sustitución por parte del Bund, están muy estrechamente limitadas, correspondiendo a la gravedad de la intervención. En general se puede decir, que el modelo alemán de distribución de competencias ejecutivas, que no es de ninguna manera inmóvil sino más bien extremadamente flexible, ha demostrado a lo largo de 40 años su eficacia.

Al debate español sobre la idea de Administración Unica se le podría ofrecer un rico material argumentativo con las estructuras del derecho constitucional alemán y su tratamiento por la jurisprudencia y la doctrina. Una realización de estructuras internas del denominado federalismo de ejecución en la península Ibérica incluso ofrecería la oportunidad de mostrar frente a los ordenamientos administrativos centralizados de Europa otro convincente programa de contraste y establecer así una señal clara para el ulterior proceso de unificación europea.

Muchas gracias por su interés. 

Francisco
Serna
Gómez

Director General de la
Asesoría Jurídica
de la Xunta de Galicia

Administración Única para Galicia: Una propuesta abierta

Jornadas de Estudio sobre "Administración Única"
(Santiago de Compostela, 24 y 25 de septiembre de 1992)

I. Me corresponde el honor de ser el primero en tomar la palabra en estas jornadas, que hoy comienzan, y en las que traemos a discusión un tema del que mucho hemos hablado y oído hablar en los últimos meses, concretamente desde que en marzo del presente año fue planteado por el Presidente de la Xunta de Galicia en el discurso que abrió el Debate sobre el Estado de la Autonomía en el Parlamento Gallego: LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

Pero además del honor, soy consciente de que en estos momentos asumo una importante responsabilidad, no sólo por preceder en el uso de la palabra a tan ilustres conferenciantes (de los que aún tengo todo por aprender), sino porque estoy seguro de lo que de mí se espera oír en esta conferencia no es ni más ni menos que los términos exactos de la propuesta en su día realizada por

el Presidente de la Xunta. Y creo que, efectivamente, ésta es la función que ha de cumplir esta primera ponencia, fundamentalmente para que las que la han de seguir puedan realizarse con una referencia cierta.

Voy a intentar, humildemente, cumplir tal misión, (que bien podría calificarse como de Fuente Originaria de la Propuesta) desde la legitimación que estos momentos me corresponde como representante de una Administración que, consciente del papel que constitucionalmente le corresponde cumplir, intenta utilizar todos los mecanismos que la propia Constitución contiene para la mejor consecución del interés general.

II. Quizá la primera cuestión que se debe abordar sea una simple cuestión de concepto: Me refiero al propio concepto utilizado para definir nuestra propuesta: ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

Desde un punto de vista estrictamente conceptual puede discutirse el acierto de la expresión utilizada, así como la conveniencia de su sustitución por otra que pudiera considerarse más acertada, como ADMINISTRACIÓN INTEGRADA, ADMINISTRACIÓN ORDINARIA o incluso ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL TERRITORIO. Seguramente si hubiésemos omitido el calificación de "ÚNICA", hubiéramos conseguido como efecto inmediato evitar el desasosiego que la propuesta ha producido en aquellos que, al analizarla, descubrían que no era precisamente la suya. En cualquier caso, se trata simplemente de una cuestión puramente semántica, a la que no creo que debamos dar mayor importancia, ya que lo verdaderamente relevante va a ser, sin duda, el contenido y alcance de la misma. Si nos ponemos de acuerdo sobre este contenido, por nuestra parte no habrá inconveniente en redefinir la propuesta, aunque eso sí, de nuevo desde un punto de vista estrictamente conceptual, y a los nuevos efectos de una mayor pureza semántica.

En cualquier caso, si todos Vds. me lo permiten, voy a seguir con la expresión que hasta la fecha he venido utilizando, no por miedo, como acabo de señalar, a un cambio conceptual, sino por no dejar a estas Jornadas sin título desde su comienzo.

III. Como sin duda Vds. pueden imaginar, la propuesta de Administración Única no surge porque sí, –no es su génesis un acto de “generación espontánea”– ni tampoco es consecuencia de ningún impulso político de ir por delante o “más allá” de situaciones o estados conocidos. Surge, no sin reflexión, de una concreta experiencia de administración territorial tras la cual no es difícil alcanzar la convicción de la necesidad de que el complejo sistema de relaciones entre las distintas Administraciones que confluyen en el Estado Español, evolucione en búsqueda de su propia lógica, en el sentido de configurar a la Administración propia de cada Comunidad Autónoma como la Administración ordinaria, o la única Administración en su espacio físico o territorio propio.

La apreciación de tal necesidad tampoco es nueva ya que es de sobra conocido como tras la promulgación de la Constitución de 1978, muchos fueron los autores que con ocasión del estudio y análisis de la nueva ordenación territorial del Estado pusieron reiteradamente de manifiesto la necesidad de adaptar el modelo de Administración hasta entonces conocido a las exigencias impuestas por el nuevo modelo de Estado instaurado.

Aunque para alguno de los presentes sea ya una cita conocida, permítanme que les recuerde lo que en el año 1982 decía el Prof. Muñoz Machado: “... es cierto que la Administración es una criatura delicada que hay que tratar con tiento, pero no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado. Son varios los intentos de ocultar el cadáver, aludiendo a la perpetuidad de las instituciones. La nuestra de hoy es una ocasión histórica que requiere planteamientos firmes”.

Diez años ya se ha demorado esta gran reforma, y eso que oportunidades ha habido, alguna de ellas bien recientes (en estos momentos se encuentra en trámite parlamentario en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común en el que la definición del verdadero modelo de Administración vuelve a olvidarse). Por

eso creo que, como ya manifesté en alguna oportunidad anterior a ésta, lo que una vez se reconoció como “ocasión histórica”, puede ser hoy una necesidad cuya respuesta difícilmente puede seguir demorándose. También en 1982 Muñoz Machado decía que “Las Administraciones Públicas son la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público, y es claro que en acertar en su correcta articulación se juega el sistema de autonomías su propio prestigio”.

Permítanme en este momento inicial de la exposición una última reflexión, sobre la que sin duda luego volveremos: es la referente al perfecto encaje constitucional de la propuesta. Debo afirmar aquí con rotundidad que el modelo de Administración que propugnamos no va ni un milímetro más allá de los propios límites constitucionales y que no se utilizarán, como veremos, más referencias que las que la propia Constitución nos da. No pretendemos, por tanto, y nunca nos lo planteamos, cuestionar el Modelo de Estado previsto en la Constitución, ni alterar, en absoluto, el reparto competencial en ella previsto. Se trata, pura y simplemente de definir todos los instrumentos que permitan la plena efectividad de aquel modelo (de Estado) desde el punto de vista de la función administrativa.

En definitiva, nuestra propuesta no lo es de REFUNDACIÓN, sino pura y simplemente de DEFINICIÓN.

IV. Alcance y contenido de la propuesta.

Tras la Constitución de 1978, el modelo de Estado queda configurado de manera que poco o nada tiene que ver con el modelo anterior. Podríamos traer aquí a debate si este nuevo modelo de Estado queda en la propia Constitución definitivamente definido, o tan sólo esbozado (más o menos difusamente). Yo puedo estar de acuerdo con aquellos que dicen que con el Título VIII de la Constitución en la mano el Estado Español podía haber llegado a ser cualquier cosa (en su estructura territorial), y también con los que afirman que tanto los perfiles de organización territorial que la Constitución apunta, así como, sobre todo, la voluntad del constituyente abocaban al modelo por el que se ha optado, pa-

rece que definitivamente. Incluso también pudo estar de acuerdo con los que afirman que, aún hoy, el modelo de Estado sigue estando indefinido (siendo esta indefinición el origen de los desajustes e insatisfacciones que se origina en las relaciones de los distintos centros de poder), por lo que cualquier esfuerzo en tal sentido siempre será bienvenido (y es lógico suponer que entonces también lo sea nuestra propuesta).

Pero sin duda, sobre lo que no hay posibilidad alguna de discusión es acerca de lo que el Estado, después de la Constitución, ha dejado de ser. Efectivamente, frente a un Estado centralista y unitario, hoy debemos hablar de un Estado plural y complejo, compuesto por diversos centros de poder y decisión política que coexisten con el propio Estado dentro del territorio de éste. Estos centros de poder y decisión política no son otros que las Comunidades Autónomas, que, dotadas de **autonomía**, van a funcionar, dentro del Estado en su conjunto, como un “todo”, como una **unidad**. Es por esto por lo que las Comunidades Autónomas en ningún caso van a poder ser consideradas como algo distinto o ajeno al propio Estado, sino que, por ser precisamente partes integrantes del mismo, son asimismo Estado, correspondiéndoles participar en las funciones que al propio Estado corresponden, y por ende, incluso en la formación de la voluntad estatal.

Pero no vamos a plantear aquí cuales han de ser las vías o mecanismos que posibiliten la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal (cuestión ésta que no está muy lejos, y a la que sin duda habrá que llegar), sino pura y simplemente, cual ha de ser el modelo de organización administrativa que mejor ha de servir a la nueva función del Estado, o mejor, a la función que las Comunidades Autónomas deben desempeñar por imperativo constitucional, dentro del nuevo modelo de Estado.

Parece obvio, y difícilmente rebatible, que el esquema de administración pública conocido al tiempo de ser promulgada la Constitución, difícilmente va a ser el instrumento válido para llevar a efecto, hasta donde la propia Constitución demanda, las funciones de un nuevo Estado **políticamente descentralizado**. En este senti-

do, y en línea con lo que ya más arriba señalé, si bien es cierto que en los años de andadura constitucional se ha avanzado y se sigue avanzando en la consolidación de la descentralización política que supone nuestro "Estado de Autonomías", también lo es que poco o nada se ha avanzado, como hubiera sido lo lógico, en la configuración del nuevo esquema o modelo de relación entre las distintas Administraciones que confluyen en los territorios autonómicos.

En contra de lo que parecía demandar la nueva estructura territorial del Estado, hemos sido testigos de la aparición de nuevas organizaciones administrativas complejas (y complejas no por capricho sino porque compleja es la función que constitucional y estatutariamente corresponde a las Comunidades Autónomas), que lejos de suplir, en aras de una mayor eficacia en la gestión, al aparato administrativo del Estado en el territorio, ha venido pura y simplemente a superponerse con el mismo. Y hoy seguimos siendo testigos de como a la vez que aumenta la presencia administrativa de las Comunidades Autónomas en su territorio (consecuencia inevitable del aumento y consolidación de su ámbito competencial propio y de la propia madurez del sistema) se mantiene, e incluso se incrementa la **presencia** administrativa del Estado en el mismo territorio (siendo lo cierto que el Estado se ha descargado de importantes competencias cuya ejecución y gestión ha pasado ya a manos de las Comunidades Autónomas), circunstancia difícilmente explicable con criterios estrictamente jurídico-constitucionales. (A este respecto pueden citarse ejemplos tan notables como el del Ministerio de Cultura, que aún a pesar de tener transferidas la mayor parte de sus competencias, tiene hoy prácticamente el doble de Direcciones Generales que hace diez años. Y sin olvidar la existencia de un Ministerio de Asuntos Sociales, cuyas competencias, son hoy de las Comunidades Autónomas, en una especie de intento de justificar al Estado por su mera presencia, a toda costa, en el territorio, ¿o es que los servicios sociales que pudieran prestar las Comunidades Autónomas con los recursos adecuados, que hoy retiene el Estado, supondrían una satisfacción del interés general de menor grado que la que alcanza hoy la duplicidad de servicios?).

Es decir, mientras que las Comunidades Autónomas han tenido que improvisar y poner en marcha su propia organización administrativa, y han ido avanzando con lentitud y gran dificultad por el camino de la tarea administrativa hasta que, por fin, van alcanzando niveles de organización propios de auténtica administración general, el Estado sigue manteniendo y también consolidando su propia organización administrativa periférica, lo que no ha traído por consecuencia sino la duplicidad de niveles de administración, la densificación de instancias burocráticas, el incremento de costes, y en definitiva, una merma importante en la eficacia de la gestión.

Y es en el intento de superar estas consecuencias en el que se encuadra nuestra propuesta, ya que vuelvo a estar de acuerdo con los que piensan que es justamente en el terreno de la eficacia en la gestión, de la cercanía en la atención de las necesidades, donde las Comunidades Autónomas deben ganar su prestigio y su arraigo, y donde, sin duda, resultan insustituibles (García de Enterría).

Antes de pasar a enunciar los términos exactos de nuestra propuesta, déjenme que les de una pista. Observen que el artículo 103.1 de la Constitución se refiere a la "Administración Pública" en singular, y no a las "Administraciones Públicas". Según mi opinión, esta cita constitucional quiere decir sobre todo una cosa: para la propia Constitución, más importante que pre-determinar un **concreto modelo de relación entre las distintas Administraciones** que confluyen en el territorio del Estado, es salvaguardar, (por la vía de la enunciación de principios de actuación) el correcto cumplimiento de la función administrativa en su conjunto, por lo que el modelo de relación será tanto más válido cuanto más se asegure el cumplimiento de dicha función. Y partiendo de la anterior premisa, si las Comunidades Autónomas deben dotarse de su propia organización administrativa configurada con todos los atributos y medios que le hayan de permitir el exacto cumplimiento de la función administrativa que se deriva de su ámbito competencial, no puede ser –si no queremos invertir los principios del 103.1. C.E.– para que estas nuevas organizaciones administrativas de base territorial actúen

en paralelo con la propia organización administrativa estatal existente en el territorio, sino para que aquellas asuman (hasta los límites que luego veremos) el conjunto de la actuación administrativa en dicho territorio, y no por capricho o conveniencia, sino porque han de ser las que estén en mejores condiciones de hacerlo (principio de subsidiariedad).

Es aquí donde deben centrarse los términos de nuestro debate, ya que éste es el núcleo esencial de nuestra propuesta. Y ya que hablamos de debate sí querría precisar, en línea con lo que se acaba de decir que no se trata de optar entre una Administración periférica estatal o una Administración Autonómica, sino en decidir, con la referencia puesta en el art. 103.1 C.E., **qué dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir –por imperativo constitucional– con la Administración autonómica asentada en el mismo territorio. Es decir ¿sirve mejor a los principios del 103.1 C.E. una única instancia administrativa de ejecución (fundamentalmente la autonómica), o es necesario garantizar doblemente el cumplimiento de tales principios con dos administraciones actuando en paralelo en el mismo territorio?**

V Concentrados los términos de nuestra propuesta, parece necesario abordar ahora el estudio de su apoyatura y encaje constitucional.

1.– En primer lugar una breve referencia al artículo 149.1 C.E. Estoy seguro que de este precepto constitucional vamos a oír hablar a continuación ya que es un artículo sin duda importante para la cuestión que hoy nos tiene aquí. A mí me importa ahora retener sólo un dato que considero importante: nuestra propuesta no podría considerarse aceptable si la Constitución determinara un esquema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que impidiera la interferencia recíproca en el ejercicio de competencias ajenas, de modo que quien tuviera la competencia sustantiva (normativa) tendría también inexcusablemente la competencia ejecutiva, sin posibilidad de que en esta función de ejecución pudiera intervenir instancia administrativa distinta.

Sin embargo no es ésta la solución por la que opta la C.E., toda vez que son muchos los supuestos en los que el 149.1 reconoce a las Comunidades Autónomas competencia ejecutiva respecto de competencias legislativas estatales.

2.— Pero no es sólo el art. 149.1 C.E. el que permite la “entrada” de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función ejecutiva en competencias sustantivas del Estado, sino que en la propia C.E. encontramos más ejemplos al respecto.

Así, por ejemplo el art. 156.2 posibilita que las Comunidades Autónomas actúen como delegadas o colaboradoras del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios, precepto que parece que no cabe duda responde a la idea de que pueden ser las Comunidades Autónomas las que estén en mejores condiciones de ejecutar tal función; y sobre todo el art. 150.2 —sobre el que luego volveremos con mucho más detenimiento— que permite al Estado encomendar a las Comunidades Autónomas funciones ejecutivas propias, posibilidad que debe entenderse como la manifestación de la voluntad del constituyente de articular de modo flexible la relación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3.— También debemos comentar aquí todo precepto constitucional que nos ha de arrojar luz. Me refiero al art. 154 que, teniendo en cuenta de lo que venimos hablando, aparece como una auténtica tentación para justificar la necesidad, por imperativo constitucional, de mantener en toda su extensión el aparato administrativo del Estado en los distintos territorios autonómicos.

A este respecto cabe señalar:

— El artículo 154 se refiere a la Administración periférica del Estado, no de una manera directa sino de una manera referencial, al señalar las funciones del Delegado del Gobierno. Por tanto, ni se predetermina, ni se condiciona cual ha de ser el volumen de la Administración periférica, ni la extensión y alcance de la función ejecutiva estatal. Por ello nuestra propuesta resulta ser perfectamente coherente con dicho precepto, pues como ya se ha dicho, no se pretende la desaparición absoluta de la presencia territorial del Estado, sino únicamente su reducción a sus justos límites.

— Por otro lado, en virtud del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas por vía constitucional y estatutaria, aquel ha perdido una parte muy importante de sus **competencias ejecutivas** que son las que pueden justificar la presencia física de órganos administrativos que asuman tal función. Por ello, la no reducción del volumen de la Administración periférica sólo puede justificarse a través de lo que bien podría denominarse la autoatribución por parte del Estado de competencias ejecutivas ficticias (como ocurre en el caso del Ministerio de Asuntos Sociales), o bien sobredimensionado tanto material como funcionalmente los servicios periféricos correspondientes a funciones ejecutivas que el Estado aún conserva, lo que resulta ser doblemente peligroso, tanto por el coste que ello supone, como porque en la mayoría de los casos justificar la función ejecutiva estatal sólo se puede hacer a costa de las propias competencias de la Comunidad Autónoma.

— Puede intentarse afirmar, cosa que por otro lado ya se ha hecho, que es perfectamente conforme con los principios del art. 103.1 la existencia de una Administración periférica estatal en tanto que sirva al principio de descentralización en igual grado y medida que la correspondiente Administración autonómica.

No podemos aceptar tal afirmación ya que la misma supone la definitiva aceptación de la **duplicidad de administraciones**, lo que, constitucionalmente no encuentra ninguna justificación. La plena efectividad de los principios recogidos en el artículo 103.1 de la C.E., sólo puede conseguirse por referencia a la Administración en su conjunto, ya que la descentralización aparece en este precepto como **principio** y no como una simple técnica de actuación de cada una de las Administraciones confluyentes en el territorio. Por eso, ¿qué argumento constitucional puede esgrimirse para justificar la coexistencia de dos administraciones en el mismo territorio (tan descentralizadas como se quiera), si la Constitución permite e instrumenta que la función ejecutiva sea asumida por una única instancia administrativa que ha de ser aquella que esté en mejores condiciones de hacerlo? ¿Cuál de las dos posibilidades expuestas ha de permitir alcanzar con mayor grado de eficacia el principio de descentralización? ¿Qué modelo de administración

apreciarán los ciudadanos como más eficaz? Y también ¿cuál de los modelos es más costoso, y cuál ha de permitir una mayor reducción del gasto público?

4.- Hablando del encaje constitucional de la propuesta de administración única, no podemos dejar de referirnos a su adecuación al principio de solidaridad.

Efectivamente, ya nos referimos antes a los dos principios básicos, que conforman el esquema esencial sobre el que aparece montado el nuevo modelo de organización territorial que surge tras la Constitución de 1978: UNIDAD y AUTONOMÍA. Indisolublemente unidos a estos, y como contrapunto de necesario equilibrio del de AUTONOMÍA aparece la SOLIDARIDAD. Desde su primera enunciación nuestra propuesta siempre respetó y tuvo en cuenta de manera expresa dicha referencia necesaria, por eso se dijo, y ahora repito, que el Estado, en todo caso, habría que reservarse la titularidad, y **también la ejecución**, de aquellas materias, que si fueran gestionadas por las Comunidades Autónomas, pondrían en peligro la efectividad del PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. Por ello, nuestra propuesta también aparece constitucionalmente asentada en este principio toda vez que se reconoce que cuando la solidaridad exiga **la efectiva presencia de los órganos administrativos estatales en el territorio**, esta presencia no puede cuestionarse.

Ahora bien, tal afirmación no puede ser utilizada para intentar afirmar, a continuación, que la solidaridad, exige en todo caso que “**decisión**” y “**ejecución**” vayan indisolublemente unidas como única vía para garantizar la “**uniformidad**” que exige tal principio.

No se puede aceptar tal conclusión, y ello no sólo porque la Constitución parece sentar precisamente el criterio contrario (art. 149.1 al que ya nos referimos), sino también porque estimo que habiendo mecanismos constitucionales para salvaguardar debidamente dicha “uniformidad de ejecución” (y parece que los hay como veremos a continuación al referirnos al art. 150.2) la función ejecutiva deberá ser asumida por aquella Administración que esté en mejores condiciones de hacerlo; por aquella Administración que pueda aportar más ventajas que inconvenientes en su actuación (con la referencia puesta en el 103 C.E.). Dicho de otro modo, la efectivi-

dad de tal principio no siempre ha de quedar diferida al momento de la "ejecución" efectiva de los actos administrativos singulares, por lo que, en aquellos casos en que con anterioridad a dicho momento pueda quedar suficientemente garantizada (o bien porque dependa exclusivamente de la "decisión" que justifica el acto administrativo, por determinar un único posible contenido y alcance del acto; o bien porque sea posible controlar y verificar que la ejecución no altera los criterios del órgano competente en la decisión), lo de menos es que organización administrativa asuma dicha ejecución ya que **las consecuencias no podrán ser distintas**, por lo que, no debe haber excusa para que esta tarea –pura y simplemente ejecutiva–, no sea asumida por **aquella administración que esté en mejores condiciones de hacerlo**.

¿Por qué digo que las consecuencias de la ejecución no serían distintas?: porque la Administración Pública sirve con **objetividad los intereses generales** (art. 103 C.E.), y por tanto, empeñarse en retener una mera función ejecutiva que puede ser más eficazmente desempeñada por otra Administración, parece responder al temor de perder el crédito político que pueda reportar dicha ejecución, salvo que lo que se quiera afirmar es que el interés general que han de procurar satisfacer las Administraciones autonómicas, es un interés general de menor grado que el que persigue la Administración Central del Estado, y que por tanto los principios de la actuación administrativa que consagra el 103.1 de la C.E., son los de la Administración Central y no los de las Administraciones autonómicas.

¿Y qué Administración estará en mejores condiciones de asumir la función ejecutiva?: La correspondiente Administración autonómica, que ya está en el correspondiente territorio, y que ya cuenta con órganos o servicios administrativos encargados de realizar la misma o similar función.

Sólo una última reflexión a este respecto, por sí puede aportar alguna luz (y que conste que yo creo aporta bastante): La Comunidad Económica Europea ejercita sus competencias sobre el territorio de los Estados miembros (y recuerdo que sus decisiones se imponen incluso sobre el propio criterio de las respectivas Leyes Fundamentales), sin ningún tipo de presencia administrati-

va directa en los mismos, sino utilizando la propia Administración de los correspondientes territorios (la del Estado, y también las propias administraciones autonómicas y locales), reafirmandose así el carácter instrumental de la función administrativa (perfectamente diferenciable de la función decisoria).

5.- Y para concluir este apartado que he titulado como de encaje constitucional de la propuesta de Administración Única, tengo que referirme necesariamente al criterio que el propio Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de manifestar recientemente. Tan recientemente como lo ha hecho en Sentencia de 28 de mayo de 1992. Esta Sentencia ha sido citada con ocasión de resolver varios conflictos de competencia acumulados en los que se cuestionaba la competencia (estatal o autonómica), para la distribución de ayudas procedentes de fondos comunitarios. Los argumentos del Estado para justificar su competencia en la función de ejecución de tales ayudas, se centraban en que el origen y naturaleza de las mismas lo exigían, ya que en caso contrario se afectaría a la igualdad de los solicitantes. (Estoy seguro que este argumento ya les suena después de lo dicho hasta ahora). Pues bien, el Tribunal Constitucional dice textualmente al respecto: "Esas tareas **pueden y deben** ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes, ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados. Naturalmente sin merma de la colaboración de esas Administraciones Autonómicas con el órgano u organismo central que ha de resolver los expedientes. Es más, la atribución a las Comunidades Autónomas competentes de esas funciones de ejecución..., se ve reforzada por la **necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (STC 197/88 y 13/1992) en tareas para las que no indispensables, dado que la Administración territorial ordinaria del sector de la agricultura y ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas**".

No quiero entrar en el análisis de la Sentencia, no por miedo a que por alguien se pueda concluir en que no dice nada de lo que dice o que dice lo contrario de lo que

en ella se lee (cosa perfectamente posible en el terreno de lo opinable), sino simplemente porque nuestra propuesta no se apoya en la misma (ya que es posterior). Simplemente quiero manifestar lo reconfortante que resulta oír, en boca del Tribunal Constitucional, los argumentos que están en la base de nuestra ADMINISTRACIÓN ÚNICA. Yo, personalmente, quedo más tranquilo, porque parece que no vamos tan desencaminados.

VI. Especial referencia al art. 150.2 de la Constitución.

Voy a centrarme ahora en el análisis del art. 150.2, ya que el mismo, a la vista de los términos en que se plantea nuestra propuesta, se configura como el instrumento esencial para su efectividad práctica. Con ello, no dejo de referirme al encaje constitucional de la misma, sino que precisamente lo que destaco es que el modelo de ADMINISTRACIÓN ÚNICA, además de ser el que parece demandar la perfecta ordenación de los distintos poderes del Estado, cuenta, en la propia Constitución con un instrumento para su puesta en marcha.

Conforme el art. 150.2 de la Constitución, "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley proveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medidas financieras, así como las formas de control que se reserve el Estado".

Quiero comenzar señalando que se trata de un precepto constitucional que cuenta ya con un extraño récord. Creo que es el primer artículo de la Constitución de cuya aplicación se ha reclamado su **INCONSTITUCIONALIDAD**. Creo que tal imputación no merece mucho comentario, que no sea el decir que el carácter claramente dispositivo del Título VIII de la Constitución no puede utilizarse como excusa para afirmar que la aplicación de uno de sus artículos, el 150.2, (que por ser fiel al espíritu de todo el Título VIII ofrece importantes márgenes de interpretación y aplicación) resultaría ser inconstitucional. La voluntad o falta de voluntad de utilizar una previsión constitucional que sin duda ha de per-

mitir avanzar en el reforzamiento del modelo de Estado es una cosa; y querer amparar una, parece que clara, falta de voluntad en una presenta inconstitucionalidad es, cuando menos, preocupante por lo poco flexible que demuestra ser el criterio con el que se aborda la aplicación del propio texto constitucional (y no olvidemos que la perdurabilidad de la eficacia y vigencia de las normas se garantiza más con criterios flexibles que rígidos).

Coherencia del modelo propuesto

Antes de entrar a referirme directamente al art. 150.2 quiero hacer un breve comentario acerca de una exigencia previa que exige la coherencia del modelo que proponemos: me refiero a que no sería muy de recibo que se pretendiera una ampliación de funciones a través de transferencia o delegación estatal por la vía del artículo 150.2 si antes la Comunidad Autónoma no ha agotado todas las posibilidades de transferencia que le permita su propio Estatuto. Es decir, primero habrán de ejercerse las funciones correspondientes a competencias propias, y luego las que resulten de la transferencia de funciones estatales.

Pero como queremos que la propuesta siga siendo coherente, esta afirmación requiere una inmediata precisión. Hasta ahora hemos venido diciendo que la Administración propia de cada Comunidad Autónoma es la que debe asumir la totalidad de la función administrativa en su territorio, pero no porque sí, por capricho, sino porque, así se ha dicho, es la Administración que está en mejores condiciones de hacerlo, más eficazmente y con menos coste; en definitiva, porque de su ejecución se han de derivar más ventajas que inconvenientes. Pero puede ocurrir, que aún tratándose de competencias propias de la Comunidad Autónoma, sea la Administración del Estado la que esté en mejores condiciones de ejecutar dicha competencia, por lo que, debe seguir ejecutándola, ya que se presencia en el territorio será insustituible, (al menos con el mismo nivel de eficacia), por la de la propia Comunidad Autónoma. Esta afirmación (que se comprende singularmente al referirnos a determinadas materias, como por ejemplo, Protección Civil), es perfectamente coherente con el sentido de nuestra propuesta, y perfectamente posible por

el carácter dispositivo del Título VIII de la Constitución, y singularmente, del proceso de transferencias.

“Transferencia” o “delegación”.

Mucho se ha escrito sobre el verdadero alcance del art. 150.2 en lo que se refiere a los términos de “transferencia” o “delegación” Y todo sobre lo que los mismos se ha dicho nos reafirma en la idea de que lo que el art. 150.2 quiere decir no es precisamente lo que dice, o al menor como lo dice. Efectivamente, esa transferencia o delegación no podrá afectar, en ningún caso, a la titularidad de las competencias a las que se refiere la función o funciones transferidas o delegadas. El principio de disponibilidad del que hemos venido hablando, se convierte, tratándose de competencias constitucionalmente reservadas al Estado, en indisponibilidad. Podríamos por tanto decir, que sin perjuicio de la reserva de titularidad, el Estado encomienda o encarga a las Comunidades Autónomas el ejercicio de funciones referidas a competencias propias.

Nuestra propuesta parte de esta concepción limitada de la transferencia o delegación, y en modo alguno se pretende que el Estado enajene competencias propias. Si esto fuera así, sería claramente necesario una reforma constitucional (de los títulos competenciales) que sin embargo no lo es si nos mantenemos en los límites de una mera **“encomienda o encargo de gestión”**. Asimismo consideramos fundamental que el Estado conserve la titularidad competencial, como medio para que pueda seguir garantizándose el principio de **SOLIDARIDAD**. Y por todo ello, además de los mecanismos de control que puedan acompañar a la transferencia, el Estado conservará en todo momento la posibilidad de su revocación, (como última garantía).

Espero haber tranquilizado los temores de la supuesta **“Desmesura”** de nuestra propuesta, o de **“vaciamiento”** de competencias estatales. Ni una cosa, ni otra.

Ley Orgánica

La transferencia o delegación requiere un instrumento singular: Ley Orgánica. Sin embargo el art. 150.2 no condiciona más el instrumento. Quiero decir, que no dice si ha de ser una única Ley Orgánica para todas las Co-

munidades Autónomas que accedan al modelo; o una para cada una de ellas. Una única ley para todas las materias; o leyes sectoriales. En cualquier caso no es una cuestión que la Constitución debiera dejar resuelta, ya que más que nada, dependerá de lo que demande la realidad, y sobre todo, la voluntad de las partes (Mi criterio personal es que serán más ágiles y útiles las leyes de delegación sectoriales que las más generales).

Sólo quiero señalar, por último a este respecto que aunque no es ni mucho menos poco importante que la iniciativa de la Ley Orgánica de delegación puede ser ejercida por la Comunidad Autónoma (y singularmente la gallega), nada se conseguirá sin el acuerdo que exige la puesta en marcha del modelo. (El Gobierno del Estado podrá no estar de acuerdo con el mismo, pero tampoco podría imponerlo).

Formas de control.

Dice el art. 150.2 que la Ley de transferencia o delegación establecerá las formas de control que se reserve el Estado. Tiene esto mucho que ver con el principio de solidaridad, y con que el Estado cuente con los medios que le permitan asegurar que los criterios de "decisión" no van a ser alterados en la "ejecución".

La reserva de titularidad estatal trae como consecuencia que los criterios de oportunidad con que la Comunidad Autónoma va a ejecutar la función encomendada, han de ser del Estado, y no los de la propia Comunidad Autónoma. Se trata, en definitiva, de salvaguardar los criterios políticos de decisión, ya que en toda competencia existe un núcleo o ámbito de "opción" que no podrá quedar en manos del que asuma la función por transferencia o delegación, sino del titular de la competencia material que sirve de base al ejercicio de la función (en otro caso estaríamos ante una verdadera enajenación competencial).

De esto hemos hablado ya con anterioridad cuando expresamente nos referimos al principio de solidaridad y a como éste no se vería afectado si la "uniformidad en la ejecución" no dependía de quien asumiera esa ejecución por haber quedado ya con anterioridad suficientemente garantizada. De aquí la importancia de estos controles.

¿Cuáles han de ser? Es una pregunta que difícilmente puede responderse ahora, ya que dependerá del alcance de la transferencia o delegación, y también de la materia a la que se refiera. En cualquier caso se me antoja que no ha de ser muy difícil articular en la ley de delegación mecanismos ágiles, flexibles y a la vez seguros de control. Además, de que ya están ensayados con las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982 (LOTRACA y LOTRAVA), Leyes ambas del 150.2, donde se contienen mecanismos y fórmulas de control que al parecer (aunque sólo sea por el dato que supone el tiempo transcurrido desde la promulgación de las leyes) han confeccionado. Por eso no se entiende como una de las críticas que se ha hecho a la Administración Única es la de que los mecanismos de control que exigiría su puesta en práctica, terminarían por hacerla inviable en la práctica.

La cuestión de los mecanismos, aun siendo de importancia crucial, no debe desanimarnos hasta el extremo de abandonar una propuesta perfectamente viable.

Además, de momento, ya han de producir un efecto favorable: condenar irremisiblemente a la Administración delegante y a la delegada a la COOPERACIÓN (que es buena en cualquier caso), si se quiere evitar el efecto final de su incumplimiento: la revocación de la delegación.

La única referencia constitucional al respecto la encontramos en el art. 153.b), donde se establece un límite formal a su ejercicio cual es el del previo dictamen del Consejo de Estado. Sin embargo, hay otro límite fundamental: sea cual fuere la fórmula de control que se pueda establecer, nunca podrá suponer interferencia alguna en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, ya que sea cual sea la amplitud de la delegación que se pueda producir al amparo del art. 150.2, una cosa será el ejercicio de **competencias propias** y otra el ejercicio de funciones transferidas correspondientes a competencias estatales.

Este peligro (que podría convertir a las Comunidades Autónomas en meros instrumentos ejecutivos del Estado, en detrimento del propio principio de Autonomía), es especialmente importante en el caso de Comunidades Autónomas con un ámbito competencial menos que el que corresponde a las denominadas históricas. Es por eso por lo que nuestra propuesta sostuvo desde su pri-

mera enunciación, que el modelo habría de ser de implantación progresiva, y que para que pudiera llevarse a efecto en las Comunidades Autónomas “pequeñas” (competencialmente), era primero preciso que éstas incrementaran su ámbito competencial propio. Esto demuestra la coherencia de nuestra propuesta y su perfecto encaje dentro del Pacto Autonómico recientemente suscrito por el Gobierno, PSOE y PP.

Ámbito de la transferencia o delegación.

Dice el art. 150.2 que se transferirán facultades **correspondientes a materia de titularidad estatal**.

Poco puede decirse a este respecto que no haya quedado dicho ya. Sólo quiero señalar que la redacción del 150.2 permite que se transfieran únicamente alguna o algunas de las facultades correspondientes a una materia, y no todas. No es éste un dato poco importante sobre todo porque ha de permitir avanzar en el proceso de transferencias (una vez se ponga en marcha nuestra propuesta), desbloqueando las negociaciones si se plantea un desacuerdo radical en una materia globalmente considerada. (En cualquier caso siempre será mejor un acuerdo parcial, que un desacuerdo total).

¿Qué son **facultades**? Sobre el papel hay dos posibles niveles de facultades: las meramente de ejecución o gestión, y también la propia facultad legislativa. Inicialmente siempre pensé que las facultades del 150.2, eran las del primer nivel (meramente ejecutivas), y es ahí, en ese ámbito donde se formulaba y concretaba nuestra propuesta (que no obstante fue inmediatamente calificada de **DESMESURADA**), aunque es cierto que ya hace tiempo, concretamente desde la LOTRACA y LOTRAVA, la cuestión había quedado resuelta en el sentido de que esas facultades, también podían ser legislativas (salvando siempre la competencia estatal en la producción de legislación básica). Además se puede aportar a este respecto otro dato a favor tanto de la constitucionalidad como de la mesura de nuestra propuesta: a la vez que se criticaba a la idea de Administración Única (precisamente, y entre otras cosas, por inconstitucional y desmesurada), el Gobierno del Estado firmaba con el PSOE y el PP un Pacto Autonómico en el que, en base a la utilización del 150.2, se pretende un inmediato incremento

del nivel competencial de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución.

Luego, y para concluir en este punto, a la pregunta de **sí es constitucional la aplicación del art. 150.2**, habrá que contestar, que, cuanto menos, como lo ha sido en otras ocasiones en que se ha hecho; y **a la de si es desmesurada nuestra propuesta**, habrá que contestar que sin duda lo será menos que en los casos canario y valenciano que se utilizó para la delimitación de la propia autonomía de estas Comunidades (ya que las leyes referidas se aprobaron simultáneamente con los Estatutos en una curiosa función de “**addenda**”).

La naturaleza de la materia determinará la posibilidad de su delegación.

No se puede negar que aquí se encuentra el verdadero debate de la propuesta, debate que por sí sólo puede perfectamente justificar la celebración de estas jornadas, y sin duda, muchas más.

Reitero lo ya reiterado. La Administración del Estado, por no ser precisamente la que en mejores condiciones se encuentra para llevar a efecto la totalidad de su función ejecutiva en los distintos territorios del Estado, deberá encomendar ésta a la Administración que pueda asumir esa función ejecutiva con mayor eficacia y menos coste, y deberá centrar su esfuerzo ejecutivo en aquellas materias en que su presencia es insustituible por afectar esencialmente al núcleo de la SOLIDARIDAD, que el Estado está obligado a salvaguardar. A la vez que se incrementa la eficacia de la tarea administrativa, se garantizará la salvaguarda del propio Estado al reservarse la función ejecutiva estatal para aquellas materias en que su presencia es insustituible.

¿Cuál es el núcleo de materias cuya naturaleza no permite la transferencia o delegación?, es una pregunta de difícil respuesta, o más que difícil, desde luego no inmediata. Exige un esfuerzo importante que pasa por el detenido y pormenorizado estudio de títulos competenciales, materias y funciones, que en estos momentos en la Xunta de Galicia está a punto de ultimarse. Desde luego, hay funciones que no admiten duda, y que en todo caso deben corresponder al Estado como son las

que afectan a la Hacienda Pública, Seguridad Social, Seguridad Pública, Justicia o Defensa. Aunque también hay alguno que, en principio, nadie dudaría que corresponde al Estado, pero que a lo mejor ha llegado el momento de replantearse como por ejemplo la cuestión de las relaciones exteriores cuando las mismas afecten a los intereses de la Comunidad Autónoma (y sobre todo en el ámbito europeo donde cada vez menos se pueden hablar en rigor de "relaciones exteriores").

Me van Vds. a permitir que, a este respecto, que concluya con lo manifestado por el propio Presidente de la Xunta, y que definitivamente sirve para calificar la propuesta como ABIERTA:

"... la supuesta indelegabilidad de alguna o algunas materias no puede sostenerse con criterios definitivamente inflexibles. El carácter abierto del modelo autonómico que configura la Constitución sin duda ha de permitir la evolución de exigir su propia madurez... Por ello quizá no pueda hablarse de materias de suyo indelegables y susceptibles de enumerarse en una lista. Más bien, todos admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma".

VII. Referencia a la Administración Municipal

Aunque a estas alturas, y después del tiempo transcurrido desde que se formuló la propuesta ya es de sobra conocido el papel que, dentro de la misma, le corresponde a las Corporaciones Locales, creo que toda la anterior exposición quedaría coja sino concluyéramos con una referencia obligada a las mismas.

Efectivamente, la coherencia del modelo propuesto nos obliga a afirmar que el mismo no se completaría sino se produjese un paralelo proceso de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia los Ayuntamientos y Diputaciones en todos aquellos servicios en que se prestación por estos entes redunde en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva la pieza clave del sistema, y en función del cual debe reorientarse todo el sistema administrativo. 

Marisa
Florensa i
Palau

Vicepresidenta del
Comiré Asesor para el
Estudio de la Organización
de la Administración de la
Generalitat

La reforma administrativa en la Comunidad autónoma de Cataluña

La función organizativa en la Administración

1. Introducción

Desde la reinstauración de la Generalitat de Catalunya, esta Administración Autonómica ha demostrado una especial sensibilidad para proveerse de recursos instrumentales dirigidos a facilitar una gestión de la prestación de sus servicios más efectiva y eficaz.

Dentro del modelo estructural de la Generalitat se han ido constituyendo organismos que tienen por función la de dar soporte de infraestructura a toda la Administración en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia se puede decir que en la actualidad existen una serie de unidades que desarrollan funciones de carácter horizontal y que deben ser consideradas como órganos de asistencia y de asesoramiento de los diferentes centros directivos en que se estructuran los Departamentos que componen el entramado orgánico autonómico.

En este sentido la Dirección General de Política Lingüística, la Dirección General de Patrimonio, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la Dirección General de la Función Pública, la Escuela de Administración Pública, el Gabinete Jurídico Central, la Dirección General del Diario Oficial y de Publicaciones, la empresa pública "Centre Infomàtic de la Generalitat SA", son organismos que bajo diferentes fórmulas jurídicas y adscritos a los diversos departamentos de la Generalitat vienen ejerciendo, entre otras, actividades de apoyo al resto de la estructura prestacional.

Todos estos organismos coadyuvan a la labor de desarrollo de la organización administrativa desde perspectivas sectoriales, mediante la ejecución de funciones de carácter horizontal propias de cada materia, de manera que este complejo organizativo responde plenamente al modelo propio de aquellas administraciones públicas que disponen de un nivel competencial elevado, pudiendo ser considerado el ordinario de cualquier organización pública compleja.

No obstante, el carácter sectorial de las actividades que lleva a cabo cada uno de los órganos citados, evidenció, en su día, la necesidad de dotarse de un instrumento que, de manera monográfica y omnicomprendensiva, dedicase su atención al desarrollo de la función organizativa entendida como el ejercicio de aquellas actividades que van dirigidas a la adopción de medidas que faciliten, cuando así proceda, nuevos modelos de comportamiento que modifiquen la cultura administrativa en beneficio de una organización más moderna y cercana al ciudadano.

La voluntad de avanzar en esta línea de actuaciones fue expresada por el Presidente de la Generalitat en la sesión plenaria del Parlamento de Catalunya celebrada el 8 de octubre de 1985 con motivo del debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo.

En dicha sesión se puso de manifiesto la necesidad de contener la tendencia a incrementar la burocracia que parece propia de todas las administraciones mediante la constitución de un órgano dirigido específicamente a estudiar la forma de agilizar el proceso burocrático.

Con esta finalidad se creó el Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración de la Ge-

neralitat, de modo que su génesis se inserta en el marco programático de la acción del gobierno de la Generalitat de Catalunya. con lo cual, esta especial característica de su nacimiento ilustra el grado de asunción institucional que envuelve el tema de la organización administrativa de la Generalitat.

Después de cinco años de funcionamiento, este organismo se ha constituido en el elemento dinamizador de una serie de iniciativas dirigidas a favorecer la consolidación de modelos organizativos que sintonicen con las necesidades planteadas por la sociedad civil a la que presta servicios la Administración de la Generalitat.

Por la vía de la coordinación con aquellos centros directivos que de una forma más clara desarrollan funciones de asistencia a toda la Administración se han impulsado una serie de medidas que, de manera sumaria seguidamente se expondrán, dirigidas a formular recomendaciones de mejora en materia de racionalización de las estructuras organizativas, de análisis y agilización de los procedimientos administrativos y de optimización de los recursos materiales y humanos.

De todo lo dicho se desprende que el actual modelo de desarrollo de la función organizativa dentro de la Administración de la Generalitat se asienta básicamente sobre tres pilares.

La Dirección General de la Función Pública como centro directivo que tiene por función primordial la de fijación de políticas en materia de personal al servicio de la institución autonómica.

El Centro Informático de la Generalitat, como empresa pública cuya finalidad social es prestar servicios informáticos a la Administración de la Generalitat.

Y finalmente, el Comité Asesor para el estudio de la organización de la administración que fue concebido como un foro de debate y de formulación de nuevas estrategias y propuestas dirigidas a consolidar el ejercicio de la función organizativa como una actividad ordinaria y continuada de nuestra Administración.

El Comité Asesor, debido a su composición y funciones, actúa pues, como órgano catalizador de las iniciativas que, en materia de organización administrativa, genera la Administración de la Generalitat, con la finalidad

de dar debida respuesta a las necesidades que se planteen mediante la colaboración de los diferentes organismos que participan en actividades propias de esta materia.

El Comité Asesor para el estudio de la organización de la Administración de la Generalitat fue creado el año 1986, mediante el Decreto 23/1986, de 30 de Enero, con el objetivo, tal como se expresa en el preámbulo de la mencionada disposición, de profundizar en el estudio y el conocimiento de la administración pública catalana actual y de los modelos organizativos ya experimentados por otras administraciones con el fin de asentar las bases de una administración moderna.

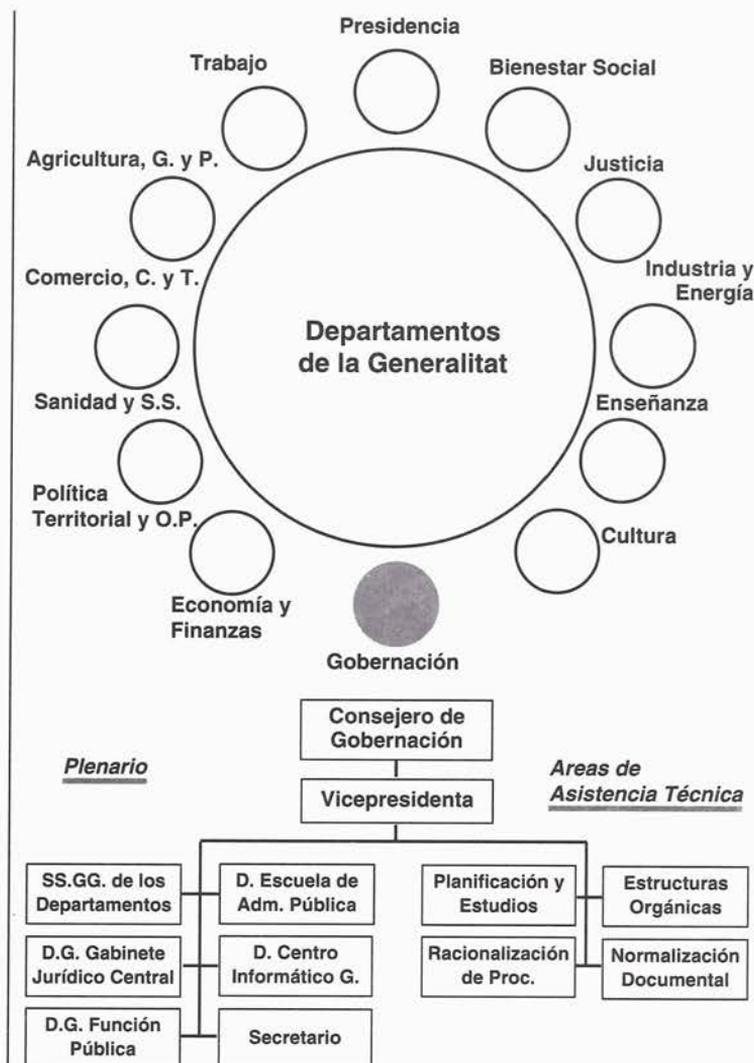
Con esta finalidad se le asignaron las funciones de estudio de las distintas técnicas administrativas de organización y también de las relaciones de la Administración de la Generalitat con los administrados y la elaboración y ejecución de propuestas de organización.

Desde su creación hasta el mes de abril de 1989 el Comité Asesor ha estado adscrito al Departamento de la Presidencia donde ha desarrollado la organización administrativa que ha dado como resultado la identificación de unos ámbitos de actuación específicos que han obligado a considerar la necesidad de adecuar su estructura a estos nuevos requerimientos.

Es por esta razón que, mediante Decreto 69/1989, de 4 de abril, se procedió a una reestructuración que ha supuesto, entre otras modificaciones, su adscripción al Departamento de Gobernación. Así como el fortalecimiento de las distintas áreas de soporte técnico que dependen de la vice-presidencia.

El Comité Asesor es pues un órgano compuesto por todos los Departamentos de la Generalitat, representados por el secretario general de cada departamento, segunda autoridad después del Conseller, también forman parte del mismo el Director General de la Función Pública, el Director del Gabinete Jurídico Central, el Director de la Escuela de Administración Pública y el Director del Centro Informático. El Comité está presidido por el Conseller de Gobernación y tiene una vice-presidenta ejecutiva, con categoría de Secretaria General, que es la que propone los planes de actuación y es la responsable de su realización a través de su oficina técnica y de los distintos departamentos.

**Comité Asesor
para el estudio de
la organización de
la Administración.**



2. Objetivos

En el ejercicio de sus funciones la tarea desarrollada por el Comité Asesor ha servido para favorecer el proceso de consolidación de la función organizativa dentro de la actividad ordinaria de la Administración de la Generalitat, de manera que el despliegue de actividades

de carácter organizativo sean consideradas para la cultura administrativa tan inherentes al sistema como el resto de actuaciones tradicionales de las administraciones públicas.

Con el fin de alcanzar los objetivos señalados se ha trabajado en distintos frentes de actividades que son los que conforman el grueso de las actividades del Comité y de los cuales son destacables, por su trascendencia, los siguientes:

■ Racionalización de las estructuras orgánicas de la Administración.

■ Simplificación de los procedimientos administrativos.

■ Acercamiento de la administración al ciudadano.

Otro aspecto que cabe destacar dentro de este apartado son las consecuencias directas, que sobre los hábitos y la cultura de la Administración de la Generalitat, han tenido los trabajos y estudios llevados a cabo en las áreas de actuación mencionadas.

En este sentido se puede decir que la elaboración de estudios sobre las estructuras orgánicas de la administración y sobre los circuitos administrativos que utiliza en su gestión ordinaria han permitido proponer un conjunto de medidas de mejora que, con su implementación, han revertido en beneficio de un modelo organizativo más racional y coherente.

En este sentido, el ámbito de aplicación de las actuaciones del Comité Asesor alcanza a toda la Administración de la Generalitat, lo cual supone la ejecución de trabajos de organización no tan sólo en los departamentos sino también en las entidades autónomas, las entidades gestoras y otros organismos que conforman el entramado organizativo público.

Por otra parte, la tipología de las actuaciones del Comité ha comportado que sea reclamado su concurso en la resolución de problemáticas de carácter organizativo que afectan a otros organismos públicos que sobrepasen el estricto marco de lo que se puede considerar como administración ordinaria como son las instituciones universitarias.

3. Actuaciones

3.1. Asesoramiento a los Departamentos de la Generalitat sobre la racionalización de su organización y funcionamiento

Las actividades que se han realizado en este campo se inscriben en el ámbito de la actuación ordinaria del Comité, ya que son el resultado de la ejecución de una parte de las funciones que tiene asignadas. Estas actividades de asesoramiento podrían ser agrupadas en dos bloques.

Por una parte, aquellos trabajos de análisis organizativo que se han realizado a requerimiento de los responsables de los Departamentos sobre centros directivos concretos, y por otra los informes que, de manera preceptiva, viene emitiendo el Comité en cumplimiento de un acuerdo del Consejo Ejecutivo de 4 de Abril de 1989, mediante el cual se facultaba a este órgano para que formulara informes preceptivos sobre las disposiciones de carácter general que impliquen creación, modificación, refundición o supresión de órganos de los diversos Departamentos de la Generalitat.

3.1.1 Los estudios organizativos

Estos estudios son los que están en la base de un proyecto más ambicioso que tiene por objetivo dar una respuesta organizativa adecuada para el desarrollo de cada una de las prestaciones públicas.

En consecuencia, mediante estos estudios, que cada vez alcanzan un número más heterogéneo de modelos estructurales de gestión, se han ido formulando recomendaciones de mejora que han avanzado en el campo de la búsqueda de fórmulas alternativas de arquitectura organizativa que se adecuen plenamente a los objetivos que tienen impuestos los centros directivos que han sido objeto de análisis.

Organizar quiere decir adecuar los recursos humanos, materiales y formales a las necesidades productivas para alcanzar unos objetivos.

Los estudios organizativos tienen como objetivo re-

alazar un diagnóstico puntual sobre el estado de la organización, entendiendo como tal una unidad administrativa o un conjunto de ellas, así como de sus relaciones con el entorno, con la finalidad de formular recomendaciones y realizar propuestas tendentes a mejorar el funcionamiento de la misma.

El concepto fundamental que subyace tras los estudios organizativos en particular y en todas las actuaciones emprendidas por el Comité Asesor en general es el de considerar la Administración Pública como una empresa destinada a suministrar servicios, cuyos beneficiarios o clientes son los ciudadanos.

Este enfoque relativamente novedoso permite analizar el funcionamiento de las organizaciones utilizando criterios de uso generalizado como son la eficacia, la eficiencia, la calidad del servicio, etc.

El objeto de la Administración Pública no es obtener un beneficio por la prestación de sus servicios sino ofrecer el máximo posible de estos servicios, con una calidad determinada, mediante los recursos disponibles. Por tanto, los estudios organizativos deberán contribuir a mejorar la oferta de servicios, sea incrementando la calidad de los mismos, aumentando su extensión o haciendo más eficiente su prestación.

Asimismo, los estudios organizativos son el embrión de las futuras auditorías de gestión, también llamadas auditorías operativas. Estas actuaciones de carácter periódico consistirán en una revisión sistemática de los puntos vitales de la organización, a modo de chequeo, con la finalidad de mantenerla en unas condiciones óptimas para su prestación de servicios. De este modo se introducirá la dimensión temporal, puesto que será posible comparar la evolución de las organizaciones entre dos actuaciones de auditoría.

Metodología de un estudio organizativo

Antes de empezar a enumerar las partes de que se compone un estudio organizativo es conveniente esbozar a grandes rasgos cual es su metodología.

Se trata simplemente de dividir la organización en un conjunto de subsistemas diferenciados: recursos humanos, materiales, procedimientos, etc. para analizarlos por

separado con los medios adecuados. A continuación se procede a integrar de nuevo los subsistemas tomando como referente el modelo de un sistema de producción de servicios ("sistema de servucción", si seguimos una terminología rigurosa). Del análisis individualizado de cada subsistema y del análisis conjunto se desprenden las recomendaciones y propuestas que son el resultado del estudio.

Las bases teóricas en que se apoya esta metodología son la Teoría General de Sistemas, los métodos cuantitativos propios de la Investigación Operativa y la Organización de la Producción así como los datos empíricos acumulados de actuaciones pasadas.

Contenido de un estudio organizativo

Los estudios organizativos desarrollados por el Comité Asesor se estructuran en cuatro partes:

— una introducción, en la cual se exponen las motivaciones que han impulsado la realización del estudio, se definen sus contenidos y alcance, la metodología empleada y el trabajo realizado.

— un análisis de la situación actual de la organización, en el cual se estudian individualmente cada uno de los subsistemas en que se ha dividido la organización.

— una propuesta organizativa pormenorizada, referida a cada subsistema, con acciones y recomendaciones específicas.

— un resumen de las conclusiones.

El análisis detallado de la organización se realiza, como ya hemos dicho antes, fragmentando el objeto de estudio en subsistemas diferenciados. Actualmente utilizamos la siguiente división:

- La organización y su entorno
- Estructura orgánica y funciones
- Procedimientos administrativos y servicios asociados
- Recursos humanos
- Recursos de conocimiento ("know-how")
- Recursos materiales
- Otros factores

El análisis de la organización y su entorno es la aproximación a la organización desde la perspectiva de los servicios que ofrece y teniendo en cuenta la imagen que, presumiblemente, tienen los ciudadanos de ella. Este análisis permite acotar con más precisión los apartados subsiguientes.

El análisis de la estructura orgánica y de las funciones consiste en una descripción de la estructura vigente, de sus relaciones con otras estructuras y las funciones asignadas a cada unidad orgánica para confrontar esta realidad con las necesidades organizativas y las disposiciones legales que las fundamentan.

El análisis de procedimientos administrativos y servicios constituye tan solo un acercamiento a aquellos procedimientos más relevantes, con la finalidad de detectar problemas existentes o potenciales. Es la fase previa a un estudio específico de procedimientos. Según el nivel de detalle requerido se complementa con un análisis de las actividades (dedicación, coste) mediante una aplicación informática diseñada a tal efecto.

El análisis de recursos humanos es una evaluación de factores como el número, el nivel de formación, la experiencia, la catalogación laboral, etc. de la dotación de personal.

El análisis de los recursos de conocimiento hace referencia al potencial de conocimiento de la organización, a partir de la evaluación de datos como el nivel de formación, el grado de experiencia o el reciclaje.

El análisis de recursos materiales contempla todos los recursos empleados para la prestación de los servicios, haciendo un especial énfasis en aspectos como el espacio de trabajo o el equipamiento informático.

Otros factores es el término que empleamos para definir el "cajón de sastre" en el cual damos cabida a aquellos datos de naturaleza heterogénea no incluíbles en las anteriores categorías.

Cada uno de estos análisis se traduce, siempre que es posible, en términos cuantitativos, mediante unos indicadores diseñados para cada subsistema en particular.

Técnicas aplicadas en un estudio organizativo

Destacaremos las técnicas que, a nuestro parecer, son las que caracterizan un estudio organizativo:

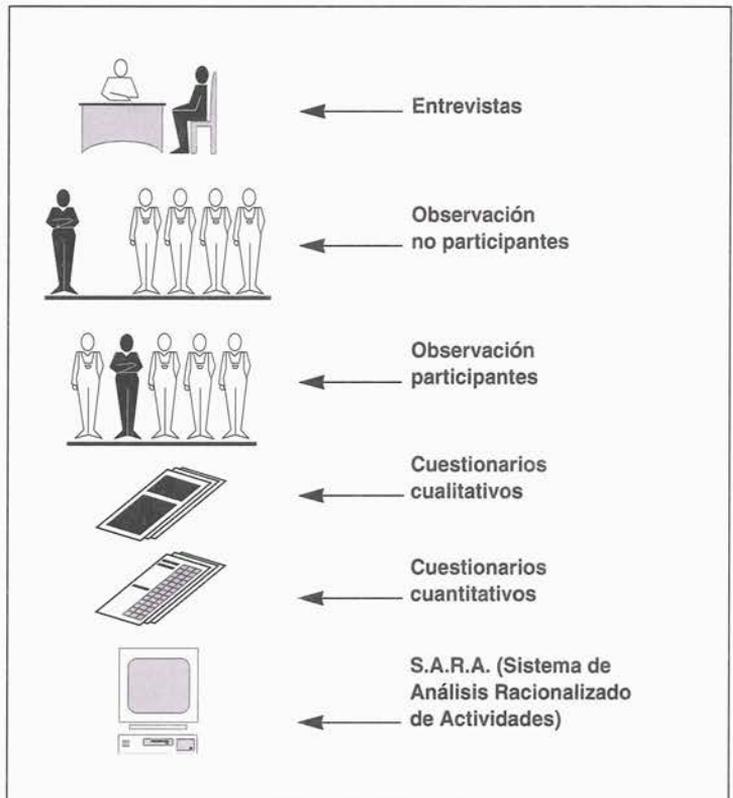
- Entrevistas
- Observación participante y no participante
- Cuestionarios cualitativos y cuantitativos
- Proceso de datos con aplicaciones informáticas específicas (SARA= Sistema de Análisis Racionalizado de Actividades)

Cada una de las técnicas se aplica en una fase concreta del estudio organizativo.

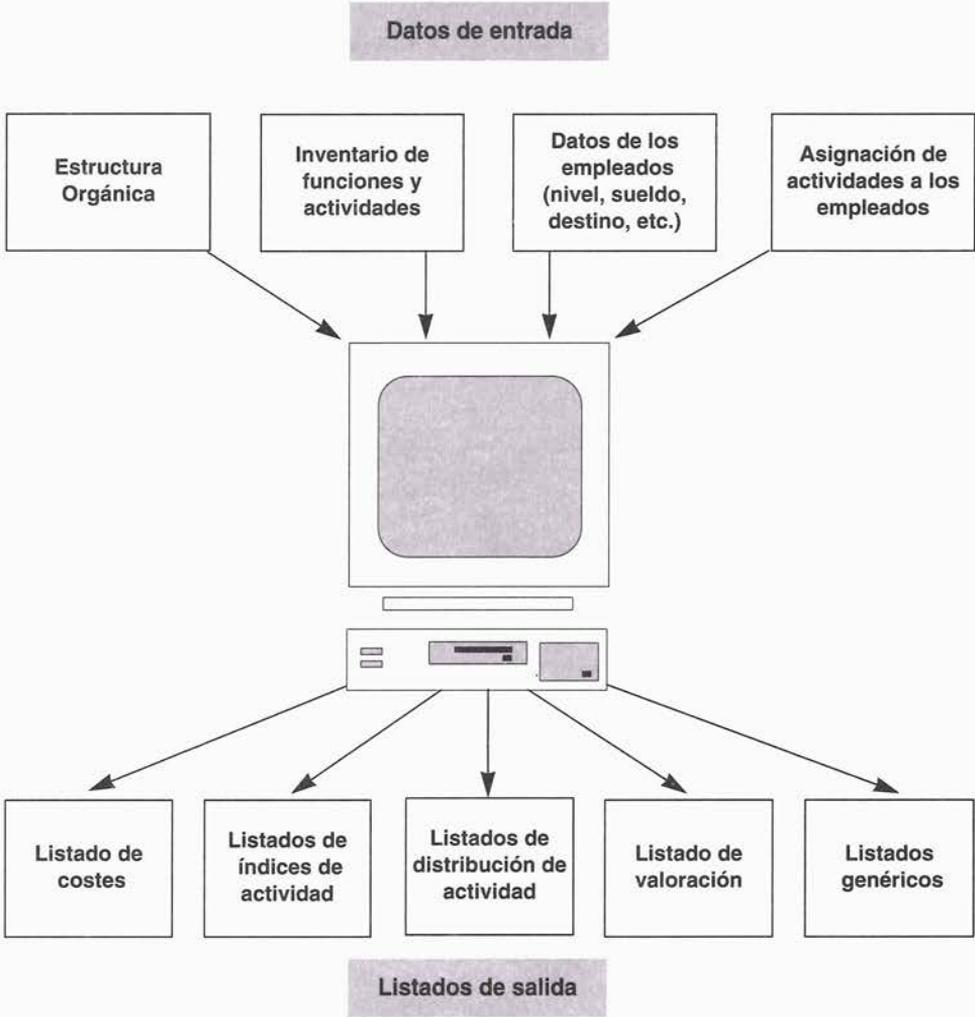
Los estudios organizativos

Técnicas aplicadas a los estudios organizativos

Para la recogida de datos para la realización de un estudio organizativo se utilizan diferentes técnicas complementarias



S.A.R.A. Sistema de Análisis Racionalizado de Actividades



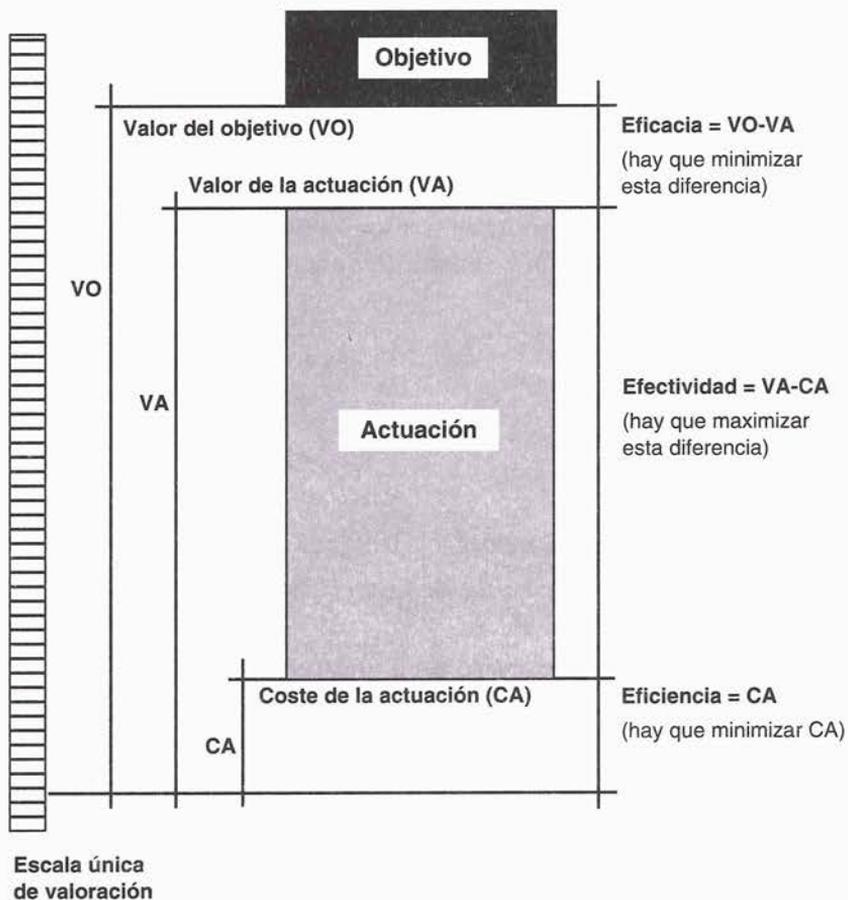
S.A.R.A. es una aplicación informática realizada en DBase IV

Los resultados que se obtienen con ella permiten:

- ! Reasignar actividades
- ! Evaluar los costes de las actividades y su contribución al total
- ! Eliminar actividades superfluas

COMENTARIOS

- El objetivo es introducir, siempre que sea posible, las técnicas del Análisis Costo-Beneficio (ACB) para la ayuda en las tomas de decisión.
- La principal dificultad consiste, posiblemente, en evaluar objetivamente el valor del objetivo a alcanzar y el de la actuación



Fases de un estudio organizativo

Pueden establecerse 5 fases en la realización de un estudio organizativo:

— Recopilación de información y diseño de un plan de actuaciones

— Estudio de la situación vigente, en la cual se realizan las entrevistas, se lanzan los cuestionarios y se aplican las técnicas cuantitativas como SARA.

— Análisis de la situación actual, en la cual, con un conocimiento de funcionamiento teórico y real de la organización se procede a evaluar cada unidad y el conjunto.

— Elaboración de las propuestas y recomendaciones

— Edición del estudio, que incluye una separata con una síntesis del mismo, para facilitar su presentación

Así mismo, como ya se ha dicho, es de estos estudios de donde se está extrayendo un volumen de información y de experiencia necesarios para la realización de las auditorías de gestión.

Los trabajos que se han iniciado durante los años 1989 y 1990 se han centrado en el análisis y el estudio de los centros directivos siguientes:

Estudios de organización

1988

- ▮ Departamento de Comercio, Consumo y Turismo
- ▮ Secretaría General del Departamento de Gobernación
- ▮ Secretaría General del Departamento de Bienestar Social

1989

- ▮ Dirección General de Ocupación
- ▮ Junta de Saneamiento
- ▮ Dirección General de Urbanismo
- ▮ Dirección General de Transportes

- | Secretaría general del Departamento de Agricultura, Gandería y Pesca
- | Dirección General de Puertos y Costas
- | Comisión de Puertos de Catalunya
- | Delegación Territorial del Gobierno de Tarragona
- | Dirección General de Asuntos Interdepartamentales
- | Gerencia de Seguridad Vial

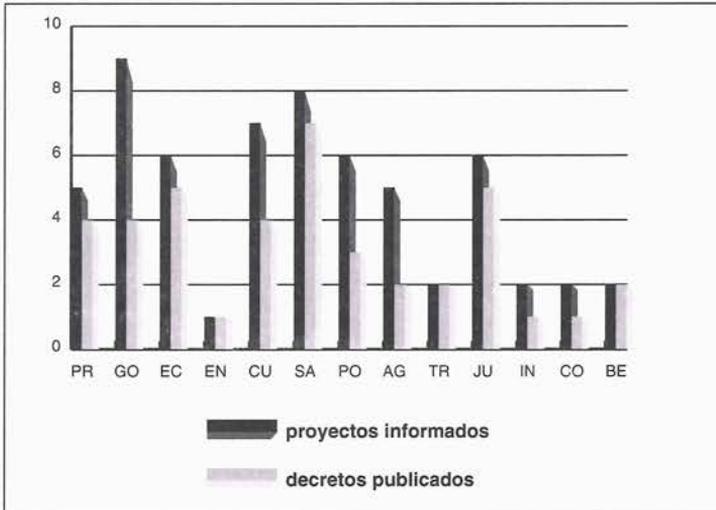
1990

- | Instituto Catalán de la Mujer
- | Delegación Territorial del Gobierno en Barcelona
- | Delegación Territorial del Gobierno en Girona
- | Delegación Territorial del Gobierno en Lleida
- | Secretaría General de Cooperativas de Política Territorial y Obras Públicas
- | Dirección General de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales
- | Dirección General de Política Lingüística
- | Instituto de Estudios de la Salud
- | Servicios Territoriales del Departamento de Enseñanza
- | Universidad Autónoma de Barcelona
- | Complejo Educativo de Tarragona del Departamento de Enseñanza
- | Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación

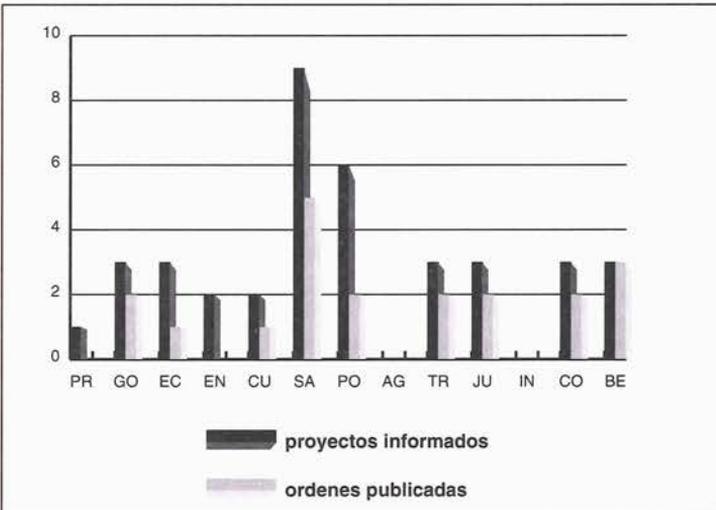
3.1.2. Los informes sobre propuestas de nueva estructuración

La segunda área de actividades que forma parte de la actuación de asesoría a los departamentos en materia de estructuras orgánicas, la constituyen los informes preceptivos que se han venido emitiendo en cumplimiento del Acuerdo del Consejo Ejecutivo antes mencionado.

Informes emitidos por el
Comité Asesor
sobre anteproyectos de
Decretos



Informes emitidos por el
Comité Asesor
sobre anteproyectos de
Ordenes



		Decretos	Ordenes
PR	Presidencia	5	1
GO	Gobernación	9	3
EC	Economía y Finanzas	6	3
EN	Enseñanza	1	2
CU	Cultura	7	2
SA	Sanidad y Seguridad Social	8	9
PO	Política Territorial y Obras Públicas	6	6
AG	Agricultura, Ganadería y Pesca	5	0
TR	Trabajo	2	3
JU	Justicia	6	3
IN	Industria y Energía	2	0
CO	Comercio, Consumo y Turismo	2	3
BE	Bienestar Social	2	3
Abril 1989-Diciembre 1990. Total:		61	38

3.2. Racionalización de procedimientos administrativos

Como es sabido, el Comité tiene encargada la función de elaborar propuestas destinadas a modificar aquellos aspectos de los procedimientos utilizados en la práctica diaria de la Administración que son susceptibles de mejora. Con este objetivo, los análisis que se han realizado tienen como resultado final la simplificación de procedimientos y si es pertinente la publicación de un manual de normas y procedimientos en el cual se recogen todos los aspectos que son propios del procedimiento analizado para ofrecer al gestor un instrumento de referencia que le permita actuar con plena seguridad jurídica y, si es necesario, con un nivel de eficacia superior.

Los manuales de procedimiento administrativo

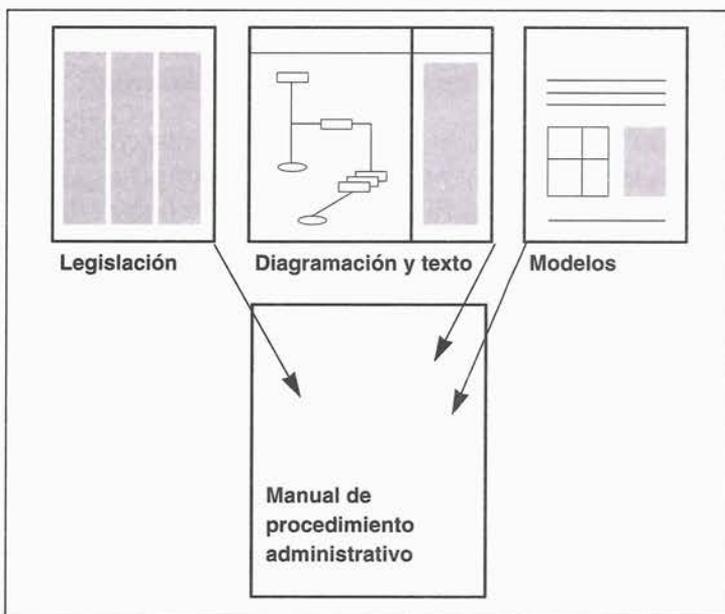
Los manuales de procedimiento administrativo son una herramienta de gran utilidad en el proceso de racionalización debido a que:

■ Facilitan el adiestramiento del personal actual.

■ Sirven de adiestramiento previo normalizado al personal que se incorporará en el futuro (ya que se utiliza en la preparación de las oposiciones).

■ Constituyen una referencia para la correcta ejecución de los trámites administrativos y contribuyen a homogeneizar dicha tramitación.

■ Actúan de catalizadores para posteriores actuaciones, como por ejemplo, la racionalización de circuitos.



3.2.1. El manual de actuación de los tribunales de selección

Este manual, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo Ejecutivo de fecha 28 de mayo de 1990, es un instrumento de referencia y aprendizaje que va dirigida fundamentalmente a todas aquellas personas que, por su condición de funcionarios o asesores específicos para valorar determinadas pruebas, hayan de actuar como miembros de los tribunales u órganos seleccionadores en los sistemas de selección por oposición o por concurso-oposición de los procedimientos de selección convocados por el Conseller competente en materia de función pública, es decir, en aquellos en que el Reglamento de selección de personal actúa como base reglamentaria.

La finalidad del manual es orientarlos en los trámites más fundamentales del procedimiento seleccionador o evaluador, mejorar su eficacia y evitar que la ausencia o incumplimiento de trámites esenciales puedan determinar la impugnación o la anulación del procedimiento.

La edición de este manual ha supuesto un paso hacia delante en la vía de facilitar instrumentos de ayuda a la gestión, ya que, por primera vez los modelos de documentos que se recogen en el manual se han editado, según sean impresos o documentos, en soporte magnético o en papel.

3.2.2. El manual de expropiación forzosa

Con este manual se pretende poner a disposición de todos los departamentos de la Generalitat que, como consecuencia de sus funciones y competencias atribuidas, hayan de realizar algún procedimiento expropiatorio, un instrumento de trabajo que garantiza la utilización de unos criterios homogéneos de interpretación de la normativa existente en materia de expropiación forzosa.

Asimismo, considerando que la legislación que regula esta materia es de carácter básico y los trámites procedimentales son similares, este manual también puede ser de utilidad a las entidades locales en el momento de ejercer su potestad expropiatoria.

Los trabajos que se han realizado han permitido iden-

tificar diferentes fases dentro de la tramitación del procedimiento ya sea el ordinario, el de urgencia o la modificación de servicios afectados dentro de uno de los procedimientos anteriores.

Por otra parte, también se quiere incluir el análisis y la explicación de los procedimientos especiales contenidos en la Ley de expropiación forzosa.

En cualquier caso, se ha trabajado en el soporte magnético de determinados modelos para ofrecer un instrumento que sea operativo desde el primer momento.

3.2.3. Los manuales de gestión de personal y de contratación administrativa

Durante los años 1988 y 1989 el Comité Asesor elaboró y fueron aprobados manuales en materia de registro, archivo, régimen disciplinario de los funcionarios, gestión de personal y contratación administrativa.

No obstante, los manuales de normas y procedimientos se han de entender como guías de referencia y de aprendizaje de la gestión procedimental sobre la que versan, que se deben adaptar plenamente a las circunstancias cambiantes que pueden envolver los procedimientos.

Por lo tanto, se deben considerar como documentos dinámicos y como tales están sometidos a un proceso permanente de revisión.

Es pues, en esta perspectiva donde se inscriben las actuaciones realizadas desde el Comité, durante el pasado ejercicio, sobre los manuales de gestión de personal y de contratación administrativa.

En el primer supuesto, se han concluido una serie de trabajos que se iniciaron en 1989 con la finalidad de poder incluir dentro de este manual todos los modelos de documentos e impresos que se generan en los distintos procedimientos de gestión de personal.

Si se consideran las dimensiones de un manual que alcanza 36 procedimientos de gestión, se entenderán las dificultades que han surgido en el proceso de revisión, racionalización y normalización del alud documental que generan los 13 departamentos de la Generalitat en la gestión de su personal.

De este trabajo de análisis ha surgido la identificación de 55 documentos e impresos tipo, 36 de los cuales se han desarrollado con soporte magnético.

En cuanto al manual de contratación administrativa, se ha procedido en una misma dirección, de manera que con el asesoramiento de la Junta de Contratación Administrativa, que realizó en su momento las enmiendas pertinentes, se ha ido realizando un trabajo de revisión de los procedimientos y de los modelos con la finalidad de adaptarlos a las nuevas necesidades y poder realizar una edición más moderna y racional.

3.2.4. El manual de gestión administrativa de los centros docentes públicos de enseñanza secundaria

Consiste en el análisis y el tratamiento de los procedimientos que utiliza el personal adscrito a las Secretarías administrativas de los centros docentes mencionados para gestionar la tramitación académica, económica y administrativa de los centros.

Esta actuación sectorial que se ha iniciado a petición del departamento de Enseñanza y que se está desarrollando con la colaboración de sus expertos, se inscribe en la política de asesoramiento y normalización de la actividad de análisis con el fin de manualizar los procedimientos que así lo requieran.

En todo caso, un elemento que otorga entidad propia a esta aplicación es que el resultado de los trabajos no tan solo acabará con la edición de un manual sino que existe el proyecto de llevar a cabo un seguimiento programado de su implementación con el fin de poder extraer elementos de análisis que permitan evaluar y, si es necesario, revisar el contenido en orden a potenciar su utilización.

3.2.5. Manual de Régimen disciplinario de los funcionarios

Su finalidad no es otra que la de ofrecer un documento de gran utilidad para aquellos funcionarios que son nombrados instructores y secretarios de los expedientes disciplinarios e incluso para los propios inculpados.

Se consideró conveniente su edición porque, al margen de que el destinatario natural de todos los manuales elaborados por el Comité sea el personal que presta servicios en la Administración de la Generalitat, en este caso el alto nivel de interés que podrá tener el contenido de este manual para el personal de otras administraciones, justificaba su máxima difusión.

Manuales de normas y procedimientos

1987

- ▮ Manual del Sistema de Documentación Administrativa *
- ▮ Manual de procedimientos de la Dirección General de la Función Pública **
- ▮ Manual sobre el procedimiento sancionador de viviendas de protección oficial **
- ▮ Manual sobre explotación de zonas de dominio, servidumbre y afectación de carreteras **

1988

- ▮ Manual de Contratación Administrativa *
- ▮ Manual de Registro *
- ▮ Manual de Gestión de Documentación Administrativa (Archivo) *
- ▮ Manual de Gestión de Personal *

1989

- ▮ Manual de Régimen Disciplinario de los Funcionarios *

1990

- ▮ Manual de Actuación de los Tribunales de Selección de Personal *
- ▮ Manual de Expropiación Forzosa *
- ▮ Manual de gestión administrativa de Centros Docentes Públicos d'Enseñanza Secundaria **

* = Manuales de ámbito interdepartamental

** = Manuales de ámbito sectorial

3.3. Normalización documental

En este último apartado se ha desarrollado un alto volumen de actividades que como ya se ha dicho al hablar de la racionalización de los procedimientos administrativos, están absolutamente relacionadas con la realización de manuales de normas y procedimientos.

En este sentido, el número más elevado de actuaciones de normalización documental derivan del análisis de los impresos y documentos que generan los distintos trámites que conforman los procedimientos.

De este modo, se puede decir que durante el año 1990, se ha dado un tratamiento racionalizador a 130 documentos relacionados con el procedimiento de expropiación forzosa, 35 documentos e impresos utilizados en la gestión del personal de la Administración, 17 documentos que se generan en los procesos de selección, 30 Impresos y documentos que se utilizan en la gestión administrativa de los centros docentes de enseñanza secundaria y 53 documentos que se generan en los procedimientos de contratación administrativa.

En consecuencia, durante 1990, el Comité Asesor, ha dado un tratamiento específico a un total de 285 documentos e impresos.

En todos estos supuestos las tareas que se han realizado se han dirigido a analizar el contenido del impreso o documento con la finalidad de hacerlo comprensivo, si era necesario, y a efectos de otorgarles una redacción correcta y moderna que los adecue al lenguaje administrativo.

Así mismo, en los supuestos de impresos se irá racionalizado su forma con la finalidad de adaptarla a los criterios establecidos en el programa de identificación visual estableciendo las especificaciones de carácter técnico que han de contemplar, y en el caso de los documentos con un índice elevado de utilización se ha dado un tratamiento que permite su creación mediante el soporte magnético, lo cual los hace operativos para el gestor de una manera inmediata.

Al margen de estas actuaciones el área de normalización documental del Comité Asesor, ha venido actuando como punto de referencia y de asesoramiento delante de los requerimientos de los Departamentos.

3.4. Desarrollo e implementación de las medidas contenidas en la Ley 13/1989, de 14 de Diciembre.

Dentro de su plan de acción, se encargó al Comité Asesor que llevara a cabo las actuaciones que fueran necesarias para inserir en la cultura administrativa, es decir, en la gestión diaria de la Administración de la Generalitat, todas aquellas figuras y principios tendentes a la mejora de la eficacia de la gestión, recogidas en la Ley de organización, procedimiento y régimen jurídico y que, por lo tanto, en aquel momento sólo existían en el ámbito normativo.

Con esta finalidad el Comité formuló un programa de actuaciones que contemplaba las acciones siguientes:

■ Determinación de los criterios o indicadores que deben concurrir para proceder a la creación de:

- Comisionados
- Secretarías sectoriales y secretarías generales adjuntas
- Direcciones generales de servicios
- Delegaciones territoriales
- Subdirecciones generales, servicios, secciones y negociados
- Otras unidades y órganos activos
- Órganos unipersonales sin mando y puestos singulares

■ Creación de un modelo flexible para la elaboración de la memoria anual de cada departamento referida al conjunto de órganos que la integran.

■ Formulación anual de la guía actualizada de la organización de los Departamentos de la Generalitat, de sus competencias y de los tipos de procedimientos administrativos en que actúan.

■ Determinación del contenido de los programas de acción administrativa con propuestas para la identificación de objetivos y actuaciones necesarias para conseguirlos.

■ Determinación de la periodicidad y del contenido de las auditorías de gestión.

■ Estudio para la fijación de criterios y actuaciones

para velar por la calidad y racionalidad de las normas, así como para la verificación de su eficacia.

■ Determinación de los ámbitos y espacios para la situación de los registros comunes y de las oficinas de información de la Generalitat.

■ Creación de oficinas de gestión unificada previa identificación de los procedimientos complejos que pueden dar lugar a su creación.

■ Aplicación del silencio administrativo positivo.

Sobre todas estas actuaciones se ha estado trabajando durante este año formulando, en algunos casos, propuestas tendentes a la consecución de los objetivos prefijados, y en otros desplegando y ejecutando medidas concretas.

3.4.1. Criterios e indicadores para crear órganos y puestos de trabajo

Desde que el Comité fue creado, uno de los campos de actuación donde se han formulado propuestas de manera permanente, ha sido el de la fijación de elementos que deben concurrir para el establecimiento de los modelos de organización administrativa pertinentes según la finalidad para la que se crean los diferentes organismos públicos.

Desde esta perspectiva, se han ido vertebrando una serie de criterios que deben servir de guía y de aplicación en el proceso de provisión de modelos estructurales de organización. Con la promulgación de la Ley 13/1989, esta actividad se ha visto incrementada, ya que con la disposición referida se preve la posibilidad de contar con nuevos órganos como son los comisionados, las secretarías generales sectoriales y las direcciones de servicios.

Por otra parte, el análisis periódico del modelo organizativo que conforma la Administración, ha favorecido la fijación de nuevos indicadores para evaluar la oportunidad de crear puestos de trabajo singular, órganos unipersonales sin mando u otros modelos de unidades que han de permitir una mejor adecuación de las organizaciones a sus objetivos.

La proliferación de nuevas fórmulas de organización administrativa que tienen su soporte en la constitución

de diferentes órganos ha obligado a la realización de un trabajo de amplio alcance consistente en la revisión completa y de manera monográfica de los modelos organizativos subsistentes a cada uno de los departamentos de la Generalitat.

Con la finalidad de desarrollar esta actuación se han concluido los estudios organizativos de los departamentos de la Presidencia, Gobernación, Economía y Finanzas, Comercio, Consumo y Turismo e Industria y Energía.

Ha sido pues, mediante los estudios de organización y la actividad de informar preceptivamente todas las disposiciones de carácter general que afectan las estructuras orgánicas de la administración que el Comité Asesor viene desarrollando acciones puntuales que se inscriben en la línea de consecución de este primer objetivo.

3.4.2. Las memorias de los departamentos

En despliegue del artículo 60 de la Ley de organización, procedimiento y régimen jurídico, se han ido realizando trabajos de organización dirigidos a fijar criterios homogéneos respecto a los contenidos y a las características técnicas que deben adoptar las memorias que anualmente realizan los departamentos.

En estos momentos, la práctica totalidad de los departamentos publican ya una memoria anual de difusión de las actividades que han ejecutado. A pesar de ello, la falta de criterios generales hasta que apareció la Ley 13/1989 ha dado como resultado un tratamiento diferencial de la materia por cada departamento.

Es pues en la línea de ahondamiento y de búsqueda del modelo más racional que debe adoptar un documento de memoria que se viene trabajando por parte del Comité Asesor.

3.4.3. Las guías de los departamentos

Igualmente en el artículo 26.3 de la Ley 13/1989, se establece que los departamentos han de formular anualmente una guía actualizada de su organización, de sus competencias y de los tipos de procedimientos administrativo en que actúan.

Con la finalidad de dar respuesta a este requerimiento se ha estado trabajando en la misma línea que la utilizada para el estudio de las memorias pero referido a este campo, es decir, en la búsqueda de criterios de utilización para fijar los contenidos y las características técnicas de las guías y con la voluntad de poder publicar durante este año, una nueva guía de servicios de la Administración de la Generalitat y un Manual de Normas y Procedimientos sobre la elaboración de las guías de los Departamentos.

3.4.4. Las auditorías administrativas

Con el objetivo de consolidar y dotar de contenido el principio de buena administración, la Ley 13/1989, preve que la actuación administrativa de la Generalitat se someta a auditorías e inspecciones internas para comprobar el nivel de eficacia con relación a las previsiones de los departamentos.

Se puede afirmar que los estudios de organización que se vienen ejecutando desde hace tres años y que han supuesto el análisis organizativo de más de 25 centros directivos y organismos, son el embrión de las auditorías de gestión, dado que como resultado de los mencionados estudios se han formulado recomendaciones de mejora en orden a determinar unos modelos organizativos más racionales para la consecución de los objetivos que corresponde ejecutar a cada organismo analizado.

En consecuencia, se ha dado cumplimiento a una primera fase de esta actuación como es la de hacer propuestas de mejora sobre los modelos de funcionamiento de la Administración que por v(a de las auditorías de gestión han de demostrarse válidas.

3.4.5. La verificación de la eficacia de las normas

La Ley 13/1989 ha introducido una serie de técnicas que es necesario aplicar dentro del proceso de elaboración de normas, dirigidas a proporcionar a los redactores un nivel de seguridad y de acierto en su decisión y, al mismo tiempo, a elevar la calidad de las normas.

En este capítulo se han desplegado una serie de ac-

tuaciones que tienen como finalidad introducir dentro de la cultura de los órganos gestores y tramitadores de normativa la utilización de metodologías e instrumentos de verificación de la eficacia de las futuras disposiciones, que se utilizan en los países con más tradición en esta materia.

El esfuerzo del Comité se ha centrado este año en dos campos de actuación. De una parte, se ha trabajado en una línea de búsqueda y adecuación de las referidas metodologías a la realidad específica del modelo de funcionamiento de la Administración de la Generalitat.

En este sentido, se han elaborado documentos de trabajo en torno a los sistemas de verificación de la eficacia de las normas por la vía de las listas de comprobación, las "check lists", y de las directrices legislativas, con la voluntad de poder ofrecer, en un breve plazo de tiempo, manuales sobre las mencionadas materias que permitan a los proyectistas de las normas constatar que concurren todas las condiciones necesarias para la adecuación jurídica y para su factibilidad.

En otra línea de actuaciones, el Comité ha llevado a cabo una tarea de difusión de estas técnicas a fin y efecto de considerar la utilidad de su aplicación y de dar a conocer la conveniencia de introducirlas en la cultura administrativa de la Generalitat.

En este sentido, se han realizado jornadas sobre técnica normativa, dirigidas a las personas que puedan tener acceso a la preparación y proyección de normas y disposiciones de carácter general, en las cuales participaron como ponentes expertos nacionales y extranjeros.

3.4.6. Las oficinas de gestión unificada

Las oficinas de gestión unificada responden a la voluntad de la Generalitat de Catalunya de crear instrumentos de atención al público especializados que permitan un desarrollo de las actuaciones de la Administración más cercanas al ciudadano, coincidiendo con las recomendaciones de la OCDE de considerar, cada vez más, al administrado como cliente y a la Administración como una empresa de servicios.

Las OGU son, pues, unidades que se crean con el ánimo de minorar el elevado grado de externalización de los trámites administrativos en favor del ciudadano, reduciendo la carga tramitadora hacia los auténticos gestores y liberando al administrado del impulso de los trámites procedimentales.

En este sentido la Generalitat se adelanta a las recomendaciones formuladas por el Consejo de la Comunidad Económica Europea, el mes de mayo de 1990, referidas a la aplicación de una política de simplificación administrativa en los estados miembros, orientada a garantizar condiciones favorables para las empresas y disminuir las cargas administrativas.

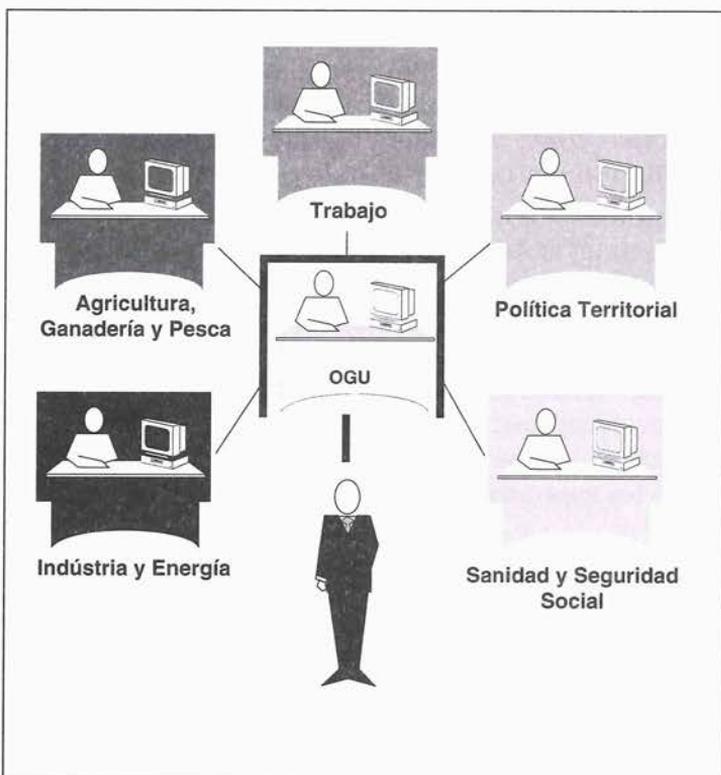
Sobre este punto, la actividad desarrollada por el Comité Asesor ha consistido en elaborar un anteproyecto de decreto de despliegue de la Ley 13/1989, mediante la cual se identificaron unos procedimientos complejos susceptibles de ser objeto de tratamiento por parte de una OGU, como son los procedimientos que se suscitan para la obtención de aquellas autorizaciones, licencias, permisos o concesiones necesarias para la nueva instalación, ampliación o traslado de instalaciones industriales. Fruto de esta actuación fue la publicación del Decreto 191/1990, de 30 de julio, por el cual se crea la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales.

Por otra parte, paralelamente a esta actuación se realizó una tarea de planificación, impulso y ejecución de la implantación de la primera Oficina de Gestión Unificada, con sede en el Departamento de Industria y Energía, que fue inaugurada el mes de octubre de 1990, y que con carácter piloto funciona sobre esta materia.

3.4.7. El silencio administrativo positivo

La última actuación llevada a cabo con relación a la ley 13/1989 que cabe destacar se refiere a las actuaciones que se han de impulsar por parte del Comité, en orden a desarrollar el mandato contenido en la Ley sobre el silencio administrativo positivo.

En este sentido, el artículo 81.2 de la Ley 13/1989 establece que para una mayor seguridad jurídica, el Gobierno ha de determinar los supuestos de aplicación del silencio positivo.



Las Oficinas de Gestión Unificada para establecimientos industriales

La importancia de la actividad industrial y su incidencia social han hecho aconsejable empezar la implantación de las OGU aplicando el modelo a los procedimientos administrativos relativos a nuevas instalaciones industriales, ampliaciones y traslados.

En dichos procedimientos están implicados 5 departamentos.

La OGU para establecimientos industriales se instituye como órgano de información, asesoramiento, recepción, registro y seguimiento en los procedimientos que se suscitan por la nueva instalación, ampliación y traslado de establecimientos industriales.

Al frente de la OGU hay un gerente que dirige el funcionamiento de la misma y es responsable de la coordinación con las unidades gestoras de los departamentos respectivos.

En consecuencia, el Comité Asesor ha realizado una serie de actuaciones consistentes en la elaboración de un anteproyecto de Decreto que regula la aplicación del silencio positivo con una doble finalidad.

Por una parte, facilitar al administrado el ejercicio de sus derechos, ya que éste, mediante la aplicación del silencio positivo en el transcurso del plazo previsto, puede actuar como si hubiera habido una autorización o aprobación por parte de la Administración.

Asimismo, con este proyecto normativo se persigue provocar en la Administración una mayor agilidad en su actuación como consecuencia del silencio positivo, ya que, con la finalidad de evitar situaciones incómodas y gravosas para sí misma, como resultado de la falta de actuación dentro de los plazos establecidos, la Administración reconducirá sus actuaciones hacia procedimientos más ágiles que permitan su pronunciamiento expreso sobre los aspectos sometidos a silencio. 

Ignacio
Granado
Hijelmo

La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano

Doctor en Derecho.
Lletrado Jefe de la Asesoría
Jurídica del Gobierno de
La Rioja.

RESUMEN: La Rioja y el Camino de Santiago constituyen sistemas interrelacionados a través de los conceptos de espacio, trazado y trayecto jacobeanos. El primer trazado del Camino por La Rioja seguía las vías romanas de comunicación. Sufrió varias alteraciones durante la Edad Media, pero los trazados anteriores siguieron utilizándose como vías secundarias.

El Camino de Santiago se presenta ante el Derecho como una realidad necesitada de regulación. Para ello debe existir un consenso general de las Administraciones Públicas interesadas –comunitaria europea, estatal, autonómica y local– que elimine cualquier vaciamiento competencial de las Comunidades Autónomas.

En La Rioja la principal regulación deriva del *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural*, que prevé la elaboración de un *Plan Especial de Protección del tramo riojano del Camino de Santiago*.

ABSTRACT: La Rioja and the Road to Saint-Jacques are connected among them through the concepts of space, route and trajectory of the pilgrim's road to Saint-Jacques. The first route of the Road to Saint-Jacques through La Rioja followed the communications of the Roman's tracks. It suffered changes during the Middle Age, but the former routes were still being used as secondary routes.

The Road to Saint-Jacques is presented before the Law as a reality which needed a regulation. For it there must be a general consensus of the interested Public Administrations –European Community, State, Autonomic and Local– which eliminates any emptiness of competences of the Autonomous Communities.

In La Rioja the major regulation derives from the *Special Protection Plan of the Natural Environment*, which foresees the elaboration of a *Special Protection Plan of the Riojan section of the Road to Saint-Jacques*.

I. La sistemología estructural como método para el estudio de La Rioja y el Camino de Santiago.

La Sistemología Estructural, fruto de la confluencia entre la Teoría General de Sistemas¹ y el Estructuralismo², constituye una de las más sugerentes aportaciones al método de las Ciencias³ y también del Derecho⁴.

Desde esta perspectiva metodológica esa inmensa alteridad que denominamos *el mundo* constituye un inmenso y complejo sistema de sistemas resultante de la interacción de múltiples factores estructurales que son función unos de otros.

Entendemos por sistema una unidad de intelección dotada de coherencia en su conjunto y susceptible de ser analizada en sus distintos elementos componentes así como en sus relaciones de interferencia, control y colaboración con respecto a otros en los que el sistema en cuestión se integre o con los que se encuentre funcionalmente conectado.

¹ La Teoría General de Sistemas procede de la Biología, cfr., BERTALANFFY, Ludwig von, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas, Estudios científico filosóficos*, versión española de Antonio Sebastián, Madrid, Alianza Editorial, 1986, Cfr. igualmente la obra colectiva *Tendencias en la Teoría General de Sistemas*, Selección y Prólogo de George Klir, versión española de Alvaro Delgado y Andrés Ortega, 3ª Ed., Madrid, Alianza Universidad, 1984.

² Las primeras aportaciones estructuralistas surgieron en el campo de la Antropología –LEVI-STRAUSS, *Antropología estructural*, 3ª ed., Buenos Aires, Ed. Eubea, 1970– y la Lingüística –SAUSSURE, Ferdinand, *Curso de Lingüística General*, traducción, prólogo y notas de Amado Alonso, Ed. Losada, 16ª ed., Buenos Aires, 1977; entre nosotros, RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco, *Lingüística Estructural*, Ed. Gredos, 2ª ed., Madrid, 1974– y luego se han extendido a otras ciencias. Una útil recopilación, en WAHL; DUCROT y otros, *Qu'est ce que le structuralisme*, París, Ed. du Seuil, 1968.

³ Para las relaciones entre la Teoría General de Sistemas y el Estructuralismo, cfr. WILDEN, Anthony, *Sistema y Estructura*, Madrid, Alianza Ed., 1979.

⁴ En la doctrina, la preocupación estructuralista ha precedido a la sistemológica.

Una amplia bibliografía sobre estructuralismo en general y sobre estructuralismo jurídico en particular recoge MESA MENGIBAR, Andrés, en la obra colectiva *Estructuralismo y Derecho*, cit., págs. 154-157. Cfr. también, HERNÁNDEZ GIL, Antonio y otros, *Estructuralismo y Derecho*, Madrid, Ed. Alianza, 1973; HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *Metodología de la Ciencia en el Derecho*, 3 vols., Madrid, 1971 y *Problemas epistemológicos de la Ciencia Jurídica*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1976. Para la metodología sistémica, cfr., GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *La Teoría General de Sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico (Una nueva terminología en la reciente jurisprudencia)*, trabajo escrito para el Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Fernando Garrido Falla, publicado en la Revista *Persona y Derecho* nº 21, 1989, pág. 23 á 172.

⁵ Hemos desarrollado ampliamente esta idea en nuestra tesis doctoral, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, 4 vols., Universidad de Navarra, Departamento de Derecho Administrativo, Pamplona, 1992, inédita.

De ahí que podamos distinguir en cada sistema una serie de estructuras que conformar el *estructo* de la realidad y a las que denominamos *prejurídicas* en cuanto que, sobre ellas, van a proyectarse las normas o disposiciones integradas en la estructura propiamente *jurídica* de ese sistema o *constructo* jurídico de dicha realidad.

Podemos, así, afirmar que el *Camino de Santiago* es también un sistema y, en cuanto tal, susceptible de ser analizado en sus diversas estructuras. Y como quiera que también La Rioja es un sistema⁵, resulta obvio que ambas realidades, Camino y Región, participan de un fructífero *diálogo estructural intersistémico* cuyos rasgos fundamentales trataremos de desvelar en este trabajo.

II. Estructura prejurídica

La ruta jacobea, como todo camino, supone una realidad itinerante en la que cabe distinguir tres elementos esenciales: la vía física por la que se canaliza el tránsito; las personas que circulan, trabajan o se relacionan con la calzada; y, por último, el significado o impacto que todo ello supone en un medio objetivo social determinado.

Esta tríada de componente materiales, personales y formales aparece organizada en sendos sistemas que podemos conceputar, respectivamente, como geoambiental, demosocial y referencial, si bien ahora sólo nos ocuparemos del primero de ellos puesto que resulta el más significativo para ante el Derecho por cuanto expresa los condicionantes físicos de la ruta de cuya consideración previa no puede prescindir cualquier normación jurídica protectora que sobre la misma se pretenda proyectar.

Con el neologismo *geoambiental* hemos calificado al sistema que vincula en una gran unidad ecológica al territorio y medio físico con el manto vegetal y la fauna de una porción determinada de nuestro planeta como es La Rioja, y lo hace con una acusada singularidad que podemos describir mediante una seriación de subsistemas naturales que constituyen recursos e instancias, en sentido zubiriano, para la ruta jacobea.

En la caracterización y descripción de los condicionantes y elementos físicos del Camino de Santiago a su paso por La Rioja distinguiremos tres grandes criterios o perspectivas: La Rioja como *espacio jacobeo*; el *trazado riojano* del Camino de Santiago, y el *trayecto* o recorrido de la ruta santiaguesa por esta Región.

1. *La Rioja como espacio jacobeo*

Entendemos por espacio jacobeo el ámbito territorial por el que, desde una perspectiva regional, discurre el Camino de Santiago; de ahí que sea imprescindible, al menos, un conocimiento general de los principales subsistemas que lo integran en La Rioja, como son el geográfico, geológico, orográfico, hidrológico, climático, edafológico y zoológico.

1.1. El subsistema geográfico

La Rioja está situada en la zona norte de España, en el extremo occidental del Alto Valle del Ebro y sus bordes montañosos.

Ubicada en el eje o corredor del Ebro, uniendo los polos vascos y catalán y en el borde suroccidental del triángulo norte español, el más cercano a los grandes centros económicos transpirenaicos, La Rioja presenta una magnífica funcionalidad geopolítica y económica.

Cuidadosamente distinguida de la Llanada Alavesa y la navarra Tierra de Estella por las Sierras de Cantabria y Codés; apartada de La Bureba burgalesa por los Montes Obarenes; y de las altas parameras de Soria por las sierras ibéricas de La Demanda y Los Cameros, La Rioja se acantona cabo el Ebro, acurrucada entre sus siete ríos vertebrales, afirmando una personalidad diferente de las regiones que la rodean, por más que, generosamente, participe de algunas de sus características.

Los límites de La Rioja natural son bastante precisos por el Norte, el Sur y el Oeste, debido a las montañas, y más inseguros por el Este, a consecuencia de la dilatación del Valle del Ebro.

Tales límites naturales son: por el Norte, la línea de cumbres de la Sierra de los Montes Obarenes y de Can-

tabria, desde Pancorbo hasta el Montejurra; por el Sur, la divisoria de aguas entre Duero y Ebro, desde Villafranca de Montes de Oca hasta el Moncayo; por el Este, la línea que une el Moncayo con el Montejurra y que corresponde aproximadamente con dos interfluvios: de los ríos Alhama y Queiles, por un lado, y del Ega y el Aragón, por otro; y por el Oeste, la divisoria de aguas entre el Oca y el Tirón, desde Villafranca, por la plataforma de Carrias, hasta los Obarenes en Pancorbo.

La división provincial de 1833, que ha servido de base a la autonómica vigente, no ha convertido en oficial a La Rioja natural y, de esta forma, la actual Comunidad Autónoma de La Rioja cuenta con una superficie de 5.033, 88 km², que, si bien es la menor de España, no resulta desproporcionada a escala regional europea.

1.2. El subsistema geológico

La actual morfología riojana deriva en su mayor parte del Plegamiento Alpino, que elevó las grandes montañas que bordean La Rioja y originó la Depresión del Ebro, y de la persistente labor erosiva del Cuaternario, que ha modelado las tierras bajas riojanas.

La perspectiva geológica explica muchas de las características actuales del territorio riojano, si bien para la comprensión de la paleografía riojana hay que adoptar una actitud mental copernicana, puesto que donde ahora se extiende el Valle del Ebro se levantaba en el Secundario un elevado Macizo, y en el lugar ahora ocupado por las más altas Sierras riojanas, se extendía un plácido delta fluvial en cuyos limos chapoteaban los grandes saurios que nos han dejado fosilizadas sus huellas o icnitas y han convertidos a La Rioja en un yacimiento paleontológico de primer orden.

1.3. El subsistema orográfico

La orografía es determinante de La Rioja natural ya que conforma una clara región montañosa tanto al Norte como al Sur.

Al Norte, el Sistema de los Montes Obarenes y la Sierra de Cantabria presenta impresionantes escarpes que posibilitan extraordinarias perspectivas de La Rioja desde las atalayas rocosas y defienden al Valle del ambien-

te más húmedo de la cornisa cantábrica, por lo que constituyen una barrera que explica la especialización vitivinícola de su somontano.

Al Sur, el Sistema Ibérico riojano, que se extiende desde los Montes Idubedas o de Oca hasta el Moncayo, con las Sierras de La Demanda y Los Cameros, no conforma unas meras *tierras altas*, como en Soria, sino verdaderas montañas de abruptos perfiles que sólo cesan en la línea de cumbres cuyas moldeadas superficies sólo surgen, como en el rostro de los ancianos, tras los surcos que han dejado con los años las cuencas de los afluentes que van a llorar al Ebro.

Entre ambos jalones montañosos se abre camino el Ebro que conforma un amplio Valle al que desembocan los siete afluentes riojanos y que constituye la segunda gran comarca natural de La Rioja.

Como el cincel de un gigantesco escultor, el Ebro ha tallado la Depresión que lleva su nombre, en cuya cuenca alta yace La Rioja. Por eso la historia geográfica del valle riojano es un capítulo de la portentosa obra modeladora del Ebro y sus afluentes riojanos.

Dos grandes fallas maestras delimitan esta fosa: la *Falla Norte*, desde Pancorbo a Monjardín; y la *Falla Sur*, desde Pradoluengo a Fitero. Ambas determinan la línea de contacto entre las formaciones montañosas y la estructura del Valle y son, por tanto, cruciales para la comprensión de la estructura profunda del subsistema orográfico riojano.

La conexión entre La Sierra y El Valle da lugar a relieves de conglomerados de borde de cuenca –que se desgranán en portentosos farallones– plataformas y glaciares, que conforman una zona intermedia de pie de monte o somontano, hendida por los ríos riojanos, en un paisaje de salvaje belleza que termina en la gran llanura aluvial, intensamente habitada y cultivada, donde los asentamientos humanos se han efectuado prioritariamente sobre las terrazas fluviales.

1.4. El subsistema hidrológico

La hidrología es clave para la comprensión del geoambiente riojano.

El Valle riojano es tal porque constituye la Depresión o fosa tectónica del río Ebro. Esto atraviesa el N. de La Rioja de O. a E. y constituye la espina dorsal de la que arrancan los siete ríos riojanos: Tirón, Oja o Glera, Neila o Najerilla, Iregua, Leza, Cidacos y Alhama.

Todos ellos afluyen al Ebro por su margen derecha desde las altas Sierras meridionales, labrando a su paso otros tantos valles que confluyen en la dilatación o tierra llana ribereña del gran río.

El relieve riojano actúa como condicionante de los cursos de agua, pero, a su vez, resulta condicionado por estos y entabla con ellos un portentoso diálogo de resistencias y erosiones que explica los grandes y pequeños rasgos del paisaje de La Rioja.

Es, pues, la Rioja *región mesopotámica* que, a vista de pájaro, presenta la estructura dentada de un gran peine donde las púas son los siete afluentes riojanos unidos en su base por el soporte matricial del Ebro.

Son los ríos la *dramatis persona* del paisaje riojano, sin olvidar los significativos interfluvios, muchas veces cicatrizados por *yasas* y barrancas de drenaje.

Los valles fluviales estructuran la red de comunicaciones histórica y actual de La Rioja y han determinado la circulación de las grandes corrientes culturales, tales como la iberización, a romanización, la cristianización, la conquista musulmana, la reconquista, y, por supuesto, la ruta jacobea. Además, se han integrado con La Sierra en una íntima comunicación en la que reside otra de las claves de interpretación de la realidad riojana.

Son ríos activos, de régimen predominantemente mediterráneo, pero capaces de brutales crecidas y, todavía, escasamente regulados, si bien en parte ello se debe a que casi todos, como los antiguos dioses poliformos, tienen varias cabeceras, pero no siempre integradas en el actual territorio autonómico riojano.

En sus cursos altos y medios, se caracterizan por avanzar, retorciéndose, hundidos entre gargantas y cañones de agrestes perfiles, hasta que atraviesan los conglomerados de borde de cuenta y, dejando a sus lados fértiles glaciais y terrazas, afluyen al Ebro, entre vegas que albergan ricas huertas.

1.5. El subsistema climático

El clima es función de los demás sistemas geoambientales pues depende de factores determinantes tales como la latitud, el relieve y los vientos dominantes.

En líneas generales, el clima de La Rioja puede definirse como mediterráneo interior o continentalizado con gran variedad de matices zonales o *mosaico de microclimas*.

La Rioja húmeda se encuentra en las áreas montañosas del Sur, es decir, en el Sistema Ibérico, especialmente en La Demanda, más elevada y mucho más sujeta a las influencias atlánticas, mientras que el clima mediterráneo, seco y soleado, es más perceptible en La Rioja Baja.

Quizá una de las principales características del clima riojano sea la diafinidad del cielo, asegurada por el efecto pantalla que las Sierras operan con respecto a los frentes nubosos que impregnan toda la cornisa cantábrica.

Esta protección orográfica frente a los vientos constantes del noroeste permite una insolación del somontano, inusual en esta latitud, que, unida a la rara aptitud del suelo de los glacis para el cultivo viñedo, explica la riqueza vitivinícola de La Rioja.

1.6. El subsistema edafológico

Otro de los componentes fundamentales del geoambiente riojano es el suelo y la vegetación que soporta pues ambos constituyen factores que definen la parte más aparente del paisaje.

En la Rioja el paisaje se estructura en tres grandes zonas: El Valle, La Sierra y, entre ellas, una de transición que es El Somontano.

El Valle, por su topografía y climatología, ha presentado condiciones muy favorables para la sedenterización agrícola, lo que ha propiciado, desde épocas prehistóricas, una amplia desforestación, roturación e irrigación que ha transformado el paisaje natural en agrícola, aunque también existen terrenos llecós, carrascales y sotos.

La Sierra es el espacio forestal por excelencia, siendo

los pisos de encinar, robledal, hayedo y pinar los más característicos, sin olvidar las praderas y matorrales, de vocación ganadera.

1.7. El subsistema zoológico

La fauna constituye también en sí misma un elemento básico del geoambiente. La Rioja fue en el pasado una tierra mucho más forestada y, por ello, un paraíso faunístico. Ha sido la presión humana la que ha reducido o eliminado muchas de las viejas especies que habitaban nuestros montes, ríos y riberas.

No obstante, La Rioja sigue siendo tierra de gran riqueza faunística cuya distribución depende de los distintos *hábitats* naturales que ofrece la variada orografía, climatología y vegetación de esta tierra, por lo que bien podemos hablar de La Rioja como *encrucijada zoogeográfica*.

En las zonas montañosas más altas, encontramos especies de la fauna alpina o eurosiberiana propias de los grandes bosques atlánticos de Centro-Europa que, en La Rioja, encuentran su límite de distribución meridional.

En macizos menos elevados, entramos en contacto con otras especies, propias de la montaña mediterránea, que descienden por los afluentes riojanos del Ebro, en una gradación de altitud, hasta desembocar en la fauna fluvial y arborícola de los Sotos de la ribera.

2. *El trazado riojano del Camino de Santiago*

Las características físicas y biológicas del territorio riojano que brevemente acabamos de reseñar revelan que el espacio jacobeo en La Rioja se limita de forma natural a los terrazgos del Valle más cercanos al curso del Ebro, en la llanura aluvial que conforman sus afluentes riojanos, donde la climatología y el medio ambiente biótico son más favorables a los asentamientos humanos y a las comunicaciones.

No es de extrañar, pues, que el trazado histórico del Camino, es decir, la decisión jurídico-pública, más o menos expresa, de fijar la dirección y situación de la ruta jacobea se haya situado *en línea* con el sistema geoambiental subyacente.

En otras palabras, si el espacio jacobeo riojano supone una primera delimitación en La Rioja natural, el trazado del Camino implica una mayor especificación de la ruta a seguir dentro de aquél.

El trazado de un camino constituye una estructura básica del poblamiento y por ello es uno de los mejores ejemplos de diálogo con los sistemas subyacentes. La *lectura* que los hombres hacen de los signos y condicionantes que se derivan del geoambiente sólo puede comprenderse desde una perspectiva diacrónica ya que los caminos son marcas permanentes sobre el terreno que toda generación hereda de las precedentes.

De ahí que el trazado de la ruta jacobea, como la de cualquier otra senda, constituya *per se* el resultante de un conjunto de racionalidades y decisiones jurídico-públicas adoptadas en el pasado.

Veamos, a grandes rasgos, la génesis de tales decisiones por lo que a La Rioja respecta.

2.1. Origen del trazado: la red viaria romana

La invención, envuelta en relatos fantásticos y legendarios –sin duda un mito genético en el sentido de Mircea Eliade⁶– hacia el 813, de un sepulcro en Compostela atribuido al Apóstol Santiago, constituye un acontecimiento en la Europa cristiana medieval que inicia un movimiento de peregrinaciones hacia el *Finis Terrae* en el s. IX y X coincidiendo con la relativa estabilidad proporcionada ultrapuertos por el Imperio carolingio y sus epígonos romano-germánicos⁷.

El primer peregrino documentado aparece precisamente en La Rioja, es Gotescalco, Obispo de Puy, en Aquitania, que, de paso en peregrinación a Compostela, en 950, pide a Gomesano, monje del scriptorio del Monasterio de San Martín de Albelda, que le haga una copia del libro de San Ildefonso *Sobre la Perpetua Virginitad de María Santísima*, para recogerla a su regreso de Santiago⁸.

No conocemos con exactitud el trazado primigenio de la ruta jacobea, pero es fácil suponer que seguiría, a grandes rasgos, las vías de comunicación existentes.

El problema estriba en que es poco lo que conocemos de la red viaria altomedieval⁹, si bien hay motivos para

⁶ ELIADE, Mircea, *Mito y Realidad*, Barcelona, Labor, 1991, traducción de Luis Gil de la ed. de Nueva York de 1963.

⁷ El mejor estudio global continúa siendo el de VÁZQUEZ DE PARGA, Luis; LACARRA, José María; y URIARIU, Juan, *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, Madrid, C.S.I.C., Escuela Estudios Medievales, 1949, 3 vols., ed. facsímil Excm. Diputación Provincial de Oviedo, 1981.

⁸ En 951 se hizo cargo de la copia el Obispo que la trasladó a Puy en cuya Catedral se conservó hasta el s. XVIII. *El Códice Gomesano* o *Gotescalco* pasó posteriormente a la biblioteca de Colbert por lo que es conocido también como Colbertino y se conserva en la Biblioteca Nacional de París (sig. Lat. 2.885).

⁹ El mejor estudio hasta el presente es debido a FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA MAYORAL, María Concepción, *La Rioja en la monarquía pamplonesa (1035-1076). Población, economía, sociedad, poder*, Pamplona, Universidad de Navarra, Departamento de Historia Medieval, 1988, tesis doctoral en prensa en I.E.R., Logroño, que ha realizado una meritoria reconstrucción cartográfica de las vías de comunicación entre localidades riojanas según datos extraídos de la documentación monástica del período estudiado. En líneas generales, la red existente parece coincidir con las cuencas fluviales.

suponer que, al menos en La Rioja, seguiría siendo operativa la estructura de las calzadas romanas. Describiremos brevemente los tramos riojanos principales.

2.1.1. El tramo riojano de la *Vía Augusta* entre *Tarraco* y *Asturica*

El curso del Ebro había determinado la penetración romana desde la costa mediterránea hasta la *Gallaecia*, provocando una intensa romanización plasmada en asentamientos como *Tarraco* (Tarragona), *Caesaraugusta* (Zaragoza), *Calagurris* (Calahorra) y *Asturica* (Astorga), ya en las puertas del gran emplazamiento castramental de la *Legio VII Gemina*, acantonada cerca de la actual León para vigilar el último reducto levantisco de *Hispania* que había sido sofocado por Augusto en las guerras cántabras.

La necesaria comunicación militar en dirección Este-Oeste, desde el *Mare nostrum* hasta el *limes* natural de la costa gallega se aseguraba, pues, con una calzada que unía *Tarraco* (Tarragona), capital de la *Hispania Citerior* y después de la extensa *Provincia Tarraconense*, con el asentamiento avanzado de la *Legio VII Gemina* (León).

El Ebro, espina dorsal que la geografía impone en la zona medular de la *Tarraconense*, explica que esa calzada siguiese, a grandes rasgos, el curso fluvial por el valle que se extiende entre Tarragona y Zaragoza, por la margen derecha del gran río. Así parece atestiguarlo la fuente postclásica por excelencia: el *Itinerario de Antonino*.

Este documento, atribuido erróneamente a Caracalla, es datable en época diocleciana, en torno al 290 d.C., aunque está elaborado con materiales e informes anteriores. Más que una guía de calzadas romanas es un elenco de etapas o recorridos que pueden efectuarse entre dos lugares determinados¹⁰.

En su parte hispana relativa a la *Tarraconense*, el itinerario antoniniano permite colegir que la red viaria romana se ajustaría a las exigencias geoambientales de los grandes ríos, de suerte que la red hidrográfica determinaría la estructura de las comunicaciones.

Así, la calzada que unía *Tarraco* (Tarragona) con *Caesaraugusta* (Zaragoza) se dividiría en esta última ciudad en tres grandes ramales de penetración hacia el interior de la Península: uno, que por la cuenca del Ebro y el Sur

¹⁰ La edición ordinaria de este itinerario es la de CUNTZ, *Itineraria romana*, Berlín, 1929, si bien la parte hispana ha sido bien estudiada por ROLDAN HERVAS, *Itineraria hispana. Fuentes antiguas para el estudio de las vías romanas en la Península Ibérica*, Departamentos de Historia Antigua de las Universidades de Valladolid y Granada, 1973; y críticamente editada por ARIAS BONET, Gonzalo, *Repertorio de Caminos de la Hispania romana*, Apéndice I, La Línea (Cádiz), 1987, págs. 487-501.

de la Sierra de Cantabria, es decir, atravesando La Rioja, conducía hasta Astorga; otro, que por el valle del Duero unía *Numantia* (Soria) y Zamora con Braga; y un tercero que, rumbo a Medinaceli y siguiendo luego la cuenca del Tajo, se dirigía a Mérida.

El Itinerario de Antonio alude a mansiones¹¹ situadas en La Rioja al diseñar los *item* o etapas número 1, *De Italia in Hispanias*; 26, *ab Asturica Caesaraugustam*; 27, *ab Asturica per Cantabria Caesaraugusta*; 32, *ab Asturica Terracone*; y 34, *De Hispania in Aquitania, ab Asturiga Burdigalam*, pero sus datos hay que constatarlos con otras fuentes, tales como el *Anónimo de Rávena*¹², los miliarios aparecidos, la toponimia caminera y diversas menciones documentales y evidencias arqueológicas relativas a calzadas y vías de comunicación.

Es mérito del investigador riojano Dr. U. Espinosa haber cotejado todas las fuentes disponibles de forma que nos es posible conocer con bastante precisión la red viaria romana en La Rioja¹³.

Según la interpretación más probable con arreglo a los datos actualmente conocidos, existía una calzada entre Milán, capital militar del Bajo imperio; *Tarraco*, cabeza de la Provincia de su nombre; *Cesaraugusta* (Zaragoza), sede de convento jurídico en época clásica; *Asturica* (Astorga); y *Legio VII Geminam* (León).

Esta vía, jalonada por ciudades augústeas y episcopales, penetraría en La Rioja bordeando la margen derecha del Ebro. Francisco Coello, al componer en 1851 su Mapa de La Rioja, la llama, sin que se sepa bien porqué, *Aureliana*. Puestos a denominarla, más propio resultaría calificarla como *Augusta*, al haber sido dispuesta por el propio Augusto, o bien *Julio-Claudia*, al haber sido concluida, en su tramo riojano, por sus sucesores de dicha dinastía.

El tramo riojano de esta vía se iniciaría en *gracuris* (Alfaro) por un puente sobre el Alhama¹⁴. Otro puente sobre el Cidacos en *Calagu-*

¹¹ En el itinerario antoniniano *mansiones* son las localidades o puntos de fin de jornada. Las distancias están expresadas en millas romanas, equivalentes a 1.481 mts. de longitud, medidas desde la cabeza de ruta que, en la zona de La Rioja era Zaragoza. No obstante, se especula sobre si las jornadas están calculadas para trayectos de caballería o de infantería. cfr. ROLDÁN HERVAS, José Manuel, *Sobre el valor métrico de la milla romana*, en *Crónica del XI Congreso Nacional de Arqueología*, Zaragoza, 1972, 533 y ss.

¹² El *Anónimo de Rávena* o *itinerario ravenate* apenas resulta útil para La Rioja pues se limita a citar a *Iulia* (*¿Calagurris?*) y *Gracuse* (*¿Gracuris*, Alfaro), por separado y en vías de difícil determinación más bien de sentido Norte-Sur, cfr. J.M. ROLDÁN, op. cit., 1973, 125 y 127. Lamentablemente, en la *Tábula Peutingeriana*, fuente que recoge los *itineraria picta* del Bajo Imperio, la parte de *Hispania*, que ocupaba el inicio del rollo, se ha perdido.

¹³ Agradezco al Prof. Dr. D. Urbano Espinosa, del Colegio Universitario de La Rioja, los datos inéditos que me ha facilitado sobre la red viaria riojana en la antigüedad y que próximamente verán la luz en la monumental obra colectiva *Historia de Logroño* que se prepara por el Ayuntamiento de la capital riojana para celebrar el aniversario de la concesión del Fuero a la ciudad por Alfonso VI en 1095.

¹⁴ Se trata de la primera fundación antroponímica romana de *Hispania*, debido a Tiberio Sempronio Graco hacia 179 a.C. sobre el antiguo emplazamiento celtibérico de *Ilurcis*, en la desembocadura del Alhama y como cabeza de puente para penetrar por ese valle y frenar el expansionismo arévaco.

¹⁵ Alcanadre es topónimo árabe que significa puente, pero se refiere a un acueducto romano que abastecía a Calahorra sorteando el Ebro. El puente sobre el Madre a que nos referimos está atestiguado por el topónimo *Pasada de los Romanos* que se conserva en Ausejo.

¹⁶ Mansión, hoy despoblada posiblemente situada en las cercanías de Agoncillo, donde se conserva el topónimo San Martín de Berberana documentado como monasterio medieval. Sin embargo, U. Espinosa, demuestra convincentemente que la ubicación exacta se encuentra unos tres km. más cerca del corredor natural del Ebro y es la revelada por los topónimos Portillo y Alto de *Barbarés*, en Valderresa, un poco antes de la salida del actual Polígono industrial de *El Sequero*, cerca de Agoncillo. La denominación, según el Dr. Espinosa, no hay que atribuirle a un antropónimo (*Barbarus*) como hasta se ha pensado, sino más bien al asentamiento en épocas augústeas de una pequeña guarnición militar compuesta por elementos auxiliares extraitálicos (*barbari*), que posteriormente quedaría reducido a una simple *mansio* del *cursus publicus*.

¹⁷ Desde *Barbariana* la vía seguiría por la actual carretera N-232, antes *Camino Real* donde están localizados miliarios que atestiguan reparaciones en el siglo III, datables en épocas de Probo, 276 y Carino, 283. La vía proseguiría luego por el puente romano sobre el Leza, situado a 1 km. aguas arriba de la actual N-232 y, por Igay, conectaría con el puente romano sobre el Iregua, hoy desaparecido pero del que se conservan restos unos 100 mts. aguas arriba del actual.

rris (Calahorra) atestigua el segundo gran hito de la calzada; allí un miliario, aparecido en 1989, atestigua la construcción en el año 9 a. C. del tramo que nos ocupa, posiblemente por efectivos de la *Legio VII Gémina* epigráficamente constatados en Calahorra.

Atravesando el río Madre, cerca de Ausejo y Alcanadre¹⁵, la vía llegaba a Barbariana¹⁶ y, poco después¹⁷, conducía a Vareia (Varea, actual barrio de Logroño)¹⁸.

En *Vareia* la vía, que hasta entonces había permanecido pegada al Ebro, se separa del gran río para, remontando un poco por la ribera de Iregua, buscar el antiguo cauce de ese río¹⁹ con objeto de enfilarse los Montes Obarenes por el más bajo somontano de La Rioja y evitar así los ásperos desfiladeros de Pancorvo, La Morcuera, Bilibio, Cellorigo y Foncea. De ahí que la ruta siga por *Antelena* (Entrena).

¹⁸ *Vareia*, situada en la desembocadura del Iregua en el Ebro parece un estratégico enclave para el control de ambas rutas naturales. Es posible que su fundación se deba a un campamento invernal de Sertorio en su campaña para tratar de conseguir la adhesión a la causa celtíbera de Beronia y Autrigonia, más proclives a un alineamiento con los vascones romanófilos de Jacetania.

¹⁹ Al otro lado del Ebro, en la margen izquierda y también sobre la actual Logroño, se yergue, en una terraza fluvial, el emplazamiento defensivo de *Monte Cantabria* que correspondería a la acrópolis del poblado berón de *La Custodia*, situado al otro lado de la terraza que da hacia Viana. Pese a las dudas que ese doble asentamiento a ambos márgenes del Ebro ha provocado en algunos autores que han querido ver en el origen del actual Logroño una dípolis unida por un hipotético puente sobre el Ebro, opinamos, nuevamente con U. Espinosa, que en la Antigüedad el Ebro carecía de otro puente en La Rioja que el de Mantible, situado a unos 7 km. aguas arriba de Logroño y al que luego aludiremos. Por

El Itinerario de Antonino no señala mansiones entre *Vareia* y *Tritium*, pero los datos epigráficos, arqueológicos y toponímicos revelan que la vía romana no conducía desde *Vareia* hasta el actual Logroño para seguir luego hacia los actuales Navarrete y Nájera, sin perjuicio de que, como luego veremos, existiera una vía romana secundaria en esa dirección, que es la que luego tomaría el trazado jacobeo tras el aforamiento de Logroño (1095). Por el contrario, la calzada romana principal remontaría un tanto el Iregua para ir a encontrar el viejo cauce abandonado de ese río y evitar así las incómodas cuestas que se levantan entre los actuales Logroño y Navarrete y que conformar la divisoria entre ambos cauces del Iregua: el oriental o actual entre Islallana y Varea y el occidental, antiguo o abandonado entre Islallana y Fuenmayor por las *Villas de Campo*. Salía así por la *Calleja Vieja* de Varea hacia el cruce con el camino que conduce hacia Alberite, dejando cerca Albelda, donde el rey Sancho Garcés I fundaría en 923 el célebre *Monasterio de San Martín*, y proseguiría luego hacia los montes de Lardero, pasando por la villa de *San Cristóbal*, para seguir hacia la de *Antelena*, que ha dado lugar al actual topónimo de Entrena, pasar por el poblado indígena de *Santa Ana* y, por un lugar del término de Navarrete que conserva el revelador topónimo de *Pasada de los Peregrinos*, conducir hasta Ventosa. Están localizadas no menos de cinco villas tardorromanas en ese entorno.

Llegaba, así, el emporio alfarero de *Tritium Magallum* (Tricio, cerca de Nájera) donde las evidencias arqueológicas permiten datar y explicar con bastante certeza la financiación de la vía.

En 1991, ha aparecido un miliario en Arriana de Arriba, cerca de *Tritium*, datable, según U. Espinosa, en la tercera potestad tribunicia de Claudio, es decir, entre el 43 y 44 d. C., por lo que podemos datar la construcción del tramo *Calagurris* (Calahorra)-*Virovesca* (Briviesca), entre los años 9 a. C. –data del puente de Cala-

otro lado, los asentamientos paralelos en ambas orillas del gran río son constantes en todo su recorrido y se han mantenido hasta la actualidad. Sin descartar la existencia de una vía romana por la margen izquierda del Ebro que conectara todos esos poblamientos, lo cierto es que la principal se estructuró siempre por la margen derecha y que los asentamientos de la otra orilla terminaron por desaparecer en el Bajo Imperio o quedaron convertidos en simples *villae* que luego serían reaprovechadas en época medieval por motivos defensivos. Tal es el caso del cerro de Cantabria que sería fortificado por Alfonso I el Batallador en el marco de las operaciones militares que terminaron con la reconquista de la Cervera del Río Alhama (1117) y, poco después, de la propia Zaragoza (1124).

²⁰ A. BLÁZQUEZ y C. SÁNCHEZ ALBORNOZ, *Vías romanas de Briviesca a Pamplona y de Briviesca a Zaragoza*, Madrid, Junta Superior de Excavaciones Arqueológicas, 1918, pág. 9.

²¹ ARIAS BONET, Gonzalo, *Repertorio...*, op. cit., pág. 89, partiendo de su conocida teoría del acusativo –según la cual el empleo de este caso en el Itinerario antoniniano revela un ligero alejamiento de la localidad respecto de la calzada, a diferencia de los lugares expresados en ablativo que indicaría una ubicación al borde mismo de la vía– se inclina por el trazado de Hormilla, pero sin pasar exactamente por Tricio sino unos dos km. más al N. de esa antigua localidad romana cuyo perímetro urbano hay que suponer bastante extenso debido a su especialización ya que los alfares requieren espacio para almacenamiento y secado de los materiales.

²² M.C. FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA MAYORAL, *La Rioja...*, op. cit., págs. 613-615, también se inclina, en la época medieval, por el trazado de *Formella* (Hormilla) más que por el *Formellan alian* (Hormilleja).

²³ Las ruinas, localizadas por F. SALAZAR Y VICENTE, *Memoria de los sitios*

NOTAS E COMENTARIOS

que ocuparon las ciudades romanas de *Libia* y *Segismunclio*, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, XXXVI, 1900, 36-57, y excavadas por A. MARCOS POUS, *Trabajos arqueológicos en la Libia de los berones*, Logroño, I.E.R., 1979, radican en un altozano inmediato a Herramélluri, aunque el topónimo se ha conservado en la cercana Leiva. En Herramélluri –nombre que revela una repoblación altomedieval por elementos vasco-parlantes; está documentado un Conde Herramélliz en el s. X– se conserva la calzada augustea con el nombre de *Camino de los Romanos*. Junto al vado del río Reláchigo, llamado todavía hoy *La Pasadilla* apareció la célebre estatuilla conocida como *Venus de Herramélluri*, posiblemente un penate muy del gusto devocional de los legionarios veteranos. *Lybia*, ciudad estipendiaria de origen berón que todavía existía en el s. VI –sabemos que Leovigildo batió moneda en esta plaza antes de lanzarse a sus campañas contra los Vascones hacia Vitoria y Olite, por el Norte de la Sierra de Cantabria– se encontraba en la frontera con el territorio de Autrigonia que aproximadamente coincidiría con el río Tirón.

²⁴ Repárese en que la calzada principal no cruzaba el Tirón para enfilarse desde *Lybia* hacia *Trepiana* (Treviana) y adentrarse en las *Puertas Obarenas* por el Desfiladero de *Ponticurvo* (Pancorbo), sino que adoptaba el más suave camino del somontano hacia *Segasamunclio* (Cerezo de Río Tirón). Desde luego, existía una ruta secundaria por el trayecto obarene descrito, tal y como ha demostrado para la época altomedieval M.C. FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA MAYORAL, *La Rioja...*, op. cit., págs. 613-615.

²⁵ Ésta y otras villas de las precitadas aparecen mencionadas por orden estricto caminero en la epístola papal; cfr. Thiel, A., *Epistolae Romanorum Pontificum genuinae*, reed., Hildesheim-New York, 1974, 155-170.

horra antes señalada– y 45 d. C., que jalonan así la cronología de todas las obras intermedias en La Rioja, incluidos los puentes conservados sobre los afluentes del Ebro. *Tritium* fue uno de los principales focos alfareros del Imperio y ello explica el interés económico que las documentadas sociedades de alfares tendrían en una vía que les permitía exportar su producción hacia el mundo mediterráneo a través del puerto fluvial de *Vareia* y, como luego veremos de la ruta hacia Las Galias, sobre todo si tenemos en cuenta que las grandes obras públicas romanas eran sufragadas en su mayor parte por las poblaciones afectadas.

La *vía Augusta* seguiría después por la mansión *Atiliana* (situada en un lugar desconocido de los Campos de Valpierre, entre Hormilla y Hormilleja).

El mapa de Francisco Coello traza la vía por Hormilleja, pero prestigiosos autores²⁰ se inclinan a pensar en un trazado por Hormilla, más cercano a *Tritium*, donde se registra el topónimo ruano de *la calzada*, y el rural *camino de los romanos* que también se conserva en Herramélluri. Argumentos filológicos²¹ y de documentación medieval²² parecen inclinarse por la tesis de Hormilla.

La calzada se despediría de La Rioja por *Lybia*²³; para luego seguir a *Segasamunclio* (Cerezo de Río Tirón)²⁴ y *Verovesca* (Briviesca) desde donde enfilaba hacia el *Finis Terrae* entre altas tierras protegidas por numerosos *castella*.

La importancia de esta gran calzada, tan en línea con el geoambiente riojano, se mantendría hasta bien entrada la Antigüedad.

En efecto, la vieja vía hacia *Asturica* sería empleada por el rey suevo Requiario en su operación de castigo sobre la *Tarraconense* del 449 y resulta significativo que los *potentiores* que abogan en 465 ante el Papa Hilario en favor de las ordenaciones efectuadas por Silvano, Obispo de Calahorra, residan en plazas situadas en la misma calzada²⁵.

2.1.2. Vías derivadas de la anterior en el tramo riojano

Desde luego, existieron varias vías secundarias derivadas de la calzada del Ebro. En La Rioja son de citar las que desde la ribera izquierda enlazasen con *Pompaelo* y el mundo transpirenaico, y las que desde la ribera derecha remontasen por los afluentes riojanos hacia los puertos ibéricos que franquean el paso de la Meseta. Estas vías revelan, en su conjunto, el carácter de arteria distribuidora que Augusto otorgó a nuestro tramo *Caesaraugusta-Virovesca*.

A) La vía *equinea* entre *Vareia* y *Tritium* por la ribera del Ebro

Del puente romano de *Vareia* sobre el Iregua partía una derivación que no aparece registrada en el Itinerario de Antonino y que, ceñida al cauce del Ebro, conduciría hasta Puente Arce (Miranda de Ebro). En la antigüedad sería vía secundaria en relación con la de *Vareia-Tritium* y, por tanto, más estrecha y desatendida.

Esta vía ribereña ha sido descrita por U. Espinosa, partiendo de *Varea* –en la actual finca de *La Fombera*, donde tuviera su retiro campestre el General Espartero– y por *Madre de Dios* –ahora barrio periférico del noreste logroñés– y la actual *Rúa Vieja*, pasaba por la que luego sería llamada *Fuente del Peregrino* y frente a la actual *Iglesia de Santiago el Real* –donde han aparecido restos de cerámica antigua– continuaba por *Barriocepo* y el actual *Camino del Cristo del Humilladero* para seguir por el *Camino Viejo de La Puebla de Labarca* para, dejando al Sur el poblado de *El Cortijo* –actual barrio aislado de Logroño– penetrar en la hondonada del *Camino de Valdegüinea*, junto al Ebro, donde se encontraba con la *Vía Galiana* que allí moría en el famoso *Puente de Mantible*, como luego referiremos.

Continuaría luego por el referido *Camino de Lapuebla de Labarca*, cruzaría el *Arroyo de Fuenmayor* y por el *Camino de Buicio* seguiría hasta el asentamiento tardorromano de *Galiana*, hoy despoblado.

Por los meandros del Ebro seguiría hasta *Cinisaria* (Cenicero), cruzaba el Najerilla por Torremontalvo y proseguía por la ruta que en fuentes medievales se conoce

como *Vía de Davaliellos* (Davalillo) para seguir hacia Gimileo²⁶. Briñas y *Castrum Bilibium* (cerca de Haro), ya en las *Puertas Obarenes* de La Rioja que conducen, por Foncea, Cellorigo, la Morcuera y Pancorbo a los estratégicos desfiladeros que franquean el paso hacia la Tierra de Miranda.

La facilidad de emboscadas en esas estrechas gargantas; el mejor acceso que las cumbres obarenes permiten un poco más al S., y la carestía de adaptar el camino a los profundos meandros del Ebro, constituirían poderosas razones que aconsejaron a los ingenieros militares romanos a separar, desde *Vareia* (Varea), la vía principal del curso estricto del gran río para conducirla por las cotas más bajas del somontano que, a través de *Tritium* (Tricio) y *Lybia* (Herramélluri), llevasen a tierras burgalesas.

Partiendo de una sugerencia de U. Espinosa, hemos denominado *vía equinea* a este ramal riojano debido a los topónimos *Guinea*, *Quinea* y *Valdeguinea* que se conservan en algunos lugares de su antiguo trazado y también como apellidos patronímicos originarios de la comarca najerense. Esta denominación aparece en otros lugares de *Hispania* atravesados por antiguas calzadas romanas y, por tanto, puede concluirse que constituye un calificativo viario aplicado a caminos de herradura, aptos para ser recorridos a caballo²⁷.

De aceptarse la convención de que los ejércitos alto-medievales seguirían las calzadas romanas anteriores a la ruta jacobea, habría que concluir que esta vía secundaria puede haber sido la seguida por la debeladora incursión asturleonés de Alfonso I a mediados del s. VIII. La crónica menciona el itinerario del monarca desde Miranda de Ebro por *Abeica* (Abeka > Abeiga > La Vega, en Haro ?) hasta *Brunes* (¿Briones?, ¿Logroño?), *Cinisia* (Cenicero) y *Alesanco*²⁸.

B) La *vía Galiana* entre *Burdigala* y *Virovesca* por *Puente Mantible*

Por otro lado, la existencia del *Puente Mantible* sobre el Ebro, cuyas ruinas se conservan unos 11 km. aguas arriba de *Vareia*, entre los términos de Asa (cerca de Laguardia, Álava) y El Cortijo (barrio de Logroño, La Rioja), prueba la existencia de una importante vía de comunicación en dirección Norte-Sur, perpendicular al Ebro.

²⁶ Este topónimo puede indicar el asentamiento permanente de una guarnición legionaria: *G(e)mi(nis) Le(gi)o* > Gimileo.

²⁷ Una primera reflexión sobre este curioso topónimo caminero en MENÉNDEZ PIDAL, Gonzalo, *Los caminos en la Historia de España*, Madrid, 1951, pág. 38, y concretamente aplicado a La Rioja, en ARIAS BONET, Gonzalo, *Repertorio...*, op. cit., pág. 334. U. Espinosa ha ratificado sobre el terreno estas hipótesis.

²⁸ J. PRELOG, *Die Chonik Alfons'III; Untersuchung und kritische Edition der ver Redaktionen*, Frankfurt a. M. - Bern, 1980, 34 s., 85 y 120.

El *Puente de Mantible* ha constituido un enigma historiográfico de importancia en La Rioja ya que se trata de una soberbia obra imperial de época trajanea y, más posiblemente, adrianea. La luz de 30 mts. en alguno de sus arcos revela unas dimensiones sólo parangonables en *Hispania* al de Alcántara sobre el Tajo²⁹.

El problema deriva de que esta majestuosa construcción, única en todo el Ebro medio, no revela arqueológicamente restos de asentamientos romanos importantes en sus dos extremos, ya que en la orilla alavesa, el cercano emplazamiento de Asa no pasa de constituir un pequeño enclave defensivo medieval, siempre subordinado al núcleo principal de Laguardia, más alejado; mientras que en la orilla riojana luce un espectacular descampado, presidido por el alto enclave de El Cortijo, siendo *Vareia*, unos km. aguas abajo, el principal asentamiento romano registrado.

Esta paradoja ha hecho pensar a algunos que en *Vareia* y, concretamente, no lejos del acutal *Puente de Piedra* de Logroño, existiría en la antigüedad otro puente romano que enlazaría la *vía Augusta* con el Pirineo pamplonés pasando por Viana y la Tierra de Estella³⁰.

La evidencia arqueológica de las soberbias ruinas de *Puente Mantible* induce a pensar que, efectivamente, existía una vía que enlazaba las Galicias, y más concretamente la *Aquitania*, con *Hispania*, cuya unión con la *vía Augutea* se realizaba por el *Puente de Mantible* más que por *Vareia*, sin perjuicio del tradicional vadeo del Ebro por ésta última³¹.

Podemos situar el inicio de esta *vía Burdigala* (Burdeo); seguiría luego, a través del Pirineo y de *Pompaelo* (Pamplona), por *Andelos* o *Andilona* (Muruzábal de Andión), cruzaría el Arga³² y recibiría otra vía procedente del Bearn y la *Jacetania*. Seguiría hacia Oteiza por el trayecto más sencillo que es al sur de Monjardín y Montejurra³³, es decir, por Arróniz hasta *Curonium* (cerca de Los Arcos).

²⁹ Estudiado por MARTÍN BUENO, Manuel A., y MOYA VALGAÑÓN, José Gabriel, *El Puente Mantible*, en *Estudios de Arqueología Alavesa*, Vitoria, 5, 1972, 165-182.

³⁰ El principal adalid de esta idea ha sido el investigador riojano Jesús María PASCUAL FERNÁNDEZ en varios trabajos: *En torno a los orígenes de la ciudad de Logroño*, en *Berceo*, Logroño, I.E.R., 100, 1981, 167-181; *Hallazgos de superficie en Monte Cantabria*, en *Cuadernos de Investigación. Geografía e Historia*, IX, 1, Logroño, C.U.R., 1983, 127-134; *La cronología de Varea*, Ponencia I *Coloquio sobre Historia de La Rioja*, en *Cuadernos de Investigación. Geografía e Historia*, IX, 1, Logroño, C.U.R., 1983, 127-134; *Vareia de los Berones. Los Berones en la desembocadura del Iregua*, Zaragoza, Memoria de Licenciatura, Universidad de Zaragoza, 1978, un resumen en la obra colectiva *Historia de La Rioja*, 3 vols., Logroño, Caja de Ahorros de La Rioja, 1983, págs. 149, 166-169 y 217-222. Con más datos en, *Origen de la ciudad de Logroño. Historia antigua del municipio logroñés*, Logroño, Gráficas Pevisa, S.A., 1991.

³¹ La posibilidad de un vadeo por Logroño no debe desecharse. Precisamente el soto ribereño de la margen izquierda del Ebro entre Logroño y Varea se denomina con un topónimo tradicional cuyo origen ignoramos y que quizá puede resultar revelador: *Soto Galo*.

³² Aún no existía el puente que da nombre a Puente la Reina, debido a D^a Toda o, más probablemente a su nuera, la Reina Estefanía de Foix, esposa de García el de Nájera y, por tanto, de época medieval.

³³ Estella no se fundaría hasta 1090. No obstante, desde Oteiza una vía secundaria optaría por la ruta del norte de Montejurra, con dos variantes, bien por el Norte del Monjardín, es decir, pasando por Iguzquiza, Abáigar y Oco; bien por el Sur, es decir, siguiendo la actual carretera entre Logroño y Estella que discurre entre el Montejurra y el Monjar-

dín por Irache, Villamayor y Etayo. Cualquiera de ambos caminos de rodeo del Monjardín conducen al expresivo término de *Piedramillera* desde donde se enfilaría hacia Aguilar de Codés, Lapoblación, Cripán, El Villar, Laguardia y Asa, donde este ramal norteño enlazaría con la vía *Galiana* principal que hemos dejado en Oteiza para tomar el más fácil camino meridional. Para este tramado norteño, cfr. ARIAS BONET, Gonzalo, *Repertorio...*, págs. 329-334.

³⁴ No habría que descartar, como antes hemos señalado, que un ramal enlazase con el vado de *Vareia* y *Soto Galo*, bien bordeando el Monte Cantabria por el occidente, como la actual carretera de Pamplona-Logroño, o bien por el oriente, como la actual carretera Logroño-Mendavia, y tampoco que esa zona vadeable de la orilla izquierda del Ebro frente a Logroño enlazase por la ribera fluvial, actual carretera Logroño-Laguardia, o por el Camino Viejo de Oyón y el empalme todavía existente entre esta localidad y la carretera a Laguardia, con la vía principal que se dirigía hacia *Puente Mantible*.

³⁵ Los alfares tritienses eran famosos en todo el Imperio y se conocen importantes firmas asociadas de exportadores, como *Sempronio, Valerio & Frontino*; y *Paterno, Atio & Bretio*. Como artesanos individuales cabe citar a los anteriores y, además, *Lapilio* y *Scribonio*. GARABITO, T. y SOLOVERA, M.E., *Terra sigillata hispánica de Tricio*, en *Studia Archaeologica*, 39, 40 y 42, Valladolid, 1976. Idem., *Nuevos moldes del alfar de Tricio*, en *Boletín del Seminario de Arte y Arqueología*, Universidad de Valladolid, XL-XLI, Valladolid, 1975, 545-591. Idem., *Los nombres de los ceramistas romanos de La Rioja: nuevas aportaciones*, en *II Coloquio de historia de La Rioja*, Logroño, C.U.R., 1986, 117-128, con una relación completa de nombres. Con carácter general, Idem., *Los alfares romanos de Tricio y Arenzana de Arriba: estado de la cuestión*,

Desde allí, por Torres del Río, alcanzaría las proximidades de Viana-Oyón³⁴ y, por el viejo camino entre esta última localidad hacia Laguardia, encontraría el Ebro en *Puente Mantible*, situado en el actual término de Asa (Rioja alavesa, que prefiero denominar Sonsierra).

Cruzado el Puente, se encontraría en el lado riojano del Ebro en el expresivo término de *Valdeguinea*, cerca de El Cortijo (Logroño), donde se uniría con la *vía equinea* que ya hemos descrito por el *Camino da Lapuebla de Labarca*. La vía fusionada cruzaría el *Arroyo de Fuenmayor* y seguiría por el *Camino de Buicio*.

La denominación *vía Galiana*, sugerida por U. Espinosa, deriva del topónimo *Galiana* encontrado en su antiguo trazado y conservado también en patronímicos oriundo de la zona, que revela el destino u origen de la vía en las Galias.

Esta vía *Galiana* se fusionaba, pues, con la ribereña del Ebro, que antes hemos descrito y enlazaría con la calzada principal, de *Varea* a *Tritium*, en un punto arqueológicamente indeterminado no lejos de Ventosa o bien entre Fuenmayor y Navarrete, sin descartar que lo hiciera más adelante por el curso del Najerilla desde Torremontalbo.

En todo caso, parece evidente que si la ubicación de las mansiones en los itinerarios romanos obedecía a necesidades de la exacción y traslado de la *annona* o tributo militar en especie; y si la conservación de las calzadas y el costo de las obras públicas complementarias a las mismas pesaba sobre las poblaciones del trayecto, no habría que descartar la influencia de los poderosos gremios de alfareros de Tricio en conseguir, a través de Mantible, un enlace directo con las Galias para sus exportaciones cerámicas³⁵.

Un miliario encontrado en Oteiza, la datación de las ruinas de Mantible y otros datos complementarios, permiten afirmar que el tramo de la *vía Galiana*, en Oteiza y Tricio pasando por

Mantible, se debió construir entre 117 y 138 d. C., pero hay motivos para suponer que el paso por Mantible ya no era practicable en el s. V.

Los ingenieros romanos no podían conocer un curioso fenómeno hídrico que sólo modernamente ha sido investigado en ese tramo riojano del Ebro y es que este río, a partir de su espectacular encajonamiento en la garganta denominada *Las Conchas de Haro*, por donde rompe los Obarenes para penetrar en La Rioja, experimenta un rejuvenecimiento de su potencial erosivo especialmente sensible sobre las blandas areniscas que conforman el subsuelo del río. Esto explica la morfología de terrazas escalonadas que genera y también la formación de peligrosas lajas de succión que todos los años se cobra la vida de algún bañista inadvertido.

Pues bien, el *Puente de Mantible* está edificado sobre esas lajas de arenisca. Pese al aspecto pétreo y resistente que aún presentan, tales lajas, sobre todo las situadas en la base del segundo pilar, el de mayor luz, debieron sufrir un ligero desplazamiento por la fuerza erosiva del río, que determinó su ruina, posiblemente ya en el siglo IV.

Es casi seguro que la vía *Galiana* y el *Puente Mantible* sería ya una ruina en el s. V cuando las comunicaciones comerciales, culturales y militares del Imperio decaen en el marco de una acusada ruralización y, en La Rioja, no existen marcos urbanos ni plutocracias locales capaces de sufragar las costosas obras de reparación de una obra pública de tal magnitud.

No parece, pues, de recibo la idea de que en *Vareia* existiese un segundo puente romano, que fuera antecedente del medieval de Logroño.

La construcción de dos puentes tan cercanos sería de-seconómica incluso en la actualidad. En cuanto a las dudosas mochetas que se aprecian en las cercanías del puente logroñés pueden ser obras medievales de acceso al castillo que vigilaba el puente, también medieval, por la orilla derecha del río.

El Ebro, pues, en época romana preadriana carecía de puentes en La Rioja, si bien en la zona de *Vareia*, existía un importante vado de los varios que se registran en el tramo riojano de este río y que siempre han permitido una comunicación entre las redes poblacionales de

íbid. 129-139. Un resumen, PASCUAL FERNÁNDEZ, Jesús María, en *Historia de La Rioja*, I, op. cit. págs. 152-153. Más amplio, cfr. el documentado estudio de GARA-BITO, T., *Los alfares romanos riojanos: producción y comercialización*, Madrid, 1978. Idem., *Las zonas de comercialización de los alfares riojanos*, en *Berceo*, 93, 1977, 155-170. MEZQUIRIZ, M.A., *Nuevos hallazgos sobre fabricación de sigillata hispánica en la zona de Tricio*, en *Miscelánea Arqueológica dedicada al Prof. Beltrán*, Zaragoza, 1975, 231-243. Para una visión general, SOLOVERA, M.E., *La Rioja en época romana: aspectos sociales y económicos del territorio berón*, tesis doctoral, Valladolid, 1981. MARQUÉS MORENO, Carlos, *Terra sigillata hispánica de los talleres riojanos en la Provincia de Córdoba*, en *II Coloquio de Historia de La Rioja*, Logroño, C.U.R., 1986, 155-172.

³⁶ ARIAS BONET, Gonzalo, *Repertorio...*, op. cit., pág. 357 y ss., recogiendo todas las menciones documentales sobre la zona, formula diversas hipótesis de trazado acompañadas de los respectivos croquis. Prácticamente hay unanimidad en el trazado entre *Pompaelo* (Pamplona) y el expresivo lugar de *Piedramillera*, pasado Estella, pero de ahí se duda si la ruta seguiría hacia el Sur de la Sierra Codés-Cantabria, por Otiñano, Aguilar de Codés, Lapoblación y Meano, para adentrarse en La Sonsierra riojana (mal llamada Rioja alavesa), es decir, por Cripán, El Villar, Laguardia—donde enlazaría con la *vía galiana* y *Puente Mantible*, según hemos descrito—Leza, Samaniego, Abalos, Labastida, vadear el Ebro por Briñas y proseguir hasta Villaba de Rioja, para atravesar los Obarenes por Foncea, Altable, Valluércanes, Quintanilla de San García y morir, finalmente Briviesca; o si, por el contrario, acometería el enlace con Miranda de Ebro por la llanada alavesa y por los distintos *Pasos obarenes*, sea el desfiladero de Pancorbo o la Hoz de Foncea, o bien más al Oeste, por Villanueva de Teba. Estas hipótesis revelan, desde luego, un camino que enlazaría las *villas cantabrenses* de La Sonsierra, pero es dudoso, conociendo la mentalidad de los ingenieros romanos, que un camino importante fuera conducido hacia los peligrosos desfiladeros obarenes, sobre todo teniendo que vadear el Ebro.

ambas orillas, sin que tampoco haya que descartar tendidos rudimentarios de madera o cuerda y el clásico enlace mediante barcas.

Este dicho, no significa que el único camino de comunicación con Aquitania fuese el tramo riojano de la *vía Galiana* que someramente hemos descrito, ya que, si se repara en los condicionantes geoambientales, decisivos en esta materia, nuestro tramo consiste en realidad en una ruta por el Sur de la Sierra de Codés-Cantabria, es decir, por La Rioja, mientras que por el somontano norte de esa arriscada cadena orográfica, es decir, por la llanada de Álava discurría otro tramo que, saliendo por Miranda de Ebro, conducía a *Virovesca* (Briviesca) donde enlazaba con la *vía Augusta* o principal que ya conocemos³⁶.

C) Las vías fluviales riojanas hacia la Meseta.

Los principales asentamientos romanos en La Rioja jalonaban la calzada *Augusta* tendida sobre El Valle, pero debe repararse en que se ubicaban precisamente en la desembocadura de los afluentes riojanos del Ebro.

Tal es el caso de *Graccuris* (Alfaro) en la confluencia del Alhama; *Calagurris* (Calahorra), en la del Cicados, *Vareia* (Varea, hoy barrio de Logroño) entre las de Leza y el Iregua, *Tritium Magallum* (Tricio, no lejos de Nájera), cerca del Najerilla y *Libia* (Herramélluri, muy próximo a Santo Domingo de La Calzada), en el Oja-Tirón.

La razón de estos emplazamientos parece evidente: se trata de lugares ubicados en las amenas vegas de El Valle pero vigilando tanto el paso de la calzada como las puertas de los valles fluviales adyacentes.

No hay que pensar en La Rioja en una gran calzada perpendicular al Ebro que continuase la *vía Galiana* para enlazar *Pompaelo* y la *Jacetania*, en definitiva, *Aquitania* y Las Galicias con la Bética, ya que entre el Ebro y el territorio arévaco se yergue la formidable barrera orográfica del Sistema Ibérico.

Los romanos prefirieron sortear la gran cadena montañosa eludiendo su paso frontal y dirigiendo por el Sur de los Cameros la calzada que enlazaba a *Caesaraugusta* con *Numantia* (Numancia, cerca de Soria), *Uxama* (Osma) y *Clunia*, es decir, la ruta del Duero.

No obstante, la comunicación Norte-Sur entre las localidades romanas de La Rioja y el área de *Numantia* exigió la construcción o mantenimiento de las viejas sendas que, siguiendo la vía natural determinada por los valles de los afluentes riojanos del Ebro, conducen hasta los puertos del Sistema Ibérico.

Siendo estos más suaves en La Rioja Baja –todavía hoy los grandes puertos de La Demanda y ambos Cameros permanecen frecuentemente cerrados al tráfico durante la época nival– se explica así la mayor penetración romana curso arriba del Alhama donde el emplazamiento de *Contrebia Leukade* (Inestrillas, cerca de Aguilar y Cervera del Río Alhama) protegía con fuertes muros el acceso a las tierras sorianas de los Arévacos en el corazón de Celtiberia.

Los cursos de los demás ríos y sus vías de comunicación correspondientes eran vigiladas desde las plazas principales antes reseñadas y mediante algunos *castra* o *castella* o quizá meras torres de señales, emplazados en estratégicas cotas situadas sobre los conglomerados de borde de cuenca, tal es el caso de *Arnetum* (Arnedo) en el Cidacos; *Claviculum* (Clavijo), cuyo bellissimo topónimo indica a la perfección un enriscado e inaccesible enclave situado a caballo entre las cuencas del Leza y el Iregua; *Vicaria* (Viguera) entre la de ese río y su antiguo cauce, con lo que cierra el acceso a Los Cameros. Pero no es seguro que todos estos emplazamientos correspondan a la época romana y bien pudieran ser visigóticos o musulmanes³⁷.

2.2. La red viaria altomedieval riojana en el período prejacobeo

El notable apego al geoambiente de la red viaria romana que someramente hemos descrito en La Rioja, constituye un fundado hecho indicio en que fundar la presunción, convencionalmente aceptada en la bibliografía, de que en la llamada postantigüedad continuaron utilizándose las viejas calzadas, por más que éstas, carentes de las reparaciones precisas, devinieran en su mayoría simples caminos o sendas de diversa importancia.

La penetración visigótica a la que, por proceder de la Galicia tolosana tras la derrota de Vouillé (507), hay que

³⁷ Es conocida la tendencia española a atribuir a los romanos los caminos y a los musulmanes los castillos. Sobre los castillos riojanos, cfr. el número monográfico de la revista *Cuadernos de Investigación histórica "Brocar"* del Colegio Universitario de La Rioja (C.U.R.), nº 16, de diciembre de 1990 y la clásica de GOICOECHEA, Cesáreo, *Castillos de La Rioja. Notas descriptivas e históricas*, Logroño, I.E.R., 1949.

atribuir un sentido Norte-Sur, no parece significativa en La Rioja donde sólo algún topónimo en el Alhama (Valdegutur) revela una corriente germánica hacia las tierras meseteñas.

Empero, La Rioja, donde ya habría guarniciones visigóticas desde épocas tolosanas, constituiría pronto una marca fronteriza, el Ducado de Cantabria, pensada para la contención frente a los vascones y, en definitiva, al reino merovigio imperante en Aquitania.

Tenemos motivos para suponer que la demarcación ducal de Cantabria coincidía prácticamente con la diocesana de Calahorra para comprender toda La Rioja y la mayor parte de las actuales Álava y Vizcaya, es decir, los antiguos territorios de Berones y Autrigones que los romanos había sometido a un distrito jurídico no bien conocido que tendría por sede *Calagurris*³⁸.

De Leovigildo sabemos que batió moneda en *Libia* (Herramélluri) en una de sus campañas contra los vascones, lo que induce a pensar que la vía romana seguía siendo operativa en el s. VI y al efectuarse la dudosa hitación de Wamba. Los obispos calagurritanos son citados en las actas de los Concilios de Toledo durante el s. VII.

No puede hablarse de una conquista musulmana de La Rioja ya que un *Comes* visigótico local, Casius, abrazaría gustoso la fe islámica convirtiéndose así en cabecera de una famosa saga de renegados que se haría con la gobernación del Ebro medio: los *Banu Qasi*.

El control musulmán del territorio riojano continuó las pautas romanas como lo atestigua la fortificación de las plazas y enclaves estratégicos a lo largo de la calzada que sigue la margen derecha del Ebro y, sobre todo, en los conglomerados de borde de cuenca que permiten un control eficaz tanto de El Valle del Ebro como de los cursos medios y bajos de los afluentes riojanos y, con ellos, de las comunicaciones hacia la Meseta y, en definitiva, hacia la califal capitalidad de *Al-Andalus*.

En La Rioja los principales castillos serían *Granione* (Grañón), en la Oja; *Naiara* (Nájera), en la Najerilla; *Vekera* (Viguera) en el Iregua; Clavijo, en el Leza; Jubera y *Okon* (Ocón), en interfluvios del Juvera; *Arneto* (Arnedo), en el Cidacos; y Cornago y Cervera, en el Alhama.

Como antes hemos señalado, las primeras acciones

³⁸ ESPINOSA RUIZ, Urbano, *Calagurris Iulia*, Logroño, Ayuntamiento de Calahorra y Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de La Rioja, 1984, ha demostrado que Calahorra constituía sede invernada de los *iuridici* caesarugustanos en su recorrido por el *conventus iuridicus*. Que se administraba justicia en Calahorra es demostrado por el martirio penal de los legionarios cristianos Emeterio y Celedonio. En el lugar martirial se erigiría un baptisterio y, por tanto, una sede episcopal en la que hay que suponer su correspondiente *episcopalis audentia*.

de reconquista de La Rioja parecen seguir también la vieja ruta de Astorga, quizá por el ramal secundario de la ribera del Ebro, pues la incursión de Alfonso I y su hermano el Conde Fruela de Cantabria, en 740, ocupa fugazmente *Cinisaria* (Cenicero), Alesanco, *Brunes* (¿Briónes?, ¿Logroño?) y Alesanco; en 755 llega hasta Calahorra como también haría Alfonso II en 812.

No hay que pensar en una completa pervivencia y operatividad de la antigua calzada ya que las intentonas astur-leonesas y las aceifas veraniegas de castigo organizadas desde La Rioja Baja por los *Banu-Qasi* impedirían una convivencia estable y un correcto funcionamiento de los mecanismos repoblados y comerciales que están en la base de toda comunicación viaria³⁹.

Pero los caminos son cicatrices humanas sobre el territorio y normalmente están bien plegados a sus más íntimos condicionantes por lo que se sitúan muy *en línea* con el sistema geoambiental subyacente de suerte que no suelen borrarse ni en las circunstancias históricas adversas.

2.3. La reconquista de La Rioja y el primer trazado jacobeo

En cualquier forma, cuando en el 813 se produce la invención de los restos apostólicos en Compostela, La Rioja conoce el apogeo de la gobernación *Banu-Qasi* y, concretamente su más egregio representante, Muza II ben Muza, logra hacia 851 una resonante victoria sobre Oroño I en la *I Batalla de Albelda*.

Empero, la estrella de tan victorioso caudillo declinaría también en La Rioja pues, en 859, sería derrotado en la célebre *Batalla de Clavijo* o *II Batalla de Albelda* que la tradición atribuye a la milagrosa aparición armada del propio Apóstol montado en brioso corcel.

Este singular episodio explicaría varios importantes símbolos y mitos jacobeos que tienen por origen y escenario La Rioja, tales como: la proclamación por Ramiro I del patronazgo nacional de Santiago; la instauración del voto regio anual en Compostela; la supresión del ominoso y legendario tributo de las Cien Doncellas debido a los cordobeses y; en fin, la creación en el propio campo de batalla de la Orden Militar de Santiago de la Espada.

³⁹ Están registradas devastadoras incursiones musulmanas en 791, 792, 794, 816, 823, 825, 826, 838, 839, 842, 843, 844 y 851-52 (*I Batalla de Albelda*). Pese a la fugaz victoria de Clavijo o II Batalla de Albelda en 859, todavía siguieron las aceifas, registradas en los años 863 (arremetida de Miranda de Ebro), 864, 865 (*Expedición de La Morcuera*), 866, 867 (*Lucha de los Pasos Obarenes*), 882 y 883 (*Campañas de Almondir*), 912 (*Campaña de Muez*) y 924 (*Campaña de Pamplona*).

⁴⁰ Así, CANTERA ORIVE, Julián, *La batalla de Clavijo y aparición en ella de Nuestro Patrón Santiago, Undécimo centenario (23-5-844)-(23-5-1944)*, Vitoria, Ed. Social Católica, 1944, con estudio, fotografías y mapas; y ABAD LEÓN, Felipe, en el homenaje póstumo al precitado autor publicado en la *Revista Clavijo*, Logroño, nº 3-4, 1972.

⁴¹ Así, LACARRA, José María, en *Historia política del Reino de Navarra*, pág. 67, nota 2, que la fecha es 851-852; DOZY, en *Recherches*, I, pág. 214 y FERNÁNDEZ GUERRA, A., en *Caída y ruina del imperio visigodo español*, Madrid, 1883, pág. 27, quienes la fe-

chan en 860; SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio, en *La auténtica batalla de Clavijo*, en *Cuadernos de Historia de España*, IX, Buenos Aires, 1948, págs. 94-139 que opina que la batalla tuvo lugar en monte Laturce y no en Clavijo; BARRAU-DIHIGO, *Recherches sur l'histoire politique du royaume asturien* en *Revue Hispanique*, L. II, 1921, pág. 180, nota 2; y GÓMEZ MORENO, en *Anales Castellanos*, págs. 11-12, que la fechan en 859.

⁴² Así GOVANTES, Ángel Casimiro de, en *Diccionario Geográfico-Histórico de España*, Real Academia de la Historia, Secc. II, Madrid, 1846, pág. 229; PÉREZ DE URBEL, Fray Justo, *Lo nuevo y lo viejo sobre el origen del reino de Pamplona*, en *Al-Andalus*, XIX, 1954, págs. 20-26; opina que en Albelda, plaza fortificada por Muza en el Iregua, hubo dos batallas, una en el 851 entre los Gascones y Muza, y otra, la conocida del 859, entre Ordoño y el mismo Muza, con lo que trata de conciliar posibles errores de interpretación de la *Crónica de Alfonso III* y el *Cronicón Albeldense*; y CAÑADA JUSTE, Alberto, *Los "Banu-Qasi" (714-924)*, en *Príncipe de Viana*, nº 158-159, 1980, págs. 26-33.

La situación historiográfica es bastante confusa pues algunos autores mantienen la interpretación legendaria tradicional, incluyendo la aparición milagrosa del Apóstol⁴⁰, mientras que otros opinan que sólo hubo una batalla, pero no en Clavijo sino en Albelda, aunque discrepan de su fecha⁴¹; y, finalmente, no faltan quienes, partiendo de las diferentes interpretaciones que en las fuentes cristianas y musulmanas se dan sobre quien alcanzó la victoria, sostienen la existencia de dos batallas en Albelda⁴².

Esta última opinión parece más segura no sólo por conciliar las fuentes históricas sino por la celebración cristiana del patronazgo de Santiago que no se explica sin una victoria militar.

Parece claro que los reyes astur-leoneses en el s. IX se limitaron a unas campañas destructivas pero sin ocupar La Rioja, lo que no ocurrió hasta la toma de Viguera y Nájera por los monarcas pamploneses en el s. X y la de Calahorra en el s. XI.

En cualquier caso, la verdadera reconquista de La Rioja se realiza por el gran monarca pamplonés Sancho Garcés I que, tras su instauración dinástica en 905, dilata hacia el Valle del Ebro las fronteras del pequeño núcleo pirenaico de resistencia centrado hasta entonces en Pamplona.

En efecto, tras la conquista del estratégico castillo de San Esteban de Monjardín, que permite el control de la Tierra de Deyo (Estella), Sancho Garcés I está en condiciones de traspasar la Sierra de Cantabria, asomarse sobre el fértil Valle riojano del Ebro y hacerse *cum omnibus villis cantabrensis*, es decir, con todos los núcleos habitados de La Rioja Media desde el Najerilla hasta el Leza.

En 923, el gran Sancho Garcés I, en una acción combinada con las huestes astur-leonesas de Ordoño II, se hace con Nájera, donde funda el Monasterio de Santa Coloma —que luego sería absorbido por el de Santa María La Real— y con Albelda, donde erige o potencia el cenobio de San Martín, llamado a convertirse en el catalizador de la política repobladora de su comarca. Incluso es posible que llegara a tomar fugazmente Calahorra, que se perdería poco después ya que el mismo año está documentada la destrucción de la catedral de Calahorra por Almorrid.

Mientras esto ocurría en La Rioja Media, en La Rioja Alta condes alaveses –inicialmente vinculados al reino pamplonés y luego, por enlaces genealógicos, al naciente condado de Castilla en fase de escisión del reino asturleonés– habían iniciado la ocupación de las *Puertas Obarenes* –Vela Jiménez toma el castillo de Cellorigo en 880– mientras los castellanos penetraban tímidamente por la Sierra de La Demanda donde florecerá el Monasterio de San Millán de la Cogolla, situado en la misma frontera entre las zonas de expansión castellana y pamplonesa-najareense.

No hay que pensar, sin embargo, en la operatividad en estas fechas de la ruta jacobea por La Rioja ni tampoco en un amplio movimiento de peregrinos ya que están documentadas devastadoras *razzias* musulmanas, como la *Campaña de Pamplona* de 924, encabezada por el propio Abd-al-Rahman, y la célebre *Arrancada de Cervera* del año 1000, en que los hombres de Hixem II, capitaneados por Abu-Amir Muhammad ibn Abi-Amir Al Ma'afiri, más conocido como *Al-Mansur* (Almanzor), arrasaron La Rioja.

El escaso flujo de peregrinos transitaría por el arriesgado camino de la costa cantábrica o las peligrosas rutas alavesas y vascongadas allende la Sierra de Codés y Cantabria, a través de los fugaces obispados de reconquista de Velegia, Armentia (Vitoria), Valpuesta o *Castela Vetula* y el propio de Nájera con que los monarcas querían prefigurar la anhelada toma de la vieja sede de Calahorra.

No hay que descartar que uno de esos fugaces obispados, o más bien la propia sede calagurritana vacante, se asentase ocasionalmente en el Monasterio de San Martín de Albelda, fundado por el propio Sancho Garcés I tras su reconquista de la zona en 923. De hecho, la documentación altomedieval atribuye a algunos personajes la denominación de *Obispo de Nájera y Albelda*.

Albelda estaba situada en la antigua *vía Augusta* que ya sabemos se separaba del Ebro a la altura de *Varea* para, ascendiendo un poco por el curso del Iregua buscar el cauce abandonado de ese afluente que conduce, por las *villas de Campo*, Entrena y Sojuela –sede de otro importante Monasterio altomedieval, el de *San Julián*– hasta Nájera, muy cerca de la vieja *Tritium*.

Todo esto explica razonablemente la presencia en el afamado escriptorio albeldense del Obispo Gotescalco de Puy, primer peregrino jacobeo documentado⁴³.

A. Ubierto⁴⁴ ha sostenido que: "*La existencia en el siglo X del Monasterio de Albelda en una posible ruta de peregrinación sólo puede explicarse a base de considerar que entonces del 'Camino' pasaba el río Ebro por el puente de Alcanadre, para seguir por una calzada romana que iba por Ausejo, El Redal, Leza de Río Leza (con restos de calzada descrita pro Govantes), cercanías de Clavijo, Albelda, Entrena (con restos de calzada), Tricio (población romana) y Nájera*".

El ilustre medievalista trataba de demostrar en el, por otro lado, magnífico estudio en que se incluye la afirmación transcrita, que el trazado jacobeo por La Rioja no era obra de Sancho *el Mayor*, como indican las viejas crónicas *silense* y *najerense*, sino, anterior, concretamente de *Sancho Garcés I*, el reconquistador de La Rioja. Sin embargo, nuestro actual estado de conocimiento sobre la red viaria y las grandes obras públicas en La Rioja romana arroja serias dudas sobre esta afirmación de A. Ubierto.

En efecto, sabemos, por un lado, que los arcos que han dado lugar al bellissimo topónimo árabe de *Alcanadre* no pertenecen a un puente sino a un acueducto romano para el servicio urbano de *Calagurris*, sin funciones viarias conocidas, y que no estaba operativo al menos desde el s. V. Además, la frontera con los musulmanes tras la reconquista de La Rioja en 923 quedaría fijada aproximadamente en el interfluvio de los ríos Leza y Cidacos, por lo que difícilmente podría ser vadeable el Ebro por los peregrinos en un tramo de La Rioja Baja tan alejado como Alcanadre.

Es cierto que Sancho Garcés I pudo incluir tomar fuertemente Calahorra⁴⁵ y que con ello se extendiera el dominio cristiano ocasionalmente hasta el Cidacos, pero la conquista duraría poco tiempo y la vieja sede episcopal no sería reconquistada hasta 1045 por García *el de Nájera*.

En definitiva, no sabemos a ciencia cierta cual sería el itinerario seguido por Gotescalco en La Rioja. Sí parece claro que los primeros peregrinos seguirían, como el célebre obispo de Puy, la antigua ruta romana, es de-

⁴³ Para más datos sobre este personaje, cfr. BOURBON, Louis de, *L'évêque Godescalc et la tradition compostellane*, en *Príncipe de Viana*, 1965, 98-99, págs. 69-74.

⁴⁴ UBIERTO ARTETA, Antonio, *Una variación en el camino de Santiago*, en *Estudios de la Edad Media de la Corona de Aragón*, 9, 1973, 49-69.

⁴⁵ El *Cronicon albaldense* no dice exactamente eso, sino que *cepit per Cantabriam a Nagerense urbe usque ad Tutelam amnia castra*, y en una conversación con el ilustre medievalista Prof. Dr. D. Ángel Martín Duque, nos confesó la opinión de que esta *Tutelam* no es Tudela, sino la riojana *Tudelilla*, con lo que sería muy improbable una toma de Calahorra, ciudad a la que difícilmente podía denominarse en la época como un simple *castrum* comprendido *inter caeteros*.

cir, el tramo riojano de la *vía Augusta*, pero no es seguro que este ilustre peregrino bajase nada menos que hasta Alcanadre para tomar la vieja calzada.

Parece más probable que Gotescalco se situaría en la Tierra de Deyo (Estella) por la antigua calzada *Galiana*. Desde allí pudo alcanzar el Ebro y vadearlo en algún tramo de La Rioja Baja, como parece sugerir A. Ubieto, ya que, en realidad, Gotescalco pasa por La Rioja hacia 950 en un período de cierta tranquilidad, cuando se han serenado las primeras *razzias* de represalia por la reconquista de La Rioja Media y aún no se han desencadenado las cruentas arrancadas califales del final del milenio.

Pero, aún así, la cercanía de la frontera musulmana, con una amplia despoblación entre el Leza y el Cidacos, y la mayor anchura y caudal del río a partir de Logroño, nos hace pensar que difícilmente lo intentaría aguas abajo de la antigua *Vareia*, por algún vado ulterior al de Agoncillo, en la desembocadura del Leza.

De ahí que nos aparece más verosímil que el Obispo aquitano optase por la alternativa de adentrarse hacia San Esteban de Monjardín para proseguir hacia Viana y en ese punto, en vez de virar hacia Oyón y Asa, siguiendo la vieja calzada romana –que ahora no tenía sentido pues hacía siglos que *Puente Mantible* no eran sino unas gloriosas ruinas–, haber vadeado el Ebro cerca de Logroño, en el antiguo y bien conocido vado de *Vareia*.

En cualquier caso, una vez alcanzada la orilla derecha del Ebro nuestro primer peregrino conocido seguiría ya completamente la antigua *vía Augusta* hacia Albelda –donde es recogido por la crónica monasterial de San Martín– y, más adelante, por Entrena y Sojuela, hasta Nájera y, luego, por Valpierre, hasta las ruinas de *Lybia*, para adentrarse en Castilla desde Briviesca en busca de la tumba gallega del Apóstol.

En cualquier caso, la peregrinación de Gotescalco debió ser algo excepcional, lo que explicaría el que haya sido registrada en el código albeldense, pues, como hemos señalado, son varias las *razzias* musulmanas que aún padecería La Rioja.

No se olvide que *Almanzor*, que había permitido trasladar hasta Córdoba las campanas del mismo templo compostelano demostrando así la inseguridad total de la

ruta jacobea, no sería derrotado hasta el año 1002 en que pereció en Calatañazor (Soria), localidad sita en el Sistema Ibérico riojano, cuando, convaleciente tras su última y devastadora penetración por La Sierra riojana, se retiraba hacia Madinaceli, posiblemente no sin antes haber arrasado el Monasterio de San Millán de la Cogolla.

En otras palabras, sin perjuicio de algunas relevantes excepciones, como la peregrinación de Gotescalco, no pudieran haber tenido lugar desde el año 923 (reconquista de Viguera y Nájera) hasta 1045 (segunda y definitiva toma de Calahorra), no hay que pensar en un flujo significativo de peregrinos jacobeos por La Rioja durante el siglo X, y los pocos que se trevieran a cruzar por el Alto Valle del Ebro, lo harían en los escasos períodos de tranquilidad bélica y siguiendo, desde luego, los restos de las antiguas vías *Galiana* y *Augusta*, vadeando el Ebro no lejos de Logroño.

Sobre el vadeo del Ebro en la zona de Logroño existen dos curiosos y hasta cierto punto enigmáticos datos: uno de ellos, es el significado del propio topónimo de Logroño; el segundo, la interpretación de la primera mención documental de Logroño.

2.3.1. El enigmático topónimo de Logroño

Entre Logroño y su actual barrio de Varea ha existido siempre un buen vado del Ebro y ello movió al malogrado investigador riojano D. Ildefonso Rodríguez y Rodríguez de Lama a plantear la hipótesis de que el nombre de la capital riojana fuere en realidad un hidrotónimo de raíz germánica dado por los primeros peregrinos jacobeos.

En efecto, en los documentos más antiguos el poblado aparece denominado como *Illo Gronio* o simplemente *Gronnio*, que significaría *el vado*, vocablo de raíz similar a *Groningen* y otras ciudades europeas.

La respetable idea de que Logroño revela en su topónimo el concepto de vado fluvial está siendo modernamente revisada.

Un primer embate ha provenido de quienes, como el polémico escritor riojano Julio de Atienza, postulan que el radical *Luc* expresa un teónimo aplicado a una desconocida divinidad superior de los celtas.

En la misma línea sacral se mueve la más reciente y fundamentada hipótesis formulada por otro ilustre investigador riojano, el Dr. U. Espinosa, quien opina que el radical *Luc* no es sino el que aparece en los varios *Lucus* registrados en la cornisa cantábrica, como, por ejemplo, *Lucus Asturum* o *Lucus Augustus* (Lugo) y en otros lugares de la romanidad, como *Lugdunum* (Lyon).

Un *lucus* sería un pequeño bosque sagrado o bien un claro boscoso con una fuente ninfal. U. Espinosa identifica en la capital riojana ese *lucus* en la terraza fluvial sobre el Ebro que actualmente ocupa la Iglesia de Santiago *el Real* y que aparece delimitada por las calles de *San Pablo* y las *Excuevas* y frente a la cual mana todavía la antiquísima *Fuente del Peregrino*.

Desde luego, en las inmediaciones del templo se han encontrado restos de cerámica antigua y, además, sabemos que la calle de San Pablo es la más antigua del pequeño arrabal de *Vareira* que debió ser Logroño en la época clásica. Es más, las diversas evidencias arqueológicas derivadas de la sistemática excavación de *Vareia* parecen indicar un despoblamiento de la misma en la época tardoimperial, sin que deba descartarse que la población residual se refugiase, durante los inseguros y duros tiempos del s. V, en cuevas como las que aparecen en los farallones del cerro de Cantabria y las que denota el topónimo ruano de *Excuevas* a que acabamos de referirnos.

Finalmente, la tradición indica que es precisamente la de Santiago *el Real* la más antigua iglesia de Logroño, no faltando autores acrílicos que, en la mítica línea de atribuir un origen apostólico a la Diócesis calagurritana, no dudan en asignar a una fundación paulina a la comunidad cristiana logroñesa como adveniría la denominación de la calle de *San Pablo*.

Pero, dejando aparte la significativa permanencia de una fuente y un templo en el pretendido *lucus*, la hipótesis de U. Espinosa plantea el problema de la etimología del segundo elemento del vocablo, de desinencia *luc(g)-roinus*.

Podría pensarse en una amalgama de hipótesis de suerte que Logroño sería tanto como el lugar sagrado (*lucus*) donde hay un vado (*gronnio*), pero se trata de algo filológicamente muy improbable ya que se trataría de unir un radical latino con una desinencia germánica.

Por ello, U. Espinosa apunta en la búsqueda de una desinencia latina. Así podría pensarse en una desconocida divinidad berona que se denominase *Oronio*. Esta idea, que volvería a la idea del teónimo, tiene en su apoyo la cercana invención de un ara votiva dedicada al dios *Tolonio* del que ha tomado nombre una de las más altas peñas de la Sierra de Cantabria.

Empero, el Dr. Espinosa, partiendo de otra evidencia arqueológica encontrada en los alrededores de Murillo de Río Leza, parece inclinarse por un genitivo plural como, por ejemplo, *Lucus beronium* que, por contracción, daría *luc(us)-b(e)ronium* y *lu(g)ronnio*, con lo que indicaría un lugar sagrado de los berones. Es más, este autor sugiere que el misterioso enclave de *Brunes* que, tras el de *Cinisaria* (Cenicero) alcanza en su *razzia* riojana del s. VIII el monarca astur leonés Alfonso I no es Briones –corrupción de berones como hasta ahora venía creyéndose– sino este *(lucus) g(b)runium* que nos ocupa ya que, como Cenicero, se encontraría en la *vía equinea* que, como antes hemos señalado, pudo seguir el rey astur en sus correrías por La Rioja.

Siempre dentro de esta idea, la permanencia de la *b* en *Brunes* indicaría una fase intermedia de corrupción lingüística latina previa a la forma romance en *g* que aparecerá en las expresiones de la documentación altomedieval *il(l)io Gronnio*, *Gronnio* que darían paso al actual Logroño.

2.3.2. La primera mención documental de Logroño

Un dato documental advierte la ubicación privilegiada de Logroño en una zona vadeable del Ebro es la cesión de Logroño y Asa al Monasterio de San Millán de la Cogolla por García Sánchez I y su esposa, la reina Teresa, al poco tiempo de haberse reconquistado La Rioja Media⁴⁶.

Se ha especulado mucho sobre el significado de esta donación dúplice.

Para empezar, hay que tener en cuenta que ambos lugares distan unos escasos 7 km. por aguas del Ebro y que mientras Asa (en la actual Rioja alavesa) es una pequeña villa situada en las inmediaciones del polémico *Puente de Mantible*, no pasaría en aquella época de ser un pequeño poblado cerca del viejo vado de Varea.

⁴⁶ El documento fue fechado por el P. Serrano en su *Cartulario de San Millán de La Cogolla*, nº 18, en el año 926, pero, teniendo en cuenta que en esa época el rey sería menor de edad, A. UBIETO AR-TETA, *Cartulario de San Millán (759-1076)*, Valencia, Ed. Anubar, 1976, doc. nº 69, pág. 81, lo data con más fiabilidad en 956.

De ahí que se haya pensado en una posible pervivencia en pie del *Puente de Mantible* en época de la reconquista, de suerte que Asa y Logroño fueran los enclaves situados en ambas orillas del Ebro para la defensa del estratégico puente por el que habría atravesado el monarca pamplonés Sancho Garcés I para lanzarse, desde la Tierra de Deyo, hacia la reconquista de La Rioja Media.

Sin embargo, esta idea debe reputarse errónea. Todo parece indicar que *Mantilbe*, construido en época adrianea, no permanecería en pie mucho después de las últimas reparaciones de Probo y Carino registradas en la *vía Augusta*, y la hidrodinámica del Ebro parece determinar su ruina hacia el s. IV cuando la ruralización generalizada del imperio romano impedía económicamente su costosa reparación.

Como hemos dicho antes, no hay que pensar en una utilización visigótica de *Mantible* y mucho menos en época altomedieval. Sancho Garcés I tuvo que vadear el Ebro para adentrarse en La Rioja pues no existía ningún puente fijo de estructura pétreo heredado de la antigüedad bajoimperial.

Debe desecharse, pues, una motivación militar en la donación puesto que, además, sería absurdo entregar a un monasterio el control de un paso tan estratégico. Si éste hubiera existido, lo lógico hubiera sido constituir una tenencia en las inmediaciones, pero esa ya existía, era la de *Meltria-Viguera* cuya jurisdicción se extendía por todas las villas contabrenses.

En estas condiciones, ¿qué motivos impulsaron a los monarcas para entregar al cenobio emilianense unos lugares tan cercanos pero fluvialmente contrapuestos como Asa y Logroño?

García de Cortazar, en su magistral estudio sobre el dominio de San Millán de la Cogolla⁴⁷, siguiere un interés pesquero del Monasterio, mas la razón no parece demasiado poderosa pues el coto monástico está enclavado en el valle del Cárdenas, afluente a su vez del Najerilla, ríos ambos, junto con otros muchos de la zona, conocidos por su riqueza truchera, mientras que el Ebro es un gran río, alejado del centro del dominio monasterial y que requiere una mayor industria para las capturas pesqueras, aunque, desde luego, en la zona de Logroño siempre se ha conocido el oficio estable de pescador.

47 GARCÍA DE CORTAZAR Y RUIZ DE AGUIRRE, José Ángel, *El dominio del Monasterio de San Millán de la Cogolla (siglos X al XIII)*, *Introducción a la Historia rural de Castilla Altomedieval*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1969.

Más habría que pensar en un motivo geopolítico cual es el atraerse al Monasterio de San Millán, situado precisamente en la misma frontera territorial de influencia entre el naciente, expansivo y repoblador Condado de Castilla y la joven monarquía pamplonesa. El medio empleado para ello sería la entrega de la zona vadeable del Ebro donde las ruinas de *Mantible* presumían la posibilidad de restablecer un puente para el tráfico de los peregrinos jacobeos.

Parece creíble que un centro repoblador de la magnitud del cenobio de La Cogolla concibiera también, con la visión transtemporal que siempre caracteriza la política eclesíástica, la idea de que, en el futuro, los recursos monasteriales permitieran acometer la gran tarea de edificar un puente que podría ser de peaje mediante el servicio de *pontazgo*, y que, de esta forma, no sólo ofrecería una nueva fuente de ingresos al Monasterio, sino que permitiría canalizar hacia su área de influencia todo el flujo de peregrinos jacobeos que era previsible fuera en aumento.

Finalmente, no hay que descartar el interés de San Millán por introducirse en La Rioja Media, una zona en la que era previsible un predominio del Monasterio de San Martín de Albelda.

Desde el punto de vista viario, debe reflexionarse sobre el hecho de que en el tramo del río comprendido entre Asa y Logroño se encuentra el viejo cruce de caminos de las vías *Augusta*, *equinea* y *Galiana*, además de la que, por el Iregua, asciende hacia Los Cameros, lo que equivale a ceder al Monasterio el control de un nudo tradicional de comunicaciones y la posibilidad de decidir más adelante el punto exacto de erección de un nuevo puente, sea donde ya lo construyeron los ingenieros romanos, sea en un lugar inferior, habida cuenta de los vados existentes y de la ruina de la obra pública adrianea cuyos errores de cálculo no debían repetirse.

2.4. El trazado riojano del Camino por Sancho *el Mayor*

Sólo superados los míticos terrores del cambio de milenio y alejado el peligro musulmán, se suceden los eventos favorables para el fortalecimiento de la ruta jacobea por La Rioja.

La muerte de Almanzor, tras una cruenta *razzia* por La Rioja (Calatañazor, 1002), estabiliza la frontera musulmana por el Este en el interfluvio del Leza y el Cidacos y permite el dominio de los principales puertos del Sistema Ibérico riojano que franquean el paso hacia el valle del Duero.

Los monarcas pamploneses centran en Nájera, cada vez con más frecuencia, su corte itinerante y proyectan su dominio territorial sobre La Rioja mediante varias tenencias.

La principal mandación riojana es Viguera (= *Vicaría*) donde el propio Sancho Garcés I coloca a su hijo, Ramiro, con el pomposo e inusual título de *Rex Vicarie*.

Esta tenencia, que debe identificarse con la de Meltria -Valtemetria es topónimo conservado en el lugar donde se erguía el castillo de Viguera- controlaba desde los estratégicos conglomerados de borde de cuenca con que el Iregua se abre paso hacia el Ebro, tanto las villas cantabrenses con las de ambos Cameros. Es decir: el Valle de La Rioja Media y ambos somontanos -La Sonsiera de Cantabria y del Sistema Ibérico- entre los cursos del Najerillo y el Leza.

El *Regnum Vicariae* instrumentaba el control directo del corazón de La Rioja, de la frontera musulmana y castellana y de los puertos ibéricos, lo que explica que, a diferencia de otras mandaciones, no fuera encomendado a nobles de confianza sino vinculado a la propia estirpe regia reconquistadora y subordinado dinásticamente al matricial de Pamplona-Nájera.

Por otro lado, en la Europa transpirenaica su suceden también las condiciones favorables para el florecimiento de la peregrinación jacobea.

En efecto, la magna *hereditas* de Carlomagno y sus epígonos se plasma en dos instituciones jurídico-públicas que vertebrarán la Europa medieval: el Sacro Imperio Romano Germánico y el Papado, mientras que Bizancio todavía sostiene las fronteras orientales de una cristiandad que se expande desde Irlanda hasta el Danubio.

La benedictinización del Occidente cristiano va a permitir que las grandes reformas religiosas, como la clunyacense, se expandan por la retícula monasterial de Europa y que la Iglesia esté en condiciones de oponer al

mandato islámico de la peregrinación ritual a La Meca, ideales itinerantes de cuño cristiano, tales como las cruzadas para la reconquista de los Santos Lugares o los viajes penitenciales a Roma y Compostela.

Pues bien, en este marco favorable, accede al trono de Pamplona y Nájera Sancho *el Mayor*. Concibe este gran monarca hispano la construcción de un vasto reino vascón que, con capitalidad cada vez más estable en Nájera, aglutinase a todos los iniciales núcleos de resistencia pirenaica contra los musulmanes proyectándolos no sólo hacia una continuación de la reconquista sino también hacia una decidida inardinación en las corrientes culturales europeas.

Para la ejecución de esta política, el Camino de Santiago se presenta como una estructura decisiva ya que el peregrinaje permite un flujo repoblador y de dinamización cultural de primer orden. De ahí que una de las primeras preocupaciones del monarca sea trasladar más hacia el Sur la ruta jacobea, haciéndola pasar por La Rioja.

Con esta decisión, que podemos datar en torno al año 1010, se trataba de evitar el paso por Álava, tierra más insegura e incómoda, y hacerlo pasar por El Valle de La Rioja. Para ello se hicieron confluír en Puente La Reina las entradas pirenaicas de Roncesvalles y Jaca y, por Estella, se desvió la ruta hacia Albelda y Nájera, a través de la antigua calzada romana de Varea a Tricio y *Libia* (cerca de Herramélluri).

Como hemos visto anteriormente, pese a las expresiones de las tres crónicas medievales –la *Historia Silense*, la *Crónica Najerense* y las *Genealogías de Roda*– que recogen el evento, A. Ubieto ha dudado, no sin fundadas razones, de que corresponda a Sancho *el Mayor* la paternidad de esta alteración del trazado jacobeo que, para el insigne historiador, hay que atribuir a Sancho Garcés I, el reconquistador de La Rioja Media.

En todo caso, parece claro que sólo a partir del reinado de Sancho *el Mayor* coincidieron las circunstancias de pacificación suficiente del territorio riojano como para que resultase operativo el nuevo trazado con garantías de seguridad para los peregrinos.

La ubicación de la actual capital riojana en plena ruta jacobea y justo en la entrada de ésta en La Rioja

ha producido a no pocos estudiosos del Camino de Santiago el espejismo de que la modificación del trazado operada por Sancho *el Mayor* pasaría por Logroño para luego dirigirse hacia Nájera por Navarrete.

Se trata de una apreciación errónea. Logroño en épocas de Sancho *el Mayor* no pasaba de ser un pequeño enclave monástico del que conocemos que había sido donado por García Sánchez I al Monasterio de San Millán de la Cogolla, junto al cercano de Asa. El despeque de Logroño no se produciría hasta casi un siglo después, con la concesión de su famoso Fuero por Alfonso VI.

En otras palabras, en épocas de Sancho *el Mayor*, el Camino de Santiago no seguía desde Logroño a Navarrete como en la actualidad, sino que proseguía un tanto por el curso bajo del Iregua, siguiendo la vieja calzada romana, hasta Albelda donde se encontraba el precitado Monasterio de San Martín, fundado por Sancho Garcés I en 923 para conmemorar la reconquista de Viguera y de todo el Iregua y los Cameros.

No son apropiadas para esta época las expresiones que, aplicadas al ulterior y definitivo trazado del Camino, frecuentemente encontramos en la bibliografía jacobea en el sentido de que los peregrinos “debieran desviarse un poco” para visitar el Monasterio de San Martín de Albelda, “como hiciera Gotescalco en 950”, ya que tanto el célebre Obispo de Puy como los peregrinos que atravesasen La Rioja, prácticamente hasta el s. XII, no se desviaban sino que seguirían la antigua *vía Augusta* que conducía directamente al cenobio albeldense.

La ruta proseguía luego por el antiguo cauce del Iregua⁴⁸ lo que explica la conservación de algunos significativos topónimos en el somontano, como el de *Pasada de los Peregrinos*, entre Entrena y Navarrete.

Debemos insistir en la importancia de estos terrazgos albeldenses y del somontano de las Villas de Campo que ya hemos visto cómo pertenecían a la estirpe regia pamplonesa-najerense y, más concretamente, al linaje del rey Ramiro de Viguera.

Pues bien, Sancho *el Mayor*, en su idea de asentar un gran reino vascón entre los Pirineos y el Sistema Ibérico, logró de los descendientes de Ramino la reversión a la Corona najerense del fugaz *Regnum Vicariae*⁴⁹.

⁴⁸ El Iregua, como hemos apuntado antes, ofrece un curioso fenómeno paleográfico del período cuaternario cual es un extenso cauce abandonado que desde Viguera atravesaba por las actuales Villas de Campo (Entrena, Sojuela, Hornos de Moncalvillo, Sorzano) hasta, pasando por Navarrete, desembocar en Fuenmayor. El cauce actual que desde Viguera sigue por Nalda y Albelda hasta Villamediana y Logroño-Varea, es más moderno, aunque, desde luego, anterior a la presencia del hombre en La Rioja.

⁴⁹ En una conversación con el Prof. Dr. D. Ángel Martín Duque este ilustre medievalista me manifestaba la opinión de que quizá el famoso *Regnum Vicariae* no pasase de ser una gran tenencia militar de vanguardia encomendada a la estirpe regia por su importancia estratégica ya que controlaba las fronteras del Leza-Cidacos y los Puertos Ibéricos con los musulmanes, y de La Sierra con Castilla, por lo que tampoco habría que pensar en una “reversión” en sentido estricto a la Corona sino en una mandación directa de la misma sobre un importante y extenso territorio fronterizo que siempre se encomendaba a personajes de la propia estirpe regia o de total confianza de la corte najerense.

En cualquier caso, parece como si los monarcas najerenses no hubieran querido desprenderse del dominio de estas tierras de La Rioja Media que les pertenecerían desde 923 por derecho de reconquista, pues su parte más rica y fértil, es decir, las Villas de Campo y del curso bajo del Iregua, aparecen en el testamento de la Reina Estefanía de Foix, esposa de García *el de Nájera* como objeto de legados a sus hijos los Infantes de Nájera.

Si la reina Estefanía disponía de estos terrazgos es porque lo pertenecían y aunque no todos aparecen relacionados en la donación arral efectuada por su esposo el rey García, hay que suponer que los ostentaba a título de dote, es decir, que procedían del *patrimonium regis*.

Pues bien, es precisamente por estas tierras de Albelda y las Villas de Campo por las que discurre el trazado del Camino jacobeo diseñado por la monarquía najerense.

Desde el viejo cauce del Iregua, el Camino seguía por la antigua calzada romana hacia *Tritium Magallum* (actual Tricio), es decir, hacia Nájera, la capital del reino.

En Nájera se encontraba la gran fundación de Santa María La Real que García y Estefanía habían erigido con objeto de convertirla en panteón dinástico, sede episcopal, lugar jacobeo donde se levanta la regia Alberguería para peregrinos y cenobio impulsor tanto de la reforma religiosa como de la repoblación riojana, con ventaja sobre el Monasterio de San Millán de la Cogolla, más tradicional, excéntrico, montañoso y peligrosamente cercano a la frontera e influencia de Castilla.

Desde Nájera la ruta seguiría de nuevo, por Hormilla y los Campos de Valpierre, la vieja calzada romana hasta Herramélluri –antigua *Lybia*– para perderse luego hacia tierras burgalesas por Leiva y Cerezo de Río Tirón.

Debemos a la Dra. Fernández de la Pradilla⁵⁰ el primer estudio exhaustivo de las menciones documentales relativas a vías de comunicación existentes en La Rioja durante el Reino de Nájera (1045-1076).

Pues bien, a la luz de la cartografía histórica que sobre la red viaria riojana del período najerense ofrece la Dra. Fernández de la Pradilla, resulta confirmada la hasta ahora mera hipótesis de trabajo de que los peregrinos alto-medievales siguieran utilizando la vieja *vía Augusta*.

⁵⁰ M.C. FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA MAYORAL, *La Rioja...*, op. cit. págs. 613-620.

En efecto, con la denominación de *calzada y strata*, las fuentes monásticas⁵¹ registran nueva *vía Augusta* partiendo de Calahorra (SM, 218) para seguir por Murillo, Varea, remontar el Iregua (SM, 35), dirigirse hacia Alésón, Nájera y Tricio (SM, 56), Hormilla (CR, 14) y Cidamón (SM, 322). De ahí seguiría por Villalovar hacia Herramélluri –antigua *Lybia*– para proseguir aguas arriba el curso del Tirón hacia Leiva y Cerezo de Río Tirón, si bien en Herramélluri un ramal conducía, por Treviana, hasta Pancorbo (SM, 353).

Por otro lado, la Dra. Fernández de la Pradilla documenta una vía altomedieval por el curso del Iregua desde Varea hasta Viguera y, desde ahí por el viejo cauce occidental o abandonado del Iregua, a través de las Villas de Campo, hasta Nájera, donde enlaza con sendas vías que recorren todo el curso de los ríos Tuerto y Yalde.

En definitiva, podemos afirmar que la red viaria altomedieval riojana seguía estructurada básicamente sobre la romana *vía Augusta*, denominada *la calzada* por antonomasia, que sería la empleada como ruta jacobea, y sobre la que pivotaban varios caminos secundarios, establecidos sobre la red fluvial subyacente, siendo de destacar que el enlace entre las cuencas del Iregua y el Najerilla no parece hacerse por la ribera del Ebro sino por el cauce antiguo del Iregua.

Como puede observarse, el primer trazado jacobeo en La Rioja, que podríamos denominar *romano o najerense*, en honor a la calzada imperial que lo soporta y a la monarquía que lo implantó, suponía una ruta bastante distinta a la actual y que incorpora al espacio jacobeo riojano varias villas y lugares que han conservado reveladores topónimos e importantes tradiciones santiaguesas.

2.5. El trazado riojano del Camino de Santiago por Alfonso VI

Desde la reconquista de Calahorra por García *el de Nájera* en 1045, la frontera musulmana queda fijada en el Alhama. La Rioja recupera así su vieja sede episcopal, pero la ciudad augústea y martirial queda demasiado ex-céntrica para el flujo jacobeo que desde *Puente la Reina* enfilaba por la antigua *vía galiana* –ahora desviada por

⁵¹ Citamos los números de los documentos por las series del antes citado Cartulario de San Millán de la Cogolla editado por A. Ubieto, con las siglas SM. Las siglas CR corresponden a la obra de RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ DE LAMA, Ildefonso, *Colección Diplomática Medieval de La Rioja*, 4 vols. Logroño, I.E.R., Tomo I (*Estudio*), 1979; Tomo II (*Documentos, años 923-1168*), 1976; Tomo III (*Documentos, años 1168-1225*), 1979; Tomo IV (póstumo, ed. por Eliseo Sáinz Ripa, *Documentos del siglo XIII*), 1989.

la Tierra de Deyo— directamente hacia el corazón de La Rioja Media, es decir, hacia Logroño, donde se empalmaba con la *vía augusta*, con *la calzada* por excelencia.

Ahora bien, la ausencia de puentes estables en la zona, desde la ruina de *Puente Mantible* durante el Bajo Imperio, seguía obligando a un incómodo vadeo del Ebro por el tramo comprendido entre Asa y Agoncillo, bien a pie enjuto o mediante barcaje, sin descartar tendidos de madera y sogas más bien inestables y ocasionales.

La situación no era, pues, de recibo en el marco de una política repobladora y de favorecimiento de las peregrinaciones y, si bien, podía soportarse cuando el número de viandantes era, se convirtió en una cuestión de interés público en cuanto el número de peregrinos se hizo significativo.

Así lo comprendió Alfonso VI cuando la *terra* riojana se le entrega voluntariamente en 1076 tras el fratricidio de Peñalén donde el último Sancho de la dinastía najerense es asesinado por la conjura de sus hermanos, los infantes Ramiro y Ermesenda.

En la Rioja, donde ya existía un influyente partido castellanista auspiciado desde el Monasterio de San Millán de la Cogolla, los magnates prefirieron prestar fidelidad al rey castellano, primo del monarca asesinado, como había hecho el Conde García Ordóñez.

Conocido por su aspecto y nacimiento como *el Crespo de Grañón*, el conde García Ordóñez reunía en su persona notables cualidades que le convierten en un personaje decisivo para la Historia de La Rioja.

Estaba casado con D^a. Urraca, hermana del rey asesinado y que, por su condición de Infanta de Nájera, ostentaba señorío sobre la comarca de Alberite, es decir, sobre esa zona nuclear de La Rioja Media que hemos visto cómo siempre había sido reservada por la Casa Real najerense para el patrimonio regio y por la que discurría la calzada jacobea.

Tan notable matrimonio, que le emparentaba con la dinastía najerense, convertía al conde García Ordóñez en el hombre clave para inclinar a todos los magnates de la *terra* hacia el bando castellano.

García Ordóñez, fiel partidario de Alfonso, se había granjeado la enemistad de Rodrigo Díaz de Vivar cuan-

do éste se permitió dudar de la inocencia del rey en el suceso de Zamora.

Alfonso VI, como es bien sabido, había conseguido hacerse con el trono de Castilla, tras el turbio incidente de las murallas de Zamora donde murió asesinado su hermano Sancho a manos de Bellido Dolfos, por lo que la sombra de un posible fratricidio regio planeó casi simultáneamente sobre las Coronas de Castilla y Nájera.

El conde García Ordóñez fue un hombre trascendental para Alfonso VI en ambos asuntos pues no dudó en asumir el honor del rey frente al belicoso *Cid Campeador*, sino que, por su matrimonio con la Infanta Urraca, era la persona más indicada para inclinar a toda La Rioja hacia la monarquía castellana tras la conjura de Peñalén.

No puede extrañar, así, que un monarca inteligente como Alfonso VI se apresurase a recoger el vasallaje de la *terra* riojana nombrando a un riojano, su fiel amigo García Ordóñez, Conde de Nájera y su esposa la Infanta D^a. Urraca, señora de Alberite, suponían así la continuación práctica del Reino de Nájera, ahora convertido en condado castellano.

Es precisamente la enemistad del Cid con este personaje riojano la que llevó al Campeador a devastar la tierra de Alberite en su bárbara retirada hacia el destierro atravesando tierras riojanas. Repárese de nuevo en que la condesa-infanta D^a. Urraca era precisamente la señora de Alberite y que esta villa, entonces jacobea, se encontraba entre los estados patrimoniales que en La Rioja Media siempre se había reservado la familia real najerense. La ofensa del Cid al devastar Alberite y su entorno y atravesar violentamente La Rioja era, pues, una provocación frente a García Ordóñez y el propio Alfonso VI.

El buen Conde riojano, tan injustamente denostado en los romances del ciclo cidiano, no es conocido normalmente más que en su faceta de antihéroe de nuestro principal cantar de gesta, pero lo cierto es que para La Rioja resultó ser un gobernante excepcional.

No sólo supo contenerse y no responder a las provocaciones del *Campeador* desencadenando una lucha civil que hubiera resultado peligrosa para la estabilidad de la Corona en un momento en que acechaba el peligro almorávide, sino que, con el Fuero de Logroño, obtuvo

del monarca castellano una magnífica compensación por los daños ocasionados por el Cid en La Rioja.

Alfonso VI confirma a García Ordóñez en la mandación de Nájera y de toda La Rioja y Ambos Cameros; con fiere, en 1095, a Logroño su famoso Fuero de Francos; y, poco después concede el de Miranda de Ebro. De ambos documentos forales resulta la construcción de sendos puentes en ambas plazas y la prohibición de levantar ningún otro en el tramo del río comprendido entre ellas.

El Fuero de Logroño aparece pedido y confirmado por García Ordóñez. Logroño está situada cerca de Alberite y ¿qué mejor medio de compensar la devastación cidiana de Alberite que potenciar la ruta jacobea que conduce a la misma aforando la población de vadeo del Ebro y facilitando éste mediante la construcción de un puente?

Es posible que la construcción del puente logroñés sobre el Ebro hubiera comenzado algo antes, pero lo cierto es que su aparejo final coincide con la concesión del Fuero a la ciudad y que ésta inicia, a partir de este momento, su decisivo protagonismo en la ruta jacobea.

A nuestro juicio, los peregrinos debieron seguir empleando la vieja calzada *augusta* hacia Albelda, Entrena y Nájera, como lo advera el topónimo *Pasada de los Peregrinos* en las cercanías de Entrena. Es decir, en un primer momento, la incidencia de la política alfonsina en materia jacobea parece limitarse a la facilitación del vadeo del Ebro mediante el puente de Logroño, pero no a una alteración del trazado tradicional de la calzada.

Donde sí influyó Alfonso VI para variar la ruta jacobea fue en la zona de Santo Domingo de La Calzada. Como ya sabemos, la ruta, desde Nájera se adentraba por los Campos de Valpierre hacia Villalobar, Herramélluri y Leiva para entrar en Burgos por Cerezo de Río Tirón.

Un personaje rigurosamente histórico llamado Domingo, natural de Vitoria de Rioja⁵², tras ser rechazado como monje en los Monasterios de Valvanera y San Millán de la Cogolla⁵³, se retiró a una vida eremítica e inició a mediados del s. XI un retiro penitencial en la boscosa soledad del Oja, hasta que, animado por la predicación de San Gregorio y compadecido de las penalidades que los peregrinos debían soportar para alcanzar Burgos por el somontano obarense, concibe la idea de

⁵² En esta localidad la tradición afirma que se conserva *La Casa del Santo* y la *pila* donde fue bautizado. En realidad se trata de un curioso edificio de época muy posterior. Cfr. *EL CORREO* de 23-1-1991, con fotografía.

⁵³ En Valvanera ingresaría como novicio hacia 1040.

desviar un poco hacia el Sur el trazado de la vieja ruta romana y, en definitiva, de construir una nueva calzada y un puente sobre el Oja.

Domingo se dedicó a la caridad hacia los peregrinos jacobeos que seguían la calzada romana desde Calahorra a Briviesca, que el Santo restauró a su paso por Nájera, Azofra y Redecilla del Camino. Le ayuda en esta labor su discípulo y luego también santo, Juan de Ortega, a quién se atribuye la construcción o finalización de las obras de los puentes de Logroño sobre el Ebro, Nájera sobre el Najerilla y Santo Domingo de La Calzada sobre el Oja.

No contento con esta labor, el penitente Domingo, al que pronto se unen un grupo de entusiastas colaboradores, encabeza una especie de Cofradía para la asistencia a peregrinos y organiza uno de los primeros hospitales registrados en la ruta jacobea.

El Conde García Ordóñez vería con buenos ojos la obra dominicana ya que, en definitiva, se traducía en desviar la ruta santiaguesa para hacerla pasar por su lugar de origen, Grañón, defendido por el Castillo de Mirabel. Esto explica la simpatía con que Alfonso VI contempló la obra calceatense, que tenía, además, la ventaja de incentivar la repoblación de una amplia zona de La Rioja. Por eso dona a Domingo terrenos para construir una iglesia y sabemos que el propio Santo *cum sua pertica*, auxiliado por el maestro arquitecto *Garsión*, a quien también se deben obras en Grañón, medirá el contorno del nuevo burgo.

El penitente Domingo, que la Iglesia ha canonizado con el bellissimo cognomen jacobeo de *La Calzada*, fue el fundador de la ciudad riojana que ahora lleva su nombre, iniciador de la primera institución europea de asistencia social y patrono, con todo merecimiento, de cuantos se dedican a la administración de inmuebles, la ingeniería de caminos, la construcción y las obras públicas.

En el pueblo que ahora lleva su nombre construyó un puente sobre el Oja, un Hospital para peregrinos y un templo, actual Catedral, que guarda sus restos en preciosa cripta. Murió nonagenario (por eso es conocido cariñosamente como *el Santo Abuelito*) en 1109. Es veneradísimo en su pueblo onomástico cuyas fiestas giran completamente en torno a la vida y milagros de su patrón⁵⁴.

⁵⁴ Sobre Santo Domingo de La Calzada cfr.: SÁENZ TERREROS, M^a Victoria, *El Hospital de Peregrinos y la Cofradía de Santo Domingo de la Calzada desde su fundación hasta la crisis del antiguo régimen*, Ed. I.E.R., Logroño, 1986; BARRIUSO y MELO, Mariano, *Historia del Glorioso Santo Domingo de La Calzada y de la ciudad del mismo nombre*, Logroño, 1887; EN-TRAMBASAGUAS, Joaquín de, *Santo Domingo de La Calzada, el ingeniero del cielo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1940; GONZÁLEZ DE TEJADA, Joseph, *Historia de Santo Domingo de La Calzada, Abraham de La Rioja*, Madrid, Imp. Vda. Melchor Álvarez, 1702, reimpresión, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1985; Idem., *Historia de Santo Domingo de La Calzada y noticia de su fundación y aumentos de la Santa Iglesia Cathedral*, Madrid, Vda. Melchor Álvarez, 1707; SALVADOR, José de, O.C.D., *Compendio de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada*, Pamplona, Imp. Benito Cosculluela, 1787, 2^a ed., Madrid, Cía. Gral. de Impresores y Libreros, 1843; PRIOR UNTORIA, A., *El Santo Ingeniero del Cielo y Arquitecto Riojano Santo Domingo de La Calzada, 1952-1963*; SAEZMIERA UYARRA, J.J., *Estampas Calceatenses*, 1971; CANTERA MONTENEGRO, Margarita, *Advocaciones religiosas en La Rioja Medieval*, en *Anuario Estudios Medievales*, Barcelona, 15, 1985, págs. 39-61; CRUZ BUSTO, Juan,

12-5-1900, *Octavo Centenario de la muerte de Santo Domingo de La Calzada*, Santo Domingo de La Calzada, Imp. Hermenegildo Ortega, 1909; Idem ant. *Compendio de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada y reseña histórica de su ciudad*, Santo Domingo de La Calzada, Imp. H. Ortega, 1909; CAMBRONERO, Luis, *Santo Domingo de La Calzada, Poema sacro histórico*, Almería, Imp. Moya, 1950; GARCÍA BASUCO, José, *Compendio histórico poético de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada*, s/l ni a., 1888?; VEGA, Luis de la, *Historia de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada*, Burgos, 1606. LA-CARRA y otros, *Las peregrinaciones...*, op. cit., págs. 162-169.

⁵⁵ A este personaje se debe la fundación del Hospital de San Juan, en la orilla izquierda del puente logroñés sobre el Ebro, en las inmediaciones del actual cementerio municipal.

⁵⁶ Quizá no haya que pensar en un acarreo desde la lejana Sierra de La Demanda, sino más bien de sotos cercanos al Ebro donde el Monasterio conservaría propiedades pues ya sabemos que la zona de Logroño y Asa había sido de abadengo emilianense sin que sepamos bien cuándo dejó de serlo, aunque es presumible que esa situación terminaría con el propio reino de Nájera, es decir, no más allá de 1076.

No podemos ahora detenernos en valorar el cúmulo verdaderamente notable de tradiciones jacobeanas que giran en torno a la figura de este Santo riojano, bástenos reseñar su trascendencia en orden a la variación del Camino de Santiago para conducirlo desde Nájera a Santo Domingo y Granón para seguir, ya en la actual Burgos, por Redecilla del Camino y Belorado.

Esta decisión relegó al carácter de vía jacobea secundaria el tramo restante de la vieja calzada romana entre Valpierre y Villalobar por Herramélluri (*Lybia*), Leiva y Cerezo de Río Tirón, lo que determinó para todos estos pueblos la situación rural que todavía hoy les caracteriza.

2.6. El trazado actual del Camino

El trazado actual del Camino obedece a una última modificación llevada a cabo en el s. XII. En efecto, tras la muerte de Alfonso VI, la *terra* riojana queda en poder de Alfonso I *el Batallador*, quien nombra como Conde de Nájera, con potestad sobre toda La Rioja, a su fiel Fortún Garcés Caixar⁵⁵.

Este gran monarca gobernó su extenso reino, y también la *terra* riojana, *usque ad Belforatum* (Belorado), con un sentido de unidad en el que hay que enmarcar sus principales decisiones sobre el Camino de Santiago al que muy probablemente concebiría como la gran ruta del Ebro que permitiese conectar la recién reconquistada Zaragoza con el mundo cristiano.

Monedas y restos aparecidos en el cerro de Cantabria, atestiguan una fortificación de ese emplazamiento defensivo sobre Logroño en época alfonsina. Al propio monarca le vemos en Varea aparejando madera *de los bosques de San Millán*⁵⁶ para transportarla por vía fluvial con destino a sus campañas militares que le llevaron a reconquistar el Alhama (1117) y Zaragoza (1124).

Alfonso I *el Batallador*, conocido entusiasta de las Órdenes Militares, impulsaría la implantación de las mismas en La Rioja, en puntos estratégicos de la vía hacia Zaragoza. Están documentados asentamientos templarios en Aradón, cerca de Alcanadre, y de la Orden de San Juan de Jerusalén en un Bailiato de Castilla con sede en la Iglesia de Santa María de Palacio de Logroño. En 1110, en

Herramélluri, a la vera del Camino de Santiago, donó sendas decanías al Monasterio de Valvanera⁵⁷.

Las confusas circunstancias políticas que se producen tras la muerte del *Batallador* cuando las distintas *terrae* de su extenso reino no aceptan el testamento en que las entrega a las Órdenes Militares, desencadenan un período en que La Rioja se va a convertir en *terra disputata* entre Navarra y Castilla.

No vamos a relatar ahora las múltiples incidencias militares de estas largas luchas que conducen a la ocupación de La Rioja primero por el castellano Alfonso VII, luego por Sancho *el Sabio* de Navarra y a su recuperación por Alfonso VIII de Castilla. Bástenos indicar que ambas coronas deciden someter sus diferencias territoriales al arbitraje de Enrique II de Plantagenet que, tan salomónica como absurdamente, fija desde Londres la frontera en el Ebro y no, como exige el geoambiente, por las cumbres de la Sierra de Cantabria y Codés.

Es decisión arbitral, sólo ligeramente alterada en siglos posteriores, supone, desde finales del s. XII, la fortificación en paralelo de todas las plazas situadas en una y otra orilla del Ebro, a las que las dos coronas tratan de favorecer con similares fueros.

A esta política obedece la creación de la villa de Navarrete a partir de varias villulas o *corcuetos* a los que se concentra en torno a un castillo en el cerro *Tedeón*.

En 1185, aparece documentada la creación de las inmediaciones de Navarrete de la Alberguería de San Juan de Acre, y el propio Alfonso VIII confiere Fuero a la nueva villa de 1195. Otro tanto hará el mismo monarca con Santo Domingo de La Calzada, burgo aforado en 1187⁵⁸.

Es, por tanto, a partir de estas fechas cuando hay que comenzar a pensar en que el flujo de peregrinos jacobeos dejará de remontar el antiguo cauce del Iregua para enlazar directamente Logroño con Navarrete, siguiendo la vieja *vía equinea* o, más posiblemente, la actual ruta marcada, en líneas generales, por la carretera N-232.

Las peregrinaciones a Santiago, incrementadas en el s. XI, una vez alejado el peligro musulmán del Norte de la Península Ibérica y superada la crisis milenarista, alcanza su apogeo en el s. XII⁵⁹ cuando la vía, por lo que a La Rioja respecta, ha quedado fijada en la forma en que actualmente la conocemos.

⁵⁷ San Mamés y Santa María de Levatorre. La primera debió estar sita a la vera del camino de romanos; la segunda, recuerda en su bello topónimo a la antigua *Lybia* romana. Cfr. A. PÉREZ ALONSO, *Historia de la Real Abadía de Nuestra Señora de Valvanera en La Rioja*, Oviedo, 1971, págs. 94-95. En Herramélluri existía, además, el Monasterio de San Clemente, ubicado junto a l puente sobre el Reláchigo que conduce hacia Leiva donde se conserva el topónimo *Cueva de San Clemente*.

⁵⁸ El fuero calceatense se concede a Grañón en 1226 por Alfonso X, y el de esta última localidad se aplicaba también a las decanías valvanarenses en Herramélluri.

⁵⁹ Cfr. LACARRA, José María, *El Camino de Santiago*, C.S.I.C., Escuela de Estudios Medievales, III.

⁶⁰ Una magnífica actualización, con indicación de las etapas del itinerario calixtino, con mapas a todo color, fotografías, y datos turísticos de todo tipo ha sido editada por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Cfr. SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, *Guía del Peregrino. El Camino de Santiago*, Madrid, 1982. Cfr. también ROCHE, Antonio (director), *El Camino de Santiago, Guía completa*, Madrid, Anaya, 1990 y *Guía del Peregrino Medieval: "Codex Calixtinus"*, Introducción y notas por Millán BRAVO LOZANO, 5ª ed. Sahagún, centro Estudios Camino de Santiago, 1989.

⁶¹ Piénsese en que Alfaro, Calahorra, Logroño y Santo Domingo de La Calzada fueron sede de Corregimientos; Logroño, desde 1570, sede del Tribunal de la Inquisición con jurisdicción sobre toda la Diócesis calagurritana y Navarra, es decir, sobre todas las actuales Provincias vascas, Navarra y La Rioja. Además, Calahorra y Santo Domingo de La Calzada eran sedes episcopales compartidas. Nájera era priorato de la Orden de Cluny asentada en Santa María La Real.

Hacia 1123, Aymeri Picaud, clérigo franco, de Parthenay-le-Vieux, peregrina a Galicia y escribe sus impresiones de viaje en una obra que concluye en 1139 y presenta al Papa Calixto II, por lo que es conocida como Codex Calixtinus, que desde entonces es la guía de la ruta de los peregrinos⁶⁰.

De esta forma, el trazado jacobeo riojano queda jalonado de enclaves de las Órdenes Militares y discurre por las principales plazas realengas del Valle. En siglos posteriores y especialmente durante la Edad Moderna fuero, ruta jacobea y realengo –que equivale a libertad al no estar sujeto a señorío o abadengo– serán conceptos muy relacionados en La Rioja⁶¹.

La llamada *Guerra de los Cien Años*, la peste negra y las varias contiendas europeas y crisis que se suceden posteriormente, tanto en la Baja Edad Media como en la Moderna, disminuyen el caudal de peregrinos, que casi es inexistente en el s. XVIII.

Para entonces las Órdenes Militares y Hospitalarias se han convertido en meras Corporaciones nobiliarias y de mérito, la Ilustración ha canalizado las instituciones hospitalarias hacia la beneficencia pública, suprimiendo muchas Cofradías y Uniones Pías y sometiendo otras al protectorado administrativo de las Juntas de Beneficencia.

En el s. XIX las peregrinaciones son un recuerdo histórico que sólo tiene reviviscencia en las celebraciones del *Año Santo Compostelano*.

Sin embargo, en el s. XX, el renacimiento de la idea de Europa, el impulso turístico y el reencuentro con los viejos ideales cristianos de la peregrinación por parte de numerosos grupos juveniles, comienza una revitalización del Camino de Santiago que es declarado por el Consejo de Europa *Itinerario Cultural Europeo*.

3. *El trayecto riojano del Camino de Santiago*

Distinto del trazado o decisión general sobre el recorrido del Camino, es el trayecto o descripción concreta de la ruta jacobea a su paso por La Rioja. Para la exposición de este último, hemos distinguido la *ruta principal*, que exponemos por tramos entre las principales ciudades realengas, según la vieja sistemática del *Códice Calixtino*, y las *rutas secundarias* de mayor relevancia en La Rioja.

3.1. Logroño

El Camino entraba en Logroño⁶² por el puente de piedra, reconstruido por Alfonso VI y luego por San Juan de Ortega en 1100⁶³, cerca del cual estaba el Convento de San Francisco⁶⁴, el Hospital de San Juan y otras alberguerías⁶⁵.

La ciudad de Logroño⁶⁶ tiene trazado urbano de camino⁶⁷. El Camino para por la *Rúa Vieja* hasta la *Iglesia de Santa María de Palacio* que fue donada por Alfonso VIII a la Orden Hospitalaria del Santo Sepulcro.

⁶² Sólo algunos peregrinos de carácter político y por circunstancias coyunturales, como las derivadas de las guerras entre Navarra y Castilla, evitaban esta plaza y la ruta riojana, como ocurre con el Infante Carlos de Navarra que, el 14-1-1382, rodea por Laguardia. Cfr. JIMENO JURIO, José María, *Itinerario jacobeo del infante D. Carlos de Navarra, en Príncipe de Viana*, 100-101, 1965, 226.

⁶³ Esta tradición es afirmada en un acta capitular de la Imperial Iglesia de Santa María de Palacio, cfr. SÁINZ RIPA, Eliseo, *Repercusiones europeas del camino de Santiago a su Paso por La Rioja*, en *El Campo*, Boletín de Información Agraria, Bilbao, B.B.V., 1988, nº 110, Nov.-Dic., pág. 103. Alfonso VI prohibiría la construcción de ningún otro sobre el Ebro hasta el de Miranda, lo que explica la utilización hasta tiempos muy recientes de numerosos vados así como la existencia de varias barcas por cuya utilización se debía pagar un canon o *barcaje*. Un topónimo de La Sonsierra es significativo: La Puebla de La Barca.

⁶⁴ La leyenda refiere que el propio San Francisco, a su paso por Logroño en peregrinación a Compostela sanó al hijo de un Medrano, Señor de Agoncillo, que, agradecido, le entregaría su casa y huerta junto al vado del Ebro para erigir un convento, que sería luego panteón de su linaje. Los franciscanos lo ocuparon hasta la exclaustración. En 1808 sirvió para alojamiento de tropas francesas. Durante la primera Guerra Carlista fue utilizada como Hospital. Espartero lo empleó como cuartel en 1841. El 2-8-1869

fue destruido por un incendio, cfr. GIL DEL RÍO, Alfredo, *La Rioja desde sus albores*, Zaragoza, 1972, págs. 456-458. Los terrenos del viejo convento de San Francisco son actualmente municipales.

⁶⁵ El *Hospital de San Juan*, fundado por el gobernador najerense Conde Fortún Garcés Caixal antes de 1134, parece que se ubicaba *ultra Iberum*, junto al actual cementerio municipal. Degeneraría en abrigo de pobres y terminó convertido en albergue nocturno para transeúntes. En la Edad Media y Moderna se encontraba en la Iglesia de Santa María de Palacio que todavía en los años cuarenta tenía un censo enfiteútico sobre los terrenos del actual cementerio que hubo que redimir el Ayuntamiento de la capital. Otros establecimientos medievales de Logroño era el *Hospital de Rocamador*, posiblemente dependiente en su origen del francés de igual nombre, al que se unió en el siglo XVI el *Hospital de la Misericordia*. Todavía una calle de Logroño lleva el nombre de *Hospital Viejo*. Eran parroquiales los Hospitales de *San Salvador*, *Santiago* y *San Blas*. El de *San Lázaro* era una leprosería sita en la salida hacia Nájera. El *Hospital nuevo*, coincidente con el actual *Hospital General de La Rioja* se encuentra en el arranque derecho del puente de piedra sobre el Ebro, en el lugar donde antaño se ubicaba el castillo defensivo del puente y la ciudad. Cfr. SÁINZ RIPA, Eliseo, *Repercusiones...*, op. cit. pág. 103-104. LACARRA y otros, *Las peregrinaciones...*, op. cit., I, 152.

⁶⁶ Confluyen en Logroño otras rutas secundarias del Camino como las procedentes de Álava, cfr. SÁINZ RIPA, Eliseo, *Lapoblación y Meano*, Pamplona, 1981, pág. 20.

⁶⁷ Un completo análisis cartográfico de la ciudad en su evolución histórica en LEÓN PABLO, José Miguel, y otros, *Plan Especial de Ordenación del Centro Histórico de Logroño*, 2 vols., Vol. I (*Análisis*), Vol. II (*Planos*) Logroño, Ayuntamiento de Logroño, 1976, inédito. Agradezco al Arquitecto D. José Miguel León haberme facilitado un ejemplar completo de este importante documento.

⁶⁸ Aprovechamos esta oportunidad para aclarar la ubicación de las sedes inquisitoriales de Logroño, que es muy confusa en la bibliografía local. La sede del Tribunal, se ubicaría en el actual aparcamiento frente al *Revellín* o en la zona de las actuales escuelas de Daniel Trevijano y del edificio de oficinas públicas situado tras ellas, ya que sabemos que se encontraba en el camino hacia *Valbuena*, convento que ocupaba la actual ubicación del Gobierno Militar y el acuartelamiento *General Urrutia*. La *Cárcel de la Penitencia*, dependiente del mismo Tribunal, se encontraba también extramuros, junto a una antigua mancebía que ubicamos en terrenos actualmente ocupados por el Convento de las Siervas de Jesús. La penitenciaría se encontraría en la esquina de la calle de este nombre y el edificio que hace esquina entre ella y Muro de Once Junio —expresivamente llamado *Muro de la Penitencia*— donde estuvo ubicado el Banco de España, ya que, como es sabido, los bienes de la Inquisición fueron adjudicados a la *Caja General de Amortización*, por lo que pasaron al Banco de España.

⁶⁹ No debe confundirse con otra localidad del mismo nombre entre Arnedo y Cervera del Río Alhama. A la *Villa Rubea* jacobea se refieren varias guías medievales de peregrinos, cfr. LACARRA, *Las peregrinaciones...*, op. cit., I, pág. 152, nota 63.

⁷⁰ ABAD LEÓN, Felipe, *Real Monasterio de Cañas, nueve siglos de fidelidad*, Logroño, Ochoa, 1984, pág. 77 precisa que está: "a unos 300 mts. a la derecha de la carretera, justamente a la bajada del puente sobre la autopista, detrás, no delante, de Bodegas Corral. Está, no en la carretera, sino en el camino medieval de Santiago, que en ese tramo se conserva perfectamente". En 9-10-1200 el Monasterio de Cañas vendió a este Hospital el terreno contiguo al mismo (transcripción del documento en pág. 79).

Conduce luego a la antiquísima *Fuente del Peregrino*, cerca de la *Iglesia de Santiago el Real* en cuya portada se encuentra la célebre estatua ecuestre de *Santiago Matamoros* en recuerdo de su intervención milagrosa en la *Batalla de Clavijo*, y cuyo retablo narra escenas de la vida del Santo. En este templo existe la *Cofradía de Santiago*. Siguiendo por *Barriocepo*, la ruta jacobea atravesaba la *Puerta del Revellín*. Extramuros, pero casi frente a la referida puerta mural, se encontraba la sede del Tribunal de la Inquisición, instaurada en 1570 en dependencias de una institución de raigambre jacobea: el antiguo *Hospital de Rocamador*⁶⁸.

Para el Año Santo Compostelano de 1993, el Gobierno de La Rioja prevé habilitar en Logroño un Albergue para peregrinos.

3.2. Navarrete

Por la puerta del *Revellín* se sale hacia Navarrete cerca de donde había un Hospital de la Orden del Santo Sepulcro en un lugar llamado *Villarroya* o *Ribarroya*⁶⁹.

En las afueras, entrando a Navarrete⁷⁰, estaba el *Hospital de San Juan de Acre*, fundado hacia 1185 por la viuda de D. Fortún de Bastán, D^a. María Ramírez quien lo engregó a la Orden de San Juan. Fue construido por el Obispo de Osma, D. Martín de Bastán (1189-1201); contenía un capitel con el combate de Roldán y Ferragut. Su magnífica portada fue trasladada en 1885 al cementerio municipal. En 1990 se han iniciado excavaciones en el lugar todavía denominado *La Oden*⁷¹. No lejos de este Hospital hubo una *Ermita de Santa María Magdalena*, posiblemente una leprosería.

⁷¹ PASCUAL MAYORAL, Pilar, Navarrete. *Hospital de San Juan de Acre*, en *Estrato*, 2, Logroño, 1990, 23-24, con fotografías de las ruinas excavadas.

La villa navarretana, como su topónimo indica, debió tener origen en una repoblación pamplonesa, quedaría despoblada por las contiendas con Castilla, por lo que Alfonso VIII, en 1195, la repobló y aforó. De emplazamiento defensivo, tenía castillo e Iglesia, si bien ésta, en el s. XVI, se trasladaría a su actual emplazamiento en un punto más céntrico y bajo. Este templo atesora un cúmulo verdaderamente notable de obras artísticas.

Para el Año Santo Compostelano de 1993, el Gobierno de La Rioja prevé habilitar en Navarrete un Albergue para peregrinos.

3.3. Nájera

El Camino, dejando cerca Alesón⁷², prosigue hasta Nájera, lugar donde se fraguan importantes leyendas de gesta como el combate de Roldán y Ferragut⁷³ y la creación del reino de Aragón⁷⁴.

El puente sobre el Najerilla es atribuido a la obra de San Juan de Ortega (1080-1163), discípulo de Santo Domingo de La Calzada⁷⁵.

⁷² Un poco antes de llegar a Alesón existía un Convento llamado de San Antón y otro que se dice de Templarios, actualmente en ruinas.

⁷³ La leyenda cuenta que en el castillo de Nájera vivía un gigante sirio, descendiente de Goliath, llamado Ferragut que había vencido a los mejores guerreros de Carlomagno pero fue muerto por Roldán que, como nuevo David, le lanzó una piedra desde el *Poyo de Roldán* o *Poroldán*, cerro situado entre Navarrete y Nájera. Esta narración que ha dado lugar a múltiples representaciones artísticas a lo largo del Camino jacobino, enlaza, como siempre ocurre con estas antiguas leyendas, con fondos históricos relevantes, como el intento de penetración de los francos por el Pirineo y de consolidación de una *Marca Hispánica* en el Ebro, así como la relación del trazado meridional del Camino por La Rio-

ja una vez repelida la presencia musulmana que lo impedía. Por lo demás, la narración se incardina en el ciclo épico de Roldán con elementos de origen claramente bíblico. Para la relación entre las *materias bretona*, franca y bíblica en los ideales europeos de caballería, cfr. la precisa obra de KLEE, Maurice, *La Caballería*, versión castellana de Elvira e Isabel Riquer, prólogo de Martín de Riquer, Barcelona, Ed. Ariel, 1986.

⁷⁴ Cfr. UBIETO ARTETA, Antonio, *Una leyenda del "Camino": La muerte de Ramiro I de Aragón, en Príncipe de Viana*, 1963, 90-91, págs. 5-27, refiere la bella tradición épica y amorosa de que un hijo natural del rey García *el de Nájera*, llamado el Infante Sancho, raptó (*quia muncii amoris celo cruciabantur* = porque los muchachos –A. Ubieto traduce “los mocosos”– estaban encendidos por el celo del amor) a una pariente suya, hija de la reina Estefanía de Foix, cuando era conducida para entregarla en matrimonio al rey Sancho II de Castilla, y se refugió con ella en la corte de su tío el rey Ramiro I de Aragón, ante lo que el despedido monarca castellano presentó batalla al de Aragón en Graus donde Ramiro murió (en 1071 ?), siendo sucedido en la Corona de Aragón por su hijo Sancho Ramírez.

⁷⁵ El puente es citado en el Fuero de Nájera de 1076, cfr. GOVANTES, Ángel Casimiro de, *Diccionario geográfico de España, Sección II, La Rioja*, Madrid, 1846, pág. 130. La tradición atribuye su reparación a San Juan de Ortega, cuya imagen se veneraba en su entrada. MADOZ, Pascual, *Diccionario...*, op. cit., XII, 18, atribuye la construcción al Santo en 1089, pero es imposible, entonces, el Santo tenía nueve años. Es probable que el Santo arquitecto, que también había intervenido en el puente de Logroño, se limitase a una amplia reparación del existente. La obra es de mediados del s. XII. Su fábrica actual dada de una reparación de 1886.

⁷⁶ La *Alberguería de Nájera*, fundada junto con Santa María La Real en 1052, estuvo vinculada a la Abadía y fue decayendo. En el s. XIX era llamada *Hospital de la Abadía o del Emperador* ya que Alfonso VII confirmó su fundación el 14-5-1179, pero sólo tenía tres camas para pobres y desapareció. Para el año Santo Compostelano de 1993, el Gobierno de La Rioja prevé habilitar en Santa María La Real de Nájera un Albergue para peregrinos.

⁷⁷ Están documentadas entregas de personas para servir de por vida en el mismo. En el s. XIX asumió su patronato el Ayuntamiento y se empleó como depósito de cadáveres, cfr. MADDOZ, P., *Diccionario...*, op. cit., XII, 15.

⁷⁸ El *Hospital de Nuestra Señora de la Piedad*, fundado en 1648 para refugio de pobres; la *Iglesia de San Jaime*, documentada en 1129 como dependiente del priorato de Santa María La Real. Extramuros, se encontraba la de *Santiago*, desolada ya en 1772. Cfr. LACARRA y otros, *Las peregrinaciones...*, op. cit. II, pág. 159-160.

⁷⁹ El Hospital fue donado al Monasterio de San Millán en 1173 por una dama de nombre Isabel. La estructura urbana de Azofra es de Camino. En la parroquia se venera a Santiago Peregrino y a San Martín de Tours, otro santo jacobeo. El Hospital fue fundado en 1168 por el Obispo de Calahorra, Rodrigo. A la salida del pueblo existe una Fuente de Romeros. Poco después un rollo de justicia medieval es conocido como *Cruz de los Peregrinos*. Los peregrinos solían desviarse también al cercano Monasterio de Cañas donde ya en 1262 se tiene noticia de la existencia de un Hospital. Cfr. E. SÁIZ RIPA, *Repercusiones...*, op. cit. pág. 104.

⁸⁰ En 1498 era ya una simple casa de labranza, cfr. *Definiciones de la Orden de Caballería de Calatrava conforme al Capítulo General celebrado en Madrid el año de 1652*, pág. 39, IV.

Desde 1052, en que fue fundada por los reyes García y Estefanía, cuenta con *Alberguería*⁷⁶, dependiente de Santa María La Real, y Hospital de peregrinos de San Lázaro o *La Cadena*⁷⁷. En un barrio de salida se encontraban otras instalaciones asistenciales⁷⁸.

Un Hospital llamado San Pedro existía en Azofra⁷⁹. Para el Año Santo Compostelano de 1993, el Gobierno de La Rioja prevé habilitar en Azofra un Albergue para peregrinos.

Luego se encontraba el *Hospital de Valleota* o de *La Bellota* entre Hervía y Ciriñuela, dependiente de la Orden de Calatrava, donado a la Orden por Alfonso VIII en 1170⁸⁰, así como el de *Fuente Cerezo* que en el siglo XII pasó a los Premostratenses de Bujedo de Campajares⁸¹. Antes de entrar a Santo Domingo de La Calzada existía una ermita de San Lázaro (posiblemente, leprosería), hoy arruinada.

3.4. Santo Domingo de La Calzada

La ruta conduce a Santo Domingo de La Calzada, ciudad típica del Camino⁸², fundada por el Santo que lleva su nombre, contaba y cuenta con un Hospital para peregrinos y una Cofradía para atención de peregrinos⁸³. Santo Domingo de La Calzada es fuente de muy extendidas narraciones jacobeanas, como *el milagro del gallo y la gallina*⁸⁴.

⁸¹ En 1195 por donación de la Condesa Aldonza, viuda de D. Lope IV Díaz López de Haro, Conde de Nájera.

⁸² Su estructura urbana es de Camino y su poblamiento procede de peregrinos o gentes venidas para atenderles.

⁸³ El más completo estudio de esta importante institución jacobea es debido a SÁENZ DE LOS TERREROS, María Victoria, *El Hospital de Peregrinos y la Cofradía de Santo Domingo de la Calzada desde su fundación hasta la crisis del antiguo régimen*, Logroño, I.E.R., 1986.

⁸⁴ La narración del milagro refiere que

Santo Domingo (el *Santo* por antonomasia) es muy festejado en su pueblo natal, cuyas fiestas, de un complejo ritual, componen una de las más bellas celebraciones primaverales de La Rioja:

— El 25 de abril, *sale la gaita y el tamboril*, los cofrades anotan con pluma de ave el nombre de las doncellas que llevarán el *Pan del Santo*, se hace el *Pregón del Santo* y el *cambio del Gallo y la Gallina* que se guardan en la catedral en recuerdo de los que, después de asados, reavivó el Santo ante el Regidor de la ciudad, incrédulo ante la milagrosa supervivencia de un joven peregrino injustamente ahorcado (un trozo de la horca se conserva en la Catedral. El cargo de *Ciudadador del gallo y la gallina del Santo* es muy prestigioso). Comienzan las *Rogativas del Santo* que durarán hasta el 8 de mayo.

— El 1 de mayo, comienzan las *Vueltas del Santo* (¿un rito solar?) que duran hasta el día del Santo y consisten en rezar andando de prisa en torno al sepulcro del Santo en la cripta de la Catedral. Estos días, *Las Doncellas* reparten los *Molletes Duros del Santo* por los hogares del alfoz del burgo, especialmente por Santo Domingo de la Calzada, Cirueña, Ciriñuela, Manzanares de Rioja, Gallinero de Rioja, Morales, Corporales y allí donde haya un calceatense o devoto del Santo.

— El 10 de mayo es el *Día de Ramos* y del *Desfile de los Carneros del Santo*. Los labradores acuden a la Catedral con carro enramados para ser bendecidos y los pastores encargados de sus custodia pasean por la ciudad los animales que servirán para el *Almuerzo del Santo*. Por la tarde, cofrades más la Panadera que ha elaborado los *Panes del Santo*, todas van de negro portando en su cabeza unos cestaños tapados con un tul que cubre sus rostros en los que llevan un mollete de pan: estos panes, terminada la procesión, son objeto del llamado *Recuento y Pesaje de las Hogazas del Santo* en la Panadería —tiene que ser 50, de 2 kg. de peso cada uno— y en caballería enaizadas se llevan a la *Casa del Santo*. Esa tarde los carneros son sacrificados.

— El 11 de mayo, se celebra, a primer hora, una *Misa en la Ermita del Santo* con asistencia de los cofrades. Luego, en la *Casa del Santo*, las *Prioras* obsequian a su mesa a las jóvenes que seguidamente salen en la *Procesión del Pan del Santo y del Peregrino*, popularmente co-

un joven peregrino, falsamente acusado de haber robado en la posada y condenado a morir ahorcado fue salvado por intercesión del Santo y, como los jueces no creyeran que seguía vivo, el Santo hizo revivir también a unas aves asadas que estaban comiendo, lo que popularizó el dicho *Santo Domingo de La Calzada, cantó la gallina después de asada*. Un gallo y una gallina, procedentes de Gallinero de Rioja, se custodian desde entonces en una jaula en la Catedral calceatense junto con la horca del peregrino y otros exvotos. Los peregrinos solían colocar plumas de estas aves en sus sombreros. MUNTION HERNANDEZ, Carlos, *Guía de Santo Domingo de La Calzada*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1991, refiere, con razón, que este milagro encierra una moraleja para prevenir a los peregrinos contra los abusos de los posaderos y canalizarlos hacia las alberguerías eclesiásticas.

⁸⁵ La plaza estaba presidida en lo alto por un importante castillo llamado *Mirabel* que controlaba toda la comarca. Contaba con dos Monasterios, el de *Santo Tomé* y el de *San Miguel*, que en 1063 fueron donados por Sancho el de *Peñalén* a su fiel Aznar García. En 1085, una D^a Juliana, posiblemente familiar de Aznar García, agregó el de *San Miguel* a San Millán de la Cogolla.

⁸⁶ Cfr. HERGUETA, Narciso, *Del maestro Diego del Villar y de los hospitales y hospederías que hubo en La Rioja en*

los siglos XII y XIII, en *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, X, 1904, 422-434. LA-CARRA y otros, en *Las Peregrinaciones...*, págs. 169-170, aluden a los Hospitales de *Santa Pía* o *Santa Cristina*, cerca de Redecilla del Camino, que fue agregado a San Millán en 1035, aunque puede que se refiera a otro de igual nombre situado en Redecilla del Campo y que en el s. XII era dependencia de los premostratenses de Ibeas de Juarros. Otra Alberguería, fundada por García Pérez y su esposa María, hija de Sancho Núñez de Barrio-Estabello, estaba a orillas del Río Peros, ahora llamado Láchigo o Reláchigo, y en 1189 fue eximida por Alfonso VIII de todo pecho. Sus fundadores la agregaron en 1196 al Monasterio de San Millán. Antes de llegar a Belorado, entre Castildelgado y Villapún, en 1074 había un *Monasterio de Santiago*, luego incorporado a San Millán de la Cogolla, y una Alberguería edificada por Alfonso VII junto a la *Iglesia de Nuestra Señora La Real del Campo*, cfr. CASAS, Hipólito, *Valvanera, historia del santuario y monasterio de este nombre en La Rioja*, Zaragoza, 1866, pág. 31.

⁸⁷ Es el plazo concedido a los canónigos calagurritanos que deseasen efectuar la peregrinación. El plazo puede estimarse muy holgado ya que se les concedían diez días para visitar Valvanera y tres para ir a Vico, cfr. SÁINZ RIPA, Eliseo, *Santa María en La Rioja*, Logroño, 1988, pág. 50.

nocida como *Procesión de las Doncellas* que, vestidas de blanco y con el rostro cubierto de tul, portan sobre su cabeza unos cestaños con el *Pan del Santo*, van también unas caballerías enjaezadas que portan los carneros sacrificados y los demás ingredientes del *Almuerzo del Santo* (perniles de tocino, garbanzos, acelgas, cebollas, pan y dos pellejos de vino). Por la tarde se celebra la *Procesión de La Rueda* que, en recuerdo de la milagrosa resurrección por el Santo de un peregrino arrollado por un carro, consiste en llevar a hombros una rueda adornada con guirnaldas y velas rizadas que se cuelga en el cruce-ro de la Catedral. Luego se procede al *Picado de la Acelga y Reparto de la Cebolleta* consistente en ir preparando los ingredientes del *Almuerzo del Santo*, mientras se reparte un trozo de pan, una cebolleta y un vaso de vino.

— El día 12, al amanecer, se reparte en la *Casa del Santo*, el *Almuerzo del Santo* consistente en garbanzos con carne, pan y vino, en recuerdo de la caridad que el Santo hacía a los peregrinos, y luego sale la *Procesión del Santo* presidida por el Obispo y por un representante oficial de los servicios y corporaciones competentes en materia de infraestructuras, ya que el Santo, célebre por su reconstrucción del Camino de Santiago y de puentes para peregrinos, es Patrón de los Ingenieros de Caminos y de cuantos se dedican a las Obras Públicas y a la Administración de Fincas urbanas.

— El Domingo siguiente a la fiesta del Santo se acude en romería a Gallinero de Rioja que tradicionalmente facilita a la Catedral *el Gallo y la Gallina*. Allí se reparte una caridad de pan, vino y chorizo.

Saliendo por el puente, obra inicial del propio Santo, y por su humilladero, el Camino conduce a Grañón, poblado en 899⁸⁵ y que fue donado a Santo Domingo por Alfonso X, en 1256, tenía dos Hospitales, el más conocido, el de *Estabillo*. El siguiente de importancia era el de Belorado, ya en Brugos⁸⁶.

Para el año Santo Compostelano de 1993, el Gobierno de La Rioja prevé habilitar en Grañón un Albergue para peregrinos.

En el siglo XIII se calculaba que costaba dos meses ir a Compostela y regresar a La Rioja⁸⁷.

3.5. Rutas riojanas secundarias

En confluencia o paralelismo con la ruta principal que hemos referido, existen otras secundarias en La Rioja de cierta importancia.

— Las rutas del medio y bajo Aragón que quisiera potenciar Alfonso I *el Batallador*, confluyen en Calahorra y, desde allí, por Alcanadre, enclave templario, llevaban a Logroño donde enlazaban con la ruta principal. Alfaro conectaba con Calahorra por la antigua calzada romana de *Graccuris* a *Galagurris*.

— La ruta jacobea anterior a la variación efectuada por Santo Domingo de La Calzada, continuaba observándose por algunos peregrinos. Conducía desde Varea (cerca de Logroño), por Albelda⁸⁸, Lardero, Entrena, Tricio, Hormilla, *Valpierre*, *Villaporquera*, *San Torcuato*, Villalobar, Herramélluri, Leiva⁸⁹ y Tormantos, para seguir luego, en La Riojilla burgalesa, por Cerezo de Río Tirón hasta Briviesca y Belorado. Se trata del viejo trazado de la calzada romana de *Varea* (Varea) a *Libia* (Herramélluri).

— Los peregrinos procedentes de La Mesa castellana, La Mancha y Andalucía enlazaban con la ruta principal penetrando en Cameros por Oncala y Piqueras por la vieja calzada romana que conducía a *Numantia*. Un topónimo serrano es revelador: la *Sierra del Hayedo de Santiago*, con una *Fuente* también llamada *de Santiago*⁹⁰.

— Desde Nájera, por Cárdenas y Badarán, algunos peregrinos solían desviarse hasta San Millán de La Cogolla, Santo que, como Santiago, contaba con su carácter de *Patrón* de Castilla —y, por trasposición, de España— con su *Voto* que pagaban bastantes localidades hasta el Pisuega, y sus apariciones milagrosas en batallas contra moros. San Millán tenía *Alberguería* y *Hospital*. El rey Sancho *el de Peñalén* garantizó, en 1074, a los peregrinos castellanos el libre paso hacia San Millán de La Cogolla. Desde San Millán, los peregrinos volvía, por Berceo y Cirue-

⁸⁸ Es lugar de tradición jacobea, con el Monasterio de San Martín y el de San Prudencio de Monte Laturce y, allí mismo, Clavijo, escenario de la célebre y discutida batalla donde se apareciera el Apóstol. En Clavijo La Orden de Santiago fundó una *Basilica y Real Capilla del Señor Santiago*, que perteneció al Consejo de Órdenes y donde tenía su sede una *Archicofradía del Señor Santiago, San Juan y la Santísima Resurrección*, con Estatutos de 10-9-1624, reinstaurada en 1944 con ocasión del aniversario de la batalla, como también la *Basilica*, cfr. MERINO BARRGÁN, Lorenzo, *Perfiles jacobeos, por el presbítero... cura de Clavijo*, Logroño, 1954.

⁸⁹ La patrona de Leiva es la *Virgen Peregrina*.

⁹⁰ El *Libro de las concordias y Santa Hermandad de Zarzosa*, de 1538 encomienda al santero de la ermita de Santiago la búsqueda a toque de cuerno y el hospedaje de peregrinos extraviados en la espesura de Monterreal.

⁹¹ Fundado por la Beata D^a María Urraca López de Haro, IV Abadesa de Cañas, permaneció hasta la desamortización en el s. XIX, cfr. ABAD LEÓN, Felipe, *Real Monasterio de Cañas, nueve siglos de fidelidad*, Logroño, Ochoa, 1984, págs. 163-166.

⁹² Oficialmente es erigida por la *Bula Benedictus Deus* de Alejandro III, de 5-7-1175.

⁹³ Situada antiguamente en la calle de ese mismo nombre. La Parroquia actual de Santiago se llama por ello "La Nueva", fue consagrada el 2-7-1565, y restaurada en 1716.

⁹⁴ ZAMORA MENDOZA, José, *Los Caballeros de Santiago: cómo eran armados en la iglesia logroñesa del Apóstol, en Berceo*, 1957, 42, 115-119. En esta vieja parroquia logroñesa existe una *Cofradía de Santiago*.

⁹⁵ Sobre la *Basílica y Real Capilla del Señor Santiago y la Archicofradía del Señor Santiago, San Juan y la Santísima Resurrección de Clavijo* y sus Estatutos de 1099-1624, cfr. MERINO BARRAGÁN, Lorenzo, *Perfiles jacobeos, por el presbítero... cura de Clavijo*, Logroño, 1954. La Cofradía fue reinstaurada en 1944 cuando se restauró la Basílica con ocasión del aniversario de la Batalla de Clavijo.

⁹⁶ Fernando de Antequera impuso el Collar de la Orden a sus hijos: Alfonso, que luego sería rey de Nápoles; y Juan, Príncipe de Viana, que luego sería rey de Navarra y posteriormente de Aragón, y que pasaría a ser Gran Maestre de la Orden.

⁹⁷ Según la tradición, el Rey García, persiguiendo una pieza de caza (perdiz o jabalí, según las versiones), penetró en una cueva cerca del castillo de Nájera en la que encontró una imagen de la Virgen, una lámpara votiva, una campana y una jarra de barro (de ahí *terrazza*) y para celebrar el hallazgo y la toma de Calahorra mandó construir la Iglesia de Santa María La Real en cuyo retablo se venera la imagen de la Virgen y los otros tres objetos. Cfr. ELÍAS PASTOR, Luis Vicente, *El medio físico en la tradición religiosa riojana*, en *Apuntes de Etnografía Riojana*, Vol. 2, pág. 130. Desde luego está perfectamente documentada tanto la fundación del Monasterio como su espléndida dotación regia, así como el carácter cazador del Rey García y su afición por la cetrería, cfr., FERNÁNDEZ DE

ña, a enlazar con la ruta principal en Santo Domingo de la Calzada.

— La ruta anterior podía tener otra variante desde Nájera, por Azofra, Alesanco y Canillas, para desviarse hacia el Monasterio de Cañas, como haría San Francisco de Asís, y luego, por Berceo, llegar a San Millán. En Cañas había un Hospital⁹¹.

La protección a los peregrinos estaría encomendada a las varias instituciones hospitalarias que hemos referido, bástenos, pues, ahora aludir a una institución a la que la leyenda atribuye origen riojano: la *Orden Militar de Santiago de la Espada*.

La Orden de Santiago, según la leyenda culta⁹², habría sido fundada en La Rioja a consecuencia de la Batalla de Clavijo, aunque se duda si ello tendría lugar en la Iglesia de Santiago el Viejo de Calahorra⁹³, en la de Santiago el Real en Logroño, donde la Orden armó caballeros⁹⁴, en Jubera o en el mismo *Monte Laturce*, pretendido escenario de la mítica batalla y donde esta Orden detentó la Ermita-Basílica de Clavijo que dependió del Consejo de Órdenes⁹⁵.

También se afirma el origen riojano de la *Orden Militar de la Terraza o de la Jarra*.

Lo más probable es que fuera fundada por Fernando de Antequera hermano de Enrique III *el Doliente* en Medina del Campo en 1403⁹⁶ como dinástica y de mayorazgo, era pues castellana, pero al ser nombrado Fernando Rey de Aragón, tras el *Compromiso de Caspe*, se implantó en la Corona aragonesa. La atribución de su fundación al Rey García *el de Nájera* como dinástica para conmemorar la primera toma de Calahorra⁹⁷, se debe al Príncipe de Viana que fue Gran Maestre de la Orden.

De ser cierta, la creación habría que datarla el 25-3-1048 y sería la primera Orden Militar de Europa con el nombre de *Santa María del Lirio* por las azucenas que tenía la Virgen hallada en Nájera por el rey, denominación que perdería en favor de la Jarra de barro (*terrazza*) que las contenía.

En esta hipótesis, los primeros caballeros de la Orden habrían sido el propio rey García y sus hijos, los Infantes D. Ramiro, Señor de Jubera y D. Raiumndo, Señor de Murillo. Se atribuye a los caballeros de esta Orden el inicio de la devoción del rezo sabatino a la Virgen, lo que habrían en Santa María La Real de Nájera⁹⁸.

Tras la creación del Toison de Oro, la Orden perdió relevancia; actualmente pertenece a la Corona de España. El simbolismo de la Orden pervive en el emblema de la Divisa y Casa Real de la Piscina⁹⁹.

III. Estructura jurídica

Una vez analizada la estructura prejurídica del Camino riojano de Santiago estamos en condiciones de abordar la ruta jacobea desde el punto de vista del Derecho, es decir, la actuación de *constructo* jurídico sobre el *estructo* sistémico en que la vía compostelana consiste.

1. *El Camino de Santiago como problema jurídico*

Como todo *tatbestand* o supuesto de hecho, el Camino de Santiago se comporta para el Derecho Público como *recurso* e *instancia* en sentido zubiriano, esto es, como una fuente de posibilidades de actuación jurídica para las Administraciones Públicas y, al mismo tiempo, como un conjunto de exigencias de acción concreta para tales Administraciones. Este fenómeno, por lo mismo que estructural, supone una constante histórica.

En efecto, la ruta jacobea contribuyó a generar un Derecho humanitario tendente a procurar la acogida, atención y protección al peregrino¹⁰⁰. Se trata de normas jurídico-administrativas, tanto laicales como canónicas, que van conformando un verdadero estatuto jurídico del peregrino¹⁰¹.

Este incipiente reconocimiento de la personalidad jurídica del extranjero y de sus derechos en tierra extraña,

LA PRADILLA MAYORAL, María Concepción, *La Rioja en la Monarquía pamplonesa...* op. cit. Tampoco tiene nada de extraño que en una época de constantes *razzias* musulmanas se escondieran objetos litúrgicos para evitar profanaciones, lo que explica la frecuencia de *hallazgos* interpretados como cuasi-milagrosos por la fe popular. De hecho los objetos actualmente situados en el retablo no son tan antiguos y el propio P. Guardián del Monasterio (actualmente regido por la Orden franciscana) los interpreta como objetos teológicos que simbolizan la fe (la lámpara), el mandato de predicar (la campana) y los efectos salvíficos de la gracia (las azucenas que brotan de la jarra de barro que es el hombre creyente). La Jarra con azucenas es un motivo que luce bastantes obras artísticas de La Rioja, especialmente en los cimacios de las rejerías de coros y capillas; aparece también en el bastón de la Divisa de La Piscina.

⁹⁸ Benedicto XIII trasladó la fiesta de la Orden del 25 de Marzo (Anunciación) al 16 de Agosto (Asunción). Cfr. HERNÁNDEZ LÁZARO, José Fermín, *Órdenes Militares y linajes de La Rioja*, en *Historia de La Rioja*, 3, Logroño, 1983, págs. 53-54.

cobra en La Rioja una peculiar importancia por cuanto conecta perfectamente con el espíritu repoblador de los Fueros riojanos, lo que explica el asentamiento definitivo en la Rioja de muchos peregrinos, especialmente francos.

En la actualidad sigue suscitándose el mismo problema y el Camino de Santiago postula, quizá más que nunca, una normación jurídica, pues, aunque el reconocimiento de la personalidad jurídica del peregrino parece fuera de toda duda, es mucho lo que queda por hacer en orden a una dignificación de las peregrinaciones y, sobre todo, de una recuperación física del Camino como verdadero itinerario practicable, con todo lo que ello conlleva de protección, señalización y, en definitiva, de intervención jurídico-pública mediante los instrumentos tradicionales de la policía, el fomento y el servicio o prestación públicos.

2. La ruta jacobea en el marco de reparto competencial

En nuestro actual Derecho español las fuentes normativas no son únicamente las estatales, como ocurría en épocas preconstitucionales, sino que las mismas se han ampliado, por un lado, al ámbito comunitario europeo, y, por otro, al autonómico, por ello resulta imprescindible plantearse el problema jacobeo desde la perspectiva del reparto competencial.

En otras palabras, que el Camino de Santiago es una realidad que debe ser regulada parece una idea de pacífica aceptación, pero no lo es tanto quién deba acometer tal regulación y con qué efectos. A la resolución de este problema prioritario es a lo que apunta nuestra reflexión sobre el reparto competencial.

Como es sabido, nuestro vigente texto constitucional, al legitimar el traspaso a instancias supranacionales de competencias derivadas de la Constitución (art. 93) —como ha ocurrido tras la adhesión de España a la Comunidad Europea— y al reconocer el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas (art. 2), ha sectorizado el campo de posibles actuaciones jurídico-públicas sobre la realidad española según una compleja trabazón de círculos concéntricos.

⁹⁹ Sobre la *Orden de la Terraza* como presunto antecedente de la Divisa de la Piscina, cfr. CASTILLO GENZOR, A., *Los linajes del Cid y de la Casa Real de Navarra reunidos en La Piscina*, Zaragoza, 1949, 113-118.

¹⁰⁰ Sobre la protección jurídica al peregrino, las instituciones jurídicas de la peregrinación y el régimen de la hospitalidad, cfr. LACARRA y otros, *Las peregrinaciones...*, op. cit., capítulos IV y V, págs. 255-399.

¹⁰¹ Un magnífico estudio sobre la condición jurídica del peregrino en Derecho canónico y civil español medieval se debe a VALINA SAMPEDRO, Elías, *El Camino de Santiago, estudio histórico jurídico*, Madrid, C.S.I.C., 1971.

A grandes rasgos, la estructuración del principio jurídico de competencia parece claro a la luz de los listados competenciales de la Constitución (arts. 148 y 149) y de los principios generales de los tratados básicos de la Comunidad Europea: las cuestiones de interés supraestatal en el marco comunitario europeo, son competencia de las instancias rectoras de la Comunidad Europea; los asuntos de interés suprarregional o intarautonómico son competencia del Estado; y, finalmente, los asuntos internos de interés exclusivo de las Comunidades Autónomas son competencias de cada una de ellas.

Ahora bien, la aplicación a casos concretos de estos, aparentemente claros, criterios comporta serias dificultades. El Camino de Santiago no parece ser una excepción.

2.1. Las competencias de carácter supraestatal

No cabe duda que la ruta jacobea no es algo de interés exclusivamente español. Por el contrario, desde sus inicios históricos el Camino de Santiago ha supuesto precisamente la apertura hacia otros países de Europa y el traslado desde ellos no sólo de un flujo constante de peregrinos sino, sobre todo, de ideales, sentimientos e intereses tanto artísticos y culturales como económicos y de otros órdenes que han sido buscados y queridos de intención por cuantos monarcas peninsulares han tenido iniciativas concretas en la materia.

Compostela está en Galicia y Galicia está en España, pero el Camino que conduce a la tumba del Apóstol es, sin duda, una realidad transnacional en la que también Francia, Alemania, los países de Benelux, Irlanda, Suiza, Italia e incluso los Estados europeos de allende el Rhin tienen mucho que decir.

No podemos adoptar normaciones jurídicas que no tengan en cuenta este primer círculo europeo de interés. Ahora bien, téngase en cuenta que la CEE prácticamente no se ha pronunciado sobre una normación de la ruta jacobea, posiblemente porque el espectro de la misma supera el ámbito comunitario para afectar a países europeos que actualmente no están incluidos en la estructura diseñada por el Tratado de Roma, de ahí que haya sido un organismo europeo más amplio, el Consejo

de Europa, quien, a través de la Recomendación 987/1984 de su Asamblea Parlamentaria ha acometido la declaración de la ruta jacobea como primer *itinerario cultural europeo* al tiempo que la ciudad de Compostela ha sido incluida en el *repertorio de bienes culturales* de la UNESCO al amparo de la *Convención concerniente a la Protección del Patrimonio Natural y Cultural* de 1972.

Desde luego, estas declaraciones suponen el reconocimiento de que el sistema en que el Camino de Santiago consiste tiene estructuras de carácter internacional con dimensiones fundamentalmente europeas e incluso mundiales, pero el peligro que comportan desde el punto de vista jurídico reside precisamente en la carencia de serios efectos vinculantes que para los Estados miembros tienen estas declaraciones de los organismos internacionales.

Desde esta perspectiva, una decidida asunción del Camino de Santiago por las instancias comunitarias europeas comportaría una mayor eficacia jurídica, debido al efecto de aplicación directa del Derecho Comunitario Europeo sobre los Estados miembros; pero es dudoso que la materia compostelana pueda encajar entre las competencias propios de la Comunidad Europea, salvo interpretando muy laxamente las relativas a medio ambiente.

Ahora bien, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas españolas esta atribución competencial a las instancias europeas debe ser examinada con prudencia debido a que puede encerrar una vía de escape para las competencias autonómicas y sobre todo, como la experiencia parece demostrar, un medio para que el Estado reasuma competencias cedidas a las Comunidades Autónomas, al socaire de tratarse de asuntos de carácter internacional (art. 149-1-3ª de la Constitución).

Al menos en teoría, la cuestión no debería plantearse en tales términos puesto que tanto la UNESCO con respecto a la ciudad de Compostela, como el Consejo de Europa respecto a todo el Camino de Santiago, se han limitado a presentar sus respectivos objetos como bienes de carácter natural que deben preservarse y no parece que por ello mismo se haya minorado ninguna competencia interna, sino que, antes al contrario, lo que estas Organizaciones Internacionales han tratado es pre-

cisamente de excitar el celo de las autoridades nacionales competentes para lograr los fines de preservación y potenciación que interesan a la comunidad internacional y, sobre todo, europea.

La simple declaración del interés cultural de este itinerario no tiene que alterar en nada la distribución de poder legislativo y ejecutivo en el seno de cada uno de los Estados miembros afectados, por lo que, en principio, debe ser neutral ante el esquema de distribución competencial diseñado por la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas españolas.

Pero la cuestión hay que plantearla también desde la no desdeñable hipótesis de que en un futuro, quizá muy próximo, la ruta jacobea sea considerada como de interés por la Comunidad Europea y, en consecuencia, objeto de alguna de sus fuentes de producción normativa, previsiblemente las Directivas.

Como es bien sabido, la Directiva no obliga sino a su trasposición al Derecho de cada Estado miembro pero, y esto es crucial resaltarlo, sin interferir en la distribución constitucional de competencias.

Queremos, en suma, decir, que tanto la actual perspectiva internacional de la ruta jacobea, como la dimensión que en el futuro pueda adoptar en el seno de la Comunidad Europea no tiene *per se* que minorar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas afectadas, por más que éstas puedan, eventualmente, verse constreñidas a trasponer a sus respectivos Ordenamientos Jurídicos algunas directivas comunitarias. Y menos todavía tiene que suponer una vía para la reasunción por el Estado de competencias transferidas a las Comunidades Autónomas y convertirse así en una válvula de escape competencial para éstas.

2.2. Las competencias estatales y autonómicas: una propuesta de articulación

Lo hasta aquí dicho no significa, en absoluto, que el Estado no tenga nada que decir en materia jacobea. Por el contrario, reducir el Camino de Santiago a una dimensión meramente regional sería empequeñecer su enorme trascendencia histórica, económica, artística, turística y cultural.

La ruta santiaguesa atraviesa varias Comunidades Autónomas españolas y, sólo por ese hecho, se incardina ya en el espacio nacional que constituye competencia característica del Estado, sin considerar el papel que el Camino ha tenido en la configuración histórica del ser y sentir de España.

Este planteamiento exige que tanto el Estado como las distintas Comunidades Autónomas afectadas reflexionen conjuntamente sobre sus respectivos círculos competenciales, ya que el reconocimiento de una competencia estatal en la materia no debe provocar el aplastamiento de las competencias autonómicas en materia turística, cultural, de preservación del patrimonio histórico artístico o en urbanismo y ordenación del territorio.

Por supuesto que este deslinde competencial puede llevarse a cabo en forma contenciosa riñendo una vez más la lucha por la competencia ante el Tribunal Constitucional, pero no parece que esta vía polémica sea la más aconsejable.

Cumplimos ahora diez años de jurisprudencia constitucional en materia de deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y creo que estamos en condiciones de afirmar que éstas han perdido la batalla jurídica.

Es posible que algunas Comunidades hayan logrado un importante efecto electoral o emotivo entre su ciudadanía con el mantenimiento de una política de sistemática confrontación jurídico-constitucional con el Estado, pero, al menos desde la perspectiva teórica general del modelo de reparto competencial resultante, parece claro que los títulos habilitantes del Estado para intervenir en las más variopintas cuestiones han sido legitimados con tanta insistencia por el Tribunal Constitucional que son ya muchos los autores de nuestra doctrina que afirman la inexistencia, en rigor, de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Materias enteras que eran de competencia estrictamente exclusiva de las Comunidades Autónomas, tales como el deporte o el urbanismo, han sido objeto de regulación estatal sin una especialmente significativa reacción de las Comunidades Autónomas afectadas, y son cada vez más quienes afirman que el modelo diseñado por el bloque español de la constitucionalidad no es si-

no el llamado *federalismo de ejecución o cooperativo*, donde el poder de dirección, coordinación y normación reside esencialmente en el Estado, de suerte que las Comunidades Autónomas no son sino instrumentos ejecutores de la política estatal en sus respectivos territorios.

Incluso es dudoso que este sea verdaderamente el modelo que está resultando de la jurisprudencia constitucional y, sobre todo, de la práctica política instaurada, ya que no parecen existir instancias interautonómicas de cooperación que permitan definir de consuno las grandes líneas de la política nacional, como parece pretender el modelo del federalismo cooperativo, y tampoco se observa una drástica reducción de la Administración periférica del Estado en las regiones autónomas que permita colegir que nos encontremos ante un modelo de federalismo ejecutivo.

Por el contrario, todo parece indicar que nos encontramos en un momento de indefinición de modelo en el marco de una constante reasunción competencial por el Estado. Veamos brevemente los principales hitos de la actual situación jurídica por lo que al Camino de Santiago respecta:

— A raíz de la proclamación del Camino de Santiago como *itinerario cultural europeo*, los entonces Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo; Cultura; y Transportes, Turismo y Comunicaciones firmaron un *Convenio Interministerial de Cooperación para la Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago* que dejaba abierta la posibilidad de que en el mismo participasen las Comunidades Autónomas interesadas. El período de vigencia se fijaba en 4 años.

— Con ocasión de la solemne proclamación del itinerario, se reunieron en Santiago de Compostela el día 22 de octubre de 1987 los Consejeros de Cultura de las Comunidades Autónomas de Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla-León y Galicia, junto con representantes de los referidos Ministerios. Acordaron adherirse al precitado un Convenio Interministerial y constituir un Consejo Coordinador¹⁰².

— Una de las decisiones del *Consejo Coordinador* fue recomendar a las Comunidades Autónomas la creación en cada una de ellas de una *Comisión Interdepartamental*

¹⁰² Al poco tiempo, el 1 de Diciembre de 1988, se reunieron en Estella (Navarra) Alcaldes y representantes de varios municipios jacobeos con objeto de establecer un proyecto de Convenio de Cooperación entre ciudades jacobeadas. Una nueva reunión entre representantes municipales de Logroño, Pamplona, Burgos, León y Santiago de Compostela tuvo lugar en Logroño el 21 de Diciembre del mismo año. Las disfunciones entre esta iniciativa municipal y la mixta Estado-Comunidades se pusieron de manifiesto en la reunión de Directores Generales de Cultura celebrada en Logroño el 12-1-1989.

¹⁰³ En La Rioja la *Comisión para la Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago* fue creada por el Decreto 20/1988, de 20 de Mayo, del Gobierno de La Rioja (B.O.R. nº 65, de 31 de Mayo de 1988) con funciones consultivas y de planificación, promoción y coordinación en materia jacobea.

¹⁰⁴ Asistieron los Excmos. Sres. D. Manuel Fraga Iribarne, Presidente de la Xunta de Galicia; D. José Ignacio Pérez Sáenz, Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja; D. Hipólito Gómez de las Rocas, Presidente de la Diputación General de Aragón; D. Gabriel Urralburu Tainta, Presidente del Gobierno Foral de Navarra; y D. Jesús Posada Moreno, Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla y León.

¹⁰⁵ En Abril de 1991 estaba elaborado un *Borrador de Acuerdo sobre el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comunidad de Trabajo del Camino de Santiago*, que prevé incluso la adhesión a la Comunidad de Trabajo de "regiones de otros Estados europeos con vinculación, por tradición histórica, al Camino de Santiago".

que coordinase en sus respectivos territorios las actuaciones a emprender¹⁰³.

— En el ámbito específico de la actuación turística, el 28/1989 se suscribió un Acuerdo de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Navarra, La Rioja, Castilla y León y Galicia y la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, para la promoción turística del Camino de Santiago. Con posterioridad, en abril de 1989, se incorporó a este convenio la Comunidad del Principado de Asturias.

Como puede observarse, los primeros tanteos en la materia adolecían de un fuerte componente estatal.

Un giro en la cuestión parecía que iba a suponer la *Reunión de Presidentes de Comunidades Autónomas Jacobeas* celebrada en Santiago de Compostela el 15 de marzo de 1991¹⁰⁴, una vez expirado el plazo cuatrienal de vigencia del instrumento anterior y con el horizonte del *Año Santo Compostelano de 1993*.

Fruto de tal reunión fue un *Acuerdo* entre los firmantes para elaborar en el ámbito de sus competencias un *Programa de Actuación* sobre el Camino de Santiago que previera todo lo relativo a su protección y recuperación física, promoción y difusión cultural, actuación sobre el patrimonio histórico-artístico, apoyo al peregrino y ordenación turística.

Para ello se previó la creación de una *Comunidad de Trabajo* estructurada en una *Presidencia*, *Vicepresidencia*, *Plenario*, *Secretaría Permanente* y *Comisiones Sectoriales*¹⁰⁵.

El *Acuerdo* estaba abierto a otras Administraciones y entidades privadas y, para salvar su forma jurídica, se preveía que los Gobiernos de las Comunidades suscribientes lo ratificarían por el procedimiento interno que correspondiera.

Pero en la misma reunión los Presidentes adoptaron otro *Acuerdo* por el que se solicita del Gobierno central la creación de un *Consejo Jacobeo* para potenciar la ruta y organizar la celebración del *Año Santo de 1993* y, sobre todo, para solicitar la elaboración de un Proyecto de Ley de *beneficios fiscales y emisión de Deuda Pública* a cargo del Estado y en favor de las Comunidades Autónomas con objeto de financiar los *programas jacobeos* de cada una de las Comunidades.

La vía estatal no sólo continuaba abierta sino que se potenciaba. Así, por Real Decreto 2588/1991, de 18 de octubre¹⁰⁶ el Estado crea el *Consejo Jacobeo* como “*órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para las actuaciones que se prevean en relación con el Camino de Santiago*”.

Como puede verse, de esta evolución normativa que hemos esbozado, se deduce que no existen ideas claras sobre el marco competencial de referencia aplicable al Camino de Santiago.

En este confuso contexto importa mucho definir cuáles sean las competencias estatales y autonómicas en materia jacobea y hacerlo de una forma convencional para evitar que la tendencia centralizadora –omnipresente en los Estados regionalizados– prime de tal forma sobre la descentralizadora –su preciso contrapunto en esta forma de Estados– que termine por asumir la totalidad de las competencias.

Estimamos importante este planteamiento pues Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla y León y Galicia, como Comunidades Autónomas principalmente empeñadas en el reto jacobeo, no pueden permitir que, al socaire de una regulación unitaria del Camino de Santiago, resulten vaciadas significativamente de contenido su competencias cultural y turística.

Aunque, desde luego, el problema se inscribe en el más general de la estructuración definitiva del llamado *Estado de las Autonomías* del que el jacobeo no es sino un pequeño capítulo competencial, nos hemos atrevido a aportar nuestra propia propuesta para tratar de cohonestar los diversos intereses en juego en el problema que ocupa. Tal propuesta es la siguiente:

— Evitar la creación unilateral por el Estado de normaciones objetivas y la instauración de órganos de competencia general en materia jacobea.

— Acometer la problemática jacobea mediante un Convenio entre las diversas Comunidades Autónomas y el Estado en el que se definan las líneas comunes de actuación y los precisos órganos de coordinación general.

— Eliminar toda intervención ejecutiva del Estado en territorios autonómicos en materia jacobea, de suerte que sean las distintas Comunidades las encargadas de ejecutar en sus respectivos ámbitos territoriales las me-

¹⁰⁶ B.O.E. nº 259, de 29-10-1991.

didadas adoptadas de consumo en el marco convencional antes referido.

— Facilitar a las Comunidades Autónomas medios suficientes de financiación de los programas jacobeos.

Como líneas de acceso a una más exacta delimitación competencial podríamos apuntar las siguientes:

— Cada Comunidad debe proponer al órgano general de coordinación convencional, con exactitud planimétrica, el trazado histórico principal de la ruta de Santiago a su paso por el respectivo territorio, con objeto de distinguirla de las rutas que, por su menos trascendencia histórica, deban reputarse secundarias.

— Ese trazado principal debe ser consensuado en el órgano general de coordinación convencional con objeto de que no resulte discordante con la realidad histórica ni con el trazado general del Camino.

— Una vez consensuado, el trazado principal debe ser objeto de una publicación simultánea en todas las Comunidades Autónomas afectadas de suerte que pueda venirse en conocimiento de los espacios concretos afectados por las medidas de protección que habrán de adoptarse. Para facilitar la consulta, el órgano general de coordinación debería promover una edición conjunta de las normas autonómicas. También puede pensarse en una publicación oficial unitaria mediante la fórmula de convenio entre las Comunidades o incluso mediante una norma estatal pero siempre que ésta hubiera sido consensuada en la forma prevista.

— El contenido protector de la normativa que se adopte para el camino principal debe ser uniforme en las distintas Comunidades Autónomas en lo relativo a anchura del camino, servidumbres y zonas de influencia o afectación, prohibiciones u obligaciones de limpiar, plantar y construir, distancias y obras intermedias, señalización común y otras semejantes.

— Las rutas secundarias dentro de cada Comunidad Autónoma deben ser objeto de una fijación y publicación semejante pero limitada al ámbito de la Comunidad afectada y con niveles de exigencia menos intensos que en la vía principal, aunque siempre manteniendo una estructura uniforme en todas las Comunidades en materia de anchuras, prohibiciones, obligaciones y señalización.

Sería muy deseable que el recientemente creado *Consejo Jacobeo* acometiese éstas y otras medidas semejantes pero no con la mentalidad de construir un órgano colegiado del Estado central sino de ese *compositum* que en el art. 137 entiende por *Estado* y en el que se integra tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas y las entidades locales interesadas en la materia.

Hemos insistido en varias ocasiones¹⁰⁷ sobre la idea de que es precisa una *metanoia* o cambio radical de mentalidad en la construcción del Estado de suerte que los órganos estatales den cabida a las Comunidades Autónomas con una participación no meramente testimonial sino verdaderamente decisiva en la definición de las grandes políticas nacionales.

Esta conclusión –que podemos calificar como una propuesta de penetración orgánica de las Comunidades Autónomas en los órganos estatales de ordenación, coordinación y planificación, seguida de una completa descentralización en la fase de ejecución– es compartida por expertos en Derecho Autonómico¹⁰⁸.

2.3. El Camino de Santiago y el Derecho riojano

El itinerario compostelano se encuadra en el sistema referencial riojano como una de las principales estructuras constitutivas de la identidad riojana merced a su gran influencia cultural, artística, económica, turística y ecológica, no sólo desde una perspectiva histórica¹⁰⁹ sino también en la actualidad¹¹⁰ por lo que incide en títulos competenciales evidentes de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2.3.1. La competencia en materia cultural

Con el trazado riojano del Camino, los monarcas najerenses trataban de consolidar su asentamiento en La Rioja y de favorecer la circulación de las corrientes culturales europeas en los grandes Monasterios riojanos.

¹⁰⁷ Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La nueva Ley del Deporte desde la perspectiva autonómica*, ponencia presentada en las *Jornadas sobre Derecho y Economía del Deporte*, organizadas por la Escuela Libre de Derecho y Economía, Madrid, del 1 al 5 de Octubre de 1990, publicada en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública e Instituto de Estudios Económicos, nº 13, Diciembre, 1991, págs. 125-134, hay traducción catalana: *La nova Llei de l'esport de la perspectiva autonómica*, ibid., págs. 123-132.

¹⁰⁸ Cfr. BALZA AGUILERA, Javier, *La conflictividad competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma: mecanismos de solución*, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo II, HAEE/IVAP, Oñati, 1991, págs. 348-420, cuando, tras analizar el saldo de la última década de conflictos competenciales con el Estado y sus posibles vías de solución, postula (cfr. pág. 420) la necesidad de "... emprender las reformas necesarias para que las Comunidades Autónomas participen real y efectivamente en la formación del Estado, superando desde posiciones institucionales las ausencias señaladas como orígenes de la conflictividad...".

¹⁰⁹ Cfr. SÁINZ RIPA, Eliseo, *Repercusiones...*, op. cit., págs. 99-106.

¹¹⁰ LEZA, Jesús de, en *La Rioja...*, op. cit., pág. 97 no duda en afirmar que el Camino jacobeo incentivó el tránsito de peregrinos, el arte, el comercio y la circulación de ideas, erigiéndose en un elemento de identidad regional desde entonces conformada como abierta a las posibilidades que ofrece la corriente constante de la vida. En La Rioja existe constituida la *Asociación Rioja del Camino de Santiago*. Sobre sus actividades, cfr. *LA RIOJA* de 1-3-1991.

¹¹¹ El auge comercial del burgo najerense, al amparo del Castillo y de las fundaciones regias de Santa María La Real y su Albergería aneja, es atestiguado en la vieja toponimia urbana (Barrios *del Mercado y de las Tiendas*). Ese ambiente gremial, mercantil y hospitalario es todavía característico de Nájera.

¹¹² La toponimia urbana medieval de Logroño atestigua una ciudad de mercaderes repoblada por francos, así *Cal de Francos, Cal del Camino* y las rúas gremiales de *Herrerías, Caballerías, Zapatería, Ollerías* y los *Quiñones de Tiendas y del Mercado*. La estructura urbana del viejo Logroño es de calles paralelas al Ebro desde el puente de piedra hacia la salida a Navarrete, o sea, una estructura de Camino. La primera calle, la más antigua, es la *Rúa Vieja*, la paralela siguiente es la *Calle Mayor*, el siguiente estrato es *Portales*, luego ya estaba la muralla (todavía las calles levantadas por su antiguo trazado se denominan *Muros*). El crecimiento posterior de la ciudad ha seguido la estructura de capas superpuestas con las calles *Gran Vía* y otras varias hasta la actual carretera de circunvalación. Con ello, Logroño cuenta con buenas comunicaciones en sentido Este-Oeste, pero muy deficientes en sentido Norte-Sur. La huella jacobea en el urbanismo logroñés es clara.

¹¹³ Cfr. SÁINZ RIPA, Eliseo, *Repercusiones...*, op. cit., pág. 103.

¹¹⁴ Cfr. MOYA VALGAÑÓN, Gabriel, *El Camino de Santiago en La Rioja*, Logroño, CAZAR, s.a.

¹¹⁵ Sobre la importancia de la ruta jacobea en la música hispánica, cfr. ECHEVARRÍA BRAVO, Pedro, *Cancionero de los peregrinos de Santiago*, Madrid, Centro de Estudios Jacobeos, 1967. Incluye el canto *Ulteia*, romancero jacobeo, canciones galaico-portuguesas, la himnología del Apóstol, un estudio sobre la zanfona y una amplia recopilación musical.

¹¹⁶ Como el Monasterio de San Millán y la llamada zona o *ruta del romá-*

Por el Camino penetraría la reforma cluniacense en Santa María La Real de Nájera¹¹¹ y la repoblación de francos llevada a cabo en Logroño¹¹² y otras ciudades jacobeadas como Belorado y Sahagún¹¹³.

Sin duda, el Camino ha contribuido a conformar la idiosincrasia peculiar del riojano con un espíritu abierto, hospitalario y liberal.

Son estos suficientes motivos para afirmar que la ruta jacobea se integra en la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía de La Rioja confiere en materia de fomento de la cultura y patrimonio cultural (arts. 8-1-12 y 8-1-14).

2.3.2. La competencia en materia histórico-artística

No es nuestro propósito proceder a un análisis de la huella que el Camino jacobeo ha supuesto en la Historia de los estilos artísticos en La Rioja, pero es claro que el devenir de las peregrinaciones dejó una impronta decisiva en el arte riojano¹¹⁴.

El Camino fue cauce por el que discurrieron los principales movimientos artísticos europeos, incluidos los musicales¹¹⁵. Una simple visita a los monumentos artísticos riojanos revela que a medida que nos alejamos del trazado del Camino y subimos por el curso de los ríos riojanos hacia La Sierra, salvo algunas excepciones que tienen otra explicación histórica¹¹⁶ y que, además, no se han sustraído al influjo jacobeo¹¹⁷, la arquitectura es más popular, la pin-

nico riojano, que coincide con las localidades de la primera reconquista auspiciada por el Condado unido de Álava y Castilla en tiempos de Fernán González, como es el caso de Canales de la Sierra y Ochánduri.

¹¹⁷ Cfr. VARASCHÍN, Alain, *San Millán de la Cogolla et le Chemin de Saint Jacques*, en *Flaran*, 2, 1980, 261-265.

tura más primitiva, la escultura más tosca, mientras que en El Valle, recorrido por la ruta jacobea, se encuentran las mejores manifestaciones artísticas desde el gótico incipiente hasta el barroco¹¹⁸ y los principales talleres artísticos de la Historia del Arte riojano medieval¹¹⁹ y renacentista¹²⁰.

Todo el trazado del Camino de Santiago a su paso por España está protegido por el preconstitucional Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre¹²¹, pero no cabe duda de que su aplicación en La Rioja constituye una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma a tenor del art. 8-1-14 del Estatuto que la confiere en todo lo relativo a patrimonio artístico, arqueológico, histórico, cultural y monumental de interés para La Rioja.

2.3.3. La competencia económica y turística

Tanta históricamente¹²² como en la actualidad el Camino de Santiago constituye uno de los recorridos de interés turístico y natural más importantes de La Rioja¹²³ y, por tanto, su promoción y equipamiento representa uno de los objetivos permanentes de la política turística del Gobierno de La Rioja¹²⁴ como corresponde a la competencia exclusiva que el art. 8-1-15 le confiere en materia turística¹²⁵.

2.3.4. La competencia urbanística y de ordenación del territorio: El Camino de Santiago en el *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (P.E.P.M.A.N.)*.

El art. 7-1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja reconoce, por remisión al texto constitucional, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo.

La promoción de ese derecho y cumplimiento de ese deber es especialmente intenso

¹¹⁸ Allí están las tres ciudades episcopales, Calahorra, Logroño y Santo Domingo de La Calzada, las Abadías de Cañas y Nájera y los conjuntos monumentales de Navarrete, Tricio, Bañares o Briones.

¹¹⁹ Con orfebres como *Marguani* y *Almanius*, el pintor *Pedro*, los arquitectos y maestros canteros *Sancius*, *Ferdinandus* y *Garsión*, los eborarios como *Engelran* o *Rudolfus*.

¹²⁰ Como Felipe de Bigarni *el Borgonón*, con obras en la Catedral de Santo Domingo de La Calzada y sus discípulos Matías Francés, con obras en Nájera, y Juan de Rasines; los pintores León Picard y Juan de Lumbier (autor del *Retablo de la Piedad* de Casalarreina), y los imagineros Arnao de Bruselas (autor de los Retablos de Alberite y Santa María de Palacio en Logroño) y Damian Forment (autor del retablo mayor de Santo Domingo de La Calzada).

¹²¹ B.O.E. nº 215, de 7-9-1962.

¹²² El paso de la ruta jacobea supuso también una conexión de La Rioja con las grandes redes europeas del tráfico mercantil. Un buen ejemplo constituye la circulación monetaria altomedieval que es mucho mayor en las poblaciones del Camino que en la Sierra. Cfr. ZAMANILO ARIZABALO, M.A., *Sistemas de pago y circulación monetaria en La Rioja*, Logroño, 1985.

¹²³ FUENTE, Encarnación; IRASTORZA, M^a Teresa; y MANZANARES, Cristina, *Itinerarios naturales -Logroño, Santo Domingo de La Calzada, Nájera, Alesón, Badarán, Berceo, Villar de Torre, Cañas, Canillas, Alesanco, Azofra, Estollo, Bañares, Tricio, San Millán de la Cogolla, Hervías, Grañón, Navarrete y Cárdenas-* ha grabado medallas conmemorativas.

¹²⁴ Para fomentar el recorrido del Camino jacobeo a su paso por La Rioja, la Dirección General de Turismo del Gobierno de La Rioja, en colaboración con varios Ayuntamientos -Logroño, Santo Domingo de La Calzada, Nájera, Alesón, Badarán, Berceo, Villar de Torre, Cañas, Canillas, Alesanco, Azofra, Estollo, Bañares, Tricio, San Millán de la Cogolla, Hervías, Grañón, Navarrete y Cárdenas-

Cfr. LA RIOJA de 26-1-1991. La medallas representan: la fuente municipal e Iglesia de San Bartolomé (Logroño), Portada del Cementerio (Navarrete), Iglesia de San Martín (Alesón), Basílica de Santa María de Los Arcos (Tricio), la Primera moneda acuñada en Nájera en 1020 por Sancho III (Nájera), la Virgen del Pilar (Cárdenas), escudo municipal (Badarán y Estollo), Monasterio de San Millán e imagen del vate Barceo (Berceo), San Juan Bautista (Villar de Torre), Abadía de Cañas (Cañas), Palacio (Canillas), fuente (Alesanco), crucero (Azofra), San Bartolomé (Hervías), Santa Cruz (Bañares), imagen del Santo (Santo Domingo de La Calzada), Ermita del Carrasquedo (Grañón). Cfr., LA RIOJA de 17-4-1991.

¹²⁵ Cfr. Gobierno de La Rioja, *Libro blanco del turismo en La Rioja*, Logroño, Secretaría General para el Turismo, 1991, inédito.

¹²⁶ B.O.R. nº 120, de 9-10-1986. Nuevo plazo, en B.O.R. nº 99, de 18-8-1987. Las alegaciones formuladas aparecen en el B.O.R. nº 76, de 25-6-1988.

¹²⁷ B.O.R. núms. 37, de 31-3-1987, y 39, de 4-4-1987. El 4-2-1987 se adjudicó a la propia EPIPSA a un contrato accesorio para la difusión y presentación del P.E.P.M.A.N., lo que se hizo con una gran exposición de cartografía y paneles de calidad.

¹²⁸ B.O.R. núms. 76, de 25-6-1988, y 77, de 28-6-1988.

¹²⁹ B.O.R. nº 78, de 30-6-1988.

¹³⁰ GOBIERNO DE LA RIOJA, *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja*, un tomo con dos volúmenes: Vol. I (Memoria, Normativa y Programa de Actuación), vol. II (Catálogo de Espacios Naturales Protegidos, Anexo, e Índice de Planos), Logroño, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, 1989.

para la Comunidad Autónoma de La Rioja por cuanto tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 8-8 del Estatuto) y un excepcional medio ambiente natural que proteger y conservar.

El Gobierno de La Rioja ha sido especialmente sensible a la necesidad de arbitrar las medidas precisas para la protección del medio ambiente natural de La Rioja y a tal efecto ha generado uno de los primeros instrumentos jurídicos en la materia en nuestro Derecho Administrativo Regional: el *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja* (P.E.P.M.A.N.).

A) Proceso de elaboración

El Gobierno de La Rioja firmó el 2-12-1985 con la empresa de consultoría *Estudios, Proyectos y Planificación S.A. (EPIPSA)*, de Madrid, aunque con bastantes colaboradores en La Rioja, un contrato administrativo de asistencia técnica para la elaboración y redacción de P.E.P.M.A.N.

El trabajo entregado por EPIPSA fue sometido a información pública en 1986-87¹²⁶ y a la Comisión de Urbanismo de La Rioja que lo dictaminó inicialmente el 24-3-1987¹²⁷ y propuso su aprobación definitiva el 13-6-1988¹²⁸.

Dicha aprobación se efectuó mediante Resolución de 28-6-1988 de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente¹²⁹, si bien el texto completo con todo su material gráfico fue objeto de una publicación independiente¹³⁰.

B) Estructura

El P.E.P.M.A.N. consta de cuatro partes: *Memoria Informativa y Justificativa*, en la que se sientan las bases fundamentales de la ordenación y a la que se acompaña la correspondiente cartografía general y de detalle; *Normativa*, acompañada de la cartografía de ordenación; *Catálogo* en que, como documento anejo y complementario,

tario, se procede a la individualización de los espacios de actuación más importantes; y *Programa de actuación*.

C) Naturaleza jurídica

El P.E.P.M.A.N. se inscribe, como instrumento jurídico de acción territorial, en la legislación urbanística que *"constituye en puridad más bien una legislación de ordenación del territorio"*¹³¹.

De ahí que el Gobierno de La Rioja haya partido de la habilitación de los arts. 17 y ss. de la, supletoriamente aplicable, Ley del Suelo¹³² y 76 de su Reglamento de Planeamiento Urbanístico¹³³, para aprobar un Plan Especial¹³⁴ autónomo¹³⁵ de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja¹³⁶.

La finalidad del P.E.P.M.A.N. es (art. 2): *"establecer las medidas necesarias... para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural"*.

El P.E.P.M.A.N. no puede realizar ni realiza una ordenación integral del territorio con clasificación suelo ya que no constituye un Plan General de Ordenación, pero sí puede operar y opera mediante la imposición de limitaciones al uso del suelo no urbanizable, previa calificación del mismo.

En suma, el P.E.P.M.A.N. mantiene unas relaciones con los Planes Generales no de jerarquía sino de competencia o ley especial¹³⁷, por eso su ámbito territorial de aplicación de las Normas Generales es toda La Rioja y el de sus Normas Particulares, los espacios específicamente catalogados (P.E.P.M.A.N., arts. 3 y 5).

El criterio de especialidad se mantiene incluso en el seno del propio P.E.P.M.A.N. cuyo art. 60 dispone que: *"toda posible contradicción entre Normas Generales y Particulares se resolverá a favor de lo dispuesto por las segundas"*.

El mismo modelo de relación mantiene el P.E.P.M.A.N. con el resto de la legislación sectorial que continúa siendo aplicable¹³⁸.

D) Contenido

Para una breve exposición del contenido del P.E.P.M.A.N. distinguiremos sus criterios, medias y previsiones en materia de gestión.

¹³¹ Consejo de Estado, Dictamen de 17-3-1981.

¹³² Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de Abril (B.O.E. núms. 144 y 145, de 16 y 17-6-1976).

¹³³ Aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio (B.O.E. núms. 221 y 222, de 15 y 16-9-1978).

¹³⁴ Las finalidades que el art. 17 de la Ley del Suelo atribuye a estos Planes son: *"la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior y saneamiento de las poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas"*; mientras que el art. 76, en relación con el 36, ambos del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, fija como posible contenido de estos Planes la adopción de medidas para *"la conservación, mejora y protección del suelo, flora, paisaje, cursos y masas de aguas y demás elementos naturales"*.

¹³⁵ Es decir, desvinculado de un Plan General, tal y como permiten los arts. 76-3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y 6-5 del Real Decreto Ley 16/1981, del 16 de Octubre, y ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en S. 8-11-1983.

¹³⁶ P.E.P.M.A.N., art. 1: *"La naturaleza del presente Plan es la de Plan Especial, redactado al amparo de los arts. 17 a 22 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana... y 76 a 82 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico..."*.

¹³⁷ El Consejo de Estado en su Dictamen de 17-3-1981 expresa que los Planes Especiales, en el ámbito que les es propio, pueden modificar válidamente las normas sobre uso del suelo que leyes o normas especiales hayan impuesto o impongan en el futuro.

¹³⁸ El Anexo III incluye una relación de normas que siguen siendo aplicables en sus diversas materias: espacios naturales protegidos, patrimonios histórico-artístico, aguas continentales, protección de fauna, montes, vías pecuarias, turismo, minas, residuos sólidos, vías de comunicación, redes de comunicaciones, agricultura, etc.

a) Criterios

El P.E.P.M.A.N. parte de una consideración crítica de la evolución histórica del modelo territorial de La Rioja interpretándola como una transformación radical de las pautas de comportamiento social sobre el medio físico desde, al menos, finales del s. XVIII.

Dicha transformación se ha debido, entre otras causas: a la pérdida de sentido de futuro y de culturas locales de aprovechamiento ordenado de los recursos; al gigantesco aumento de la capacidad tecnológica de intervención sobre el medio ambiente; a la expansión de la agricultura competitiva; y a un despegue progresivo de lo rural y lo agrario que ha conducido a una utilización plural de los espacios abiertos.

Trata, pues, el P.E.P.M.A.N. de reaccionar contra esas causas inerciales de degradación del medio ambiente, mediante la instauración de una serie de normas generales y particulares de actuación en los distintos espacios catalogados.

Los criterios objetivos que el P.E.P.M.A.N. ha seguido para la demarcación de tales espacios han sido los siguientes:

— En El Valle, el Plan trata de proteger específicamente lo poco que queda de naturaleza no transformada por la agricultura, ya sean pequeños ecosistemas supervivientes, singularidades paisajísticas o ambientales, o bien espacios de expansión recreativa y cultural que operan como verdaderas zonas verdes de los núcleos poblados circundantes. Especial importancia reviste la protección de los sotos y zonas de ribera del Ebro y demás ríos riojanos.

— En La Sierra, el Plan opera a la inversa. Aquí todo tiene un valor naturalístico absoluto y por ello se trata no tanto de una política de preservación, cuanto de regular la medida de la intervención permisible para evitar el despoblamiento humano, promover las acciones precisas para evitar la degradación del medio y encauzar ordenadamente la política de acción territorial.

El trazado de la demarcación Sierra-Valle a efectos del P.E.P.M.A.N. coincide con el geográfico aunque con algunas alteraciones, tales como la integración de los somontanos o piedemontes en algunas Sierras de borde

o terrenos de Valle para lograr unidades ambientales de actuación coherente¹³⁹.

b) Medidas

Las principales medidas que instaura en P.E.P.M.A.N. para el logro de sus finalidades son las siguientes:

— Regulación de las actividades¹⁴⁰, mediante prohibición de algunas en todo el territorio o en algunas zonas del mismo, sujeción a licencia de otras¹⁴¹ y establecimiento de un sistema de limitaciones y cautelas de intensidad variable¹⁴² según las zonas¹⁴³. Se incluye también el régimen sancionatorio¹⁴⁴, las obligaciones de adaptación al P.E.P.M.A.N. de los planes urbanísticos vigentes, y el régimen de las instalaciones fuera de ordenación¹⁴⁵.

Las *Normas Generales* de regulación de usos y actividades del P.E.P.M.A.N. se desgranán en:

a') *Normas sobre Protección de recursos y del dominio público*. En este capítulo el Plan incluye todas las relativas a la preservación de Recursos Hidrológicos¹⁴⁶, Vegetación¹⁴⁷, Fauna¹⁴⁸, Atmósfera (art. 21), Suelos (arts. 22-26), Paisaje (arts. 27-31), Yacimientos de interés científico y construcciones de interés histórico-cultural (arts. 32-35) y Vías Pecuarias (arts. 36 y 37).

b') *Normas de regulación de actividades de instalación de infraestructuras* (arts. 38-39), extractivas (arts. 40-41), agrarias (arts. 42-44), industriales (arts. 45-47), turísticas y recreativas (arts. 48-52), urbanísticas y edificatorias (arts. 53-54), vertederos (arts. 55-58) y obras singulares (art. 59).

— Zonificación territorial a efectos de precisar medidas específicas de protección. El P.E.P.M.A.N. establece quince *categorías de protección específica* entre las que distribuye los espacios correspondientes relacionados en un detallado *Catálogo de espacios naturales protegidos*.

En cada espacio catalogado el P.E.P.M.A.N. indica la zona a que pertenece, la justificación

¹³⁹ Por ejemplo los piedemonte del Najerilla se integran en La Sierra y no con El Valle; lo contrario se hace en las Sierras de borde del Iregua y el Jubera; y de nuevo El Somontano se integra en una unidad con la montaña en la zona de *Sierra de la Hez* (mejor, Aláiz) en el interfluvio Jubera-Cidacos. Cdr. P.E.P.M.A.N., pág. 20.

¹⁴⁰ El PEPMAN incluye como Anexo IV una completa relación de definiciones de actividades y conceptos empleados en el mismo. PEPMAN, ed. cit., págs. 64-69.

¹⁴¹ La larga lista de actividades sujetas a licencia se contiene en el art. 76 del P.E.P.M.A.N.

¹⁴² Como sujeción a autorizaciones y concesiones administrativas (art. 77) y establecimiento de informes preceptivos (art. 78 y 80); especialmente, la exigencia de *Estudio de Impacto Ambiental* (arts. 79). La lista de actividades que lo requieren figura en el Anexo I del Plan.

¹⁴³ Para aclarar el régimen de tramitación, el P.E.P.M.A.N. incluye como Anexo V un esquema simplificado de tramitación de licencias en suelo no urbanizables, cfr. P.E.P.M.A.N., ed. cit., págs. 69-70.

¹⁴⁴ Art. 81.

¹⁴⁵ P.E.P.M.A.N., Normas Transitorias, Primera y Segunda y Anexo II.

¹⁴⁶ Tales como cauces, riberas y márgenes (art. 8), embalses (art. 9), aguas subterráneas (art. 10), vertidos (art. 11) y disponibilidad de agua (art. 12).

¹⁴⁷ Incluye la protección de masas arbóreas (art. 13) y se regulan los aprovechamientos forestales, talas y delimitaciones (arts. 13-16).

¹⁴⁸ Con regulación de cercas y vallados (art. 17), puestos fijos de caza (art. 18), obras en cauces naturales (art. 19) y valores faunísticos (art. 20).

¹⁴⁹ Esta sistemática permite una *lectura* integral de los ecosistemas de cada espacio catalogado que es muy difícil de encontrar en la bibliografía riojana ya

NOTAS E COMENTARIOS

que ésta normalmente analiza aspectos sectoriales, tales como la geología, litología, edafología, flora, fauna, clima, altitud, etc., pero sin acometer un estudio sintético de todas esas variables o *signos*. El P.E.P.M.A.N., en la medida que se inclina por una interpretación conjunta de los elementos significativos del territorio, sigue, quizá no conscientemente, la metodología semiológica de interpretación geográfica.

¹⁵⁰ La zonificación es la siguiente: *Grandes espacios de Montaña Subatlántica (MA)*, *Grandes Espacios de Montaña Mediterránea (MM)*; *Áreas de Protección de Cumbres (PC)*; *Sierras de Interés Singular (SS)*; *Huertas Tradicionales (HT)*; *Enclaves de Excepcional Vegetación de Ribera (ER)*; *Riberas de Interés Recreativo y Paisajístico (RR)*; *Complejos de Vegetación de Ribera (CR)*; *Espacios de Interés Paleontológico y Arqueológico (PA)*; *Áreas de Vegetación Singular (VS)*; *Parajes Singulares de Interés Geomorfológico (PG)*; *Áreas de Avifauna Rupícola de Elevado Valor (AF)*; *Entornos de Embalses de Interés Recreativo (EE)*; *Complejos Periurbanos de Interés Recreativo (EE)*; *Complejos Periurbanos de Interés Ambiental (CP)*; y *Zonas Húmedas (ZH)*.

¹⁵¹ Los Planes Especiales que contempla el P.E.P.M.A.N. son los de: Valdezcaray, Embalse González Lacasa, Embalse de Mansilla, Huerta del Iregua, Huerta del Cidacos, Embalse de Perdiguero y Los Agudos, Plan de Protección de Icnitas (prácticamente ultimado), Plan Especial del Ebro, Plan Especial de Riberas y Márgenes de los Ríos Riojanos, Plan Especial del Camino de Santiago, así como el Catálogo de Dehesas y Bosques Autóctonos de las Sierras Orientales de La Rioja. En 1991 se aprobó por la C.U.M.A.R. el Plan Especial de Valdezcaray.

¹⁵² El P.E.P.M.A.N. plantea la necesidad de acometer en un plazo de ocho años los siguientes estudios especializados: de Observaciones Meteorológicas

de su protección, la normativa protectora que se le aplica, su localización cartográfica, su delimitación por los cuatro puntos cardinales, términos municipales que comprende, enclaves, rasgos físicos y biológicos (especies vegetales y animales), usos del suelo, problemática y afecciones¹⁴⁹.

Excede de nuestro propósito un examen detallado de cada uno de los espacios catalogados por el P.E.P.M.A.N.¹⁵⁰, por lo que nos limitaremos a reseñar que se contempla como uno de ellos el *Trazado del Camino de Santiago*.

E) Gestión

La gestión del P.E.P.M.A.N. se encomienda a la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo donde se ubica la Dirección General de Urbanismo y Medio Ambiente, y, de forma especial, a la Comisión Regional de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja (C.U.M.A.R.) que queda así convertida en el órgano crucial de la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente de La Rioja.

El P.E.P.M.A.N. en su *Programa de actuación* diseña la estrategia y directrices a seguir para lograr los objetivos propuestos. Las principales líneas de actuación propuestas son:

a) De planeamiento urbanístico en aquellas localidades afectadas por el P.E.P.M.A.N. que deban desarrollar nuevos instrumentos de planeamiento o revisar los existentes para adaptarlos a las previsiones del P.E.P.M.A.N.

b) De planeamiento especial en aquellas zonas de especial protección para las que el P.E.P.M.A.N. quiere que se elaboren unos Planes Especiales¹⁵¹.

c) De estudio especializado¹⁵².

d) De apoyo, divulgación y estudio del P.E.P.M.A.N.

En conclusión: el P.E.P.M.A.N. constituye un valiosísimo instrumento de diagnóstico e intervención tuitiva y promocional del medio am-

biente natural de La Rioja puesto en manos del Gobierno de La Rioja y que ha de marcar la política territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los años venideros¹⁵³.

F) El *Plan Especial de Protección del Trazado riojano del Camino de Santiago*

Como hemos adelantado, el P.E.P.M.A.N. se plantea por primera vez una recuperación y trata del espacio físico del Camino de Santiago y su entorno a su paso por La Rioja. Para ello, hace una mención expresa al Camino en la Normativa General¹⁵⁴ y presenta, como *Anexo al Catálogo de Espacios Naturales Progetidos*, una delimitación preliminar del entorno del Camino y una caracterización de éste.

La protección del P.E.P.M.A.N. se extiende al Camino y a una banda de 250 metros a ambos lados del mismo en suelo no urbanizable¹⁵⁵ sobre una superficie aproximada de 2.500 Há.

Por otro lado, el Plan incluye en el *Programa de Actuación* la redacción de un *Plan Especial del Camino de Santiago* que defina con precisión el entorno del Camino, su trazado y medidas protectoras para su salvaguarda, señalización, recuperación y disfrute social.

Como orientación, el P.E.P.M.A.N. señala las deficiencias de la actual situación del Camino en su tramo riojano¹⁵⁶ que el *Plan Especial* debería solucionar:

— Sectores perdidos por invasión de los cultivos (Logroño, Alesanco), a veces fruto de operaciones de concentración parcelaria (Grañón, Ciriñuela) o modificación de la red de acequias de riego (Sotés, Alesanco), que ha desplazado incorrecta y peligrosamente el itinerario hacia la N-120.

— Falta de señalización que también incentiva la afluencia de peregrinos peatones por los arceles de una vía de intenso tráfico rodado es la N-120.

— Superposición y suplantación del recorrido histórico del Camino por la N-120 que está pensada para tráfico de vehículos y no de peatones y que, además, en su tramo riojano tiene muchas vallas, taludes, desniveles y cruces.

— Implantación en los bordes de polígonos indus-

en Zonas de Montaña; de Cartografía sobre la Erosión y su Dinámica Actual; un Plan Hidrológico Regional (en el que está activamente trabajando el Gobierno de La Rioja); sobre Ordenación de Bosques Autóctonos y especialmente sobre los Hayedos; sobre Introducción en las Concentraciones Parcelarias de Criterios de Conservación de la Naturaleza; sobre Cartografía y Suelos de La Rioja; sobre Cartografía y Vegetación de La Rioja; sobre Instalación de una Red de Control de Calidad de los Ríos; sobre Cartografía y Vegetación de La Rioja; sobre Instalación de una Red de Control de Calidad de los Ríos; sobre Régimen Hidrológico del Ebro y Dinámica de sus Riberas y Márgenes; sobre la Ordenación y Aprovechamiento Cícnico y Piscícola en La Rioja; sobre Zonas Húmedas Riojanas; y sobre Riesgo de Salinización de los Cultivos en los Regadíos Riojanos. Cfr. P.E.P.M.A.N., ed. cit., págs. 83-84.

¹⁵³ De hecho la multitud de Planes especiales y puntuales señalados por el P.E.P.M.A.N. constituyen la ocupación actual de las Consejerías y Direcciones Generales de gestión territorial e infraestructuras tales como las de Agricultura y Obras Públicas y, en menos medida, las de Turismo y Cultura.

¹⁵⁴ Art. 32-2: "Se entenderán por construcciones de interés histórico-cultural... en especial... todas las edificaciones comprendidas en el perímetro del Camino de Santiago, tal y como se define en el anexo al Catálogo de Espacios Naturales Protegidos...".

¹⁵⁵ Se excluye de esta limitación el suelo urbano y urbanizable de los municipios afectados. La delimitación concreta del Camino y su representación cartográfica aparece en *Anexo al Plan* como número 63, espacio HA-1 del *Catálogo de Espacios Naturales y Bienes Protegidos*, cfr. edición oficial del P.E.P.M.A.N., cit., Logroño, Gobierno de La Rioja, 1989, págs. 295-297.

¹⁵⁶ El P.E.P.M.A.N. sigue en este punto el estudio de LEÓN, José Miguel y LÓPEZ-ARASQUITAIN, Jesús, *Camino de Santiago, tramo riojano*, M.O.P.U., 1986.

¹⁵⁷ LEÓN, José Miguel y LÓPEZ-ARASQUITAIN, Jesús, *Camino de Santiago - Tramo riojano - Estudios de actuación integrados sobre el patrimonio edificado del Camino de Santiago en su sector riojano*, 4 vols., y cartografía, Logroño, 1987, inédito. Agradezo a D. José Miguel León la amabilidad en facilitarme un ejemplar de este trabajo.

triales, depósitos de agua, explotaciones de extracción de áridos, pabellones de almacenamiento y otras utilidades antiestéticas y caóticas que producen un impacto visual negativo cuando no insalubre o peligroso.

Desde luego, este *Plan Especial del Camino de Santiago* está sin realizar, pero ello no significa que el Gobierno de La Rioja no cuente con importantes y detallados trabajos en la materia.

En efecto, por encargo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 1987 los Arquitectos riojanos J.M. León y J. López Araquistáin rindieron un completo informe y proyecto de restauración del Camino de Santiago a su paso por La Rioja¹⁵⁷.

Este informe recoge en el *Tomo 1* las referencias históricas al tramo riojano del Camino, centrándose exclusivamente en la ruta principal y sin una crítica de fuentes, para acometer su aspecto más importante cual es la descripción detallada del camino con una planimetría exacta que revela perfectamente su estado actual, problemas y previsiones.

En el *Tomo 2*, destinado a los *núcleos urbanos y rurales* se acomete un estudio muy detallado del urbanismo de las ciudades riojanas por las que atraviesa el Camino desde la perspectiva de sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico. Se analiza así el *Plan General de Urbanismo* de Logroño y las *Normas Subsidiarias de Planeamiento* de Navarrete, Nájera, Azofra, Santo Domingo de La Calzada y Grañón, analizando en cada caso la trama urbana, la incidencia en el Camino, y los problemas de articulación entre éste y la ciudad.

El *Tomo 3* describe detalladamente la edificación, es decir, los edificios de interés arquitectónico y los espacios vinculados al Camino de Santiago en las villas y ciudades antes referidas del tramo riojano.

En el *Tomo 4* y último se concluya con una serie de propuestas de rehabilitación, tratamiento e intervención en el tramo riojano de la ruta jacobea.

En conjunto, el informe-proyecto de León y López Araquistáin constituye un magnífico instrumento que, con muy pocas alteraciones, puede servir perfectamente para la definitiva aprobación del *Plan Especial del Camino de Santiago* prometido por el P.E.P.M.A.N.

IV. Conclusiones

El Camino de Santiago es un sistema y participa en un fructífero diálogo estructural con el sistema en que también la Comunidad Autónoma de La Rioja consiste.

Hemos intentado realizar una aportación al conocimiento de ese diálogo comenzando por sus estructuras prejurídicas para concluir con el tratamiento dado a las mismas por el Derecho, en particular por el Ordenamiento Jurídico riojano.

Para una disección diacrónica del *estructo* prejurídico jacobeo en La Rioja nos hemos valido de tres conceptos fundamentales: *espacio*, *trazado* y *trayecto*.

El espacio jacobeo en La Rioja es el comprendido por El Valle del Ebro y el más bajo Somontano, pero a través de tal ámbito se han sucedido a lo largo de la Historia diversos trazados.

El más primitivo trazado viario que nos es dable conocer resulta determinado por la red de comunicaciones romana que hemos descrito con detalle ya que sobre la misma se va a erigir el sistema medieval de caminos y, en suma, el primer trazado jacobeo tras la reconquista de La Rioja.

El trazado originario no coincide con el actual ya que éste deriva de varias decisiones jurídico-públicas de los poderes actuantes sobre La Rioja que hemos analizado detalladamente, por lo que no es anterior al s. XII.

Nuestro estudio de los trazados del Camino en La Rioja revela un dato que es absoluto prioritario cual es concretar las vías que hay que defender jurídicamente.

Existe una vía principal, coincidente con el Camino romano-francés que se viene observando desde el s. XII, pero los trazados anteriores han determinado rutas alternativas de carácter secundario que no pueden olvidarse a la hora de su protección jurídica.

La protección jurídica del Camino de Santiago representa una instancia que postula la actuación de diversos poderes públicos desde los situados en un ámbito competencial europeo hasta el Estado y las diversas Comunidades Autónomas afectadas, así como los Municipios jacobeos incluidos en el trayecto hacia Santiago de Compostela.

Esta confluencia competencial determina la necesidad de un deslinde claro de los diversos títulos habilitantes y de las parcelas de intervención reservados a cada ámbito de poder.

Este remite la cuestión jacobea a la más general de la estructuración del Estado de las Autonomías y aun de la construcción de la nueva Europa, pero, no obstante, pueden ofrecerse algunas propuestas para aclarar la materia.

Entre ellas, hemos destacado la de que no debe acometerse la normación unilateralmente desde el Estado, sino que ésta debe partir de una convención entre las Comunidades Autónomas afectadas y el propio Estado para, en el marco eventualmente diseñado a un nivel supranacional, definir las actuaciones concretas sobre el Camino, pero procurando reservar siempre su ejecución a la Comunidades Autónomas interesadas.

Se trata, en suma, de que todos los poderes afectados intervengan en la materia pero sin que ello suponga una nueva vijía de aplastamiento o vaciamiento de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en cuestiones tales como la cultura, el turismo, la ordenación del territorio, el urbanismo y la protección del patrimonio histórico-artístico.

Por lo que hace a La Rioja, hemos expuesto brevemente las intervenciones diseñadas desde el *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja* y los trabajos preliminares actualmente disponibles para la elaboración del anunciado *Plan Especial de Protección del tramo riojano del Camino de Santiago*. 

V. Bibliografía

- ABAD LEON, Felipe, *Real Monasterio de Cañas, nueve siglos de fidelidad*, Logroño, Ochoa, 1984.
- ABAD LEON, Felipe, *Homenaje póstumo de Julian Cantera Orive*, en *Clavijo*, Logroño, nº 3-4, 1972.
- ARIAS BONET, Gonzalo, *Repertorio de Caminos de la Hispania romana*, Apéndice 1, La Línea (Cádiz), 1987.
- AYMERICH DE PICAUD, *Guía del Peregrino Medieval: "Codex Calixtinus"*, Introducción y notas por Millán Bravo Lozano, 5ª ed. Saha-gún, centro Estudios Camino de Santiago, 1989.
- BALZA AGUILERA, Javier, *La conflictividad competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma: mecanismos de solución*, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo II, HAAE/IVAP, Oñati, 1991, págs. 348-420.
- BARRAU-DIHIGO, *Recherches sur l'histoire politique du royaume asturien en Revue Hispanique*, L. II, 1921.
- BARRIUSO y MELO, Mariano, *Historia del Glorioso Santo Domingo de La Calzada y de la ciudad del mismo nombre*, Logroño, 1887.
- BERTALANFFY, Ludwig von, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas*, *Estudios científico filosóficos*, versión española de Antonio Sebastián, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- BLÁZQUEZ, A.; SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Vías romanas de Briviesca a Pamplona y de Briviesca a Zaragoza*, Madrid, Junta Superior de Excavaciones Arqueológicas, 1918.
- BOURBON, Louis de, *L'évêque Goddescalc et la tradition compostellane*, en *Príncipe de Viana*, 1965, 98-99, págs. 69-74.
- CAMBRONERO, Luis, *Santo Domingo de La Calzada, Poema sacro histórico*, Almería, Imp. Moya, 1950.
- CANTERA MONTENEGRO, Margarita, *Advocaciones religiosas en La Rioja Medieval*, en *Anuario Estudios Medievales*, Barcelona, 15, 1985, págs. 39-61.
- CANTERA ORIVE, Julián, *La batalla de Clavijo y aparición en ella de Nuestro Patrón Santiago, Undécimo centenario (23-5-844)-(23-5-1944)*, Vitoria, Ed. Social Católica, 1944.
- CASAS, Hipólito, *Valvanera, historia del santuario y monasterio de este nombre en La Rioja*, Zaragoza, 1866.
- CASTILLO GENZOR, A., *Los linajes del Cid y de la Casa Real de Navarra reunidos de La Piscina*, Zaragoza, 1949.
- CAÑADA JUSTE, Alberto, *Los "Banu-Qasi" (714-924)*, en *Príncipe de Viana*, nº 158-159, 1980, 5-95.
- CRUZ BUSTO, Juan, *Compendio de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada y reseña histórica de su ciudad*, Santo Domingo de La Calzada, Imp. H. Ortega, 1909.
- CUNTZ, *itineraria romana*, Berlín, 1929.
- ECHEVARRÍA BRAVO, Pedro, *Cancionero de los peregrinos de Santiago*, Madrid, Centro de Estudios Jacobeos, 1967.
- ELIADE, Mircea, *Mito y Realidad*, Barcelona, Labor, 1991, traducción de Luis Gil de la ed. de Nueva York de 1963.
- ELÍAS PASTOR, Luis Vicente, *El medio físico en la tradición religiosa riojana*, en *Apuntes de Etnografía Riojana*, Vol. 2, Madrid, Unión Editorial S.A., 123-145.
- ENTRAMBASAGUAS, Joaquín de, *Santo Domingo de La Calzada, el ingeniero del cielo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1940.

- ESPINOSA RUIZ, Urbano, *Calagurris Iulia*, Logroño, Ayuntamiento de Calahorra y Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de La Rioja, 1984.
- FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA MAYORAL, María Concepción, *La Rioja en la monarquía pamplonesa (1035-1076). Población, economía, sociedad, poder*, Pamplona, Universidad de Navarra, Departamento de Historia Medieval, 1988, tesis doctoral en prensa en I.E.R., Logroño.
- FERNÁNDEZ GUERRA, A., en *Caída y ruina del imperio visigodo español*, Madrid, 1883.
- FUENTE, Encarnación; IRASTORZA, M^a Teresa; y MANZANARES, Cristina, *Itinerarios naturales en el camino de Santiago*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1991.
- GARABITO, T. y SOLOVERA, M.E., *Los alfares romanos de Tricio y Arenzana de Arriba: estado de la cuestión*, en *II Coloquio de historia de La Rioja*, Logroño, C.U.R., 1986, 129-139.
- GARABITO, T., y SOLOVERA, M.E., *Los nombres de los ceramistas romanos de La Rioja: nuevas aportaciones*, en *II Coloquio de historia de La Rioja*, Logroño, C.U.R., 1986, 117-128.
- GARABITO, T. y SOLOVERA, M.E., *Nuevos moldes del alfar de Tricio*, en *Boletín del Seminario de Arte y Arqueología*, Universidad de Valladolid, XL-XLI, Valladolid, 1975, 545-591.
- GARABITO, T. y SOLOVERA, M.E., *Terra sigillata hispánica de Tricio*, en *Studia Archaeologica*, 39, 40 y 42, Valladolid, 1976.
- GARABITO, T., *Las zonas de comercialización de los alfares riojanos*, en *Berceo*, 93, 1977, 155-170.
- GARABITO, T., *Los alfares romanos riojanos: producción y comercialización*, Madrid, 1978.
- GARCÍA BASUCO, José, *Compendio histórico poético de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada*, s/l ni a., 1888?.
- GARCÍA DE CORTAZAR Y RUIZ DE AGUIRRE, José Ángel, *El dominio del Monasterio de San Millán de la Cogolla (siglos X al XIII)*, *Introducción a la Historia rural de Castilla Altomedieval*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1969.
- GIL DEL RÍO, Alfredo, *La Rioja desde sus albores*, Zaragoza, 1972.
- GOBIERNO DE LA RIOJA, *Libro blanco del turismo en La Rioja*, Logroño, Secretaría General para el Turismo, 1991, inédito.
- GOBIERNO DE LA RIOJA, *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja*, un tomo con dos volúmenes: Vol. I (Memoria, Normativa y Programa de Actuación), vol. II (Catálogo de Espacios Naturales Protegidos, Anexo, e Índice de Planos), Logroño, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, 1989.
- GOICOECHEA, Cesáreo, *Castillos de La Rioja. Notas descriptivas e históricas*, Logroño, I.E.R., 1949.
- GONZÁLEZ DE TEJADA, Joseph, *Historia de Santo Domingo de La Calzada y noticia de su fundación y aumentos de la Santa Iglesia Catedral*, Madrid, Vda. Melchor Álvarez, 1707.
- GONZÁLEZ DE TEJADA, Joseph, *Historia de Santo Domingo de La Calzada, Abraham de La Rioja*, Madrid, Imp. Vda. Melchor Álvarez, 1702, reimpresión, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1985.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *La Teoría General de Sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico (Una nueva terminología en la reciente jurisprudencia)*, trabajo escrito para el Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Fernando Garrido Falla, publicado en la Revista *Persona y Derecho* n^o 21, 1989, pág. 23 á 172.

GOVANTES, Ángel Casimiro de, *Diccionario geográfico de España, Sección II, La Rioja*, Madrid, 1846.

GOVANTES, Ángel Casimiro de, en *Diccionario Geográfico-Histórico de España*, Real Academia de la Historia, Secc. II, Madrid, 1846.

GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, 4 vols., Universidad de Navarra, Departamento de Derecho Administrativo, Pamplona, 1992, inédita.

GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La nueva Ley del Deporte desde la perspectiva autonómica*, ponencia presentada en las *Jornadas sobre Derecho y Economía del Deporte*, organizadas por la Escuela Libre de Derecho y Economía, Madrid, de 1 al 5 de Octubre de 1990, publicada en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública e Instituto de Estudios Autonómicos, nº 13, Diciembre, 1991, págs. 125-134, hay traducción catalana: *La nova Llei de l'esport de la perspectiva autonómica*, *ibid.*, págs. 123-130.

HERGUETA, Narciso, *Del maestro Diego del Villar y de los hospitales y hospederías que hubo en La Rioja en los siglos XII y XIII*, en *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, X, 1904, 422-434.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio y otros, *Estructuralismo y Derecho*, Madrid, Ed. Alianza, 1973.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 3 vols, Madrid, 1971.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *Problemas epistemológicos de la Ciencia Jurídica*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1976.

HERNÁNDEZ LÁZARO, José Fermín, *Órdenes Militares y linajes de La Rioja*, en *Historia de La Rioja*, 3, Logroño, 1983, págs. 52-54.

JIMENO JURIO, José María, *Itinerario jacobeo del Infante D. Carlos de Navarra*, en *Príncipe de Viana*, 100-101, 1965, 226.

KLEE, Maurice, *La Caballería*, versión castellana de Elvira e Isabel Riquer, prólogo de Martín de Riquer, Barcelona, Ed. Ariel, 1986.

LACARRA, José María, *El Camino de Santiago*, C.S.I.C., Escuela de Estudios Medievales, III, 60.

LEÓN PABLO, José Miguel, y otros, *Plan Especial de Ordenación del Centro Histórico de Logroño*, 2 vols. Vol. I (*Análisis*), Vol. II (*Planos*) Logroño, Ayuntamiento de Logroño, 1976, inédito.

LEÓN, José Miguel y LÓPEZ-ARAQUISTAIN, Jesús, *Camino de Santiago -Tramo riojano- Estudios de actuación integrados sobre el patrimonio edificado del Camino de Santiago en su sector riojano*, 4 vols., y cartografía, Logroño, 1987, inédito.

LEVI-STRAUSS, *Antropología estructural*, 3ª ed., Buenos Aires, Ed. Eubea, 1970.

MARCOS POUS, Alejandro, *Trabajos arqueológicos en la Libia de los berones*, Logroño, I.E.R., 1979.

MARQUÉS MORENO, Carlos, *Terra sigillata hispánica de los talleres riojanos en la Provincia de Córdoba*, en *II Coloquio de Historia de La Rioja*, Logroño, C.U.R., 1986, 155-172.

MARTÍN BUENO, Manuel A., y MOYA VALGAÑÓN, José Gabriel, *El Puente Mantible*, en *Estudios de Arqueología Alavesa*, Vitoria, 5, 1972, 165-182.

MENÉNDEZ PIDAL, Gonzalo, *Los caminos en la Historia de España*, Madrid, 1951.

MERINO BARRAGÁN, Lorenzo, *Perfiles jacobeos, por el presbítero... cura de Clavijo*, Logroño, 1954.

- MEZQUIRIZ, M.A., *Nuevos hallazgos sobre fabricación de sigillata hispánica en la zona de Tricio*, en *Miscelánea Arqueológica dedicada al Prof. Beltrán*, Zaragoza, 1975, 231-243.
- MOYA VALGAÑÓN, Gabriel, *El Camino de Santiago en La Rioja*, Logroño, CAZAR, s.a.
- MUNTION HERNAEZ, Carlos, *Guía de Santo Domingo de La Calzada*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1991.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J.M., *En torno a los orígenes de la ciudad de Logroño*, en *Berceo*, Logroño, I.E.R., 100, 1981, 167-181.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J.M., *Hallazgos de superficie en Monte Cantabria*, en *Cuadernos de Investigación*. Geografía e Historia, IX, 1, Logroño, C.U.R., 1983, 127-134.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J.M., *La cronología de Varea*, Ponencia I Coloquio sobre Historia de La Rioja, en *Cuadernos de Investigación*. Geografía e Historia, IX, 1, Logroño, C.U.R., 1983, 127-134.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J.M., *Origen de la ciudad de Logroño*. Historia antigua del municipio logroñés, Logroño, Gráficas Pevisa, S.A., 1991.
- PASCUAL FERNÁNDEZ, J.M. *Varia de los Berones*. Los Berones en la desembocadura del Iregua, Zaragoza, Memoria de Licenciatura, Universidad de Zaragoza, 1978, un resumen en la obra colectiva *Historia de La Rioja*, 3 vols., Logroño, Caja de Ahorros de La Rioja, 1983, págs. 149, 166-169 y 217-222.
- PASCUAL MAYORAL, Pilar, *Navarrete*. Hospital de San Juan de Acre, en *Estrato*, 2, Logroño, 1990.
- PÉREZ DE URBEL, Fray Justo, *Lo nuevo y lo viejo sobre el origen del reino de Pamplona*, en *Al-Andalus*, XIX, 1954.
- PRELOG, J., *Die Chronik Alfons'III; Untersuchung und kritische Edition der vier Redaktionen*, Frankfurt a. M.- Bern, 1980.
- PRIOR UNTORIA, A., *El Santo del Cielo y Arquitecto Riojano Santo Domingo de La Calzada*, 1952-1963.
- ROCHE, Antonio (director), *El Camino de Santiago, Guía completa*, Madrid, Anaya, 1990.
- RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco, *Lingüística Estructural*, Ed. Gredos, 2ª ed., Madrid, 1974.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ DE LAMA, Ildelfonso, *Colección Diplomática Medieval de La Rioja*, 4 vols. Logroño, I.E.R., Tomo I (*Estudio*), 1979; Tomo II (*Documentos, años 923-1168*), 1976; Tomo II (*Documentos, años 1168-1225*), 1979; Tomo IV (póstumo, ed. por Eliseo Sáinz Ripa, *Documentos del siglo XIII*), 1989.
- ROLDÁN HERVÁS, José Manuel, *Sobre el valor métrico de la milla romana*, en *Crónica de XI Congreso Nacional de Arqueología*, Zaragoza, 1972, 533 y ss.
- SÁENZ DE LOS TERREROS, María Victoria, *El Hospital de Peregrinos y la Cofradía de Santo Domingo de La Calzada desde su fundación hasta la crisis del antiguo régimen*, Logroño, I.E.R., 1986.
- SAEZMIERA AYARRA, J.J., *Estampas Calceatenses*, 1971.
- SÁINZ RIPA, Eliseo, *Repercusiones europeas del Camino de Santiago a su Paso por La Rioja*, en *El Campo*, Boletín de Información Agraria, Bilbao, B.B.V., 1988, nº 110, Nov.-Dic., pág. 103.
- SÁINZ RIPA, Eliseo, *Santa María en La Rioja*, Logroño, 1988.
- SÁINZ RIPA, Eliseo, *La población y Meano*, Pamplona, 1981.
- SALAZAR Y VICENTE, Francisca, *Memoria de los sitios que ocuparon las ciudades romanas de Libia y Segismundo*, en *Boletín de la real Academia de la Historia*, XXXVI, 1900, 36-57.

- SALVADOR, José de, O.C.D., *Compendio de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada*, Pamplona, Imp. Benito Cosculluela, 1787, 2ª ed., Madrid, Cia. Gral. de Impresores y Libreros, 1843.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio, en *La auténtica batalla de Clavijo*, en *Cuadernos de Historia de España*, IX, Buenos Aires, 1948.
- SAUSSURE, Ferdinand, *Curso de Lingüística General*, traducción, prólogo y notas de Amado Alonso, Ed. Losada, 16ª ed., Buenos Aires, 1977.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, *Guía del Peregrino. El Camino de Santiago*, Madrid, 1982.
- SOLOVERA, M.E., *La Rioja en época romana: aspectos sociales y económicos del territorio berón*, tesis doctoral, Valladolid, 1981.
- THIEL, A., *Epistolae Romanorum Pontificum genuinae*, reed., Hildesheim-New York, 1974.
- UBIETO ARTETA, Antonio, *Cartulario de San Millán (759-1076)*, Valencia, Ed. Anubar, 1976.
- UBIETO ARTETA, Antonio, *Una leyenda del "Camino": La muerte de Ramiro I de Aragón*, en *Príncipe de Viana*, 1963, 90-91, págs. 5-27.
- UBIETO ARTETA, Antonio, *Una variación en el camino de Santiago*, en *Estudios de la Edad Media de la Corona de Aragón*, 9, 1973, 49-69.
- VALINA SAMPEDRO, Elías, *El Camino de Santiago, estudio histórico jurídico*, Madrid, C.S.I.C., 1971.
- VARASCHIN, Alain, *San Millán de la Cogolla et le Chemin de Saint Jacques*, en *Flaran*, 2, 1980, 261-265.
- VÁZQUEZ DE PARGA, Luis; LACARRA, José María; y URÍA RIU, Juan, *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, Madrid, C.S.I.C., Escuela Estudios Medievales, 1949, 3 vols., ed. facsímil Excma. Diputación Provincial de Oviedo, 1981.
- VEGA, Luis de la, *Historia de la vida y milagros de Santo Domingo de La Calzada*, Burgos, 1606.
- VV.AA. *Cuadernos de Investigación histórica "Brocar"* del Colegio Universitario de La Rioja (C.U.R.), nº 16, de diciembre de 1990, número monográfico sobre *Castillos de La Rioja*.
- VV.AA., *Tendencias en la Teoría General de Sistemas*, Selección y Prólogo de George Klir, versión española de Álvaro Delgado y Andrés Ortega, 3ª Ed., Madrid, Alianza Universidad, 1984.
- VV.AA., *Definiciones de la Orden de Caballería de Calatrava conforme al Capítulo General celebrado en Madrid el año de 1652*.
- WAHL; DUCROT y otros, *Qu'est ce que le structuralisme*, París, Ed. du Seuil, 1968.
- WILDEN, Anthoy, *Sistema y Estructura*, Madrid, Alianza Ed., 1979.
- ZAMANILLO ARIZABALO, M.A., *Sistemas de pago y circulación monetaria en La Rioja*, Logroño, 1985.
- ZAMORA MENDOZA, José, *Los Caballeros de Santiago: cómo eran armados en la iglesia logroñesa del Apóstol*, en *Berceo*, 1957, 42, 115-119.

Constantino
Alvarellos
Galve

Secretario Técnico da
REGAP.
Profesor-colaborador da
EGAP

Actividades de promoción da lingua galega por parte da Escola Galega de Administración Pública da Xunta de Galicia

Comunicación presentada ó "I Simposio Internacional de
Línguas Europeas e Lexislacións"
(Santiago de Compostela, 16 ó 18 de outubro de 1992)

A Lei galega de normalización (3/1983, do 15 de xuño) proclama (art. 4º) que "o galego, como lingua propia de Galicia, é lingua oficial das institucións da Comunidade Autónoma, da súa administración, da administración local e das entidades públicas dependentes da Comunidade Autónoma".

Se hai que falar de normalización lingüística nos organismos e institucións oficiais –entidades que polos seus fins constitutivos ostentan a representación colectiva do pobo galego– bo sería indicar que as institucións políticas e administrativas de autogoberno en Galicia fan hoxe un uso practicamente común da propia lingua, realizando así o valor simbólico da mesma como elemento básico de autoidentificación.

Pódese decir, en efecto, que “o galego é agora unha lingua na que tamén se expresa o poder público, e deste xeito é posible afirmar que con esa práctica está a materializarse unha das vellas reivindicacións lingüísticas dos galeguistas, a utilización do galego por parte das persoas e dos órganos que gobernan o país” (Manuel Portas),

Tamén é certo que, aínda que a mencionada Lei de normalización lingüística fai a previsión (art. 5.3) de que “os poderes públicos de Galicia promoveran o uso normal da lingua galega, oralmente ou por escrito, nas súas relacións cos cidadáns”, é perceptible unha meirande utilización do galego como linguaxe escrita que en forma oral na vida pública e na práctica administrativa, detectándose así unha certa diglosia, quizais pola coexistencia de dúas linguas oficiais ou polo dobre uso diferenciado dunha linguaxe culta e outra popular.

A promoción da lingua galega no eido das administracións públicas de Galicia veuse realizando ó longo destes derradeiros anos a través de accións múltiples.

Polo que se refire, en concreto, á Escola Galega de Administración Pública, organismo autónomo da Xunta de Galicia adscrito á Consellería da Presidencia e Administración Pública –única á que me vou referir e á que teño a honra de representar– cómpre destacar que entre os seus fins constitutivos a súa lei de creación (4/1987, do 27 de maio) consigna (art. 3.1.i) o seguinte: “A difusión e normalización do idioma galego na Administración Pública, a capacitación lingüística do persoal e a participación na fixación da linguaxe técnica, administrativa e xurídica galega”.

Vexamos de seguido as accións que desenvolve a EGAP no eido da normalización lingüística na Administración Pública Galega, de acordo cos fins expostos. Tales accións poden esquematizarse da seguinte maneira:

- Accións de fomento.
- Accións de promoción editorial.
- Accións formativas.

Accións de fomento

Constituíuse no seno da EGAP unha Comisión de Traballo, integrada por xuristas que exercen a súa profesión

na Administración Autonómica e filólogos adicados especialmente ó estudio da lingua galega, que tratará de aunar esforzos no labor conxunto da conformación, fixación e desenvolvemento dunha linguaxe administrativa galega.

Por parte de dous membros de esta comisión (sres. García Cancela e Díaz Abraira) elaborouse un "Manual de linguaxe administrativa" que logo foi editado en galego polo Servicio de Publicacións da Xunta de Galicia. Con esta obra a EGAP pretendeu cooperar activamente no labor de promover a identidade e favorecer o asentamento dunha propia linguaxe administrativa entre o personal ó servizo da Administración da Xunta de Galicia.

Tal orientación vaise continuar coa próxima publicación tamén pola EGAP dun "Léxico básico xurídico-administrativo" (da que será autor o letrado da Xunta Sr. Alvarellós), pensado fundamentalmente como ferramenta de traballo dos funcionarios, opositores, estudantes e, en xeral, dos profesionais que non manexan a cotío a linguaxe xurídica.

Este labor iniciado de fomento da lingua galega trataría de continuarse coa constitución na EGAP, nun próximo futuro, dunha unidade ou centro de investigación permanente especialmente orientado ó estudio e á difusión da lingua galega nas Administracións Públicas de Galicia.

Por outra banda, polo que se refire á actividade interna de xestión administrativa da EGAP, cómpre lembrar que toda a documentación e formularios que se usan habitualmente están normalizados tamén en lingua galega.

Ademais, toda a actividade de comunicación da EGAP co exterior realízase na lingua propia de Galicia (convocatorias, anuncios en prensa, propaganda, etc.), non sendo na comunicación con outros organismos do Estado.

Accións de promoción editorial

Cara á promoción editorial da lingua galega, a EGAP comezou un plan de publicacións que na data de hoxe consta xa de:

— 7 coleccións (Manuais. Conferencias e Documentos. Estatuto. Xornadas e Seminarios. Leis. Monografías).

— A Revista Galega de Administración Pública (REGAP), da que xa se editaron os seus números 0 e 1.

— As memorias anuais, das que se publicaron as correspondentes ós anos 1990 e 1991.

— Os boletíns da EGAP, dos que xa apareceron os números 1 e 2.

Todas estas publicacións están editadas exclusivamente en lingua galega (aínda que a REGAP imprimiuse, no seu número 0 e 1, tamén en castelán). Excepcionalmente, algunha obra cofinanciada coa Administración do Estado, foi publicada na lingua oficial do Estado.

Accións formativas

Unha boa parte das actividades académicas, formativas e culturais que promove e organiza a EGAP realízanse e desenvólvense en lingua galega.

Polo que se refire ás actividades académicas organizadas pola EGAP, nas que é máis evidente o respecto que haberá de terse á opción lingüística das persoas que impartan os correspondentes cursos (máxime cando aínda non se dispón dun propio cadro de profesores formados en escolas galegas e habitualizados a expresarse profesionalmente na lingua de Galicia), son de salientar un “Seminario sobre linguaxe administrativa” (Novembro 1991) e unha “Xornada informativa sobre linguaxe administrativa e técnica normativa” (Febreiro 1992).

En canto ás actividades formativas, de entre elas as máis significativas son as que corresponden ó programa de formación do persoal, sendo promovidos frecuentes cursos de iniciación e de perfeccionamento en lingua galega, organizados conxuntamente pola Dirección Xeral de Política Lingüística da Xunta de Galicia (á que lle corresponde o deseño dos cursos e o nomeamento dos profesores) e a EGAP (que asume a dirección, control e réxime interno dos mesmos).

Estes cursos teñen como obxectivo principal conseguir que os seus destinatarios adquiran uns coñecementos da lingua galega que lles permita comunicarse correctamente, tanto en forma oral como escrita, co público

en xeral e nas relacións internas da organización, e van dirixidos ó persoal ó servizo das Administracións Públicas de Galicia, fundamentalmente.

Como dato estatístico final, pode indicarse que no ano 1991 organizáronse 43 cursos (21 de iniciación e 22 de perfeccionamento), e no ano 1992 19 cursos (12 de iniciación e 7 de perfeccionamento). Seguíndose un criterio de desconcentración, celebráronse en Santiago e nas catro capitales de provincia de Galicia.

Esta acción formativa enmárcase dentro dos fins encomendados á EGAP de difusión e normalización do idioma galega na Administración Pública e de capacitación lingüística do persoal.

A propósito deste último punto da capacitación lingüística do persoal, tamén é remarcable que no programa de formación na área de linguas inclúense (para o ano 1992) cursos de francés e inglés, elemental e medio, para o persoal da Xunta de Galicia.

A EGAP está tamén, finalmente, atenta ás actividades culturais, promovendo, desde a súa constitución, xornadas informativas, mesas redondas e viaxes culturais, dirixidas ó persoal da Xunta de Galicia que desenvolva funcións administrativas, na conmemoración anual do día das Letras Galegas, adicado, por acordo do goberno da Comunidade Autónoma, a un persoeiro relevante da vida cultural, literaria ou social de Galicia.

Santiago, 18 de outubro de 1992. 

Carlos I.
Aymerich
Cano

Bolseiro do
MEC.

As relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas:

dúas recentes sentencias do
Tribunal Constitucional español

(STC 13/1992 do 6 de Febreiro e
79/1982 do 28 de Maio)

1. *A xurisprudencia constitucional relativa ás relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas.*

As STC 13/1992 do 6 de febreiro e 79/1992 do 28 de maio abren unha nova xeira na xurisprudencia constitucional relativa ás relacións financeiras entre os diferentes suxeitos que integran o Estado composto, nomeadamente entre as CC.AA. e o Estado.

A xurisprudencia anterior do TC establecía unha doutrina que podemos considerar ben asentada con respecto ós diferentes aspectos ós que afectan estas relacións

financeiras, doutrina impecable que, sen embargo, presenta grandes algoas no que á súa aplicación ós casos concretos se refire¹ polas excepcións que ás súas propias regras xerais prevé o TC e pola xenerosidade con que estas se interpretan. Esta doutrina xeral vén sistematizada na STC 13/1992² nos seguintes termos:

a) En canto ó poder estatal de gasto público e ó propio establecemento de axudas e subvencións en materia de competencia das CC.AA.,

Que non existe unha “competencia subvencional” diferenciada resultante da potestade financeira do Estado. A subvención non é un concepto que delimite competencias (STC 39/1982 e 179/1985), nin o só feito de financiar pode erixirse en núcleo que atraia cara a si toda competencia sobre os variados aspectos a que poida dar lugar a actividade de financiamento (STC 39/1982, 144/1985, 179/1985 e 146/1989), non sendo a facultade de gasto público en mans do Estado, “título competencial autónomo” (STC 179/1985 e 145/1989) que “poida descoñecer, desprazar ou limitalas competencias materiais que corresponden ás Comunidades Autónomas segundo a Constitución e os Estatutos de Autonomía” (STC 95/1986).

Que, pola contra, “o exercicio de competencias estatais alleas ó gasto ou á subvención só se xustifica nos casos en que, por razón da materia sobre a que opera o dito gasto ou subvención, a Constitución ou, se é o caso, os Estatutos de Autonomía reservasen ó Estado a titularidade de tales competencias sobre a materia subvencionada” (STC 95/1986 e 96/1990, fundamento xurídico 15). De modo que “a soa decisión de contribuír ó financiamento non autoriza o Estado para invadir competencias alleas -que o seguen sendo a pesar do financiamento”, senón que, aínda se estima que o require o interese xeral, deberá desenvolver a súa actividade ó abeiro dunha autorización constitucional e respectando en todo caso as competencias que a Constitución (que se entende que tamén valorou o interese xeral) reservou a outros entes territoriais (STC 146/1986 e 75/1989).

En consecuencia, isto significa que a persecución do interese xeral que representa o Estado "debe materializarse 'a través de', non 'a pesar' dos sistemas de reparto de competencias articulado na Constitución" (STC 146/1986), co que se exclúe que o ámbito de competencias poida ser estendido por meras consideracións finalísticas (STC 75/1989).

Por tanto, a lexitimidade constitucional do réxime normativo e de xestión das subvencións fixado polo Estado depende das competencias xenéricas ou específicas que o Estado posúa na materia de que se trate, competencias que, necesariamente, serán concorrentes coa que teña a Comunidade Autónoma á que se lle transfira a subvención (STC 201/1988, fundamento xurídico 2, e 188/1989, fundamento xurídico 3). Pois, "de se admitir unha competencia xeral e indeterminada de fomento das actividades productivas por parte do Estado, produciríase, xunto á indicada alteración do sistema competencial, unha distorsión permanente do sistema de ordinario de financiamento autonómico" (STC 152/1988, fundamento xurídico 3)".

b) Polo que atinxe á regulación das axudas³,

Disto dérivase que "o Estado non pode condicionar as subvencións ou determinar a súa finalidade máis alá de onde alcancen as súas competencias de planificación e coordinación, a cal resultará excedida, coa conseguinte invasión competencial, se a especificación do destino das subvencións se realiza en tal grao de concreción e detalle que, non sendo imprescindible para aseguralo obxectivo da planificación, se prive á Comunidade Autónoma de toda marxe para desenvolver, no sector subvencionado, unha política propia, orientada á satisfacción dos seus intereses peculiares, dentro das orientacións de programación e coordinación que o Estado dispoña para o sector como compoñente do sistema económico xeral" (STC 201/1988 e 96/1990, fundamento xurídico 15).

c) En canto á xestión das subvencións⁴, o TC sinala que

En relación coa xestión das subvencións estatais –o problema máis agudamente debatido polas Comunidades Autónomas nos numerosos conflitos competenciais formulados– o Tribunal cuestionouse “se ten sentido e é eficaz un sistema de subvencións centralizadas nun sector económico que foi descentralizado e atribuído á competencia exclusiva das Comunidades Autónomas”⁵ (STC 95/1986), fundamento xurídico 5 e 152/1988, fundamento xurídico 5). Conclúese, a este respecto, que a xestión polo Estado, directa e contralizada, das medidas de fomento con cargo a fondos estatais só é constitucionalmente admisible “se resulta imprescindible para asegurala plena efectividade das medidas de fomento dentro da ordenación xeral do sector, e para garanti-las mesmas posibilidades de obtención e goce delas por parte de tódolos destinatarios potenciais en todo o territorio nacional, sendo ó mesmo tempo un medio necesario para evitar que se sobrepase a contía global dos fondos ou dos créditos que teñan que destinarse ó sector” (STC 96/1986, 152/1988 e 201/1988). Noutro caso -isto é, se non concorre algunha das citadas circunstancias-, a regra xeral é a xestión autonómica ou descentralizada das subvencións de acordo coa normativa estatal básica, e os recursos estatais destinados ó financiamento das actividades que se fomentan deberán transferirse ás Comunidades Autónomas, ben sexa mediante a fixación de criterios obxectivos de reparto ou mediante convenios axustados ós principios constitucionais (STC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 e 188/1989)⁶.

2. A STC 13/1992 do 13 de febreiro.

A) Potestade de gasto estatal e autonomía financeira autonómica.

A doutrina do TC exposta no epígrafe anterior verbo da potestade de gasto público estatal é aplicable tamén,

loxicamente, á correspondente ás CC.AA.⁷. En principio, poderíamos concluír que non hai maiores diferenzas na consideración de ámbalas dúas potestades de execución dos respectivos presupostos, na medida en que o carácter instrumental do poder financeiro determinaría que cada ente territorial dos que integran o Estado composto só puidese usar del dentro do marco das súas competencias materiais.

Pero a xurisprudencia do TC referente á autonomía financeira das CC.AA.⁸ teima na diferenciación entre esta que poderíamos denominar autonomía de gasto autonómica e a, en palabras do propio TC, “soberanía” de gasto do Estado, concibida esta última nuns termos que achegarían o sistema financeiro español de relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA. ós sistemas federais cooperativos, nomeadamente, ó noso ver, ó modelo cooperativo dos EUA⁹, como tentaremos de xustificar máis adiante.

Deste xeito, insístese en que a autonomía financeira das CC.AA., tal e como se concibe na CE (art. 156) e mais na LOFCA (art. 1.1º), se cingue estrictamente ó ámbito das súas competencias¹⁰, como se recolle, por só pór uns casos, na STC 14/1989¹¹, en tanto que a potestade de gasto do Estado apodera a este para dedica-los seus fondos a calquera finalidade lícita, o que ó noso xuízo constitúe unha evidente contradicción coa doutrina constitucional exposta no epígrafe anterior. Así se di claramente na recente STC 13/1992:

Pode dicirse, con razón, que o poder de gasto do Estado ou de autorización presupostaria, manifestación do exercicio da potestade lexislativa atribuída ás Cortes Xerais (art. 66.2º e 134 CE), *non se define por conexión co reparto competencial de materias que a Constitución establece* (art. 148 e 149 CE), ó contrario do que acontece coa autonomía financeira das Comunidades Autónomas, que se vincula ó desenvolvemento e execución das competencias que, de acordo coa Constitución, lle atribúen os respectivos Estatutos e as Leis (art. 156.1º CE e art. 1.1º LOFCA). Por conseguinte, o Estado sempre poderá, en uso da súa soberanía financeira (de gasto, neste caso), asignar fondos públicos a unhas finalidades ou outras, pois existen outros

preceptos constitucionais (e singularmente os do capítulo III do título I que lexitiman a capacidade do Estado para dispor do seu presuposto na acción social ou económica¹².

Deste xeito, e como se afirma no parágrafo seguinte do propio fundamento xurídico 7º da STC 13/1992,

É evidente que no sistema español de distribución territorial do poder, o Estado pode asignar-las seus recursos a calquera finalidade lícita e que a definición desta finalidade na Lei de Presupostos condiciona necesariamente a liberdade de acción daquelas instancias que teñan que utilizar eses recursos¹³.

Xa que logo, comprobamos como o TC español está de novo a se debater entre dous pólos aparentemente antitéticos como son, dunha banda, a negación dunha competencia de subvención en mans do Estado entendida como un poder libre e desvinculado da orde de competencias¹⁴, e doutra, a afirmación da capacidade que o Estado ten –como manifestación da función lexislativa presupostaria atribuída pola CE ás Cortes Xerais¹⁵– de asignar fondos dos seus presupostos ó logro de calquera finalidade lícita, pois aquel poder das Cortes Xerais non se define por conexión co reparto de competencias de materias que a CE establece nos art. 148 e 149¹⁶. A solución ten que partir pois, da afirmación dese poder soberano do Estado, se ben respectando a orde de competencias.

A cuadratura do circo acádase por medio dunha sutil distinción entre a asignación dos fondos presupostarios, é dicir, o establecemento das subvencións¹⁷, que si operaría á marxe da orde de competencias fixada polo título VIII da CE, e a programación e a execución dese gasto, na que o Estado si ten que respecta-la orde de competencias, so o risco de baleirar de contido a autonomía política e financeira das CC.AA. Desta forma, o modelo de relacións financeiras proposto polo TC na sentenza 13/1992 sería o seguinte:

— No caso de que a materia a que se refiren as asignacións presupostarias sexa de competencia exclusiva do Estado, non se presenta, loxicamente, problema ningún de delimitación competencial entre o Estado e as

CC.AA.: será ás instancias competentes ás que corresponda en toda a súa extensión a programación e execución do gasto.

— No caso de nos atopar perante materias de competencia, nun ou noutro grao, das CC.AA.¹⁸,

[...] as medidas que se teñan que adoptar para conseguir-la finalidade á que se destinan os recursos deberán respecta-la orde constitucional e estatutaria das competencias, sen lle impor á autonomía política das Comunidades Autónomas outros condicionamentos que aqueles que resultan da definición do fin ou uso que o Estado pode facer doutras competencias propias, xenéricas ou específicas.

Doutro modo, se así non fose e se admitise que ó asigna-los seus propios recursos a obxectivos específicos en sectores ou ámbitos de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas, o Estado puidese regula-lo modo, as condicións e a maneira en que as Comunidades Autónomas deberán emprega-los fondos estatais transferidos, daquela o Estado estaría restrinxindo a autonomía política das Comunidades Autónomas e a súa capacidade de autogoberno, que se manifesta, sobre todo, na capacidade para elabora-las súas propias políticas públicas nas materias da súa competencia, forzándoas a unha sorte de releo ou negociación co Estado so pena de perde-los fondos asignados á subvención.

É dicir, máis concretamente, a afectación dos fondos públicos presupostarios a finalidades determinadas de política económica ou social –que corresponde, como xa vimos, ó Estado–, para ser respectuosa coa orde de competencias, ten que ser

[...] global e xenérica, en función de materias ou sectores da actividade económica ou social, de maneira que a especificación presupostaria dos créditos sexa a mínima imprescindible para se acomodar ás esixencias do principio de legalidade presupostaria e deixe a marxe necesaria de actuación para que as Comunidades Autónomas poidan exercer-la súa competencia exclusiva na materia [...]. É evidente que o Estado non pode condiciona-las subvencións ou determina-la súa finalidade

máis alá do alcance dos títulos en que ampare a súa intervención.

Naquelas materias en que o Estado teña algún título de competencias e na medida da súa competencia poderá exercitalas mediante accións de fomento ou subvencións, fixando normativamente as condicións do seu emprego polas Comunidades Autónomas (e isto respectando en todo caso as competencias executivas ou de xestión que lles poidan corresponder a estas segundo a orde de reparto de competencias na materia) e, de se-lo caso, dispo-la xestión directa e centralizada dos fondos presupostarios se resultase imprescindible...

Isto non significa, claro está, desapodera-lo Estado para toda intervención naquelas materias en que os Estatutos de Autonomía atribúen ás Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pois o Estado pode ter competencias concorrentes por virtude de títulos recoñecidos no art. 149 da CE e nos Estatutos de Autonomía para desenvolver ou establecer políticas económicas ou sociais de ordenación sectorial ou de servicios ou a súa actuación se enmarque nas facultades estatais de dirección e coordinación da política económica en canto as subvencións de que en cada caso se trate poidan constituír un elemento esencial da mesma.

En fin, o TC remata este fundamento xurídico 7º da STC 13/1992 lembrando a necesidade dos instrumentos e técnicas de cooperación e colaboración –nomeadamente dos convenios de colaboración axustados á orde constitucional de competencias–, como as máis axeitadas para o artellamento deses supostos de concorrencia de competencias entre o Estado e as CC.AA.¹⁹, para, xa no fundamento xurídico 8º, debullar un a un os posibles casos de concorrencia de competencias Estado-CC.AA. no eido do fomento:

a) O primeiro dos casos sería aquel en que unha Comunidade Autónoma ten unha competencia exclusiva sen que o Estado invoque título competencial ningún (xenérico ou específico) sobre a mesma. Neste caso o Estado é quen de decidir asignar fondos presupostarios de seu a esas materias, mais

[...] dunha parte, a determinación do destino das partidas presupostarias correspondentes non pode facerse senón de maneira xenérica ou global, por sectores ou subsectores enteiros de actividade. Por outra banda, eses fondos deberán integrarse como un recurso que nutre a Facenda autonómica, e consignarse nos Presupostos Xerais do Estado como transferencias correntes ou de capital ás Comunidades Autónomas, de maneira que a asignación dos fondos quede territorializada, a ser posible, nos mesmos Presupostos Xerais do Estado”.

b) O segundo caso produciríase cando o Estado desempeñe un título xenérico de intervención (v.gr., o de ordenación xeral da economía) sobreposto a unha competencia autonómica mesmo exclusiva, ou ben teña a competencia sobre as bases ou coordinación xeral dun sector ou materia, co correlato da correspondente competencia autonómica de desenvolvemento normativo e execución. Neste caso, o Estado, a mais de consignar subvencións de fomento nos seus propios presupostos²⁰, pode especifica-lo seu destino e regula-las súas condicións esenciais de outorgamento na medida en que permita a súa competencia xenérica, básica ou de coordinación. En todo caso, hai que lles deixar sempre unha marxe ás CC.AA. para concreta-la afectación ou destino con máis detalle ou, alomenos, para desenvolver e complementar a regulación das condicións de outorgamento e de tramitación das axudas. Así mesmo, a xestión das axudas corresponderá como regra xeral ás CC.AA., de xeito que tampouco non se poden consignar os fondos a prol dun órgano da Administración do Estado, de maneira que son partidas que deben territorializarse ben nos propios presupostos, ben nun momento inmediatamente posterior, por medio de normas que fixen criterios obxectivos de reparto, ben por medio de convenios de colaboración axustados ós do bloque da constitucionalidade.

c) Un terceiro caso daríase cando o Estado teña atribuída a competencia de lexislación relativa a unha materia, e as CC.AA. teñan só competencias de execución desa normativa estatal. Segundo o TC, a única diferenza respecto do caso anterior é que neste

[...] o Estado pode estenderse na regulación de detalle respecto do destino, condicións e tramitación das subvencións, deixando a salvo a potestade autonómica de autoorganización dos servicios.

d) O cuarto caso faría referencia ós supostos excepcionais de xestión centralizada das axudas e subvencións por órganos estatais²¹, mesmo no caso de teren as CC.AA. unha competencia exclusiva no sector ou materia ó que estas axudas se refiran. Sen embargo, o Tribunal subliña que isto só pode ser posible cando, amais de titular o Estado unha competencia xenérica ou específica na materia, concorre algunha das xa coñecidas circunstancias: que resulte imprescindible para asegura-la plena efectividade das medidas dentro da ordenación básica do sector, para garanti-las mesmas posibilidades de obtención e goce ós seus potenciais destinatarios en todo o territorio do Estado e mais para evitar que se sobarde a contía global dos fondos estatais destinados ó sector.

B) A territorialización das partidas presupostarias que prevexan subvencións estatais en materia de competencia das CC.AA.

Ó tempo que o TC se cuestionaba a precisión, e tamén a constitucionalidade, dun sistema de xestión de axudas centralizado en sectores que foran descentralizados e atribuídos á competencia exclusiva das CC.AA.²², apuntaba como o máis respectuoso co deseño constitucional un sistema de xestión descentralizada no que os fondos correspondentes fosen atribuídos ás CC.AA. ben por medio de criterios obxectivos de reparto, ben por medio de convenios axustados ós principios constitucionais²³, é dicir, que o propio TC considera a territorialización dos fondos presupostos estatatis asignados ó fomento en materias de competencia das CC.AA. como un presuposto inexcusable da xestión autonómica das axudas que, como xa vimos supra, é a regra xeral a salvo de excepcionais reservas de execución a prol do Estado.

En todo caso, non foi ata a STC 13/1992 cando o tema da territorialización acadou –conectado co da autonomía financeira das CC.AA.– un papel central na xurisprudencia constitucional referente ás relacións fi-

nanceiras entre o Estado e as CC.AA. Deste xeito, na propia fundamentación dos recursos, o representante da Generalitat de Cataluña calificou esta territorialización de determinadas partidas presupostarias entre as CC.AA. competentes como unha manifestación específica da autonomía financeira das CC.AA. esixida pola propia xurisprudencia constitucional²⁴, territorialización que devén máis necesaria para unha efectiva tutela da autonomía financeira das CC.AA., ó reparar, de acordo coa fundamentación do recurso, en que o sistema “definitivo” de financiamento das CC.AA. para o período 1987-1991, aprobado polo acordo 1/1986 do 7 de novembro do CPFF, reduce o chamado bloque de financiamento incondicionado en tanto que inclúe no de financiamento condicionado “todos aqueles recursos por medio dos que se realizan os obxectivos xerais de política económica e social do Estado, dos que corresponda a xestión e execución ás Comunidades Autónomas”. Entende a recorrente que a asignación centralizada dos fondos destas partidas a órganos estatais –e, xa que logo, a súa non territorialización conforme a criterios obxectivos na propia Lei de Presupostos– supón unha redución e condicionamento ilexítimo da autonomía financeira e política autonómica, pois os fondos

[...] poden non chegar, ou chegaren só en parte, ou chegaren condicionados a través de convenios co Estado.

En canto á xestión destas subvencións, a súa asignación centralizada a órganos estatais non permite unha verdadeira execución autonómica conforme coas competencias asumidas, ó predeterminar xa que a xestión dos recursos corresponde a aqueles órganos estatais, de xeito tal que a posible xestión autonómica se realizaría baixo o control directo dos mesmos, situación só xustificable no caso de non teren as CC.AA. competencia ningunha na materia.

Como conclusión, a Generalitat propón uns requisitos mínimos que deberán cumprilas subvencións estatais previstas nas leis de presupostos para respectaren tanto a autonomía financeira coma as competencias asumidas polas CC.AA., e que serían:

— Para as partidas presupostarias destinada ó fomento en materias de competencias das CC.AA., a súa territo-

rialización directamente na propia Lei de Presupostos ou, se houber atrancos de carácter técnico, nun momento posterior, mais sempre consignándose como créditos presupostarios nos conceptos de transferencias –correntes ou de capital– do Estado ás CC.AA., e nunca directamente asignados a órganos estatais.

— Cando se tratar de materias nas que, alomenos, titulen as CC.AA. unha competencia de execución, a fórmula non pode se-la de xestión centralizada por órganos estatais, senón a vía de cooperación, se ben, advírtese, non desnaturalizada por medio de convenios obrigatorios.

— Finalmente, pídese que o reparto dos fondos se realice a través da aplicación de criterios obxectivos de reparto e non por medio de convenios obrigatorios.

Pola súa banda, o Avogado do Estado principia a contestación ó recurso cun entendemento que certamente non cadra, ó noso ver, co modelo de relacións financeiras que a CE tracexa²⁵, chantando un concepto moi estricto da autonomía financeira autonómica, ó dicir que

En nada afecta á autonomía de gasto comunitaria a posibilidade de que o Estado dispoña dos seus propios fondos, salvo interferencias ou contradicións concretas que no recurso non se denuncian²⁶.

Así, e partindo das “importantes matizacións -incluso no caso de competencias aparentemente exclusivas das Comunidades Autónomas” introducidas pola STC 145/1986²⁷ verbo da doutrina “tradicional” do TC referida á potestade estatal de gasto público, entende o representante estatal que os conceptos de incompetencia estatal e territorialización dos fondos son contradictorios, pois cómpre unha análise concreta non das partidas presupostarias, senón da disciplina normativa das subvencións ou fondos concretos, para determinar se a xestión centralizada, ou ben a territorialización –nos seus diferentes graos– previstas pola mesma son ou non conformes coa orde de competencias, disciplina normativa que non se contén na Lei de Presupostos. En conclusión,

Non cabe analizar en abstracto a adecuación das partidas presupostarias á orde de competencias polo único feito de non se preve-la súa territorialización, que, por outra parte, sempre será posible

de acordo co disposto no art. 123 da referida Lei de Presupostos Xerais impugnada²⁸.

Para o TC é claro que, para ser respectuosa coa autonomía política e financeira das CC.AA., a acción de fomento do Estado en materias de competencia das CC.AA. ten que se materializar por medio de

[...] transferencias financeiras para subvencións [...] que [...] deben atribuírse directa e incondicionalmente ás Comunidades Autónomas, nutriendo, como un recurso financeiro máis, a Facenda autonómica. Técnica esta de reparto territorial das subvencións para a súa xestión descentralizada polas diferentes Comunidades Autónomas que, como xa se dixo na STC 95/1986, fundamento xurídico 5º, resulta a máis axustada ó modelo de Estado das Autonomías deseñado pola Constitución. E para tal efecto, as dotacións presupostarias destinadas ó fomento deben distribuírse de maneira global e descentralizada entre as distintas Comunidades Autónomas segundo "criterios obxectivos de reparto ou ben mediante convenios axustados ós principios constitucionais" (STC 152/1982, fundamento xurídico 5º)²⁹.

En todo caso, debemos advertir que estes "bos desexos" do TC resultan moi esvaídos no que atinxe á súa realización práctica, tanto polos termos da declaración de inconstitucionalidade de determinadas partidas e preceptos das Leis de Presupostos para 1988 e 1989³⁰ –haberá que agardar para vermos que acontece coa Lei de Presupostos Xerais para o ano que vén, 1993–, canto pola solución concreta que o TC dá ás impugnacións particulares das diferentes partidas atopando, nos máis dos casos, unhas competencias que lle permiten á intervención estatal ir alén da simple especificación presupostaria dos créditos, por exemplo en materia sanitaria ou mesmo de asistencia social³¹, nos fundamentos 12 e seguintes da STC 13/1992.

C) Os instrumentos da territorialización: os convenios entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

Malia a insistencia do TC español ó declarar que a súa función non é a de fornecer ó lexislador dun sistema de

relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA., senón simplemente a de determinar se os propostos por este se axustan ou non ó marco constitucional³², o certo é que non deixou de afirma-la conveniencia constitucional dun sistema de asignación territorial dos fondos presupostados polo Estado para o fomento en materias de competencia das CC.AA., asignación territorial que se realizaría ben por medio de criterios obxectivos de reparto, ou ben por medio de convenios entre o Estado e as CC.AA. axustados ós principios constitucionais.

Á parte, cómpre termos en conta tamén a previsión do art. 153 do actual TR da Lei Xeral de Presupostos, que, ó se referir ás subvencións estatais xestionadas polas CC.AA., dexerga unha das posibles vías –en palabras do propio TC³³– para a territorialización dos fondos correspondentes ás subvencións estatais que teñan que ser xestionadas polas CC.AA.³⁴. O suposto do que este precepto parte é a asignación centralizada dos fondos en órganos estatais, é dicir, un suposto ben afastado do sistema que o propio TC declara como o “preferible” e que é o de que xa nos propios Presupostos estatais, eses fondos aparezan como transferencias correntes ou de capital a prol das CC.AA.³⁵. E por máis que logo engada o propio Tribunal que

a preferencia por esta opción non implica que se incorra en inconstitucionalidade cada vez que non se cumpra, pois pode ocorrer [...] que en determinados casos non sexa posible introducir esa técnica na Lei de Presupostos ou que, aínda sendo posible, concorran na súa contra, ó xuízo do legislador estatal, outras razóns.

O que, en todo caso, si resulta inadmisibile desde un punto de vista constitucional é a

consignación centralizada dos fondos que deben xestionarlas Comunidades Autónomas a favor dun organismo dependente da propia Administración do Estado que teña os servizos xa transferidos ás Comunidades Autónomas, agás que polas razóns ou circunstancias xa sinaladas pola doutrina deste Tribunal exposta anteriormente, a dita centralización resulte xustificada.

De maneira que, sendo a do art. 153 LXP unha das posibles vías de asignación territorial dos fondos estatais, o certo é que, ó noso ver, vai ter un difícil encaixe dentro destas novas técnicas de presuposto axeitadas ó Estado das Autonomías adiantadas pola STC 13/1992.

En canto ó reparto dos fondos, xa nos propios presupostos ou ben, cando isto non fose posible, nun momento posterior, entre as CC.AA. e por medio de criterios obxectivos, o certo é que esta é unha previsión sempre repetida na doutrina constitucional desde a STC 95/1986, mais nunca desenvolvida por esta. En todo caso, non parece que a quenda máis axeitada para a fixación destes criterios sexa a recollida no art. 153 LXP –fixación polo Goberno do Estado tras oír-las CC.AA.–, se é que queremos de verdade garanti-la autonomía financeira das CC.AA. Neste punto³⁶ bótase en falta a inexistencia no Estado español dunha verdadeira Cámara de representación territorial e cunhas competencias tamén verdadeiramente territoriais: a aprobación por un órgano desta caste das Leis de Presupostos garantiría neste punto o acerto –ou alomenos, a lexitimidade– da fixación dos criterios de reparto dos fondos estatais entre as CC.AA.

Polo que atinxe ós convenios de colaboración entre o Estado e as CC.AA., cómpre principiar reiterando a doutrina constitucional sobre a colaboración e a cooperación, da que podemos rete-la esencial voluntariedade que estas técnicas de relación encerran, o que supón denunciar como inconstitucionais aqueles convenios obrigatorios ós que a Generalitat se refire na fundamentación do recurso, tal e como fai, por outra banda, o propio TC³⁷. Deste xeito, o ámbito propio dos convenios-programa no eido do reparto dos fondos estatais entre as CC.AA. competentes é o caso de concorrencia competencial. Nestes casos, o Estado pode

establece-las súas condicións, ata onde alcance a súa competencia material, en vez de por unha norma de obrigado cumprimento, mediante un Convenio-programa, supeditando a transferencia dos fondos ás Comunidades Autónomas á sinatura do Convenio correspondente³⁸.

3. *A xestión autonómica das axudas comunitarias: a STC 79/1992 do 28 de maio.*

A STC 79/1992 é a primeira -que nós saibamos- na que o TC español aborda directamente a cuestión da xestión polas CC.AA. das axudas procedentes dos fondos estruturais da Comunidade Europea sen introducir diferencias substanciais con respecto á doutrina chantada verbo da execución autonómica das axudas establecidas polo Estado, como non podía ser doutra forma atendendo á plena autonomía que, polo xeral, reconece o Dereito Comunitario ós Estados membros para designaren, conforme ás súas propias regras de dereito interno, os órganos chamados á súa aplicación.

A sentenza resolve varios conflitos de competencia promovidos polos Gobernos vasco e catalán contra outras tantas normas do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, que artellan unha serie de medidas para a concesión de axudas económicas a labregos e gandeiros, con fondos procedentes do FEOGA, sección Garantía, entendendo os recorrentes que estas medidas invadían as respectivas competencias exclusivas autonómicas en materia de agricultura e gandería, ó lle reservaren aquelas ó Estado tanto a tramitación das solicitudes coma a concesión e o pagamento das axudas.

A resolución do TC parte, en primeiro lugar, dunha afirmación de principio xa recollida en sentencias anteriores:

Nin o Estado nin as Comunidades Autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito competencial en virtude desa conexión comunitaria. A execución dos convenios e tratados internacionais no que afecte á competencia das Comunidades Autónomas non supón, como resulta evidente, atribución dunha competencia nova, distinta das que en virtude doutros preceitos xa ten a Comunidade Autónoma (STC 252/1988, fundamento xurídico 2º),

ou:

en definitiva, a execución do dereito comunitario corresponde a quen materialmente teña a com-

petencia segundo as regras de Dereito interno, posto que "non existe unha competencia específica para a execución do Dereito comunitario" (STC 236/1991, fundamento xurídico 9º)³⁹,

que en todo caso cómpre complementar con outro tipo de consideracións derivadas da competencia estatal do art. 149.1º.3ª -relacións internacionais- e nomeadamente da función de garantía polo cumprimento dos tratados e convenios internacionais por medio dos que se lle cedan a unha organización internacional competencias derivadas da Constitución e de garantía tamén polo cumprimento das resolucións emanadas destas organizacións, que lle atribúe ó Estado o art. 93 da CE, que obriga a unha interpretación conxunta das normas constitucionais e estatutarias atributivas ás CC.AA. de competencia exclusiva en materia de agricultura e gandería, con estoutas que lle asignan ó Estado funcións de garantía en materia de relacións internacionais e a respecto da Comunidade Europea⁴⁰.

Tendo en conta estas consideracións, o TC subliña que a única diferenza dos conflitos de competencia que resolve a STC 79/1992 e os resolvidos noutras ocasións verbo de axudas en materia de agricultura e gandería establecidas polo Estado é que no caso daqueles os recursos destinados para as axudas non son achegados por decisión do Estado, senón por decisión da CEE, que é quen regula o seu destino, contía e condicións de outorgamento. Mais, e posto que a CEE -polo que atinxe ó FEOGA-Garantía e de acordo co Regulamento da CEE 729/1970- mantén as súas relacións fianceiras cos Estados membros, eses fondos intégranse nos Presupostos Xerais do Estado, e ó se-la competencia estatal discutida non a que abeire esta transferencia de recursos desde o FEOGA-Garantía, senón a que o Estado teña para artella-la xestión e proceder á execución administrativa desas axudas comunitarias, resulta que é perfectamente aplicable toda aquela xurisprudencia constitucional relativa á regulación e á xestión das axudas consignadas polo Estado en materia de agricultura e gandería (95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989 e 13/1992, entre outras)⁴¹, doutrina á luz da cal, como sinala o propio TC,

os conflitos de competencia formulados deberán resolverse sen perder de vista as peculiaridades destes casos nin ignora-las esixencias interpretativas e de articulación do exercicio das competencias compartidas que resultan do art. 93 da CE⁴².

A aplicación desta doutrina xeral determina que para a xestión das axudas, “a Administración territorial ordinaria no sector da agricultura e a gandería debe se-la das Comunidades Autónomas”⁴³, a salvo das reservas de execución que a prol do Estado resulten, á parte de pola aplicación da doutrina xeral exposta *infra*, das peculiaridades das axudas do FEOGA que determinan:

— A necesidade de que con respecto a algunhas axudas para as que se lle asigna ó Estado español unha cifra máxima de ECUs e para evitar que se sobarde esta contía, a resolución dos expedientes de axuda se atope centralizada nun órgano do Estado⁴⁴, xa que neste caso –cos condicionamentos anteditos– resulta difícil aplica-lo principio xeral de reparto dos fondos entre as CC.AA. competentes⁴⁵, establecido na STC 73/1992. Mais isto non supón priva-las CC.AA. do resto das funcións –recepción de solicitudes, verificación dos datos, tramitación, liquidación ou pagamento das axudas e actividades de inspección ou control–, que lle corresponden en canto titulares da competencia executiva na materia.

— E polo que atinxe ó pagamento –que algunhas normas estatais de aplicación dos Regulamentos da CEE que establecen as axudas centralizan no SENPA–, a conclusión que tira o Alto Tribunal é a de que ó ser este un acto de execución instrumental respecto ó acto verdadeiramente substantivo –o de concesión da axuda, é dicir, o recoñecemento singularizado do dereito a percibi-la–, non resulta contrario á orde competencial que sexa o órgano ó que lle corresponda a decisión o que realice o pagamento, aínda que recoñece que

podan arbitrarse outras fórmulas distintas, sobre o carácter máis ou menos acertado ou vantaxoso das cales non lle corresponde pronunciarse a este Tribunal⁴⁶. 

¹ Para unha exposición e análise da mesma, consúltese, entre outros traballos, a monografía de M. Sánchez Morón: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1991, ou os artigos de M. Medina Guerrero: "La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", *REDC*, 30, 1990 e J. Recassens Calvo: "Los límites constitucionales de la actividad de fomento en sectores de competencia de las Comunidades autónomas", *REALA*, 245, 1988.

² Cfr. fundamento xurídico 4°.

³ Noutros pronunciamentos o TC ten establecido o contido "normal" desta regulación estatal das axudas, dependendo, loxicamente, do concreto alcance da competencia que o Estado titule en cada caso, e que sería o seguinte:

— A definición mesma das actuacións protexibles, é dicir, do propio obxecto da axuda.

— A definición das formas de protección establecidas para cada modalidade de axuda (avais, bolsas, primas, subsidiación de xuros...).

— Os niveis de protección establecidos para cada modalidade de axuda (porcentaxe de investimento que realizará o beneficiario e idem cuberto pola axuda).

— A determinación dos posibles beneficiarios das axudas.

— As condicións e garantías esixibles para a concesión das axudas.

— E a previsión presupostaria do volume de fondos estatais que se achegan para as axudas.

⁴ E tendo en conta o caso especial constituído pola xestión dos planos estatais de reestructuración ou reconversión de sectores económicos, caso no que a doutrina xeral do TC é a de considera-la xestión deles como unha tarefa común do estado e mais das CC.AA. competentes, por esixir esta xestión unha "confluencia de competencias estatais e autonómicas concorrentes para conseguir un obxectivo común". Esta concorrencia competencial determina a existencia dunha "responsabilidade común" e a necesidade de recoñecer e prever canles de articulación desa participación autonómica nos órganos xestores deses programas. (Argumentos tirados das STC 29/1986 e 199/1989).

⁵ Nesa mesma STC 95/1986, no fundamento xurídico 5°, engáde-se que "as facultades de xestión en materias de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas correspóndenlles en principio a elas". Nesta mesma liña, véxanse as STC 152/1988, 75/1989 e 145/1989 entre outras.

⁶ E tendo en conta que o outro dos presupostos sinalados polo TC para esta xestión descentralizada, alén do reparto previo dos fondos entre as CC.AA. competentes é o da observancia dos principios de colaboración, lealdade e cooperación, tal e como se recolle nas STC 106/1987 e 201/1988.

Deste xeito, na primeira delas advírtese que as dificultades de orde técnica que poidan existir para levar a cabo esta xestión descentralizada non poden servir de escusa para lles negar ás CC.AA. o exercicio da súa competencia. Pola contra, obriga ó establecemento de instrumentos de colaboración entre as CC.AA. competentes e o Estado.

Na segunda, sinalábase que na conxunción de actividades estatais e autonómicas, precisa para satisfacerlo dereito á vivenda proclamado no art. 47 da CE, débese atender non só ó respecto estricto das competencias alleas, senón tamén ós principios de colaboración e solidariedade e, en fin, a unha esixible actitude de lealdade constitucional.

⁷ Lembremos que a primeira sentenza na que o Alto Tribunal establece esta doutrina, a STC 39/1982, referíase precisamente á potestade de gasto da comunidade autónoma do País Vasco.

⁸ Autonomía financeira que no caso español atopa a súa máis importante e case única expresión no aspecto do gasto, por canto as CC.AA. suxeitas ó sistema ordinario de financiamento non contan cun sistema tributario propio con potencia de recadación abonda como para prove-la cobertura financeira das súas competencias. Como recoñece o TC na sentenza 13/1992, fundamento xurídico 7º:

Ante todo convén recordar como un dos trazos característicos do sistema de financiamento das Comunidades Autónomas deseñado pola LOFCA, no marco da Constitución, *que a autonomía financeira das Comunidades Autónomas vén definida no bloque da constitucionalidade máis por relación á vertente do gasto público* –e se acaso á das transferencias de ingresos procedentes da facenda estatal e que constitúen un dereito de crédito fronte a esta a favor das facendas autonómicas [...]– que por relación á existencia e desenvolvemento dun sistema tributario propio con virtualidade e potencia de recadación abondas para cubri-las necesidades financeiras da facenda autonómica. Configúrase así un sistema de financiamento apoiado en mecanismos de transferencia financeira desde o Estado”.

⁹ Neste sentido, segundo algúns autorizados representantes gubernamentais autonómicos (e citamos aquí a intervención de D. J. Balza, Viceconselleiro de Réxime Xurídico e Desenvolvemento Autonómico do Goberno Vasco, no Seminario organizado pola UPB e o IBAP dedicado á reforma do Senado e as Comunidades Autónomas, Bilbo, 28 e 29 de maio de 1992), a STC 13/1992 –onde máis nidamente se observa a diferente consideración sinalada no texto– establecería un modelo de relacións financeiras propio do federalismo cooperativo.

¹⁰ Cómpre salientar que o das “competencias propias”, alén dun límite negativo á autonomía financeira das Comunidades Autónomas, constitúe tamén unha determinación positiva do alcance daquela. Esta determinación positiva implica, por exemplo, a inconstitucionalidade de determinados controles estatais sobre a xestión autonómica de programas de subvención financiados con fondos estatais, calificados polo TC de exorbitantes, é dicir, cando

non se manifesten imprescindibles para aseguraren a coordinación da política económica nun determinado sector coa programación a nivel nacional que xa realizase o Estado en uso das competencias que para tal efecto lle confire a Constitución.

Este é o caso de que por medio dunha simple comunicación administrativa se deixe en mans do Director Xeral de Producción Agraria a disposición ou reserva dos créditos, supeditando o seu libramento á revisión previa por parte das CC.AA. dunha información normalizada na que se conteña a relación de beneficiarios e o obxecto e contía das subvencións aprobadas no trimestre anterior. (Suposto derogado na STC 201/1988, fundamento xurídico 4º).

¹¹ “A autonomía financeira, se ben lles garante ás Comunidades Autónomas a plena disposición dos medios financeiros, non supón

que esa potestade de gasto lles permita ás Comunidades Autónomas financiar ou subvencionar calquera clase de actividades, senón soamente aquelas nas que sexan competentes, pois a potestade de gasto non é un título competencial que permita altera-la orde competencial deseñada pola Constitución e os Estatutos de Autonomía" (Cfr. STC 14/1989, fundamento xurídico 2°).

¹² Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7°. Esta soberanía de gasto estatal non é máis cá traducción ó ámbito financeiro dunha concepción reiterada polo TC a respecto do concepto de autonomía do art. 137 CE. Xa na STC 1/1981 do 2 de febreiro, dicía o Alto Tribunal que resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, a autonomía non é soberanía –e aínda esta ten os seus límites–.

Na mesma liña, a STC 25/1981, do 28 de xullo de 1981, afirma que:

A autonomía recoñecida, entre outros entes, ás Comunidades Autónomas polo art. 137 CE, configúrase como un poder limitado que non é soberanía. A autonomía recoñéceselles ós entes territoriais enumerados naquel artigo para "a xestión dos seus respectivos intereses", o que esixe que se dote a cada ente de "todas as competencias propias e exclusivas que sexan necesarias para satisfaceren o interese respectivo".

¹³ Este recoñecemento ó Estado do poder de, ó abeiro da súa potestade de gasto, asignar fondos dos seus presupostos a calquera actividade lícita, fainos lembrar aquela xurisprudencia do TS dos EUA na que, con base no poder de gasto implícito na cláusula de benestar xeral do art. 1.8° da Constitución ("O Congreso terá a facultade [...] para [...] prover ó benestar xeral dos Estados Unidos"), se lle recoñeceu ó Congreso o poder de asignar fondos federais a calquera fin lícito en calquera parte do territorio e con independencia de se as materias sobre as que recaesen as *grants* federais fosen propias da competencia dos Estados federados. Unha clara exposición do alcance e fundamento deste *spending power* achámola na sentenza do TS que resolve o caso *United States vs. Butler*, do ano 1935. Seguimos a A. Monreal Ferrer (*La nación y los estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, PPU, Barcelona, 1990, páx. 72):

En primeiro lugar, o "poder do Congreso de autorizar gasto de fondos públicos non está limitado polas directas atribucións de poder lexislativo que a Constitución lle confire", de xeito que se entendía que podía atender a outras finalidades distintas das comprendidas na relación de competencias constitucionais do goberno federal.

En segundo lugar, a devandita interpretación remataba coa polémica na doutrina sobre os límites do *spending power*, que se remontaba a Madison e Hamilton; o primeiro vencellábao ó exercicio das competencias especificamente atribuídas e o segundo sostíña que a cláusula confería un poder "separado e distinto" dos enumerados, de xeito que constituía por si mesmo un poder "substantivo"; a preferencia por Hamilton xustificábase en que a posición de Madison era unha tautoloxía, no senso de que no caso de ser a interpretación acaída non habería necesidade ningunha de establecer a cláusula como tal.

E, en terceiro lugar, que malia non estar vencellado ó exercicio dos poderes enumerados non por iso deixaba de estar sometido a límites.

Os paralelismos son evidentes: o poder de gasto susténtase en ámbolos dous casos nunha potestade xenérica (cláusula de benestar xeral para o caso dos EUA; principios rectores, art. 9.3º e 149.1º.1ª CE para o caso español) que permite ás instancias centrais, en función das súas meirandes dispoñibilidades presupostarias, dedicar recursos á subvención de actividades, mesmo en materias propias da competencia dos entes descentrais. As consecuencias da afirmación dun poder financeiro independente do ámbito das competencias materiais concretas leva tamén á negación, alomenos na práctica, da existencia de competencias exclusivas daqueles entes.

Sen embargo, tamén hai diferencias: o fundamento básico do sistema de subvencións federais nos EUA, á parte da devandita cláusula de interese xeral, é a aceptación por parte dos estados das condicións anexas ás axudas, aceptación que exclúe de entrada a posibilidade da extralimitación de competencias por parte da federación. Como sinala o TS dos EUA na sentenza *Massachusetts vs. Mellon* (1923), citada por A. Monreal Ferrer, op. cit., páx. 75:

En última instancia a queixa do Estado demandante sostén que o Congreso usurpou os poderes reservados de varios Estados pola mera promulgación da lei, a pesar de que non se fixera nada nin se fose facer nada sen o seu consentimento; e é evidente que esta cuestión, tal e como é presentada, ten carácter político e non xudicial, e, xa que logo, non é asunto que admita o exercicio do poder xudicial.

Pola contra, un razoamento desta clase é expresamente rexeitado polo TC español:

Poderíase pensar que mal pode o Estado lesiona-la autonomía política e financeira das Comunidades Autónomas, cando estas en modo ningún están obrigadas a acepta-la subvención establecida polos Presupostos Xerais do Estado para accións ou servizos da competencia exclusiva daquelas. De xeito que a Comunidade Autónoma sempre podería evita-la lesión á súa autonomía política ou a invasión de competencias rexeitando a subvención na forma prevista nos Presupostos Xerais do Estado e se en uso da súa autonomía da vontade acepta, prestando o seu consentimento ás condicións e modo da subvención, isto priva de fundamento toda queixa de competencias neste sentido, pois sería como ir en contra dos seus propios actos. *Pero un razoamento semellante sería constitucionalmente inaceptable porque a autonomía e as propias competencias son indispoñibles tanto para o Estado coma para as Comunidades Autónomas* e porque, como se dixo na STC 201/1988, fundamento xurídico 4º, “a autonomía financeira das Comunidades Autónomas recoñecida nos artigos 156.1º da Constitución e 1.1º da LOFCA esixe a plena disposición dos medios financeiros para poder exercer, sen condicionamentos indebidos e en toda a súa extensión, as competencias propias, en especial as que se configuran como exclusivas” (STC 13/1992, fundamento xurídico 7º).

¹⁴ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 6º.

¹⁵ Que na súa configuración actual –como cámaras de representación xeral e non territorial, e á espera, en todo caso, dunha eventual reforma do Senado– non son senón parte do aparato central do Estado, é dicir, dun só dos suxeitos integrantes do *compositum* que é o Estado das autonomías.

¹⁶ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7º. Cómpre advertir que

esa afirmación de desvinculación da orde de competencias non é exacta: se o fose, a contradicción coa doutrina do TC referida á potestade de gasto tanto do Estado coma das CC.AA., sería insalvable. Deste xeito –este sería ó noso xuízo o *iter* do razoamento do Alto Tribunal– cómpre adoptar un apoio de competencias, aínda que sexa feble. Sabendo que se este non se acha nos art. 148 e 149 da CE, acódesese a unha imprecisa lexitimación do Estado para intervir na política social e económica –locución empregada polo acordo 1/1986 que aproba o sistema de financiamento das CC.AA. para o período 1987-1991 e repetida na STC 13/1992–, que non se fundamenta nos preceptos do título VIII, senón nos dereitos sociais/principios rectores da política social e económica do título I, capítulo III da CE. Esta solución, ó noso ver, desde unha interpretación sistemática da CE non é correcta: o chamado que nos art. 39 a 52 da CE se contén ós “poderes públicos” non implica que todos eles poidan intervir á canda ou indistintamente na realización dos obxectivos ós que estes preceptos os emprazan, o que batería frontalmente con principios constitucionais como o de eficacia. A competencia será daquel ente ó que lle corresponda conforme ó reparto de competencias por materias que configure o bloque de constitucionalidade (título VIII da CE e Estatutos de Autonomía) e será tamén este, por tanto, o lexitimado –na medida do alcance das súas competencias– para elaborar e executar unha política propia orientada á satisfacción daqueles obxectivos; correspóndelle en todo caso ó Estado unha función de garantía en virtude do art. 149.1.º da CE.

Pola contra, o TC segue a entender que

As subvencións estatais poden tender a asegura-las condicións básicas de igualdade para a regulación das cales o Estado reserva o artigo 149.1.º da CE, e así o *spending power* estatal ponse ó servizo dunha política de equilibrio social en sectores que o necesiten, en execución de mandatos ou cláusulas constitucionais xenéricas (art. 1.1º ou art. 9.2º da CE) que, aínda que obrigan a tódolos poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quen maior capacidade de gasto ten (Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7º).

¹⁷ Esta asignación de fondos públicos a unhas ou outras finalidades sería

a constatación do señorío do Estado sobre o seu presuposto, esencia mesma do poder financeiro (a capacidade de decisión sobre o emprego dos seus propios recursos) (STC 13/1992, fundamento xurídico 7º).

¹⁸ Cfr. de novo a STC 13/1992, fundamento xurídico 7º.

¹⁹ “Técnicas consustanciais ó noso modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas neste e outros sectores entre os órganos centrais do Estado e as Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro do respectivo e indispoñible marco de competencias, métodos flexibles e axeitados de converxencia que diminúan a conflictividade entre aqueles poderes, tódolos cales deben guiarse sempre por unha común lealdade constitucional”.

²⁰ Cómpre reparar na diferenciación que na propia STC 13/1992, fundamento xurídico 6º, establece o Tribunal entre subvencións-dotación e subvencións de fomento. As subvencións-dotación, máis que subvencións en sentido propio serían

meras dotacións presupostarias destinadas a cubri-las necesidades de financiamento dun determinado ente ou servizo público

[...] e constitúen en realidade transferencias presupostarias para asegura-la suficiencia financeira do ente público receptor [...] ou, sinxelamente, unha forma de financiamento do mesmo.

A competencia do Estado para as establecer basearíase no título de Facenda Xeral do art. 149.1º.14ª da CE, cando esa medida conxuntural se refira á relación da Facenda estatal coas Facendas locais. Mais no caso de subvencións-dotación para servicios transferidos ás CC.AA. e que non formen parte do custo ordinario destes, estas subvencións

“corresponden como un recurso propio ás Comunidades Autónomas e o Estado deberá transferilas globalmente para seren integradas nos Presupostos da Facenda autonómica, sen outro condicionamento que o xenérico estrictamente indispensable para asegura-lo destino da subvención afectándoo á finalidade prevista nos Presupostos Xerais do Estado, de modo que se respecte a autonomía financeira das Comunidades Autónomas”. (Este sería o caso das subvencións estatais en materias de competencia exclusiva das CC.AA. sen concorrencia de competencias ningunha co Estado, dexergado na alínea “a” do texto).

Pola súa banda, na terminoloxía do TC, **subvencións de fomento** serían aquelas que se contemplan xa nos presupostos como subvencións a terceiros.

²¹ Vid. infra o epígrafe relativo ás reservas de execución a prol do Estado, no capítulo dedicado á xestión das axudas.

²² Vid. as STC 95/1986 e 152/1988 citadas supra no epígrafe relativo á xestión económica das axudas.

²³ Ibidem.

²⁴ Vid infra o epígrafe relativo á xestión autonómica das axudas.

²⁵ Fóra do feito constatado polo TC de que as normas que compoñen o bloque de constitucionalidade só realizan un impreciso e insuficiente artellamento das relacións financeiras entre a Administración central e as Administracións autonómicas (Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 2º), a CE –e nomeadamente a LOFCA– contén elementos abondos para configurar un modelo de relacións non de arredamento, senón de coordinación entre as Facendas autonómicas –e locais– e a estatal, como ben se pode concluír do exame do art. 156.1º da CE.

²⁶ Argumento que agacha tamén a doutrina de neutralidade de competencias do presuposto, recollida basicamente nas STC 63/1986 e 146/1986. De acordo con esta doutrina as Leis de Presupostos, ó non seren as fontes das obrigas económicas do Estado, non regulan nin predeterminan a forma en que o gasto teña que ser investido, senón que simplemente autoriza a disposición dos fondos e predeterminan o concepto polo que autorizan o seu uso. Deste xeito, as partidas presupostarias non teñen máis función ca de “mera dotación económica para a actuación estatal na materia”, sen predeterminar nin crear, senón simplemente aplicando as competencias que ó Estado lle foran atribuídas e na medida en que o fora, polas normas atributivas de competencias, CE e Estatutos, que son as verdadeiramente habilitantes.

Sen embargo, e sendo esta a doutrina xeral, tamén é só aplicable ó caso máis xeral de impugnación autonómica de partidas presupostarias, cando os criterios de distribución delas se conteñan nun acto distinto e externo ás Leis de Presupostos, ou cando tomando por base esa previsión presupostaria o Estado levase a cabo unha regula-

ción do réxime xurídico das axudas sen respecta-las competencias autonómicas ou ben, no caso de que o Estado na execución das partidas non respectase as competencias de execución das CC.AA. E, por iso, o TC engade –na STC 13/1992, fundamento xurídico 5º– que

esa doutrina non pode ser aplicada de maneira mecánica para nega-la posibilidade (xa apuntada explicitamente nas STC 15/1986, fundamento xurídico 5º, e 88/1987, fundamento xurídico 2º, de que as Comunidades Autónomas impugnen as partidas do estado de gastos das Leis de Presupostos Xerais do Estado cando o que se cuestiona –como agora acontece e era tamén o caso do conflito de competencia resolto na STC 146/1986– é a competencia mesma do Estado para, mediante o exercicio do seu poder financeiro, centralizar en organismos da Administración estatal os fondos destinados a subvencións ou axudas en materias de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas.

Nada ha de opoñerse, pois, en principio, a que as Comunidades Autónomas impugnen as Leis de Presupostos Xerais do Estado, en canto expresión característica do poder de gasto (*spending power*) do Estado, autorizando créditos para subvencións sobre materias ou sectores económicos nos que poida verse afectada a orde constitucional de distribución de competencias ou a mesma autonomía política e financeira das Comunidades Autónomas.

²⁷ Vid infra o epígrafe relativo á materia de asistencia social.

²⁸ Refírese á Lei de Presupostos Xerais do Estado para 1988, obxecto do primeiro dos recursos de inconstitucionalidade acumulados e resolvidos pola STC 13/1992. En todo caso, cabe sinalar que a fundamentación da actora e a contestación do Avogado do Estado coinciden substancialmente en ámbolos dous casos.

²⁹ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 7º.

³⁰ Vid. o fundamento xurídico 17 desta STC 13/1992. Como sinala ó seu remate,

Por todo isto, o alcance dos efectos xerais da declaración de inconstitucionalidade acordada limítase ós futuros exercicios presupostarios posteriores á data de publicación desta sentenza no BOE.

De maneira que a declaración de inconstitucionalidade non supón a anulación dos devanditos preceptos e partidas presupostarias pertencentes a exercicios económicos xa cerrados, nin, por suposto, a das subvencións concedidas ó seu abeiro.

³¹ Así, en materia de asistencia social, e diante da impugnación pola Generalitat de Cataluña dos art. 55 e 45 das Leis de Presupostos para 1988 e 1989 respectivamente, preceptos que con idéntico contido normativo establecían unha contía máxima para as pensións asistenciais así como o límite de idade dos beneficiarios, puido dicir o TC –Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 14º–, que

a inexistencia dun título competencial baseado no “poder de gastar” non lle impide ó Estado o exercicio de toda acción social e económica mediante a vía da subvención, canalizando os seus recursos financeiros ó fomento de programas xerais ou de actuacións singulares, para o que pode estar lexitimado constitucionalmente por virtude doutros títulos de competencias en razón e en función á que ó Estado –xunto ós demais poderes públicos– vén compelido polo art. 9.2º da CE de promoción á igualdade substancial do individuo e dos grupos en que se integra...,

tentando de escudir con este alambicado labor de interpretación constitucional a realidade da falta dun título de competencias específico na materia. (Sobre esta peculiar interpretación do chamado ós poderes públicos dos art. 39 e ss. da CE, reiterará a crítica verquida *supra* neste mesmo capítulo).

³² Cfr. fundamentos xurídicos 11 *in fine* e 2 *in fine* tamén, da STC 13/1992, nomeadamente este no que o Tribunal lembra que

nin o recurso de constitucionalidade, en ausencia de preceptos constitucionais que así o esixan, é a vía axeitada para obte-lo establecemento dun ou outro sistema de financiamento das Facendas territoriais, ou a coordinación da actividade financeira dos distintos entes territoriais entre si (STC 179/1985), nin nos incumbe a nós determinar “cal é o máis axeitado sistema de articulación de competencias estatais e autonómicas”; decisión esta que, “dentro da Constitución, correspóndelles adoptar ós propios poderes públicos responsables diso, tanto do Estado coma das Comunidades Autónomas” (STC 145/1989, fundamento xurídico 6º); a única función deste Tribunal é a de decidir se as concretas disposicións impugnadas invaden ou non o marco do constitucionalmente admisible”.

³³ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 9º *in fine*.

³⁴ En resumo, o sistema establecido por esta norma sería o seguinte:

— O instrumento técnico para a distribución dos fondos serían, en principio, uns criterios obxectivos fixados polos Departamentos Ministeriais respectivos, tras seren oídas as CC.AA., e aprobados polo Goberno.

— A distribución territorial dos fondos terá que se facer en todo caso antes do 15 de marzo do exercicio.

— Os fondos libraranse a prol das CC.AA. por cuartas partes e dentro da primeira quincena natural de cada trimestre. Cando se tratar de prestacións de carácter persoal ou social, faranse efectivas ás CC.AA. por doceavas partes ó comezo de cada mes.

³⁵ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 9º.

³⁶ E nisto coincide a maioría da doutrina constitucionalista –á luz do exposto no Seminario sobre a reforma do Senado e as CC.AA. xa citado *supra*– e é unha competencia inexcusable de toda cámara de representación territorial merecente de tal nome, á luz das experiencias do federalismo europeo –alemán e austríaco, basicamente–, a aprobación polas mesmas das leis de incidencia no réxime dos entes subestatais ós que representan (as chamadas na doutrina federalista alemana “leis federativas”) entre as que, loxicamente, a Lei de Presupostos ocupa un lugar sobranceiro.

³⁷ “Ten razón a Generalitat de Cataluña ó rexeitar que o Estado poida interferir no exercicio das competencias autonómicas mediante convenios-programa ou condicionados, se se trata de competencias plenamente exclusivas das Comunidades Autónomas. A fórmula do Convenio non é, sen embargo, descartable nestes casos, posto que responde a ese principio de cooperación inherente ó Estado das Autonomías e no que se debería afondar. Pero é obvio que non pode servir para que o Estado recupere competencias en sectores de actividade descentralizados por completo, pois como xa se dixo na STC 96/1986, fundamento xurídico 3º, “é evidente que, con base neste deber de recíproco apoio e mutua lealdade (que é o deber xeral de cooperación ó que están sometidos o Estado e as Comunidades Autó-

nomas), non poden resultar ampliadas as competencias do Estado, nin é posible polo mesmo limitar ou condiciona-lo exercicio das competencias autonómicas [...] á celebración ou cumprimento de Convenio ningún entre as dúas administracións territoriais". Nin tampouco non é admisible, como se dixo na STC 95/1986, fundamento xurídico 5º, que mercé ó dito Convenio, a Comunidade Autónoma "puidese renunciar a unhas competencias que son indispoñibles por imperativo constitucional e estatutario". Nestes casos, o Convenio só pode servir para facilita-la posta á disposición das Comunidades Autónomas dos fondos destinados a subvencións, se nos Presupostos Xerais do Estado se determina xenericamente o seu destino. Pero non podería nin sequera condicionarse esa transferencia de fondos á sinatura dun Convenio, pois, en todo caso, o Estado ten a obriga de distribuí-las subvencións entre as Comunidades Autónomas "durante o exercicio presupostario, coa maior antelación posible", segundo se dixo" (Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 10º).

³⁸ Cfr. STC 13/1992, fundamento xurídico 10º.

³⁹ Cfr. STC 79/1992, fundamento xurídico 1º.

⁴⁰ Cfr. sentenza cit., fundamento xurídico 1º *in fine*.

⁴¹ Un resumo desta doutrina na STC 13/1992 do 6 de febreiro, fundamento xurídico 4º.

⁴² Cfr. fundamento xurídico 2º *in fine*.

⁴³ Cfr. STC 79/1992, fundamento xurídico 4º.

⁴⁴ E tendo en conta que o propio TC non desbota a posibilidade de acadar este obxectivo por outras vías, pois

Non lle corresponde a este Tribunal [...] deseñar cal é a fórmula precisa preferible para a articulación das competencias do Estado e das Comunidades Autónomas en casos en que, como aquí se trata, están abocados a unha necesaria colaboración (Cfr. fundamento xurídico 4º).

⁴⁵ O reparto dos fondos, segundo o TC, podería prexudica-la eficacia plena da medida, que consistiría na máxima utilización potencial do importe total dos recursos comunitarios asignados ó Reino de España para cada tipo de axuda. Ou ben podería resentirse a igualdade entre os posibles beneficiarios das axudas, que poderían acceder ou non a elas, en igualdade de condicións, dependendo do número de solicitudes formuladas na súa respectiva Comunidade Autónoma (STC 79/1992, fundamento xurídico 4º).

⁴⁶ Cfr. fundamento xurídico 5º *in fine*.

Jaime
Cabeza
Pereiro

Seminario sobre relacións laborais colectivas na función pública

Bolseiro do
MEC

Os pasados días 4 e 5 de maio de 1992, e cunha nutrida asistencia de empregados públicos, discorreu nas instalacións da EGAP un *Seminario sobre relacións laborais colectivas na función pública*, no que se presentaron catro relatorios referidos á negociación colectiva. Os relatores, nas súas respectivas intervencións, analizaron as cuestións máis conflictivas e de máis actualidade xurdidas ó abeiro da entrada en vigor das leis 9/1987 e 7/1990, así como da práctica negociadora na administración comunitaria galega.

A primeira intervención correspondeu ó prof. **MARTÍNEZ GIRÓN**, catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade da Coruña, que abordou o tema da "Negociación colectiva na función pública de Galicia". Entendendo que a fixación das bases do réxime estatutario dos funcionarios é competencia exclusiva do Estado, actualizada no caso da negociación colectiva no capítulo III da Lei 9/1987, do 12 de xuño, sobre órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ó servicio das Administracións Públicas, profundamente

reformado pola Lei 7/1990, do 20 de xullo, o obxecto de estudo do relatorio non é senón dos pactos estipulados entre a Administración autonómica galega e as organizacións sindicais representativas dos seus funcionarios. Dunha análise dos asinados, o relator concluíu que a negociación colectiva ten tres trazos fundamentais: a) o feito de tratarse dun fenómeno recente, b) marxinal na súa orixe, e c) relativamente consolidado.

a) A característica de *fenómeno recente* que posúe a negociación colectiva da función pública autonómica galega débese a que non é antes de 1988 cando se obtén o primeiro acordo entre a Administración e os seus empregados públicos, asinado polo daquela Conselleiro da Presidencia e Administración Pública, Sr. González Mariñas, e as centrais sindicais UXT, CC.OO., CSIF, CXTG e INTG, no 7 de setembro de 1988. Amais de recente, é un fenómeno serodio, pois noutras administracións autonómicas –caso do País Vasco–, os primeiros pactos datan de moito antes. Foi a promulgación de diversas leis estatais e comunitarias no período entre 1985 e 1988 o desencadeante da súa aparición, en concreto as leis 4/1988, do 26 de maio, da Función Pública de Galicia, a 9/1987, xa citada, ou a 11/1985 (orgánica) de liberdade sindical, do 2 de agosto.

b) A negociación colectiva referida é *marxinal na súa orixe*, en primeiro lugar, polo feito de se tratar dun principio dun feito que sucedía á marxe da lexislación reguladora da negociación colectiva dos funcionarios. Neste sentido, v.gr., o Acordo do 7 de setembro de 1988 endexamais foi publicado no DOG. Por outra banda, tamén se reflicte esta marxinalidade no seu contido, como se pon de manifesto no segundo gran acordo, o “Acordo sobre materias da función pública” –asinado en Santiago o 19 de xuño de 1990 entre a Xunta e as centrais sindicais UXT, CC.OO., CXTG e INTG, aínda vivente– que excedía o permitido pola Lei 9/1987 na súa redacción orixinaria en temas como permiti-la negociación de incrementos retributivos, regula-lo deber de negociar da Xunta cos sindicatos e mitiga-la imposición unilateral das condicións de traballo pola Administración nos casos de desacordo ó incorpora-la posibilidade de nomear un mediador. Sen embargo, esta marxinalidade da lei non é un fenómeno estraño, xa que na ne-

gociación colectiva laboral existiu sempre xunto coa “legal”, e tamén na dos funcionarios, como sucedía, v.gr., con calquera negociación anterior á entrada en vigor da Lei 30/1984, de Medidas de Reforma da Función Pública. Esta característica de acordos “á marxe da lei” non quere dicir que sexan *contra legem*, pois son perfectamente conformes a dereito, como o proba o feito do seu alto grao de eficacia. Neste sentido, o terceiro gran acordo, asinado en Santiago o 20 de outubro de 1990 entre a Administración Autonómica e as centrais sindicais UXT, CC.OO., CXTG e CSIF, tamén á marxe da lei entre outros datos por non ser publicado no DOG, vén sendo escrupulosamente cumprido pola Xunta de Galicia. Por maior abastanza, este terceiro acordo contén unha cláusula rescisoria por parte da Administración no caso de incumprimento sindical do pactado.

c) A *relativa consolidación* é a terceira nota, a xuízo do relator, caracterizadora da negociación colectiva na función pública da Xunta de Galicia. Isto é predicable tanto desde un punto de vista fáctico, polo feito de que da proliferación das negociacións vai xermolando un costume negociador, como desde un punto de vista xurídico, xa que é de destacar unha aproximación dos acordos ós preceptos legais. Exemplo desta tendencia é o acordo marco do 19 de xullo de 1990, que regula “o exercicio ó dereito á negociación colectiva do persoal ó servizo da Xunta de Galicia”, dunha legalidade inobxectable. Este proceso de axuste á legalidade prodúcese tanto a nivel da Mesa Xeral de Negociación –do cal é exemplo a resolución da Consellería de Traballo e Servizos Sociais do 7 de maio de 1991, pola que se ordena a publicación no DOG do acordo do 21 de marzo do mesmo ano– coma nas Mesas Sectoriais –caso da resolución da Consellería de Sanidade do 19 de decembro de 1991, de publicidade do acordo do 11 de novembro entre a Mesa Sectorial de Sanidade entre a Administración Autonómica e as centrais CC.OO. e Confederación Estatal de Sindicatos Médicos–. En calquera caso, só se pode falar dunha consolidación relativa, como o reflicte o feito de que non estea claro se a negociación colectiva na función pública autonómica é de tipo estático, é dicir, de nidia separación entre un momento negociador e outro de administración do negociado, ou dinámico, no que

os momentos de negociación e administración se solapan e confunden. Afirmou Martínez Girón que, en suma, o modelo definitivo vai depender fundamentalmente da vontade dos sindicatos.

A parte final da intervención referiuse ás *perspectivas de futuro*, o cal está directamente condicionado á recente constitución das mesas negociadoras xeral e sectoriais, feito ó que alude unha resolución da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 11 de marzo de 1992. En canto ós temas posibles de negociación, cómpre citar, no que se refire á Mesa Xeral, tres fundamentais: 1) a renegociación do Acordo do 7 de setembro de 1988, pois a súa alínea VII afirmaba que “o presente acordo manterá a súa vixencia ata que remate o mandato das actuais xuntas de persoal”, condición que xa se cumpriu, como proba a resolución da Xunta Electoral Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia de 11 de xaneiro de 1991, que acordou publica-los resultados definitivos das eleccións a órganos de representación do persoal funcionario, docente non universitario, sanitarios locais e persoal das universidades da Comunidade Autónoma de Galicia; 2) a negociación dun acordo similar ó estatal do 16 de novembro de 1991 entre a Administración do Estado e as centrais sindicais UGT, CC.OO., CSIF e ELA-STV, co obxecto de moderniza-la Administración e mellora-las condicións de traballo, o cal é predicible non só polo carácter mimético que ás veces presenta a negociación colectiva funcionarial galega respecto da do Estado, senón tamén polo feito de que se exclúe do devandito acordo estatal a Convergencia Intersindical Galega, por máis que resultaba notorio cando se negociaba que ela era máis representativa tanto para traballadores coma para funcionarios no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia. Incluso as razóns de imaxe da Administración galega perante os seus administrados poden favorecer-la estipulación dun acordo de modernización. Por último, e 3), un terceiro tema de previsible negociación é o dos servizos mínimos no caso de folga, materia de certa litixiosidade na nosa Comunidade, o que xa levou á declaración de nulidade dalgún decreto, caso do 323/1988, do 9 de decembro, sobre normas para asegura-lo mantemento dos servizos esenciais da Comunidade Autónoma galega durante a

folga xeral convocada para o 14 de decembro de 1988, por non apareceren debidamente motivados os servicios mínimos que se fixaban. En canto á Orde da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 30 de marzo de 1992, para garanti-los servicios mínimos durante a folga xeral convocada en Galicia para o día 2 de abril de 1992, se ben motiva correctamente os servicios que establece, non foi dictada mediando acordo cos sindicatos. En definitiva, rematou o relator, o anuncio de novas convocatorias de folgas xerais para este mesmo ano aconsella a negociación desta materia.

O segundo relator, o prof. **BARREIRO GONZÁLEZ**, catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade de León, abordou o tema da “Frustración da negociación colectiva dos empregados públicos”. Pode producirse a frustración por mero desacordo entre as partes respecto dos pactos e acordos que se tentan concluír, e no caso dos acordos, debido á esixencia para a súa validez e eficacia da aprobación expresa e formal dos órganos superiores, por desaprobación expresa e formal. En calquera dos dous supostos, así como no período de cumprimento dos pactos e acordos acadados, pódese producir unha situación de conflito colectivo. Polo cal, cómpre estudia-los *remedios* que prevé a Lei ante situacións desta natureza.

Neste sentido, e como primeiro instrumento, cómpre ter en conta o Convenio nº 151 da OIT, de 1978 –ratificado por España en 1984– sobre a protección do dereito de sindicación e os procedementos para determina-las condicións de emprego na Administración Pública. No seu art. 8, para a solución dos conflitos que xurdan na determinación das condicións de traballo dos funcionarios, contempla “procedementos independentes e imparciais, tales como a mediación, a conciliación e a arbitraje, establecidos de xeito que inspiren a confianza dos interesados”. Pola súa banda, o art. 38 da Lei 9/1987 contempla a mediación voluntaria “de mutuo acordo”, que “se efectuará conforme ó procedemento que regulamentariamente se determine –aínda sen regulamentar– cando non sexa posible chegar a acordo na negociación –tamén no caso de que o acordo non se aprobe polo órgano superior– ou xurdan conflitos no

cumprimento dos acordos ou pactos". En definitiva, o remedio mediatorio establécese tanto para os conflitos económicos ou de intereses como xurídicos. A proposta ou propostas do mediador faranse públicas de inmediato, así como, se é o caso, a oposición das partes. No caso de aceptación das partes, o acordo alcanzado terá a mesma validez cós pactos e acordos, é dicir, no caso dos acordos será necesaria a aprobación do órgano superior. Sen prexuízo do dito, hai que ter en conta que os arts. 3.2.b da Lei 30/1984 e 37.2 da Lei 7/1990 facultan a Administración, no caso de frustración da negociación colectiva, para establece-las condicións de traballo e emprego dos funcionarios públicos.

A seguir, referiuse o relator ó *dereito de folga* na función pública, ó seu recoñecemento e réxime xurídico, partindo da base de que a folga non se contemplou entre o feixe de dereitos dos funcionarios. Neste sentido, hai un debate doutrinal sobre se a Constitución o recoñece ou non. Polo que respecta ós textos internacionais, estes contéplano en xeral, se ben con limitacións. No dereito interno, a disposición adicional cuarta do Real Decreto-Lei 17/1977, do 4 de marzo, sobre relacións de traballo, deu nova redacción ó art. 222 do Código Penal: "serán considerados como reos de sedición: 1º Os funcionarios públicos, encargados da prestación de todo xénero de servicios públicos ou de recoñecida e inaprazable necesidade que, suspendendo a súa actividade, ocasionen transtornos ós mesmos, ou, de calquera xeito, alteren a súa regularidade". A STC 11/1981, do 8 de abril, facendo referencia á citada cláusula, esixiu, para que se puidese considerar un dolo específico, "a vontade de subvertir a seguridade do Estado". Por isto, "o eventual dereito de folga dos funcionarios públicos non está regulado –e, por conseguinte, tampouco prohibido– polo Real Decreto-Lei 17/1977", concluíu a sentenza. A lexislación ordinaria contéplao en ocasións, pero sen suficiente concreción. Neste sentido, a Lei 30/1984, no seu art. 31.1 establece sobre réxime disciplinario que "se considerarán como faltas moi graves [...] j) a realización de actos encamiñados a coartalo libre exercicio do dereito de folga [...], k) a participación en folgas, ós que a teñen expresamente prohibida pola Lei [...], l) o incumprimento da obriga de atende-los servicios esenciais en caso de fol-

ga [...]. Os mesmos supostos repítense no Real Decreto 33/1986, do 10 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración do Estado. A mesma Lei 30/1984, na súa disposición adicional décimo segunda, expresa que "os funcionarios que exerciten o dereito de folga non adquirirán o dereito a percibir nin percibirán as retribucións correspondentes ó tempo en que permanecesen nesa situación, sen que a deducción de haberes que se efectúe teña, en ningún caso, carácter de sanción disciplinaria nin afecte ó réxime respectivo das súas prestacións sociais". Prodúcese así o primeiro recoñecemento legal da folga na función pública, aínda que xa antes o recoñecese a xurisprudencia do Tribunal Supremo. Máis tarde, a STC 99/1987, do 11 de xuño, expresou que non era inconstitucional que por lei ordinaria se regulase a retención de haberes. Pola súa vez, a Lei Orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial, no seu art. 470.2, recoñécelle o dereito de folga ó persoal ó servizo da Administración de Xustiza, é dicir, ós secretarios xudiciais, médicos forenses, oficiais, auxiliares e axentes xudiciais, ademais dos membros dos corpos que por lei se poidan crear para o auxilio e colaboración de xuíces e tribunais, e sempre garantindo o mantemento dos servizos esenciais da Administración de Xustiza. Tamén a Lei Orgánica 11/1985, de Liberdade Sindical, no seu art. 2.2.d contempla a folga dos funcionarios como manifestación do exercicio da súa liberdade sindical. Asemade, tamén a lei prohíbe a folga a determinados funcionarios, nos ámbitos policial, militar e xudicial. É o caso, v.gr., do art. 6.8 da Lei Orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de Forzas e Corpos de Seguridade, ou do art. 470.2 da Lei Orgánica do Poder Xudicial, que exclúe os xuíces do elenco de funcionarios de xustiza que gozan do dereito.

Pero, en xeral, o dereito de folga dos funcionarios públicos está falto de regulación. Como supletoria, e na medida do posible, véñse utilizando a normativa laboral para este efecto, concretamente o Real Decreto-Lei 17/1977, aínda que hai dificultades. Por exemplo, se ben os funcionarios directamente e tamén os sindicatos poden acorda-la declaración de folga, é moi dubidoso que poidan facelo os órganos de representación contemplados no capítulo II da Lei 9/1987, é dicir, os Delegados e

Xuntas de Persoal, xa que, conforme á Lei 7/1990, son os sindicatos e non estes órganos de representación os lexitimados para negociaren colectivamente. En canto á comunicación do acordo de folga, non está moi claro se se lle debe facer en xeral á Administración que vai quedar afectada ou ben ós departamentos ou centros concretos, se ben non á Autoridade Laboral. O preaviso, en canto a folga de funcionarios supón sempre a dun servizo público, deberase axustar ó art. 4 do Real Decreto-Lei 17/1977, isto é, con dez días de antelación, e coa publicidade necesaria para os usuarios do servizo concreto. Polo que respecta ós servizos mínimos, hai que entender que non tódolos servizos prestados polos funcionarios son esenciais, a pesar da interpretación extensiva que fai o art. 10 do Real Decreto-Lei. A terminación da folga por acordo entre as partes –art. 8.2, inciso último: “o pacto que poña fin á folga terá a mesma eficacia que o acordado en convenio colectivo”– hai que matizalo tamén no sentido de que, no caso dos acordos, o pacto terá que ser aprobado polo órgano superior. Cabe, o mesmo que nas folgas laborais, unha arbitrase obrigatoria pola duración do conflito, as posicións das partes ou o prexuízo grave da economía nacional, aínda que tales circunstancias haberán de ser apreciadas dun xeito diferente, sendo posible establece-la arbitrase obrigatoria tamén no caso de non mediar prexuízo grave para a economía nacional. En canto ós efectos da folga, cabe, como xa se dixo, retención de haberes conforme á disposición adicional décimo segunda da Lei 30/1984, se ben é dubidoso que esta dedución inclúa tamén a parte proporcional das pagas extraordinarias. O que non cabe é suspensión da obrigaón de cotización por parte do funcionario e da Administración, pois a retención de haberes –tamén conforme á disposición adicional décimo segunda da Lei 30/1984– non afectará “ó réxime respectivo das súas prestacións sociais”.

Rematou o prof. Barreiro González facendo un xuízo crítico do tema obxecto do seu relatorio, no sentido de que sería necesaria unha regulación propia para os funcionarios públicos que non requirise o acollemento á normativa laboral, pois a función pública e o estatuto laboral son dous réximes diferentes con dereitos e deberes tamén diversos.

Correspondeulle a terceira intervención do seminario ó prof. **GÁRATE CASTRO**, profesor titular de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade de Santiago de Compostela, que abordou o tema "Os suxeitos da negociación colectiva de empregados públicos". Introduciu o seu relatorio a partir do recoñecemento da sindicación para os funcionarios pola Constitución, o que leva consigo o dereito a participaren na determinación das condicións de traballo e, por tanto, á negociación colectiva dos sindicatos que os agrupen, o cal tamén vén corroborado na LOLS, que atribúe este dereito ás organizacións sindicais en xeral, sen excepcións. Esta circunscribe ós sindicatos máis representativos e abondo representativos a participación na determinación das condicións de traballo nas Administracións públicas a través dos oportunos procedementos de consulta ou negociación, e ás súas seccións sindicais o dereito á negociación colectiva.

Así pois, a primeira característica do modelo español de negociación colectiva na función pública é a *sindicalización* dos suxeitos con capacidade negocial ou de consulta, con exclusión dos representantes unitarios, regulados no capítulo II da Lei 9/1987 (delegados e xuntas de persoal). Isto xustifícase, segundo a opinión de Gárate Castro, no asentamento da negociación dos funcionarios no dereito á liberdade sindical do art. 28.1 da Constitución.

Un trazo que caracteriza a concertación colectiva no eido da función pública consiste nunha *selección* de organizacións sindicais que poidan ser parte nos acordos, pactos ou consultas celebradas, en función da súa representatividade, que se mide polo número de representantes unitarios elixidos entre as candidaturas presentadas; deste xeito, só os sindicatos máis representativos a nivel estatal ou de Comunidade Autónoma e máis abondo representativos terán presenza nas mesas de negociación, entendéndose que no cómputo da maior representatividade haberá que ter en conta os resultados acadados no ámbito laboral e funcionarial, en tanto que para a abonda representatividade só se terán en conta os do ámbito funcionarial. Por tanto, pódese produci-lo paradoxo de que sindicatos con escasa ou nula presenza nun determinado ámbito estean presentes na nego-

ciación no mesmo, pola circunstancia de seren máis representativos en función dos sufraxios acadados entre os empregados suxeitos ó dereito laboral, ou mesmo por posuíren maior representatividade polo viero da irradiación. Así mesmo, é extremadamente difícil, dado o feito de que o número de representantes que se deben elixir na función pública é moi inferior ó do sector privado, que un sindicato que agrupe exclusivamente empregados públicos adquira a condición de máis representativo. En definitiva, o sistema establecido legalmente favorece as organizacións sindicais de carácter xeral, con actividade preferente no sector laboral, e, en definitiva, va, o proceso de concentración sindical.

Outro trazo atinxente á sindicalización dos suxeitos negociadores vén dado pola lexitimación para negociaren das *seccións sindicais*. A Lei de Organos de Representación non se refire a elas en absoluto, á diferencia do que sucede na negociación colectiva laboral, *ex.* art. 87 do Estatuto dos Traballadores. Isto débese á predeterminación legal das unidades de negociación no sector público, que son amplas e ríxidas, salvante a posibilidade de constituír mesas sectoriais específicas. Así, dificultáanse as posibilidades de exercicio da función negociadora por parte das seccións sindicais. Ende ben, isto non quere dicir que estas en ningún caso estean lexitimadas para negociaren ou seren consultadas, pois o art. 8.2.b da LOLS establece este dereito das seccións.

O art. 30.2 da Lei de Organos de Representación (que ten a cualidade de norma básica) non deixa dúbidas, a xuízo do relator, sobre a lexitimación das organizacións sindicais máis representativas a nivel estatal ou de comunidade autónoma ou dos entes sindicais federados ou confederados a elas (irradiación) para interviren en calquera mesa de negociación que se poida constituír, sexa xeral ou sectorial. Pero, ademais, os máis representativos a nivel de comunidade autónoma gozan dunha posición exorbitante do previsto na LOLS, pois mentres esta lles recoñece capacidade representativa para exerceren no ámbito específico da comunidade autónoma, a Lei de Organos de Representación outórgalle-lo dereito a estaren presentes nas mesas de negociación da Administración do Estado.

Tamén terán dereito a participaren na mesa xeral da

Administración do Estado as organizacións sindicais e os entes sindicais federados ou confederados a elas que conseguisen, cando menos, un dez por cento dos delegados ou membros das xuntas de persoal no ámbito estatal. Eses mesmos suxeitos terán dereito, así mesmo, a participaren nas mesas sectoriais, con idependencia dos resultados acadados no eido das mesmas, ademais, por suposto, dos que acrediten un dez por cento dos representantes unitarios no mesmo ámbito sectorial.

Hai que ter en conta, dixo o relator, que a norma da Lei de Organos de Representación dedicada a regula-la composición das mesas xeral e sectoriais do Estado (art. 31.2) non ten condición de básica, polo que a composición das mesas autonómicas e da Administración Local se rexerá polo disposto na LOLS e nas normas da LOR que si teñan a condición de básicas. Estas últimas poderán estende-la lexitimación recollida na primeira, pero non restrinxila. Así, nas mesas das CC.AA. ou das entidades locais poderán estar presentes os sindicatos máis representativos e os que acadasen unha audiencia do dez por cento no ámbito de que se trate, pero non os que a acreditasen noutra administración nin noutro sector ou na mesa xeral da mesma administración.

Non se refire a LOR á representatividade necesaria entre o conxunto dos sindicatos presentes nunha mesa para a válida constitución desta, o que fai pensar se se pode aplicar analoxicamente a norma laboral que esixe que os sindicatos presentes reúnan a maioría absoluta dos representantes unitarios da unidade de negociación; nin tampouco a maioría esixida para a válida adopción de acordos, de xeito que non parece se-la absoluta. Si se regula, en cambio, a partir da Lei 7/1990, a incoación do proceso e a determinación das materias obxecto de negociación. A incoación régúlase, segundo Gárate, dun xeito desafortunado, pois posterga os sindicatos abondo representativos da posibilidade de iniciaren o proceso negociador.

Polo que atinxe á Administración, hai que diferenciar-lo órgano que pode ser parte da consulta ou negociación do seu representante nas mesmas. Tratándose da negociación, lexitímase o Goberno e mailos consellos de goberno das CC.AA. a determina-las instrucións ós seus representantes. Pode ser parte a Administración do

Estado, o ministro para as Administracións Públicas, o ministro do departamento ó que estean adscritos os afectados polo convenio que se vai negociar, e, seguindo o esquema, os seus homólogos nas CC.AA. e nas entidades locais. O convenio debe, en calquera caso, expresar as partes negociadoras, o que non sempre se fai con precisión nin corrección.

O último relator, o prof. **GARCÍA MURCIA**, catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade de Oviedo, dedicou a súa intervención ó “obxecto da negociación colectiva”. Comezou a súa intervención cunha serie de precisións terminolóxicas, distinguindo entre “funcionario” (persoa que presta servicios na Administración en réxime estatutario), “empregado público” (termo que tamén comprende o resto do persoal que presta servicios á Administración Pública, pero que implica unha certa cualificación) e “persoal ó servicio da Administración Pública” (tódolos que presten servicios, ben en réxime administrativo, ben en réxime laboral). Nas Leis 9/1987 e 7/1990, a expresión “empregado público” alude, segundo o relator, só ós funcionarios.

Referíndose brevemente á evolución normativa, expresou García Murcia que a negociación colectiva atravesou unha fase de falla de normas, pero nela celebrábanse acordos informais. Sen prexuízo de disposicións variadas, como a Lei de Medidas de Reforma da Función Pública, foi a Lei 9/1987, do 12 de xuño, a que superou este baleiro legal. Nesta lei efectúase unha triple distinción de vías para participar na determinación das condicións de traballo: 1) negociación colectiva, 2) consulta e 3) participación institucional. No eixo desta trilogía destaca o papel da consulta, non polo número de materias ás que afecta nin pola seu carácter decisorio, senón como instrumento de paliar as deficiencias da negociación colectiva. Noutra orde de cousas, distínguese tamén entre acordos e pactos. Por último, hai materias excluídas da negociación e tamén da consulta.

Posteriormente á Lei 9/1987, celébrase o Pacto do 6 de abril de 1990 entre a Administración do Estado, UGT e CC.OO. co obxectivo de impulsar a negociación colectiva e preparar un novo marco legal dadas as insufi-

ciencias do daquela vixente. O pacto ofrece un amplo feixe de materias obxecto de negociación e contén tamén diversas cláusulas sobre procedemento de negociación, como o feito de esixir da Administración a subministración de información ós sindicatos negociadores.

Como resultado deste pacto, promúlgase a Lei 7/1990, de reforma da 9/1987, na que se fala de "negociación colectiva" e se elimina a expresión "participación na determinación das condicións de traballo". Hai, como resultado do pacto, unha considerable ampliación das materias obxecto de negociación.

Contra a fin de 1991, en novembro, celébrase outro pacto, de ánimo omnicompreensivo, e no que se recolle o impulso da Lei 7/1990. Contén este pacto un propósito adicional, como é mellora-la prestación de servicios públicos ós cidadáns por medio da negociación colectiva. O catálogo de materias do pacto de 1991 é moi extenso, e pode ser dividido en tres grandes grupos: 1) regras sobre a organización e funcionamento da Administración, 2) regras sobre as condicións de traballo propiamente ditas, e 3) regras sobre a estrutura da negociación colectiva e o procedemento de negociación. É de salientar así mesmo unha alínea de criterios inspiradores da negociación funcional, que recolle moitos dos que, a xuízo da doutrina, deberían ser incluídos naquela, sinaladamente o de boa fe e o de mellora da eficacia dos servicios públicos.

Referiuse a continuación o relator ás *vías de participación* na determinación nas condicións de traballo. A primeira, a negociación colectiva, foi deica agora unha vía de contornos limitados e restrinxidos, sobre todo en materia económica: a Lei 9/1987 só permitía negociar, en relación con ela, a aplicación de retribucións. Progresivamente vanse ampliando os seus contornos, sobre todo a partir do Pacto do 6 de abril de 1990 e da Lei 7/1990. En canto á consulta, non se dirixe á consecución de acordos ou pactos. Debúllase na Lei 9/1987 como un procedemento alternativo da negociación colectiva, para supli-las súas insuficiencias. Coa extensión do ámbito da negociación, a consulta vai progresivamente decaendo. A participación institucional supón un mero contraste de pareceres, pero sen chegar á negociación mesma. Implica certa participación na empresa, neste

caso, na Administración Pública. Por último, hai unha cuarta vía de participación, aínda que implícita, non explicitada na lei: intervención nos procesos legislativos, xurdindo deste xeito o fenómeno das leis pactadas. Supón unha certa peculiaridade: perséguese non o asinamento dun pacto ou acordo, senón a presentación dun proxecto de lei por parte do Goberno.

Pasando á *tipoloxía dos acordos*, é de suliña-la ausencia da expresión “negociación colectiva” ou “convenio colectivo” por unha especie de tabú ou reserva do lexislador, sendo utilizadas no seu lugar as expresións “acordos” e “pactos”. A lei non ofrece criterios para diferenciarlos acordos dos pactos. Intuitivamente, distínguese pola materia, pero máis polo seu rango ou transcendencia: os acordos teñen un ámbito material moi limitado, céntranse sobre materias competencia do Goberno, dos consellos das CC.AA., ou dos plenos das corporacións locais. En canto ó Goberno, estas materias veñen recollidas na LMRFP. Os pactos dependen, para a súa validez, dun acto adicional, como é a aprobación expresa e formal por parte do órgano correspondente, o cal non quere dicir, como noutros ordenamentos estranxeiros, que a súa validez dependa dunha transposición a unha norma regulamentaria.

Pasando ó *posible contido dos acordos e pactos*, é de destacar unha progresiva ampliación das materias negociables. A relación das mesmas ten aparencia de exhaustiva, pero os seus contornos son imprecisos e flexibles. Trátase dunha relación ampla, pero moi reiterativa e con escaso rigor, o que a fai difícil de entender e interpretar, e, en definitiva, provoca certo confusionismo. Pódense facer varias clasificacións das materias negociables, unha das cales pode se-la seguinte:

1. Materias económicas: contén o catálogo diversas precisións: a) determinación das retribucións (probablemente referencia á estrutura e contía inicial das mesmas). Neste tema, a Lei 30/1984 MRFP é moi detallada e o xogo da negociación, consecuentemente, ten que ser limitado; b) incremento das retribucións. Tamén aquí xoga moito o marco legislativo, esencialmente as leis presupostarias, pero a negociación colectiva neste caso pode actuar como un *prius*, anteriormente ós incrementos legislativos; c) aplicación das retribucións, é dicir, posta

en práctica das mesmas; d) en xeral materias de índole económica, e e) en xeral, toda materia que afecte ás retribucións e á regulación da que se esixa norma de rango de lei. Estas dúas mencións son as máis xenéricas e, por tanto, as máis difíciles de comprender.

2. Conformación e organización do cadro de persoal: este grupo inclúe novidades menores có anterior na Lei 7/1990, de xeito que gran parte do seu contido figuraba xa na Lei 9/1987. Inclúe: a) clasificación de postos de traballo; neste tema, o Pacto de novembro de 1991 contén compromisos adicionais; b) sistemas de ingreso, provisión e promoción profesional; c) preparación e deseño da oferta periódica de emprego; d) determinación dos programas e fondos para promoción, formación e perfeccionamento; e e) en xeral, toda materia que afecte ó acceso á función pública e á carreira administrativa e a regulación da cal esixa norma con rango de lei. A estas materias tamén se refire o Pacto do 1991, e ademais engade outros temas non incluídos na Lei: emprego de persoal eventual ou interino, meirandes compromisos de subministración de información por parte da Administración Pública, promoción de medidas de formación profesional, etc. Por último, tamén nestes temas ten unha sinalada incidencia a LMRFP.

3. Condicións de traballo: as referencias nesta área son indirectas e xenéricas, imprecisas as máis das veces: a) medidas sobre saúde laboral; sobre este tema, tamén aludido no Pacto do 91, estase a preparar un proxecto de lei; b) en xeral, toda materia que afecte á prestación de servizos; c) en xeral, toda materia que afecte ás condicións de traballo, e d) en xeral, toda materia que afecte ás condicións de traballo e a regulación da cal esixa norma con rango de lei. Non hai, contrariamente, disposicións atinxentes directamente á xornada e tempo de traballo. O Pacto do 91 recolle unha ampla alínea sobre xornada e tempo de traballo.

4. Materia sindical: sobre este tema, a LOLS inflúe decisivamente. Hai na LOR unha referencia particular, cal é propostas sobre dereitos sindicais e de participación, e outra xenérica, materia sindical en xeral. A particular non parece referirse á negociación, senón a "propostas", que poden ou non ser aceptadas pola Administración. Pero interpretado este inciso desde unha perspectiva sis-

temática, hai que concluír que tamén é unha referencia á negociación. O Pacto do 91 contén, pola súa vez, unha referencia concreta a esta materia: aplicación da Lei 2/1991, sobre dereitos de información dos representantes dos traballadores en materia de contratación, ó ámbito da función pública.

5. Protección social: incorpóranse con esta alínea grandes posibilidades de negociación, máis ca no eido laboral: a) determinación de prestacións e pensións de clases pasivas; neste caso, a alusión é á negociación directa, non á preparación de normas, aínda que hai que ter en conta as normas legais, limitadoras desta competencia negocial; b) mellora das condicións de vida dos xubilados; e c) en xeral, materia asistencial. O Pacto do 91 refírese, nesta orde de ideas, á axuda familiar.

6. Materia colectiva: non se fan referencias específicas, pero si unha xenérica e unha particular: a) en xeral, ámbito de relacións entre funcionarios públicos e as súas organizacións sindicais coa Administración; esta referencia xenérica permitiría negociar, por exemplo, sobre a estrutura e procedemento da negociación e tamén sobre o deber de paz; o Pacto do 91 reafirma esta posibilidade; e b) en particular, comisións de seguimento dos acordos. Trátase da translación da denominada “comisión paritaria” dos convenios colectivos laborais ó ámbito da Administración.

7. Cláusulas de encadramento: a) partes intervinientes, que asinan o acordo ou pacto; b) ámbito persoal, funcional e territorial; e c) prazo de vixencia. Son esixencias de todo convenio, pero non aportan contidos novos e específicos.

Rematou o prof. García Murcia a súa intervención aludindo xenericamente ós *límites* da negociación colectiva, referíndose á lei, á reserva de lei do art. 103.3 da Constitución en materia de estatuto da función pública, e finalmente, ás materias sobre as que non é obrigatoria a negociación e quedan á marxe do proceso de negociación, concretamente as potestades de organización da Administración, os procedementos administrativos e mailo exercicio dos dereitos dos cidadáns ante os funcionarios públicos. 

Carlos I.
Aymerich
Cano

Bolseiro do
MEC

Xornadas de Estudio sobre Administración Única

Os días vinte catro e vinte cinco de setembro de 1992 celebráronse na Escola Galega de Administración Unica as "Xornadas de Estudio sobre a Administración Unica", coa participación de expertos galegos e estranxeiros. Resúmense a continuación as intervencións máis salientables de todos eles.

A conferencia inaugural foi pronunciada por **MANUEL FRAGA IRIBARNE**, Presidente da Xunta de Galicia e responsable da proposta que deu nome ás Xornadas. Na súa intervención subliñou especialmente, desde a constatación da continua evolución das institucións os seguintes puntos de partida da proposta de Administración Unica: 1. A crenza na constante transformación das institucións políticas e administrativas. 2. A crenza no proxecto nacional de España. 3. A necesidade de lle facer fronte á realidade do Estado das Autonomías e ó proceso de integración europea. 4. A crenza na Constitución, mais coas interpretacións e mesmo as reformas precisas para facela acaer ás circunstancias. 5. O necesario respecto ó principio de autonomía (art. 2, 4, 69 alíneas 1 e 5, 81, 87.2, 131.1 e 2 e 8 da Constitución), sen

escurece-la cuestión con propostas separatistas, supostos feitos diferenciais, etc. Trátase de realizar un verdadeiro Estado das Autonomías con base nos principios de identificación, autogoberno, participación e solidariedade.

A proposta de Administración Unica, baseada no principio de subsidiariedade, defende a conveniencia de construír de abaixo cara arriba as institucións. Esixe un autogoberno e unha autoadministración reais, dotados de medios humanos e financeiros propios. Tenta evita-la duplicidade de actuacións e axeita-las institucións ó modelo do Estado autonómico. É un novo modelo de Administración, sen duplicacións nin restos dun pasado xa superado. Non é inconstitucional porque non muda nin a letra nin o espírito da Constitución, e porque se propuxo no lugar e momento que se estimaron máis convenientes. Convida á acción ó pobo galego e ó resto de España. Non é nin moito menos separatista. Tampouco non pode tacharse de proposta perigosa: son ideas para o perfeccionamento, o progreso e o desenvolvemento do Estado autonómico. Por último, a proposta non é discriminatoria verbo das outras Comunidades Autónomas.

O primeiro relator, trala presentación, foi **FRANCISCO SERNA GÓMEZ**, Xefe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, quen desenvolveu o tema "Administración Unica para Galicia: unha proposta aberta". Para Serna, a proposta da Administración Unica abrolla logo dunha concreta experiencia da Administración territorial, da que se tira a necesidade de que o complexo sistema de relacións entre as distintas Administracións que conflúen no Estado español evolucione na procura da súa propia lóxica, no sentido de configura-la Administración propia de cada Comunidade Autónoma como a Administración ordinaria, ou a única Administración no seu territorio. Esta reforma adíouse durante dez anos e hoxe xa é unha necesidade que reclama respostas inmediatas.

A proposta de Administración Unica é perfectamente constitucional: non reborda nin nun milímetro o marco constitucional e non se utilizan máis referencias cás que a propia Constitución ofrece; non é unha proposta de refundación senón simplemente de redefinición do modelo de Estado.

Pasamos dun Estado centralista e unitario a un Estado plural e complexo, composto por diversos centros de decisión política que coexisten dentro do seu territorio. Estes centros son as Comunidades Autónomas que, dotadas de autonomía, van funcionar, dentro do Estado no seu conxunto, como un todo, como unha unidade. As Autonomías son parte do Estado e teñen que funcionar con e dentro da organización estatal.

O debate cinguese pois á seguinte cuestión: ¿que modelo de Administración esixe a función que as CC.AA. teñen que desenvolver dentro do novo Estado? Ó aumenta-la presenza das Comunidades Autónomas no seu territorio, aumenta tamén a presenza administrativa do Estado, feito dificilmente explicable en termos constitucionais, e máis se reparamos en que a maior parte das súas competencias foron xa transferidas. Isto supón duplicación, incremento de custos e diminución da eficacia da xestión.

O punto de partida é o art. 103.1 da Constitución, que fala da Administración pública en singular e non de Administracións públicas, o que pon de manifesto que a propia Constitución, máis que determina-lo modelo de relación entre as distintas Administracións que conflúen no territorio do Estado, pretende salvagarda-lo cumprimento da función administrativa no seu conxunto, polo que o modelo de relación será tanto máis válido canto máis asegure o cumprimento da devandita función. Os termos do debate deben centrarse en determina-la dimensión que ha de ter no territorio a organización administrativa estatal que necesariamente ten que coexistir coa Administración autonómica asentada no territorio, procurando sempre servir mellor ós principios do art. 103.1.

A proposta da Administración Unica tenta que sexa só unha a administración encargada de tódalas funcións executivas no seu territorio sen prexuízo de que o Estado conserve as funcións necesarias para garanti-lo principio de solidariedade (sen dúbida a Facenda Pública, a Sanidade e a Seguridade Social, a Xustiza e a Defensa; con máis dúbidas, nomeadamente no ámbito comunitario, as relacións exteriores; e outras que se determinarán tras unha exhaustiva análise dos títulos de competencias.

Sobre da súa apoiatura e encaixe constitucional, di-xo o relator:

1. A proposta non se podería considerar aceptable se a Constitución determinase un esquema de reparto de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas que impedise a interferencia recíproca no exercicio de competencias alleas, de xeito que quen tivese a competencia substantiva tivese tamén inexcusablemente a executiva, sen posibilidade ningunha de que nesta función de execución puidese intervir outra instancia administrativa distinta. Nembargantes, non é esta a solución pola que opta a Constitución, tal e como se tira dos artigos 149.1, 150.2, 154 e 156.2.

2. O seu respecto ó principio de solidariedade garántese desde o momento en que se lle reservan ó Estado determinadas materias, que, se fosen xestionadas polas Comunidades Autónomas, porían en perigo a efectividade do dito principio. Pero tal afirmación non pode ser utilizada para afirmar, de seguido, que a solidariedade esixe, en todo caso, que decisión e execución vaian indisolublemente unidas como única vía para garanti-la uniformidade que tal principio reclama. A función executiva ten que ser asumida por aquela Administración que poida proporcionar máis vantaxes ca inconvenientes na súa actuación. Noutras palabras, a efectividade do tal principio non sempre ha de quedar diferida ó momento da execución efectiva dos actos administrativos singulares, polo que naqueles casos nos que con anterioridade a ese momento poida quedar abondo garantida, o de menos será qué organización administrativa asuma a execución, xa que as consecuencias non han mudar dun a outro suposto: a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais (art. 103 da CE), e será a correspondente Administración autonómica, que xa está no correspondente territorio e que conta con órganos ou servicios administrativos encargados de realiza-la mesma ou semellante función, a que estará en mellores condicións de asumi-la función executiva.

3. Ademais, este foi o criterio do TC na recente sentenza do 28 de maio de 1992 acerca da competencia para a distribución de axudas procedentes de fondos estruturais comunitarios, sentenza á que tamén fixeron referencia outros relatores.

A ferramenta para facer efectiva esta proposta é o artigo 150.2 da Constitución, sobre o cal fixo Serna algunhas precisións:

— Ó parti-la proposta de Administración Unica da concepción limitada da delegación ou transferencia e non pretender que o Estado lles ceda ás Comunidades Autónomas competencias –isto si que esixiría unha reforma constitucional–, mantense dentro do marco, dunha mera encomenda de xestión. Mesmo se considera preciso, como medio de garantía do principio de solidariedade, que o Estado manteña a titularidade das competencias.

— É certo que a transferencia ou delegación require, *ex art. 150.2º da CE*, unha lei orgánica: pero sen máis condicionamentos (é dicir, non se di se ha de ser unha lei soa para tódalas Comunidades Autónomas, ou unha para cada unha delas, ou unha para tódalas materias, ou unha para cada materia...): todo queda pois para a vontade das partes.

— En canto ás formas de control que o Estado reserva para si, cómpre, para garanti-la vixencia real da solidariedade, que dispoña de medios cos que garantir que os criterios de decisión non van ser alterados na execución (os criterios de oportunidade serán os que determine o Estado, titular da competencia, non a Comunidade Autónoma xestora).

— Polo que atinxe ó ámbito da transferencia ou delegación, o art. 150.2º da CE permite que aquelas só afecten a algunha das facultades das que compoñen a competencia estatal, non a todas.

— Finalmente, a constitucionalidade da utilización da vía do art. 150.2º da CE para os fins que a proposta pretende, o relator entende que non ofrece dúbidas, contando xa cos antecedentes da LOTRAVA e da LOTRACA.

O prof. **LUCIANO PAREJO ALFONSO**, catedrático de Dereito Administrativo na Universidade Carlos III de Madrid, referiuse á “Administración Unica e límites constitucionais”.

Para Parejo, a proposta da Administración Unica supón unha verdadeira “refundación” do Estado que, ademais, non é orixinal: determinaríase o transplante ó Esta-

do español do chamado “federalismo de execución”, modelo que, con diversas variantes, opera en diferentes países europeos (a RFA, Austria ou Suíza), pero sempre en virtude dunha previsión constitucional expresa que non existe no caso español. Á parte de que este federalismo de execución non é tampouco –á luz da experiencia rexional italiana ou mesmo do *tertium genus* deseñado pola CE de 1978– a única forma de artellar un Estado composto.

Na CE non hai, segundo o relator, habilitación xeral ningunha que autorice, ou que alomenos nos oriente nesa liña, unha descentralización xeneralizada das funcións executivas a prol das Comunidades Autónomas. Disto deriva Parejo que o federalismo de execución nin aparece imposto pola CE nin solucionaría os problemas que hoxe ten formulados o Estado composto español (mesmo podería agravalos: un sistema de partidos como o que existe nalgúnhas Comunidades Autónomas, con forzas que a cotío poñen en cuestión a propia legitimidade do sistema, non é o máis axeitado para o establecemento dos sistemas de vixilancia estatal sobre a execución dos entes subcentrais, que todo sistema de execución descentralizada implica).

A continuación, o relator analizou se a proposta de Administración Unica conta na CE con títulos habilitantes bastantes como para non se considerar inconstitucional, análise desenvolvida por medio da confrontación da proposta con diferentes principios constitucionais referidos á organización territorial do Estado:

— Administración Unica e principio democrático: non necesariamente o federalismo de execución –por achega-la Administración ós seus destinatarios– supón un maior grao de democracia (se iso fose certo, sería igualmente democrática unha Administración periférica estatal organizada conforme ós principios de eficacia e descentralización do art. 103 da CE), e mesmo –de acordo cunha vella análise de Kelsen e Merkl para o federalismo austríaco– a fidelidade á Constitución e á legalidade non ten por que estar mellor garantida nunha Administración democrática, senón máis ben ó contrario.

— Administración Unica e principio autonómico: do principio autonómico tira Parejo dúas consecuencias, tal e como este vén recollido na CE: a reserva dun nú-

cleo de competencias a prol do Estado, *ex art. 149.1º*, e que estas competencias, malia se calificaren de exclusivas, en canto quedan suxeitas ó xogo do principio dispositivo, resultan na práctica concorrentes ou compartidas. En todo caso, é no propio art. 149.1º da CE onde hai que situa-lo “Estado mínimo” –o núcleo irreductible de competencias estatais–, e non no art. 150.2º da CE. Deste xeito, do art. 149.1º da CE resulta un modelo de Estado central non limitado só ás funcións derivadas da “unidade” ou da “soberanía”, senón tamén competente noutras moitas funcións: exercicio dos sinais históricos de identidade do Estado, garantía ós cidadáns dun estatuto xurídico básico e dun réxime común nas súas relacións xurídicas, garantía da unidade económica, etc.

Para rematar, subliñou a dificultade adicional que xurdiría ó ter que especificar dun modo concreto as materias que atinxe a proposta: pártese dun arredamento radical entre lexislación e execución, que non é tan doada de establecer no Estado social como ben pon de manifesto o art. 149.1º da CE, que non sempre parte da simple división entre lexislación e execución e, para os casos en que o fai, aínda quedaría pendente o labor de determinar con exactitude o significado que estes termos teñen na linguaxe constitucional.

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, catedrático de Dereito Constitucional na Universidade de Granada, que falou sobre da “Administración Unica e Estado autonómico”, comezou a súa exposición pondo de manifesto o carácter aberto do modelo constitucional e autonómico, e que o punto de partida para entrar no tema ha de se-lo de establece-los mínimos que permitan defini-lo Estado autonómico como tal.

A Constitución española non contén unha opción expresa por un determinado modelo de Estado no que á organización territorial se refire. Pola contra, recolle unha normativa aberta que permite diversas combinacións orientadas a cristalizar distintos graos posibles de descentralización administrativa e política. Esta abertura foise pechando conforme avanzaba o proceso autonómico e hoxe podemos ver xa próximo o perfil máis preciso dese modelo de Estado que finalmente se implantou en España baixo o marco constitucional e que

na doutrina se coñece maioritariamente como Estado autonómico.

O Estado autonómico é, xa que logo, un dos posibles modelos constitucionais do Estado, do que se pode dicir ante todo o seguinte:

1. É sen dúbida o máis coherente cos principios constitucionais que se conteñen no título preliminar da CE, os de unidade, autonomía e solidariedade.

2. Non é, pola súa propia configuración constitucional, nin sequera como Estado autonómico, un modelo cerrado de Estado, pois admite diversas variables, se ben a máis congruente cos principios constitucionais semella se-la que se está a deseñar no horizonte, dunha progresiva equiparación entre tódalas Comunidades Autónomas.

3. Segue deixando, en todo o caso, como opción constitucional que é, un grao importante de apertura na Constitución. E iso porque, polas súas propias características, non é posible asegurar nunca a irreversibilidade da estrutura territorial do Estado que leva consigo. Isto supón, en definitiva, que non é posible, na orde constitucional española, eliminar nunca (salvo pola vía da reforma constitucional, naturalmente) a escisión xurídica entre o Estado constitucional e o Estado autonómico.

Sen embargo, se o Estado autonómico é un modelo aberto que admite diversas variantes (o que sen dúbida resulta extremadamente relevante para o tema da Administración Unica), preséntaseno-lo problema de definir cal é a esencia do mesmo. Isto é, cal ou cales son as características esenciais que se han de dar para que o desenvolvemento constitucional das Comunidades Autónomas nos permita falar de tal modelo de Estado, con independencia doutras características complementarias que poden confluír ou non con esas liñas fundamentais. Dito doutro xeito, cal é o mínimo sen o cal non se podería falar de Estado autonómico, porque este quedaría desnaturalizado como tal. A diferenza cualitativa, ou característica fundamental ou esencial do Estado rexional consiste na inderrogabilidade das competencias autonómicas, na protección que constitucionalmente se lle outorga ó ámbito competencial autonómico sobre a vontade das institucións xerais do Estado.

En efecto, por moi elevadas que sexan as potestades normativas das Comunidades Autónomas, por amplo que sexa o ámbito material sobre o que se exercen, dificilmente podería falarse (desde unha perspectiva xurídica, claro está) dun modelo específico do Estado ademais do Estado unitario máis ou menos descentralizado, se esas potestades puidesen ser recuperadas en calquera momento pola simple e unilateral vontade das institucións xerais do Estado. É xustamente a protección constitucional outorgada ó ámbito propio das Comunidades Autónomas a que nos permite referirnos hoxe a un modelo de Estado específico dentro do Dereito constitucional, o Estado autonómico, que supón unha reordenación do poder estatal en institucións xerais do Estado e institucións territoriais do Estado (as Comunidades Autónomas), reordenación que só se pode alterar pola vontade concorde de ámbalas dúas partes, ou por medio da reforma constitucional.

A garantía constitucional da autonomía das Comunidades Autónomas instrumentábase no ordenamento español a través dunha técnica formal, a técnica da rixidez, neste caso estatutaria. É a rixidez do Estatuto de Autonomía o que impide que a mera vontade das institucións xerais do Estado (por medio dunha lei orgánica posterior) modifiquen a vontade o ámbito material e formal das competencias autonómicas.

Mais cómpre reparar en que esta rixidez estatutaria non cobre todo o ámbito competencial posible das Comunidades Autónomas. Cobre aquel que se deriva do exercicio do dereito á autonomía e que se manifesta nas competencias asumidas polas Comunidades Autónomas nos seus Estatutos. Estas competencias, de acordo coa propia Constitución, poden ser tódalas que non se reserven expresamente ó Estado.

Á par desas competencias estatutarias, as Comunidades Autónomas poden ver incrementado tamén o seu ámbito competencial por medio do exercicio polas institucións xerais do Estado das súas facultades de descentralización dexergadas no art. 150.1 e 2 da Constitución. Nese caso, non existe unha conexión directa co poder que a Constitución permite ás Comunidades Autónomas e que se deriva do propio dereito á autonomía (manifestado no art. 149.3 da CE). Pola contra,

trátase de competencias extraestatutarias que carecen da protección que outorga a rixidez do Estatuto, e que xorde da simple vontade de descentralización das institucións xerais do Estado.

E analiza neste marco a proposta de Administración Unica. Non é, propiamente, unha reivindicación de competencias a prol das Comunidades Autónomas, senón un intento de racionalización da Administración estatal no seu conxunto (xeral do Estado, autonómica e local). Proba disto é que non se propugna só a transferencia de competencias das institucións xerais do Estado ás Comunidades Autónomas, senón tamén das propias Comunidades Autónomas ós entes locais, cando fose preciso.

Si é, por suposto, unha proposta de descentralización que supón tanto a cesión de competencias das institucións xerais do Estado ás Comunidades Autónomas como destas ós entes locais. Certamente a fórmula acollida, Administración Unica, se ben moi expresiva, non serviu para clarexala proposta, xa que a impresión que da mesma se ten espallado é a de que esa fórmula pretende unha única Administración no territorio da Comunidade Autónoma, e xustamente a Administración autonómica.

É claro, nembargantes, que a proposta non defende a existencia unha única e exclusiva Administración no territorio, senón dunha Administración preferente (sendo as outras dúas subsidiarias) en cada ámbito de competencias, de tal xeito que a Administración xeral-estatal seguiría existindo en cada Comunidade Autónoma para aqueles ámbitos materiais nos que o poder xeral do Estado non poida prescindir constitucionalmente das súas competencias: Facenda, Xustiza, etc.

Como proposta de racionalización administrativa, a súa análise constitucional pode e ten que se facer con independencia do xuízo que mereza verbo das esixencias de descentralización que leva consigo. Semella evidente que o intento de evitar duplicidades innecesarias pode abeirarse plenamente no art. 103 da CE, así como noutros principios constitucionais. É, por tanto, desde esa perspectiva, unha proposta coherente coa Constitución.

Pero tamén semella evidente que a racionalización administrativa compete, dentro do marco constitucio-

nal, a cada Administración no ámbito das súas propias competencias. Isto é, nin a Administración autonómica é quen de lle esixir constitucionalmente (xuridicamente) unha reordenación á estatal-xeral (politicamente si que o pode facer, como é obvio), nin á inversa. Estas propostas carecen de incidencia xurídica, por máis que sexan perfectamente lexítimas desde o punto de vista constitucional. Isto é especialmente válido con respecto ás duplicidades administrativas cando estas (non sempre é o caso, desgraciadamente) responden ó lexítimo exercicio dunha política propia dentro do ámbito de competencias de cada Administración. O pluralismo é, non o esquezamos, un valor esencial dentro do ordenamento constitucional, e serve tanto para lexítima-lo poder autonómico como o poder xeral do Estado.

Mais ben, se a racionalización administrativa proposta é constitucionalmente lexítima pero non resulta esixible ó poder xeral do Estado (pois o poder xeral do Estado ten a mesma lexitimidade democrática e constitucional cós poderes autonómicos para ordena-la súa propia Administración con base nunha política propia), podemos formular esas mesmas cuestión respecto á descentralización administrativa que necesariamente debe operarse para acadar esa proposta de racionalización. Esta cuestión ten que se resolver desde os principios constitucionais polos que o Estado autonómico se rexe.

A racionalización administrativa proposta é lexítima desde o punto de vista constitucional, pero non pode ser constitucionalmente esixida na medida en que cada poder (o estatal, xeral e autonómico) é libre para defini-la súa propia política administrativa dentro do marco constitucional e no ámbito das súas competencias. Polo demais, esta proposta non conduce a unha Administración Unica en cada Comunidade Autónoma (xustamente, a autonómica), senón a unha Administración preferente, no desenvolvemento das competencias que lle correspondan, evitando innecesarias duplicidades.

A descentralización administrativa proposta é tamén lexítima desde o punto de vista constitucional, tanto polo que se refire á súa extensión como polo que se refire á vía que se utilizaría para producila. O límite constitucional desta é o definido (de maneira certamente imprecisa) no art. 150.2: as materias que sexan pola súa

propia natureza susceptibles de transferencia ou delegación. Este tipo de descentralización está previsto na Constitución e non é, xa que logo, contradictorio co Estado autonómico.

Pero esta descentralización tampouco non é unha esixencia da Constitución, nin menos aínda, un desenvolvemento lóxico ou necesario do Estado autonómico. Non é, desde logo, unha esixencia do principio de autonomía que, como tal, ten xa reflexo constitucional nas competencias estatutarias das Comunidades Autónomas. Trátase só dunha agra aberta á negociación política entre os poderes públicos implicados (xerais do Estado e territoriais) na que poden participar libremente as institucións xerais do Estado e coa extensión e a intensidade que consideren oportunas (dentro dos seus límites constitucionais). O' atinxir a competencias extraestatutarias, pode ser, do mesmo xeito, desbotada a negociación coa mesma liberdade (sempre que se faga de maneira expresa e por medio de lexislación orgánica) e recuperadas as competencias polas institucións xerais do Estado, cando así o estimen conveniente.

A proposta de Administración Unica non se debe xulgar, xa que logo, desde unha perspectiva xurídico-constitucional. Non presenta problemas xurídicos, senón problemas políticos que deben ser resoltos por medio da negociación e o consenso entre as distintas institucións implicadas.

Como representante do sistema alemán, que tantas perspectivas ofrece en relación a este tema, **PETER T.J. TETTINGER**, catedrático de Dereito Administrativo da Ruhr Universität de Bochum, falou dos "Aspectos fundamentais da estrutura administrativa no Estado federal".

A sistemática do reparto de competencias, tal como se formula na Lei Fundamental da República Federal Alemana, ten de característico, á diferenza da Constitución española, que os cometidos da Federación (*Bund*) e dos *Länder* sobre as funcións estatais respectivas se formulan por separado. O reparto de competencias lexislativas parte do artigo 70 e seguintes da Lei Fundamental, e as executivas do artigo 83 e seguintes.

A práctica estatal desenvolvida a partir desta base demostra que o Goberno federal ordena gran parte das competencias legislativas. No campo das competencias executivas prevalece, sen embargo, o poder dos *Länder*.

“Os *Länder* executarán as leis federais como materia propia, sempre que a presente Lei Fundamental non determine ou admita outra cousa” (artigo 83 da Lei Fundamental). En canto a Lei Fundamental non fai indicacións sobre as competencias administrativas do *Bund*, os *Länder* teñen competencia administrativa conforme á formulación da cláusula xeral de articulado do artigo 83 da Lei Fundamental. A continuación hai que distinguir se os *Länder* executan as leis federais como “asuntos propios” ou se actúan por “delegación” do *Bund*.

Como prototipo da execución das leis federais polos *Länder*, o artigo 83 da Lei Fundamental prevé o caso da execución polo *Land* das leis federais. Na calificación como “materia propia” maniféstase un pouco da soberanía dos *Länder*. A administración dos *Länder* ó executa-las leis federais non foi concibida como unha organización administrativa xerarquicamente inferior ós órganos federais.

O carácter de “asunto propio” maniféstase precisamente no feito de que os *Länder*, gracias ó seu poder de organización estatal, deciden de forma independente e con total alcance sobre a execución das leis federais. A inxerencia só se permite en escasos supostos especiais que teñen que estar legalmente prescritos e expresamente descritos.

A execución propia por parte do *Land* das Leis federais supón, ademais, que os *Länder* non estean suxeitos fundamentalmente a ningunha indicación do *Bund* e que o Goberno federal está limitado ó control da legalidade polo que as accións administrativas dos *Länder* non poden ser comprobadas no que se refire á súa finalidade ou á súa oportunidade política.

O artigo 84 da Lei Fundamental só pon límites á ampla competencia de ordenación propia do *Land*, ó concederlle ó *Bund* posibilidades de influencia de distinto tipo.

Como excepción ó caso normal de execución polo propio *Land* das leis federais, a Lei Fundamental, en dis-

posicións illadas para ámbitos especiais determinados, prevé a execución por parte dos *Länder* por delegación do *Bund*. As materias especiais da lexislación federal que cómpre levar a cabo na “administración por delegación do *Bund*” son, por exemplo: entre as obrigatorias, a administración das autoestradas federais e do resto das estradas de tráfico interurbano (art. 90, parágrafo 2, Lei Fundamental) e a administración dos impostos, que é destinada parcial ou totalmente ó *Bund*, a través das autoridades financeiras do *Land* (art. 108, alínea 3, parágrafo 1 da Lei Fundamental); entre as facultativas, a execución de disposicións en materia de organización da enerxía nuclear (art. 87.c da Lei Fundamental) e o tráfico aéreo (art. 87.d da Lei Fundamental), a administración das vías navegables federais por delegación dun *Land* (art. 89, alínea 2, parágrafo 3 da Lei Fundamental), a administración de certas leis de prestación en efectivo nas que o *Bund* leva a metade dos pagamentos ou máis (art. 104.a, alínea 3, parágrafo 2 da Lei Fundamental), etc.

A administración por delegación só terá lugar nas materias previstas polas leis, e está sometida a control de oportunidade. A capacidade directiva da Federación é máis intensa. O Tribunal Constitucional puxo de relevo recentemente en relación coa administración por delegación no sector de control da explotación da enerxía nuclear que as instrucións da Federación ós *Länder* teñen que ser observadas, en principio, independentemente da súa legalidade. O dereito de defensa só existe cando a instrucción infrinxida viola os propios dereitos constitucionais dos *Länder* en canto á súa posición no ordenamento das relacións federativas.

Xunto á Administración territorial e a Administración federal, sitúanse múltiples formas de administración cooperativa, ou sexa, de actuación conxunta da Federación e os *Länder*. O artigo 91 autoriza a colaboración da Federación na execución de tarefas dos *Länder* cando sexa significativa para o conxunto e necesaria para melloralas condicións de vida. Por riba disto, existe unha “zona gris” na práctica, que, baixo a expresión “administración mixta”, é problemática. Diversas formas de cooperación entre a Federación e os *Länder* teñen dado moi bos resultados.

En conxunto, pódese comprobar que o sistema de competencias administrativas, tal como está reflectido na Lei Fundamental de Bonn, presenta claras vantaxes e mostra numerosas posibilidades de diferenciación. Garante unha actividade executiva atenta ás peculiaridades locais e rexionais; ademais, constitúe unha forma de fomento da competencia entre os *Länder*.

Para a discusión española arredor da introducción do sistema de Administración Unica, o sistema constitucional alemán e as experiencias sobre a súa transformación ofrecen múltiples materiais argumentais. Non se trata de copiar estruturas alemáneas, pero si pode ser útil atender á experiencia doutros países para reflexionar sobre o propio.

O seguinte relator, **D. M. SILVA SÁNCHEZ**, avogado do Estado excedente e asesor de Política ..., disertou sobre "A Generalitat, Administración ordinaria do Estado en Cataluña". Comezou a súa intervención facendo referencia ás competencias executivas da Generalitat –e, en xeral, ás competencias executivas das Comunidades Autónomas–, constatando a opinión común de que o sistema de distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas deseñado na Constitución de 1978 ofrece unha maior marxe á función executiva destas que no imperante na Constitución de 1931.

O art. 149.1 da CE atribúelles expresamente ás Comunidades Autónomas funcións executivas de determinadas materias (regras 7, 17, 19, 27 e 28), supostos ós que compre engadi-los que García de Enterría define como de atribución de postestades de execución implícitas na formulación constitucional da competencia estatal.

Isto determina que por medio do Estatuto de Autonomía de Cataluña, a Generalitat asumise a función de execución en numerosísimos ámbitos materiais (art. 10, 11 e 25.2 do EAC). O art. 10.1 enumera os ámbitos materiais nos que lle corresponde á Generalitat o desenvolvemento lexislativo e maila **execución**, no marco da lexislación básica do Estado, e, se é o caso, nos termos que a mesma estableza. O art. 11.1 fai o mesmo para as materias nas que lle corresponde á Generalitat simplemente a **execución** da lexislación do Estado e, fi-

nalmente, o art. 25.2 reserva a función executiva, incluída a inspección, para as materias sobre as que a Generalitat, de acordo co EAC, asumise unha competencia exclusiva. Un sistema así de distribución de competencias permítelle ó TC expresar que as Comunidades Autónomas constitúen a **administración ordinaria** en determinados ámbitos materiais (así na STC 79/1992, do 28 de maio, con relación ás axudas procedentes dos fondos estruturais europeos).

Diante desta afirmación do TC, di o relator, quizais deban relese os artigos 152 da CE e 36 do EAC, cando lle atribúen ó Presidente da Generalitat a “representación ordinaria do Estado en Cataluña”, consideración da Generalitat como Administración Territorial Ordinaria trasladable a outros ámbitos materiais, e, xa que logo, non cinguida ás materias enumeradas como de “competencia exclusiva” polos respectivos Estatutos de Autonomía: é de aplicación a todas aquelas sobre as que a Generalitat ten atribuída a execución da lexislación do Estado, básica ou non, e vaia ou non acompañada esta función da potestade de desenvolvemento lexislativo. É o que Salas denomina “exclusividade da competencia de execución en sentido técnico”.

En conclusión, pódese afirmar que en tódolos ámbitos materiais nos que a Generalitat de Cataluña ten atribuída a función executiva, constitúe a Administración ordinaria, sen que deban producirse intromisións da Administración do Estado, tanto polos seus órganos centrais, coma polos periféricos, non sendo cando esta se abeira en títulos extraordinarios.

Tras das anteriores reflexións sobre as competencias autonómicas de execución, o relator formulouse as seguintes cuestións verbo da ampliación dos ámbitos de actuación da Administración autonómica:

Acerca de se é politicamente conveniente: a fondura do sentimento autonómico existente nalgunhas Comunidades Autónomas –o chamado “feito diferencial”– presenta reivindicacións de maiores niveis de autogoberno (aumento de competencias e mudanzas tamén de orde financeira e de competencias). É o que na lingua política catalana se denomina coa expresión de “existencia cómoda de Cataluña en España” ou outras semellantes.

Doutra banda, a eficacia administrativa pasa pola realización plena do principio de subsidiariedade, así como por evitar duplicidades e administracións paralelas (STC 187/1988, do 17 de outubro, 79/1992, do 28 de maio). Estas deficiencias poderían solucionarse por medio da redistribución de competencias entre as Administracións territoriais, configurando a Generalitat como Administración ordinaria do Estado, agás no caso das materias integrantes do núcleo de soberanía e, asemade, atribuíndolles competencias de titularidade ou exercicio autonómico ós Consellos comarcais, conforme co previsto na Lei Comarcal de Cataluña.

A existencia de Corporacións públicas que, carecendo de órganos periféricos, realizan as súas funcións sen unha organización periférica, é dicir, por medio de administracións públicas distintas, é un dato contrastable (velaí o caso da Comunidade Europea). Dentro deste fenómeno pódese encadra-la pretensión do lexislador estatal en relación coas Comunidades Autónomas, contida na LPA (Lei de Procedemento Administrativo) do 14 de outubro de 1983 (art. 5 e 8.1 basicamente). O art. 8.1 da LPA pon de manifesto a normalidade con que o lexislador dexergaba naquela altura o art. 150 da CE, admitindo mesmo a dobre delegación de competencias: primeiro a prol das Comunidades Autónomas e posteriormente destas a prol das Deputacións.

Pasando xa á análise dos instrumentos xurídicos para a realización práctica desta "Administración ordinaria" e a determinación dos ámbitos materiais ós que se pode estender esta execución autonómica, o relator entende que centralo exclusivamente na natureza, límites e efectos do art. 150.2 da CE podería ser unha formulación insuficiente por diversas razóns:

— A simple atribución ás Comunidades Autónomas da función executiva sobre diversos ámbitos materiais podería non abondar se a Administración do Estado continúa a incidir nos mesmos con expedientes como a noção material das bases, a potestade de gasto, a garantía do cumprimento dos tratados e resolucións emanadas de organismos internacionais ou supranacionais ou o dominio público.

— A "mobilidade dos ámbitos competenciais", seguindo ó prof. López Guerra, non se produce só expre-

samente (art. 148.2 e 150 da CE), senón que esta mobilidade se acha implícita na técnica de partilla-las competencias entre bases estatais e desenvolvemento autónomo, ou nas reservas de competencias a prol do Estado de tipo horizontal ou transversal, sen prexuízo de acudir tamén ó sistema de convenios ou a simples decisións do lexislador fóra do expediente do art. 150.

— E atendendo a argumentos de Ciencia da Administración, conforme co principio de competencia-territorio, só se poderá constituír efectivamente a Comunidade Autónoma en “Administración ordinaria” trala reestructuración e redución previa da Administración periférica estatal, así como co establecemento dun sistema de financiamento que permita que as Comunidades Autónomas sexan quen de realizaren as funcións propias dunha Administración ordinaria: é dicir, as actividades de fomento, policía e servizo público.

Outro dos temas a que Silva Sánchez fixo referencia foi o da protección das competencias executivas das Comunidades Autónomas fronte ós intentos estatais de alteralo esquema de distribución de competencias deseñado polo Bloque da Constitucionalidade, cos expedientes xa citados da potestade do gasto, a de execución de tratados internacionais, a utilización expansiva das competencias en materia de comercio exterior, relacións internacionais ou a garantía das condicións básicas, así como as interpretacións abusivas do concepto material de bases ou de garantía da uniformidade da ordenación xurídica. Intentos como estes citados, poñen de manifesto, ó xuízo do relator, que a configuración da Administración dunha Comunidade Autónoma como Administración ordinaria do Estado, non depende exclusivamente dunha maior atribución de competencias, senón da neutralización da utilización polo Estado de títulos de competencias con eficacia expansiva.

Polo que atinxe ós instrumentos concretos para a ampliación das competencias das CC.AA. que esixe esta realización da Administración Unica ou “ordinaria”, contrapuxo Silva Sánchez, na liña do disposto polo TC na sentenza 149/1991, do 4 de xullo, as dúas vías posibles: reforma estatutaria e art. 150.2º CE, recoñecendo a este último como instrumento apto para a realización última ou total da Administración Unica ou Ordinaria, sen

desbota-la posibilidade de reforma-los Estatutos ou convenios e leis ordinarias de atribución do exercicio, non da titularidade, de competencias estatais ás CC.AA. En canto a se esta Administración ordinaria tiña que se entender a tódalas CC.AA., constatou a inexistencia de esixencia constitucional ningunha nese sentido: a conclusión sería que, reparando nas singularidades do modelo español de Autonomías territoriais permite, tería que se-la realidade social de cada Comunidade Autonoma a que reclamase o tratamento xurídico axeitado para cada caso. Rematou o relatorio coa exposición dos presupostos precisos para a completa realización da Administración Ordinaria:

— A redución da Administración periférica do Estado: o modelo proposto sería a súa estruturación, tomando por base o ámbito territorial da C.A., cun Delegado do Goberno á súa fronte e delegados provinciais sometidos xerarquicamente a el, e con verdadeiras competencias de coordinación sobre dos directores dos órganos periféricos dos ministerios e organismos autónomos que subsistan.

— A participación das CC.AA. na Administración Institucional do Estado, posibilidade recollida en tódolos Estatutos de Autonomía.

— E, finalmente, a reforma do Senado, cara á súa conversión nunha verdadeira cámara de representación territorial.

JOHAN-CHRISTIAN PIELOW, profesor da Universidade de Bochum, referiuse ós “Problemas actuais da construción dunha Administración de Estado de Dereito nos novos Länder alemáns”.

O relator parte dun dato importante: a profunda heteroxeneidade cultural, socioeconómica e política das distintas rexións españolas, dato que condiciona e maza toda comparanza con sistemas federais cuns compoñentes territoriais que gozan dun alto grao de homoxeneidade, como ata hai pouco era o caso da República Federal de Alemaña. Así e todo, a partir da unificación alemana, a incorporación dos novos *Bundesländer* achegou importantes doses de heteroxeneidade. Desde entón, tamén a República Federal de Alemaña engloba

elementos entre si heteroxéneos. Pero esta heteroxe-
neidade ten un carácter totalmente distinto, polo que se
refire ás súas causas e manifestacións, á heteroxeneida-
de que se dá entre as distintas Comunidades Autónomas
en España. Por iso a comparanza entre ámbolos sistemas
é arriscada.

A exposición deste proceso de transformación pode
ser de utilidade para o debate que se suscitou en España
ó redor do establecemento do que se coñece co nome de
Administración única, que é paralela desde moitos pun-
tos de vista ó sistema alemán de federalismo de execu-
ción. En ámbolos casos son similares as respectivas con-
dicións de partida: tamén na Alemaña do Leste, como
nos anos que seguiron á promulgación da Constitución
de 1978 en España, trátase de desmontar un sistema ad-
ministrativo previo, estruturado case que exclusiva-
mente ó redor dos principios de xerarquía e centraliza-
ción, a través da imposición de estruturas dominadas
polos principios democráticos, de descentralización e,
en concreto, de reparto territorial do poder e do plura-
lismo político. Isto cómpre facelo procurando evita-los
perigos que para a unidade do conxunto pode repre-
senta-lo mantemento da heteroxeneidade.

Os novos *Länder*, a partir do momento temporal da
entrada en vigor da adhesión, pasan a ser, automatica-
mente, partes integrantes da previa orde constitucional
da República Federal de Alemaña. Como consecuencia,
aplicaráselles a estes territorios os principios contidos
nos artigos 83 e seguintes da Lei Fundamental de Bonn
sobre o chamado federalismo de execución. O Tratado
de Unificación segue deste xeito o principio establecido
na Lei Fundamental de Bonn da igualdade dos Estados
membros sen segui-lo modelo do chamado federalismo
diferenciado, como aínda se podía atopar na Constitu-
ción do *Reich* de 1870-1871 e como aínda hoxe en día
pode contemplarse en certa medida nas constitucións
australiana e canadense. Certamente, o Tratado de Uni-
ficación contén, xunto coas correspondentes modifi-
cacións das normas afectadas da Lei Fundamental, im-
portantes excepcións relativas á adecuación de normas
e á reforma da Administración nos novos *Bundeslän-
der*, que deben ser consideradas exclusivamente como
solucións transitorias que deben conducir á aplicación

uniforme do Dereito Constitucional Federal en tódolos *Länder*.

Hoxe en día Alemaña conta con dezaseis *Länder*. Un dos problemas fundamentais radica na reestruturación das Corporacións Locais e das Comarcas, que nun primeiro momento se viron abandonadas á súa sorte por non dispoñerse de tempo nin de medios financeiros para facer fronte ás esixencias de planeamento e de prestación dos servizos públicos nun nivel adecuado. Hoxe pode dicirse que existen entidades locais operativas.

O Tratado de Unificación modificou o marco normativo dos novos *Länder*. Os problemas que xorden como consecuencia da adaptación dun sistema aquilatado durante moitos anos son difíciles de resolver. Precísase a total instrumentalización do Dereito como punto de partida para a política e a creación dunha organización administrativa diferente.

Uns dos principais problemas con que se encontra a necesaria reforma é o da harmonización do dereito para tódolos *Länder* que compoñen a actual Alemaña. O Tratado de Unificación constitúe un verdadeiro Código de Leis. O seu artigo 8 ordena a vixencia das leis occidentais nos cinco novos *Länder* e no Berlín Oriental, e o artigo 9 establece o principio de permanencia das leis orientais compatibles coa Lei Fundamental de Bonn, cando as materias en cuestión non fosen reguladas previamente.

En segundo termo, son importantes os problemas relativos ó persoal administrativo, especialmente centrados na necesidade de reestruturar e reeducalos empregados públicos ás novas estruturas democráticas.

Son importantes os problemas psicolóxicos que se producen polo contraste entre os traballadores do Leste e do Oeste, especialmente pola existencia de colaboradores do antigo réxime nas diversas administracións. Para destensa-la situación preparáronse variados programas de perfeccionamento e seminarios de formación profesional.

En terceiro lugar, existen problemas de financiamento debido á situación financeira das Administracións rexionais e locais. Neste marco sitúase, por unha parte, a necesaria reprivatización de bens anteriormente expro-

piados e, por outra, a necesaria e urxente atracción de investimentos.

O establecemento de normas de financiamento converteuse no esteo administrativo da orde estatal federal. Cómpre atopar un modelo de financiamento dos novos *Länder* e das Corporacións Locais (reparto na recadación de impostos, participación das Entidades Locais no imposto sobre a renda, creación do Fondo Nacional de Unidade Alemana, etc.).

Entre os mecanismos propostos para a resolución dos problemas existentes na actual Alemaña o relator formula os seguintes: axudas das Administracións do Oeste ás do Leste a través de acordos bilaterais de colaboración, recrutamento e formación do persoal administrativo a través dos programas e seminarios anteditos, aceleración de procedementos administrativos e outras medidas para intensifica-la eficacia administrativa, reconstrucción da xustiza contencioso-administrativa.

Para concluír, o relator considera a proposta de Administración Unica como o camiño dereito en medio do desencanto político e a necesidade de transparencia que reinan hoxe en día na sociedade democrática. Sería conveniente intensifica-lo diálogo entre xuristas e expertos de Alemaña e de España á vista das inquedanzas coincidentes de uns e outros.

“**E**stado Autonómico e Administración Unica” foi o título do relatorio presentado por **JOSÉ LUIS MEILÁN GIL**, catedrático de Dereito Administrativo e Rector da Universidade da Coruña.

A idea-forza da expresión “Administración única” serviu de revulsivo para o debate público sobre aspectos do Estado autonómico que é preciso abordar. Non se pode entende-la expresión na súa literalidade se non é referida á EFICACIA do Estado autonómico, nota que, xunto coas de obxectividade e de sometemento á Lei e ó Dereito, define o poder público que xenericamente se denomina Administración Pública.

No estudio da Administración Pública resulta ineludible partir do marco constitucional en que se insire. A dimensión do Estado composto respousa, segundo pa-

labras do TC, nunha “distribución vertical do poder”, significa distribución ou reparto de competencias. Arredor disto o relator fai alusión ós primeiros anos de vi-xencia da Constitución e á evolución do Estado Auto-nómico, concluíndo que, a pesar das boas intencións, non se deron resolto os problemas políticos, latexando dentro da xeneralización a presión periódica dos “feitos diferenciais”, que, desde o punto de vista xurídico, ilus-tra verbo da diferenza entre a autonomía política, á que non lle repugnan as peculiaridades ou singularidades, e a descentralización que reclama a xeneralidade.

A falta de racionalidade do Título VIII da Constitu-ción tentou salvarse insuflando na letra dos seus pre-ceptos o espírito do federalismo de cooperación ou de execución, con reiteradas referencias ó constitu-cionalismo alemán e americano. Pero o relator considera que esta operación non era necesaria nin correcta xurídica-mente, pois o emprego do dereito comparado ten os seus límites e nin a letra nin os antecedentes da Constitución permiten razoablemente chegar á configuración do Es-tado autonómico como federal. Cando así se fai, estase a realizar unha reconstrucción ou refundación do Esta-do autonómico que podería calificarse de “mutación constitucional”. O único camiño é volver ó que di a Constitución e á doutrina do TC.

En vista dos antecedentes parlamentarios e das suce-sivas redaccións do actual artigo 103.1 da Constitución, pode admitirse, sen forza-lo texto, que o singular alí em-pregado –“Administración pública”– é comprensivo do xénero e que non exclúe a pluralidade de Administra-cións. Neste senso, toda Administración Pública debe-rá conformarse ós criterios e principios alí enunciados. Xa que logo, TODA Administración Pública serve con obxectividade os intereses xerais e deberá actuar de acor-do cos principios de eficacia, xerarquía, descentraliza-ción, desconcentración e coordinación. O entendemento razoable da aplicación deses principios é que, en todo caso, cómpre actuar con eficacia para servi-los intereses xerais. Desde esta perspectiva deben aplicarse os restan-tes principios: se existe unha estrutura xerárquica, por exemplo, deberá propiciarse a descentralización, se exis-ten Administracións Públicas diferentes, non recondu-cibles, polo tanto, á unidade dunha persoa xurídica, co-

mo se deduce dos artigos 140 e 141 da Constitución, deberá propiciarse a descentralización e a coordinación.

A falta dunha reforma da Administración periférica do Estado, previa ou simultánea ás transferencias de servizos, trouxo como resultado que as CC.AA. herdasen unha organización ou unha desorganización de servizos dispersos e de competencias mal deslindadas, das que a súa irracionalidade se agravou coa transferencia, ó perder sentido a anterior proxección cantonal dos órganos centrais e dos organismos autónomos no territorio periférico.

Non só non existe inconveniente constitucional para unha descentralización administrativa, senón que esa descentralización desde o Estado ás CC.AA. é un principio constitucional, omitido polo lexislador ordinario e non realizado na práctica. Tal principio refírese a toda a Administración do Estado e, por suposto, á Administración periférica. O artigo 154 non é un atranco insalvable porque, dun lado, non impide unha transferencia non total das funcións e porque, doutro, a permanencia dunha Administración periférica non implica que siga exactamente coma antes da permanencia.

O bloque da constitucionalidade, axudado pola doutrina do TC, proporciona elementos suficientes para postular, desde a competencia de execución da Comunidade Autónoma, a descentralización administrativa sen necesidade de acudir a importacións indebidas (federalismo de execución). O problema radica no concepto de execución, que ten que ver coa propia do desenvolvemento regulamentario, o alcance do cal foi cantando a doutrina do TC. É moi ilustrativa a última xurisprudencia constitucional, sobre todo relativa a fomento e subvencións, favorable ás potestades de execución das CC.AA. (vid. STC 101/1991, do 13 de maio, 13/1992, do 6 de febreiro, e 79/1992, do 20 de maio).

A reforma administrativa non debe limitarse ó traslado de competencias e funcións nin a reordenacións estruturais dentro da Administración do Estado. O Estado autonómico e as súas esixencias requiren un cambio funcional da Administración subsistente. A pervivencia da Administración periférica do Estado por imperativo do artigo 154 da Constitución non significa o mante-

mento en todo caso da natureza das funcións de xestión que ata o de agora viñan realizando. Tamén aquí cabe pensar nunha "reacomodación funcional" e destacar certo protagonismo da Administración propia da Comunidade Autónoma, xa que é a periférica a que ten que ser coordinada polo Delegado do Goberno con aquela. É dicir, para o constituínte a Administración periférica do Estado debería acomodarse á funcionalidade da Administración autonómica.

O artigo 150.2 da Constitución pode empregarse para unha descentralización administrativa de competencias de titularidade estatal e, por suposto, para unha transferencia ou delegación de facultades. Esta vía xa foi utilizada nalgún caso, como no da LO 5/1987, do 30 de xullo. Como se di no seu preámbulo, a finalidade desta Lei é a "delegación de funcións" ás CC.AA., e con ela preténdese implanta-lo "principio de ventá única", evitando deste xeito as disfuncións que a existencia de varias administracións superpostas poida supoñer, posibilitando o conseguinte aforro de gasto público, facilitando as relacións co administrado e, en definitiva, a eficacia do sistema de intervención administrativa mediante a simplificación e racionalización do mesmo. A delegación comprende –segue o preámbulo– a totalidade das competencias estatais que pola súa natureza deban ser realizadas no nivel autonómico ou local, e está referida non soamente a actuacións xestoras, senón tamén normativas, cando estas estean previstas na lexislación estatal. Naturalmente, as competencias delegadas deberán ser, en todo caso, exercitadas con suxeición ás normas e instrucións dictadas polo Estado. Polo que se bota de ver, para o lexislador de 1987 non só é posible legaliza-la vía do artigo 150.2 para transferir e delegar competencias, senón que é conveniente desde o punto de vista da eficacia.

A amplitude con que pode empregarse esta vía despréndese da interpretación sistemática da Constitución: a) con apoio no artigo 150.1 e 2 pódense transferirlas competencias residuais asignadas ó Estado en virtude do artigo 149.3 da Constitución; b) competencias de desenvolvemento lexislativo con apoio no artigo 150.2; c) tódalas facultades inherentes a esas competencias en virtude da praxe seguida co artigo 150.2 da Constitución.

RAFAEL BAÑÓN MARTÍNEZ, director do Departamento de Goberno e Administración Pública da Fundación Ortega y Gasset, falou da “Xestión e relacións intergubernamentais”.

Tras expoñe-las dúas principais formas de Estado, federal e unitario, e de reflexionar sobre a equivocidade e ambigüidade destes termos, analiza as “relacións intergubernamentais” (RIGS).

A tarefa principal do goberno é a provisión rutinaria de servicios. Esta, e non outra, é a finalidade da gobernación dos países. Ora ben, os gobernos centrais provén os servicios ó conxunto da sociedade e, no caso de que haxa gobernos territoriais, estes provén a poboación do seu territorio. Pero esta responsabilidade, competencia se se quere, para a provisión dos servicios por parte do goberno central non significa que necesariamente os produza; é máis, con frecuencia non os produce, non os administra. A provisión nacional de servicios, a implantación dunha política pública de prestacións de bens e servicios a miúdo require a participación doutros gobernos e organizacións públicas. “As políticas unen o que a Constitución separa”, dicía Robert Agranoff.

¿Que caracteriza as RIGS?

1. Participación de múltiples unidades de goberno: complexidade, interdependencia acusada, implicación doutros factores ademais do nivel central, e incremento do número de unidades involucradas en calquera acción pública son as súas notas características.

2. Importancia do factor humano: importancia das actitudes e conductas dos empregados públicos.

3. Existencia de pautas de contacto estable entre unidades de goberno.

4. Participación de axentes dos tres poderes: calquera tipo de empregado público é potencialmente un participante nos procesos de adopción de decisións; os actores das RIGS proceden non só dos diferentes niveis territoriais, senón tamén dos tres poderes (lexislativo, executivo e xudicial).

5. Vinculación das RIGS ás políticas públicas.

Existen tres modelos de RIGS:

a) Modelo inclusivo. As relacións entre os distintos

niveis de goberno é de interdependencia (relacións de xerarquía). Este modelo está construído arredor do goberno central.

b) Modelo separado. Existe unha delimitación perfecta das fronteiras que separan os dous niveis de goberno. Só se recoñece constitucionalmente a existencia do nivel nacional e estatal, quedando o nivel local dependente de un dos anteriores.

c) Modelo sobreposto. É o exemplo paradigmático das desexables RIGS. As relacións entre os distintos gobernos precisan da participación simultánea dos tres niveis. O poder de influencia de cada goberno por separado é moi limitado e a solución de conflitos faise pola vía da negociación.

A partir desta análise estudia o sistema español, examinando a súa aproximación a elementos de integración cada vez maiores:

— As estatísticas indican que se produciu unha importante descentralización da produción normativa, do gasto público e do emprego público. Sen embargo, aínda existe unha centralización dos impostos.

— O conflito intergubernamental prodúcese polo desexo das distintas políticas de delimitar claramente as esferas competenciais exclusivas de cada ámbito de poder. Isto débese á nosa cultura política, que provén dun modelo de RIGS separado.

— O desexo de chegar a unha delimitación clara das esferas de autoridade é a nota máis característica dos nosos empregados públicos.

— Pódese dicir que o noso sistema político é volátil.

— Estamos nunha fase de transición das nosas RIGS, que se pon de relevo na circulación das elites administrativas. Este é un elemento de integración, pero emprendeuse un camiño moi estreito e de sentido único. Tamén é un elemento de integración importante a circulación de diñeiro entre o centro e os gobernos territoriais.

FERNANDO GARRIDO FALLA, catedrático de Dereito Administrativo na Universidade Complutense de Madrid, abordou o tema "Administración Unica: problemática dunha obviedade".

Se a proposta de Administración Unica é o principio de que para cada función non debe existir máis ca un órgano ó que debe pertence-la competencia para realizala, estamos diante dun axioma de pacífica adhesión: evitar duplicidades, algo que, aínda que é insólito, é moi pouco frecuente na práctica.

O problema radicarán normalmente en determinar cal vai se-lo organismo que pode ser suprimido. En tal caso haberá implicados intereses económicos, políticos e sociais, co que se pasa dun problema de racionalización administrativa a outro de maior dimensión.

A primeira conclusión que hai que tirar disto é que o problema da chamada Administración Unica é político, e que non afecta tanto ó feito de que en relación cunha determinada materia haxa duplicación de funcións, como ó desexo político de que a ampliación de competencias das Comunidades Autónomas deba ser realizada, non sendo naquelas materias que constitúen o núcleo da solidariedade que proclama a Constitución.

A proposta da Administración Unica mantén como competencias estatais (da administración periférica) un grupo de materias que, a xuízo do relator, quedan escasas. No resto, o Estado sería privado de tódalas competencias de execución no territorio das Comunidades Autónomas.

Esta proposta convida ás seguintes reflexións:

1. A Administración está na xénese do Estado moderno. O apartamento do modelo clásico en determinadas ocasións non enerva o feito do que a burocracia segue a representar na manifestación externa do Estado. Os funcionarios representan a Administración e esta é a encarnación do poder.

2. A instrumentación xurídica da proposta e a súa constitucionalidade:

— A Constitución española non deseñou un Estado Federal. A comparanza con outros Estados federais non é afortunada se o que se pretende é convence-los recalitrantes, entre os que se encontra o relator. Para alemáns e estadounidenses o federalismo é unha fórmula unificadora, pero en España facilitaría a disgregación.

— O exemplo europeo tampouco é válido como ar-

gumento. Aínda que a Europa das rexións poida xogar un grande papel para dar saída ás tensións internacionais, a CEE será rexida finalmente por aqueles Estados nos que os seus membros sumen á súa posición económica unha maior cohesión nacional.

— Coa burocracia autonómica única as Comunidades Autónomas achegaranse cada vez máis ó que se coñece como Estado.

— O tema central será determinar se cos mecanismos constitucionais se pode atinxir a proposta Administración Unica. Isto lévanos á análise do artigo 150.2, polo cal a concreción do contido das Autonomías quedou permanentemente aberta, e que é a vía que ofrece o Sr. Fraga para levar a cabo a súa proposta.

a) ¿Existe diferente intensidade na transmisión de poderes que se transluce nos conceptos de *transferencia* e de *delegación* empregados no artigo 150.2? A pesar de que teoricamente a resposta debería ser afirmativa, hai un certo consenso ó entender que se pretendeu simplemente establecer unha fórmula omnicompreensiva que se obtén da superposición de ámbolos termos. Por isto, transferencia ou delegación significaría transmisión de titularidade e de exercicio de competencias.

b) Calquera que sexa o termo que se empregue, estaremos necesariamente diante dunha transferencia mediante Lei Orgánica.

c) O único tema importante sería o de se calquera das competencias do artigo 149 é transferible ás Comunidades Autónomas. A pesar da división doutrinal verbo deste tema, prima nel o voluntarismo político. A xuízo do relator, no fondo da problemática radica a confusión fomentada pola propia Constitución entre a competencia funcional, material e territorial. Sobre este tema o relator fixo unha serie de reflexións verbo dos conceptos de competencia exclusiva e concorrente, para chegar ás seguintes.

O relator rematou a súa participación nestas Xornadas coas seguintes conclusións:

1. No artigo 150.2 transfírense facultades, non materias, o cal evita a contradicción entre este artigo e o 149.

2. O precepto é innecesario en relación coas facultades ou competencias funcionais que foron asumidas nos Estatutos de Autonomía.

3. Non poderá tratarse de facultades lexislativas, hipótese prevista na alínea anterior.

4. Cómpre non esquecer-lo artigo 153.b da Constitución:

— O artigo 150.2 refírese necesariamente ás facultades de execución ou de xestión (se non, carecería de sentido o artigo 153).

— Prodúcese unha transferencia de funcións baixo control do goberno.

— Non parece que a Lei Orgánica de transferencia poida renunciar ó dito control.

5. A resposta oficial á proposta de Administración Unica pode verse reflectida no anteproxecto da LRXAE, que reforza a figura do Delegado do Goberno e do Gobernador Civil. Así mesmo, é interesante a proposición de lei presentada polo Grupo Parlamentario Vasco (BOC do 18 de setembro de 1992), que suprime a figura do Gobernador Civil, fala dos Delegados do Goberno en cada Comunidade Autónoma e prevé a posibilidade de nomear un subdelegado en cada provincia, que sería o novo xefe da Administración periférica do Estado. O relator considera que ámbolos supostos son as primeiras respostas oficiais á proposta.

Para rematar, salientou o grande interese do tema e ofreceuse a colaborar na elaboración da lista de materias transferibles. O proceso autonómico está, ó seu xuízo, aberto e as distintas nacionalidades e rexións deben encontrarse a gusto na casa común que é España. 

Jorge
Enrique
Fábregas
Galán

Bolseiro da
EGAP

Xornadas sobre protección xurídica do Camiño de Santiago.

EGAP, 1992.

Baixo esta rúbrica expóñense os resumos dos relatorios que especialistas na materia do Camiño de Santiago desenvolveron os días 23, 24 e 25 de abril na EGAP de Santiago de Compostela. O obxectivo destas xornadas foi levar a cabo unha análise desde perspectivas históricas, xurídicas e comerciais dos distintos aspectos que ofrece a protección do Camiño de Santiago. Interviñeron como relatores D. Manuel Díaz y Díaz, D. Francisco González Navarro, D. Francisco Luis Pacheco Caballero, D. Fernando López Ramón, D. Ignacio Granada Hijelmo, D. Jaime Valdivieso Cue, D. Francisco Sosa Wagner, D. José Antonio Corriente Córdoba, D. Humberto Baquero Moreno e D. José Luis Meilán Gil.

O Sr. **DÍAZ Y DÍAZ**, baixo o título “El Camino Francés: orígenes y realidade histórica” fai un estudio dividido en dúas partes. Por un lado, céntrase en fixa-la data dos comezos do Camiño de Santiago tal e como o coñecemos hoxe. Nunha segunda parte, céntrase en estudia-lo que é en si o concepto do Camiño, un concepto dobre, pois abrangue por un lado a vía en si mesma e por outro as zonas de influencia que se establecen nas súas marxes. Destacou o feito histórico singular de que foi un dos poucos casos históricos en que o contacto de culturas diferentes se produce dunha forma pacífica. Por último, aconsella dentro da perspectiva da conservación que se conserve o da etapa medieval (época de maior afluencia de peregrinos) pero tamén o que se conserva da evolución producida en séculos posteriores.

O Sr. **GONZÁLEZ NAVARRO** titula o seu relatorio “El Camino de Santiago como sistema. Especial referencia al subsistema jurídico navarro”. Centra a súa tese en entende-lo Camiño de Santiago como un conglomerado de elementos de diversa índole (históricos, culturais, pero tamén xeográficos, económicos, políticos e sociolóxicos). Isto esixe, en prol dunha mellor protección, unha actuación coordinada en todos estes aspectos, e que permita a conservación da ruta nas súas facetas materiais e inmateriais. Presentou o plano elaborado pola Comunidade Foral de Navarra baseado en tres puntos: a) o establecemento dunha normativa reguladora, coa presentación dunha serie de decretos, que garante a protección na súa integridade do itinerario ó seu paso por esta Comunidade; b) a acción directa do propio Goberno cun plano de recuperación e revitalización 1988-1990; c) as medidas encamiñadas a esperta-la iniciativa privada (turismo, etc.).

O Sr. **PACHECO CABALLERO** centrou a súa exposición en “El Camino de Santiago: perspectivas histórico-jurídicas”. Estende a súa disertación nunha relación detallada das medidas normativas vixentes ó longo da historia do Camiño de Santiago, todas de contido protector, tanto do Camiño no sentido físico coma das persoas que por el transitaban.

O Sr. **LÓPEZ RAMÓN** baixo o título "Protección del Camino de Santiago en Aragón", expón que, desde o seu punto de vista, o Camiño de Santiago sufriu unha falta de protección xurídica desde case sempre. A primeira medida, non demasiado efectiva, data de 1962. A máis recente, de 1989, incluso non obtivo consignación presupostaria. Esta falta de financiamento estatal privaría á Administración Central de lexitimación para actuar neste campo. Na súa opinión, deben se-las propias Comunidades Autónomas que percorre o Camiño as que deben iniciar traballos e comezar conversas para estableceren relacións e desenvolveren programas de xestión e reconstrucción de forma coordinada. Neste sentido, son as Comunidades Autónomas as que deben desenvolver-la planificación e actuación concreta, reservando o Estado un papel de mero patrocinador. Respecto das actuacións concretas en Aragón sinalou que se estaba estudiando un anteproxecto de lei de próxima aprobación para conservar e protexe-lo que aínda se mantiña.

O Sr. **GRANADO HIJELMO** estudia "La Ruta Jacobea en la Rioja", desdobrando o seu relatorio en dúas grandes partes: a estrutura prexurídica e a estrutura xurídica. Aplica o método da Sistemoloxía Estructural para o estudo da estrutura prexurídica, distinguindo os conceptos de espacio, trazado e traxecto xacobeos. Tras unha exposición histórica do trazado, detense na descrición do traxecto como descrición concreta da ruta xacobeá ó seu paso pola Rioxa. Na parte dedicada á estrutura xurídica destaca que o Camiño de Santiago foi fonte de actuación histórica para a Administración, pero no actual contexto do Dereito español, o panorama faise máis complexo para a aplicación das normas xurídicas pola concorrencia de normas supraestatais, estatais e autonómicas. Na súa opinión, non hai unha distribución competencial clara de materias en España, cun claro predominio da reasunción competencial polo Estado. A solución a esta falta de claridade viría dada pola necesidade de definir cales deben se-las competencias estatais e cales as autonómicas, facéndoo de forma convencional para evitar que a tendencia centralizadora prime sobre a descentralizadora. Suxire como medidas de solución: 1) evita-la creación unilateral polo Estado de

normacións obxectivas e a instauración de órganos de competencia xeral en materia xacobeá; 2) un convenio entre as Comunidades Autónomas e o Estado para definir as liñas de actuación; 3) eliminar toda actuación estatal executiva no ámbito territorial autonómico en materia xacobeá; 4) facilitarlle ás Comunidades Autónomas medios suficientes de financiamento dos programas xacobeos. Destaca dentro das actuacións concretas na Comunidade da Rioxa o Plano Especial de Protección do Medio Ambiente da Rioxa (PEPMAN). É un instrumento xurídico de acción territorial na lexislación urbanística que constitúe en puridade máis ben unha lexislación de ordenación do territorio. Amais, para o Sr. Granado Hijelmo cómpre normativizar todo o que se refire ó ancho de vía, protección de beiravías, rede de hoxpederías e sinalización uniforme da Ruta.

O Sr. **VALDIVIESO CUE**, baixo a rúbrica “El Camino de Santiago como ruta comercial”, inicia a súa intervención facendo alusión á ancestral importancia do Camiño como un factor de desenvolvemento xeral, ata o punto de que a propia configuración comercial é reflexo da evolución da afluencia secular dos peregrinos. Considera que habería que ter unha maior consideración co actual itinerario comezando polo aspecto máis material, como é a sinalización, e recuperando a memoria de albergues e monumentos que logo puidesen ser obxecto de conservación, reconstrucción e restauración.

O Sr. **SOSA WAGNER** centrose na “Protección Jurídica del Camino de Castilla-León” e destacou a insuficiente protección da ruta partindo de que o coñecemento concreto desta zona é escaso. Na súa opinión, habería que centrar as actuacións nunha protección baseada na conxunción da Lei do Patrimonio histórico-artístico, Lei do Solo e Planos de Urbanismo.

O Sr. **CORRIENTE CÓRDOBA** titulou o seu relato “El Camino de Santiago y la protección internacional de Bienes Culturales” e destacou a importancia do Consello de Europa como motor ideolóxico da protección do Camiño de Santiago, suxerindo a utilización deste organismo para obter fondos para a Ruta.

O Sr. **BAQUERO MORENO** expón, baixo o título “Los Caminos de Portugal a Santiago: visión histórica”, o feito de que historicamente existiron tres vías de acceso desde Portugal a Santiago: o camiño da costa que conducía os peregrinos que accedían por vía marítima a algún dos portos portugueses, e desde alí enlazaba con Galicia; unha segunda vía enlazaría Castela e León a través de Braganza para penetrar por Ourense. A terceira vía sería a utilizada polos peregrinos procedentes de Castela, Estremadura e Andalucía, a través dun camiño interior. Respecto ás medidas históricas de protección resaltou que non existiu un único réxime xurídico, dependendo das diferentes “Leis do Reino”. Destaca a institución da “paz da feira”, pola que se protexía a libre circulación das persoas e das mercadorías e que era extensiva ós peregrinos en tres fronteas: liberdade de circulación, protección fronte a posibles agresores e non confiscación dos seus bens. Por último, propón a conveniencia e necesidade dunha reflexión sobre as medidas que se deben adoptar en orde á protección do Camiño, e que estas iniciativas deberían inscribirse no marco do Arco Atlántico.

O Sr. **MEILÁN GIL** no seu relatorio titulado “Protección del Camino de Santiago en Galicia” fixo unha análise das facetas e competencias xurídicas. Despois de resalta-la importancia cultural do Camiño referiuse ás competencias estatais e autonómicas que considerou como concorrentes: nin a autoridade do Estado é exclusiva nin a das Comunidades Autonomas, que tampouco é excluínte, nin moito menos subordinada á anterior.

Para o profesor Meilán Gil cómpre que exista unha colaboración entre as Administracións para levar a cabo esta tarefa, algo que se plasma en órganos como o Consello Xacobeo, creado por Real Decreto 2588/91, do 18 de outubro, e o Consorcio da Cidade de Santiago. O Consello é definido no dito Decreto como “órgano de colaboración entre a Administración do Estado e as Comunidades Autónomas para as actuacións que se prevean en relación co Camiño de Santiago”. As liñas de protección que ó seu xuízo se deben realizar son: primeiro defini-lo Camiño, introducindo limitacións ó que son as propiedades e os usos dos terreos por el afecta-

dos. Iniciar asemade unha serie de medidas de fomento que non sexan puras molestias e pexas para os propietarios, e por último referiuse ás medidas que xa existen con carácter provisional nas Comunidades Autónomas, como as contidas nas normas subsidiarias do planeamento provincial. Na súa opinión, a mellor fórmula para levar a cabo estas tarefas sería na actualidade o Consorcio, que, ademais de consultiva, ten tamén capacidade executiva. 

Roberto I.
Fernández
López

Bolseiro da
EGAP

Xornadas sobre servicios públicos locais

Os días 22 e 23 de setembro de 1992 celebráronse en Lugo unhas *Xornadas sobre Servicios Públicos Locais*, organizadas pola EGAP co obxectivo de clarifica-lo panorama actual nun tema básico para a Administración Local como é a xestión dos seus propios servicios.

O interese do tema resulta evidente tendo en conta que os diferentes entes públicos locais son os que con maior facilidade poden percibi-las necesidades públicas dos cidadáns e estes, pola súa vez, adoitan acudir con maior frecuencia en demanda de mellores servicios ante tales instancias, debido á relativa proximidade que nos ditos niveis se dá entre Administración e administrados.

O contido das Xornadas xirou ó redor de catro eixes fundamentais que tentaremos resumir a continuación:

1) A intervención dos municipios e provincias na actividade económica local.

2) Diferentes categorías xurídico-públicas na xestión de servizos públicos locais.

3) A utilización de formas xurídico-privadas na xestión dos ditos servizos.

4) Achegamento a un modelo de financiamento dos mencionados servizos.

1. A intervención dos municipios e provincias na actividade económica local.

Baixo a rúbrica “O exercicio das actividades económicas”, este punto foi abordado polo profesor **MARTÍN BASSOLS COMA**, catedrático de Dereito Administrativo da Universidade Complutense. Comezou a súa intervención ofrecendo unha visión da máis recente historia de España sobre a municipalización de determinados servizos económicos. Así, mentres que na época de Primo de Rivera o Estatuto Provincial de 1925 non só contemplaba a municipalización dos ditos servizos, senón mesmo a súa provincialización, na posterior etapa republicana, así como durante o réxime franquista, xorden dúas causas que fan creba-la dita situación:

a) a progresiva intervención do Estado na actividade económica.

b) a perda por parte do territorio municipal da súa actividade excluínte para a xestión destes servizos: o municipio apártase das actividades de tipo económico e proxéctase cara a actividades de tipo infraestructural (basicamente en materia urbanística e de planificación do solo).

Non obstante, a partir da crise económica dos anos 70 vólvese a reformular-la intervención dos municipios na actividade económica pola vía do fomento de empresas de ámbito local, dos parques tecnolóxicos, etc.

Polo demais, o profesor Bassols centrou a segunda parte da súa exposición no enfoque xurídico actual deste tema. Sinalou que existen principios constitucionais que xustifican a municipalización de actividades económicas; na Constitución de 1978 non hai unha referencia concreta a un modelo económico puro. Os poderes públicos (entre os que obviamente se encontran os Concellos e as Deputacións) parecen concorrer cos axentes particulares na actividade económica xeral (art. 129), pero tamén é certo que a Carta Magna adoita facer outra chamada á reserva de determinadas actividades en favor dos poderes públicos (art. 128.2). Ademais, abonda lembrar que o artigo 137 reconece a autonomía dos municipios e provincias para a xestión dos seus propios intereses, entre os que destaca de modo preferente a prestación de servicios públicos.

En canto ó réxime xurídico contido na Lei de Bases de Réxime Local de 1985, o conferenciante precisou que esta norma contempla unha canle legal específica para que os entes públicos locais poidan desenvolver actividades económicas, sempre co requisito de acreditá-la necesidade e de racionalización da actividade que se fose desempeñar. Concretamente, nesta normativa decláranse reservadas ás Corporacións Locais unha serie de actividades e servicios esenciais (depuración de augas, matorros, etc.), co que, segundo apunta o profesor Bassols, está a limitarse dalgún xeito o principio de libre concorrencia en favor de determinados monopolios locais.

2. Diferentes categorías xurídico-públicas na xestión de servicios públicos locais.

Neste epígrafe ímonos centrar en tres figuras xurídicas que serven á finalidade de instrumentala actividade local de prestación de servicios. Estámonos a referir ós Organismos Autónomos Locais, ós Consorcios e ás concesións administrativas.

2.1. Os Organismos Autónomos Locais.

Este tema foi abordado polo Sr. **JAUME GALLOFRÉ**, director do Gabinete Xurídico Central do Concello de

Barcelona. O obxectivo básico do seu relatorio foi o de expoñer un esquema práctico de creación e réxime dos entes descentralizados dun Concello, neste caso o de Barcelona, especialmente no que se refire á organización dun evento concreto, como foron os Xogos Olímpicos de 1992, sen esquecer outras actuacións e obxectivos que puidesen ser de interese.

O relator partiu dun principio rector nesta materia, que é o de liberdade dos entes locais para elixiren a forma de xestión dos servicios que teñan unha prestación que lles corresponda (art. 85.2 da LBRL). A única excepción ó dito principio é a relativa a servicios que impliquen exercicio da autoridade, os cales prohíbe xestionar de forma indirecta. No mesmo sentido, pero *a contrario sensu*, o artigo 95.1 do Texto Refundido de Disposicións Vixentes do Réxime Local (TRRL) permite a xestión directa deses servicios concretos, o que inclúe obviamente os organismos autónomos.

Apuntou o señor Gallofré a crítica doutrinal de que adoita ser obxecto a proliferación de organismos autónomos de carácter comercial, industrial ou financeiro e de sociedades municipais, sobre a base de que a utilización do dereito privado fronte a terceiros pode deixar desamparados os intereses públicos, que desta forma non quedarían protexidos coas prerrogativas de que goza a Administración. Sen embargo, a realidade é máis complicada e, como sempre, estase diante da disxuntiva de elixir entre unha verdadeira eficacia –ordenada polo artigo 103 da Constitución– e a protección democrática –controlada, fiscalizada– dos poderes públicos.

Concluíu a súa exposición aludindo á estrutura organizativa para a celebración dos Xogos Olímpicos do 92 e para a realización de obras de infraestrutura, levada a cabo en Barcelona con motivo dos mesmos, organización na que organismos autónomos como o Organo Especial de Xestión para a Remodelación da Fronte Marítima de Poblenou desempeñaron un papel relevante.

2.2. Os Consorcios.

Baixo o título de “Os Consorcios Locais. Unha institución en auxe”, o profesor **RAMÓN MARTÍN MATEO**, catedrático de Dereito Administrativo e Rector da Uni-

versidade de Alicante, disertou sobre dous aspectos puntuais:

— a pervivencia dos Consorcios trala revisión do réxime local, e

— a rigorosa modernidade da figura consorcial.

En canto ó primeiro enunciado, partiu da premisa de que coa aprobación do Regulamento de Servicios das Corporacións Locais (decreto do 17 de xuño de 1955), o Consorcio toma plena carta de natureza no Réxime Local. En efecto, os artigos 37 a 40 desta disposición facultan as Corporacións Locais para constituíren Consorcios, dotados de personalidade xurídica, con entidades públicas de diferente orde para instalaren e xestionaren servicios de interese local. Sentadas estas bases, pódese caracteriza-los Consorcios locais como “entes locais que asocian libremente persoas xurídicas de diferente orde para fins de interese local”, é dicir, a lei está pensando nunha conxunción de vontades que dá lugar á aparición dunha persoa xurídica, unha entidade, por tanto, asociativa.

No contexto normativo vixente sinalou que a Lei de Bases de 1985, que tan raquiticamente configura os Consorcios, introduce, sen embargo, unha importante novidade: permite que participen nos mesmos entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos das Administracións Públicas. Esta modificación das características do Consorcio suscitou prudentes reservas na doutrina, que ve nestes Consorcios máis ben un convenio ou acordo que o xurdimento dunha nova persoa xurídica. Así e todo, o profesor Martín Mateo sostén que, se non a lei, alomenos o texto refundido lles asigna personalidade xurídica propia a tódolos Consorcios. Ademais, as posibles dúbidas que subsistan terán menos base legal en ordenamentos como o de Cataluña e Navarra, que califican os Consorcios como entidades públicas de carácter asociativo.

Tocante ó segundo enunciado, é dicir, o relativo á palpable modernidade da figura consorcial, o relator prognosticou que o Consorcio debe ter un merecido futuro porque responde bastante ben ó funcionamento agardado e demandado polos cidadáns da Administración

Pública. O importante para o consumidor de prestacións públicas ou privadas é que estas llas deparen adecuadamente, que se atendan mellor as necesidades sentidas. Aquí tamén as virtualidades cooperativas concorrentes, compartidas, que o Consorcio supón, implican un útil artiluxio para un quefacer máis eficiente dos responsables da *res publica*.

2.3. A concesión de servicios públicos.

A profesora de Dereito Administrativo da Universidade de Santiago, **MARÍA TERESA CARBALLEIRA RIVERA**, puxo o acento na idea de que os conceptos de “concesión de servicios” e de “servicio público” permaneceron ó longo da nosa tradición xurídica indefectiblemente unidos.

Malia que o sintagma “servicio público” se converteu no centro de vivas discusións doutriniais pola variedade de acepcións e significados que presenta nas diversas escolas xurídicas, isto non é obstáculo para poder delimitalo na actualidade a través dunha serie de notas esenciais. En efecto, encontrámonos diante dunha actividade pública de prestación regular e continua, destinada a satisfacer unha necesidade de carácter público e que, ou ben se xestiona directamente pola Administración, ou ben se fai indirectamente a través de figuras tales como o arrendamento, o concerto ou a concesión.

A seguir, a profesora Carballeira precisou os caracteres básicos do instituto concesional, sinalando os seguintes:

1) Posúe un contido económico. Iso supón unha explotación económica, xa que o concesionario ten unha retribución a través do cobro de tarifas pagadas polos usuarios.

2) Non implica o exercicio de poderes soberanos ou o exercicio de autoridade.

3) A prestación do servicio ós particulares deberá ser *uti singuli*, non *uti universi*, de tal xeito que sexa susceptible de individualización fronte ós receptores.

4) A Administración mantén sempre a titularidade do servicio. Consecuencia disto é a permanente posibilidade de control suplementario sobre o mesmo.

5) O obxecto da concesión pode abranguer non só a xestión simple do servizo, senón tamén a execución de obras, se estas son necesarias para que o servizo público se cumpra.

No marco de estudio da relación concesional, a relatora analizou finalmente un tema sempre polémico no ámbito da responsabilidade administrativa: a indemnización a terceiros polos danos producidos polo funcionamento dos servizos. Segundo o artigo 121.2 da LEF, o concesionario é o obrigado sempre a “indemnizar a terceiros polos danos que lles ocasionase o funcionamento do servizo, agás no caso de que se producise por actos realizados en cumprimento dunha cláusula imposta pola Corporación con carácter ineludible”. A evolución interpretativa deste precepto sufriu variacións ata chegar á sentenza do Tribunal Supremo do 9 de maio de 1989, que constitúe a culminación dunha corrente legal anterior. Convén, pois, lembra-las argumentacións do TS:

— Dado que a Administración mantén en todo caso a titularidade do servizo, cabe achar unha xustificación á responsabilidade da Administración, xa que resulta sempre xestora e responsable dos intereses colectivos.

— Apoiándose na calificación do concesionario como un “delegado da Administración”, a delegación leva consigo que a responsabilidade última é sempre do delegante ou concedente.

— Por último, confirmando o disposto no artigo 41 da LRXAE, a Administración é responsable directa cando actúa en relacións de dereito privado a través dos seus funcionarios ou axentes.

En definitiva, pois, o art. 121.2 da LEF só ten aplicación no réxime interno de corresponsabilidades.

3. A utilización de formas xurídico-privadas na xestión dos servizos públicos locais.

O papel que o dereito privado pode desempeñar na prestación de servizos públicos locais empregando o fructífero instrumento das sociedades mercantís foi abor-

dado polo profesor **FRANCISCO SOSA WAGNER**, catedrático de Dereito Administrativo na Universidade de León, quen vertebrou a súa exposición diferenciando entre a xestión directa e a xestión mixta como modos de artella-la actividade pública prestadora de servizos.

A. Xestión directa. Neste contexto, con tal expresión pretende aludirse a aquelas sociedades mercantís de capital integramente público, é dicir, sociedades con financiamento e predominio exclusivo da Administración Pública, pero dotadas formalmente de autonomía patrimonial e fundacional, e suxeitas ó dereito peculiar das sociedades mercantís de capital. Coa utilización destas formas privadas, o municipio exclúe a rixidez presupostaria, as regras da contratación administrativa e as de selección de persoal.

As notas máis destacadas deste modo de xestión son as seguintes:

1. O municipio posúe o control da empresa pola vía do nomeamento dos administradores e a través da censura de contas.

2. Rexe o control financeiro e de eficacia previsto na Lei de Facendas Locais (arts. 201 e 202), así como o interno, a través das regras de verificación contable (arts. 203 e ss. da LSA).

3. É posible elixir entre a forma de sociedade anónima ou a de responsabilidade limitada, quedando desbotada a sociedade comanditaria.

4. A xunta xeral, órgano soberano, é o Pleno da Corporación.

B. Xestión mixta. Encóntrase prevista no artigo 85.4.e da LBRL, que se refire á “sociedade mercantil cun capital social que só parcialmente pertenza á entidade local”. Encontrámonos diante dunha figura que permite excluí-lo réxime de contratación administrativa, o de persoal e, ademais, modula-lo de contabilidade pública e o de fiscalización externa de contas.

Polo demais, o profesor Sosa Wagner apunta que poden utilizarse as formas de sociedades anónimas e as de

responsabilidade limitada. Sen embargo, o problema preséntase con respecto ás sociedades comanditarias e ás cooperativas. En canto ás primeiras, a exclusión da xestión social, típica do socio comanditario, acomódase mal á esixencia da lexislación local de obriga-la Corporación a compartila dita xestión. Sen embargo, o razoamento exposto tan só impide que o municipio sexa socio comanditario, pero non que sexa socio colectivo, que é quen desempeña neste tipo de sociedades a dirección e a xestión social.

Finalmente, polo que respecta ás sociedades cooperativas, estas están admitidas como formas de xestión na lexislación local. Sen embargo, a Lei Xeral de Cooperativas do 2 de abril de 1987 non ten presente as entidades locais no seu articulado, aínda que admite como socios "tanto as persoas físicas coma as xurídicas, públicas ou privadas" (art. 29.1 da Lei).

4. Achegamento a un modelo de financiamento dos servicios públicos locais.

Sobre esta última cuestión o profesor **CARLOS MONASTERIO ESCUDERO**, catedrático de Facenda Pública da Universidade de Oviedo, desenvolveu o relato "Taxas e prezos públicos na Facenda Local".

Argumentou que no marco dun sector público descentralizado, como é o español, cada nivel de Facenda debe empregar para o seu financiamento aquel tipo de ingresos máis acorde coas competencias que ten atribuídas. Dado que as Facendas Territoriais, e en especial as Municipais, están configuradas como Facendas prestadoras de servicios (a diferenza da Facenda Central, que ten asignadas tarefas redistributivas e de estabilización económica), resulta lóxico que o seu financiamento descanse en parte sobre o recurso a taxas e prezos públicos, tanto dende o punto de vista da equidade (quen se beneficie dun servicio debe colaborar no seu financia-

mento), como dende o punto de vista da suficiencia (intentando frea-lo incremento do déficit presupostario das Facendas Locais). Nota común de taxas e prezos públicos é a obtención de beneficio por parte do contribuínte, pero diferéncianse nas seguintes notas:

— Se o servizo é de solicitude ou recepción obrigatoria (taxa) ou non (prezo público).

— Se existe exercicio de autoridade (taxa) ou non (prezo público).

— Se o servizo está reservado ó sector público (taxa), ou ben se pode desenvolver no mercado de libre concorrencia (prezo público).

— A contía máxima: o custo da prestación do servizo é o límite máximo que se pode obter por taxa, mentres que no caso dos prezos públicos pode sobrepasarse esta contía.

A seguir, o obxecto do relatorio foi analiza-la actual regulamentación de taxas e prezos públicos, especialmente no ámbito da Facenda Municipal. Contemplouse, por unha banda, o marco normativo destes tributos, no que se destacan, como críticas, a falta de precisión nas referencias ó custo do servizo e a mestura do principio de capacidade de pagamento co do beneficio, principio este último que constitúe a única referencia teórica válida para as taxas. Tratar de introducir criterios xenéricos de capacidade de pagamento na política de taxas, ademais de eleva-los custos de administración, supón o risco engadido de poder conducir á arbitrariedade no canto de á progresividade.

Dende outra perspectiva fíxose fincapé nas potencialidades que ofrece a política de taxas como instrumento de control do gasto público, polas posibilidades de compara-lo custo da prestación dun determinado servizo por parte de diferentes municipios de características similares, permitindo identifica-los sistemas de xestión máis eficaces.

Por último, o profesor Monasterio fixo un comentario sobre a política recente en materia de taxas, que ac-

tualiza o seu importe mediante o procedemento “espurio” de incrementos lineais, en vez de acudir ó cómputo de custo dos servicios. 

José Ignacio
Morillo-Velarde
Pérez

Dominio Público.

Ed. Trivium, Madrid, 1992.

Nun intento de desvelar algún dos chamados paradoxos que envolven o dominio público, José Ignacio Morillo-Velarde aborda con grande naturalidade e intuición o *como* do dito dominio, por utiliza-la mesma expresión có autor, desde unha xenuína posición xurídico-pública:

“Partindo da convicción de que o dominio público non é reconducible, alomenos no noso dereito, a ningunha forma de propiedade, por moi especial que se considere, e que, por tanto, está constituído por un feixe ou conxunto de potestades públicas de diversa índole atribuídas polo Dereito, trátase, precisamente, de mostrar como funcionan esas potestades para explica-la afectación ou a desafectación, a inalienabilidade ou a recuperación de oficio, a concesión ou as reservas demaniais, etcétera, no convencemento sentido de que o obrar segue ó ser” (páx. 12).

Esta é a idea que preside toda a obra de Morillo-Velarde. Para lle facer fronte, dedica un amplo capítulo a analiza-la relación dominio público-propiedade desde as perspectivas doutrinal, legislativa e xurisprudencial. A súa conclusión, unha idea clave: “O fallo da doutrina [...] radica en se conformar con remiti-las peculiaridades do réxime demanial ó

cómodo expediente das modalidades ou especialidades, sen comprender que ante o que estamos é ante indicios dunha institución diferente” (páx. 34).

Este será o punto de partida dun interesante excursión histórico, baseado fundamentalmente na obra de Alfredo Gallego Anabitarte e outros, *El Derecho de Aguas en España* (Madrid, 1986), cun propósito claro, facerlle ver ó lector que a tese de M. Hauriou sobre a natureza xurídica do demanio serviu de rémora á evolución da doutrina do Dereito Administrativo sobre este punto, porque contentou os autores nunhas teses aparentemente satisfactorias que só ultimamente están sendo obxecto de revisión.

Efectivamente, a doutrina de Hauriou foi determinante na evolución do dereito administrativo francés e español. Ó afirmar que os bens de dominio público son propiedades administrativas afectadas directamente á utilidade pública, configúrase a institución demanial como unha forma de propiedade especial, doutrina que raramente se cuestionou ata os nosos días. Independentemente das bondades desta teoría, coincido co autor en que hoxe por hoxe é posible entende-la institución sen necesidade de reconducila a modulacións de conceptos xurídicos propios do Dereito Civil.

Tomando como concepto de apoio o de *potestade*, Morillo-Velarde reelabora o réxime xurídico demanial e será a partir del como explicará a afectación, a titularidade, o uso e o aproveitamento do demanio, a potestade de deslindamento, a recuperación de oficio, a publicidade posesoria, etc.

O libro divídese en seis capítulos:

— *Introducción*, onde o autor expón os obxectivos perseguidos no seu traballo, no sentido arriba indicado de desentraña-los paradoxos da técnica demanial e reelabora-lo seu réxime xurídico tomando como concepto de apoio o da potestade.

— *Dominio público y propiedad*, que contén a análise da teoría da propiedade na doutrina, no ordenamento xurídico positivo e na xurisprudencia, tanto na súa versión máis pura coma na consideración de certas modulacións da institución civil para axeitála ó ordenamento xurídico-público.

— *Breve excursio histórico*, desde as orixes do dominio público no dereito francés (de Proudhon a Hauriou) ata o Código Civil español de 1889.

— *Las tendencias actuales en la construcción del concepto de dominio público*, que contén unha interesante síntese da posición de autores como Villar Palasí, Barnés Vázquez, Gallego Anabitarte, Parejo Gamir e Rodríguez Oliver, por exemplo, todos eles críticos coa tese tradicional do dominio público.

— *Las bases constitucionales del dominio público*, onde se analizan os datos que se desprenden da Constitución de 1978: reserva de lei, inalienabilidade, imprescritibilidade, inembargabilidade,...

— *Configuración técnica de las potestades demaniales. Elementos de las potestades demaniales*, que supón unha recondución de todo o anterior á técnica das potestades, desde a cal debe explicarse a reestructuración do dominio público: a afectación como presuposto determinante da demanialidade, a natureza da titularidade pública dos bens demaniais, as potestades de uso e aproveitamento e mailas de defensa e conservación.

En definitiva, un traballo non tanto novo, como pon de manifesto unha tendencia doutrinal cada vez máis consolidada e unha tímida xurisprudencia constitucional (véxase a sentenza do TC 227/1988, do 29 de novembro, sobre a Lei de Augas: "A incorporación dun ben ó dominio público supón non tanto unha específica forma de apropiación por parte dos poderes públicos, senón unha técnica dirixida primordialmente a excluí-lo ben afectado do tráfico xurídico privado, protexéndoo con esa exclusión mediante unha serie de regras exorbitantes das que son comúns no tráfico *iure privato*"), pero si unha importante aportación á necesaria revisión da institución demanial para liberalala do arrastre histórico e abordala desde unha perspectiva eminentemente xurídico-pública. **GE**

Marta García Pérez
Investigadora da EGAP

*El Plan Único de Obras y
Servicios de Cataluña y la
garantía institucional de la
autonomía provincial.*

Luís
Ortega
Álvarez

Civitas-Deputació de Barcelona, Madrid, 1992.

O libro de Luis Ortega, que como a coeditora –a Deputación de Barcelona–, ten amosado un marcado interese polos temas locais, é un intento, da primeira á última páxina, de demostrar que as Deputacións catalanas, malia a lexislación autonómica catalana en materia de réxime local, teñen un ámbito de competencias –materiais e financeiras ou orzamentarias– igual ó do resto das Deputacións do Estado e, neste senso, ofrece unha estrutura propia dun informe que a Ortega lle foi encomendado por algún destes entes locais. Con isto non queremos, nin moito menos, pór en cuestión a valía e calidade científicas da monografía que de seguido comentaremos, mais si que fai que formulemos a pregunta de cal é realmente o labor dos xuristas nun eido como o da organización territorial do Estado, que se desenvolve non como consecuencia dos avances científicos, senón mais ben por medio de impulsos científicos –que é probablemente o máis correcto– ós que os traballos dos xu-

ristas veñen, no mellor dos casos, fornecer de argumentos técnicos (e para exemplo, no terreo autonómico, temo-los sucesivos informes de expertos).

O cerne do libro é, xa que logo, a demostración de que as Deputacións catalanas áchanse suxeitas ó ordenamento xurídico estatal –é dicir, ás bases na materia de réxime local– o mesmo que as demais do Estado, sen que a existencia dun Plano Unico de Obras e Servicios para Cataluña (en adiante, PUOS), recollido xa nas normas de transferencia de servicios á Generalitat preautonómica, e a regulación que deste se contén ha lexislación catalana de réxime local supoña neste senso especialidade ningunha. O problema partiría pois dunha trabucada interpretación da CE realizada no proceso de elaboración do Estatuto de Cataluña no que atinxe á distribución competencial en materia de réxime local, motivada por unha lectura de mínimos da competencia estatal ex art. 149.1º.13º CE –“bases do réxime xurídico das Administracións Públicas”–, lectura de mínimos radicalmente desbotada pola xurisprudencia constitucional trala S.TC 32/1981 de 28 de xullo, da que resulta extraordinariamente estreitado o marco co que as CC.AA. competentes contan para crear modelos alternativos de réxime local.

Dentro deste marco xeral, a historia normativa do PUOS comeza xa na xeira preautonómica co **RD 2115/1978, de 26 de xullo**, –e durante a vixencia do RD 688/1978, de 17 de febreiro, regulador do sistema de planos provinciais de obras e servicios, de transferencia á Generalitat de Cataluña en materia de interior, do que o seu art. 2 establece a competencia da Generalitat para elaborar e aprobar un PUOS para o seu territorio, (en consonancia co RD-Lei 41/1977, de 29 de setembro de reestablecemento provisorio da Generalitat de Cataluña e o RD 2543/1977, de 30 de setembro, que desenvolve o anterior). Para Ortega, o PUOS recollido no RD 2115/1978 non pode afectar en nada ás competencias das Deputacións catalanas –recollidas para o resto das Deputacións do Estado no RD 688/1978– ó ter sido feito baseándose nas propostas da Comisión creada polo RD 2543/1977 para a transferencia de competencias do Estado á Generalitat preautonómica: entende o autor que se con base nas decisións desta Comisión se lle tivesen transferido á Generalitat competencias das Deputacións catalanas, esta transferencia estaría viciada de incompetencia, xa que o traspaso de competencias das Deputacións catalanas á Gene-

ralitat só se podería ter realizado por medio da *non nata* Comisión prevista para ese fin no propio RD 2543/1977). En conclusión, e durante esta xeira preautonómica, subsistirían en Cataluña o PUOS elaborado pola Generalitat, e mailos Planos Provinciais de Obras e Servicios elaborados por cada unha das Deputacións baseados no RD 688/1978.

Aprobado xa o Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), a D.A. 6ª prevé a asunción definitiva e sen solución de continuidade de tódolos servicios e medios traspasados na etapa preautonómica. Para Ortega, esta D.A. 6ª supón apenas consolida-la transferencia á Generalitat dos medios e funcións que ata entón viña exercendo a Administración do Estado, é dicir, as correspondentes á Comisión Nacional de Cooperación coas Corporacións Locais, e nunca das correspondentes ás Deputacións catalanas. E, xa que logo, o financiamento destas competencias terá que se facer con cargo ó sistema xeral de financiamento das CC.AA (para Cataluña, EAC e LOFCA), onde non aparecen por ningures achegas das deputacións provinciais.

En canto á lexislación estatal de réxime local –na que a pervivencia da peculiaridade que para Cataluña supón o PUOS é evidente– e á Xurisprudencia do TC, entende o autor que as achegas das Deputacións catalanas ó financiamento do PUOS só poden ser voluntarias, sen poder vir impostas pola Generalitat (nesta liña, lembremos que na S.TC 32/1981, de 28 de xullo, fdto xco. 8º, califícase a facultade das Deputacións de elaborar, aprobar e executar os seus propios orzamentos, como “unha facultade decisoria fundamental sen a que non cabe falar de autonomía”). Deste xeito, ó lexislador básico na materia non lle sería opoñible unha suposta competencia preautonómica consolidada de acordo coa D.A. 6º EAC –como pretende a Generalitat–, senón que estas competencias preautonómicas teñen que se axear ás bases estatais na materia –constituídas pola LRBRL–, tal e como testemuña o TC (cfr. Ss. 42/1983 e 214/1989). E estas bases estatais, polo que á cooperación local atinxe, veñen establecidas polo art. 36.2.a LRBRL –que atribúe ás provincias, como competencia propia e, xa que logo, como parte da súa autonomía garantida institucionalmente, a elaboración dun “plano provincial de cooperación ás obras e servicios de competencia municipal”, competencia propia das Deputacións sometida, en todo caso á función coordinadora das CC.AA. competentes dos Planos provinciais do seu

territorio (ex. art. 59 LRBRL). Polo tanto, existe un problema de interpretación: o inciso final do devandito art. 36.2.a LRBRL establece a citada competencia provincial, “*sen prexuízo das competencias recoñecidas nos Estatutos de Autonomía e asumidas e ratificadas por estes*”, inciso que como demostran os antecedentes da LRBRL, foi introducido no trámite parlamentario da lei tras dunha emenda transaccional dos socialistas catalanes, fundada na necesidade de manterlo réxime peculiar existente en Cataluña en relación cos Planos provinciais. En todo caso, este inciso é, para Ortega, un argumento importante dende un punto de vista político mais sen eficacia xurídica ningunha, xa que o fundamento da emenda transaccional citada presentaría un triple erro de partida: inexistencia no EAC de peculiaridades capaces de seren opostas á lexislación pre-estatal básica, a pervivencia dos Planos provinciais que en nada se verían afectados polo PUOS e, en terceiro lugar, porque non é congruente co carácter básico dunha norma a previsión nesta de excepcións non previstas na CE. En definitiva, entende Ortega que o senso da norma de traspaso –RD 2115/1978– ó lle atribuir á Generalitat a elaboración do PUOS, non reborda o contido da simple coordinación para o territorio catalán da actividade das Deputacións en materia de cooperación local, competencia perfectamente definida nos art. 36 a 59 LRBRL: deste xeito, o PUOS é un plano de coordinación, financiado por medio de achegas estatais e ó que lle serían plenamente aplicables os criterios que o TC establece –nomeadamente na S.TC 27/1987– verbo da potestade de coordinación.

Dentro da xa abondosa lexislación catalana en materia de réxime local –e malia obedecer a un obxectivo declarado de reordenación administrativa do territorio catalán que pasa pola desaparición das deputacións–, apunta Ortega a posibilidade dunha interpretación da Lei 5/1987, do Parlamento de Cataluña referida ó “Réxime provisorio de competencias das Deputacións catalanas” conforme coa LRBRL, partindo dos art. 9, 10 e 13 da norma autonómica, que ó lle recoñecer ás Deputacións catalanas para aproba-los seus propios orzamentos, de consignar nos mesmos as partidas adicadas á cooperación municipal e de executalos de acordo coa súa autonomía organizatoria, dentro das directrices coordinadoras do PUOS, contén unha regulación perfectamente asumible polo art. 59 da lei básica estatal. Subsistirían, en cambio, dificultades no eido financeiro: denuncia o autor a exis-

tencia dun bloque normativo autonómico que, partindo da S.TC 32/1981 de 28 de xullo (que afirmaba a posibilidade de configurar como infraprovinciais ou supraprovinciais algunhas das competencias das Deputacións, encomendándolle a súa xestión ben ás comarcas, ben á propia Comunidade Autónoma), realiza unha verdadeira reordenación financeira do réxime das Deputacións catalanas, no senso de que se unha norma autonómica reguladora da intervención pública nun sector produce unha reordenación das competencias materiais das Deputacións, esta transferencia competencial terá que se acompañar dos correspondentes recursos económicos provinciais. Para Ortega, a Generalitat non é quen para dispór das competencias provinciais recoñecidas na LRBRL como ela mesma recoñece na E.de M. da Lei 5/1987 .

Asemade, e como conforma a LRFL, as dotacións estatais para o financiamento dos Planos provinciais, libraránse directamente ás Deputacións, sen o intermedio da Comunidade Autónoma (a intermediación prevista no art. 48.2º EAC, ó se referir á participación nos ingresos tributarios do Estado e ás subvencións condicionadas outorgadas por este ós EE.LL., non é de aplicación, ó seren condicionadas as transferencias estatais para o financiamento dos Planos provinciais).

Finalmente, a xurisprudencia TS referida ó tema¹ –Ss.TS de 23 de xuño de 1989 e de 1 de setembro de 1990– aceptando as dúas os fundamentos xurídicos da Sala I a do TSX de Cataluña, resolve claramente a prol das teses da Deputación, ó entender que non existen peculiaridades para Cataluña verbo do réxime local básico establecido pola LRBRL, reiterando a xurisprudencia TC relativa á garantía institucional das provincias –basicamente, que a facultade de coordinación da Generalitat non pode supór merma da autonomía do ente provincial– e, en fin, recoñece-lo carácter voluntario da cifra e do feito mesmo da achega que a Deputación de Barcelona fixera ó financiamento do PUOS.

Deste xeito, atendendo á nova regulación que da cooperación local ós investimentos locais se realiza polo RD 665/1990, de 25 de maio, entende Ortega que se se interpreta a súa D.A. Sa –que prevé achegas económicas do Estado ó PUOS da Generalitat– no senso de que estas aportacións á Generalitat substitúen ás correspondentes ós Planos que as Deputacións de Cataluña corresponde aprobar de acordo coa LRBRL, a devandita norma regulamentaria se-

¹ Ámbalas dúas parten da interpretación mutua de recursos entre a Generalitat e a Deputación de Cataluña, ó establecer a Generalitat unha aportación obrigatoria da Deputación ó PUOS, prevendo esta nos seus orzamentos unha aportación menor.

ría nula de pleno dereito par vulneralo sistema de fontes garantido pola CE –art. 9.3º–, en aplicación dos art. 26 e 28 LRXAE e 47.2º LPA.

Xa que logo, o de Ortega é un traballo comprometido, con conclusións discutibles –malia contar polo de agora cunha evidente ratificación xurisprudencial–, que ven aportar unha pouca máis de luz ó tema da cooperación local no Estado español, tema no que aínda hai que clarexar moitos extremos, entre os cales o da coordinación da competencia de planificación das Deputacións provinciais das axudas ás obras e servizos municipais e as correspondentes autonómicas e estatal non é, por certo, dos menos problemáticos. 

Carlos I. Aymerich Cano

Manuel
Arenilla
Sáez

Modernización de la Administración Periférica

INAP, Madrid, 1992.

Nestes últimos tempos vén suscitando un grande interese o tema da racionalidade da Administración Pública. Esta cuestión problemática é abordada polo profesor Manuel Arenilla Sáez a propósito da Administración Periférica do Estado. Aínda que escrito antes da polémica suscitada pola proposta do presidente Fraga a prol da Administración Unica, este libro pode ser, implicitamente, aliñado con esta tese.

Topámonos, pois, cun libro oportuno que reflexiona sobre a Administración Pública dende a perspectiva da Ciencia da Administración, entendida esta como Ciencia distinta aínda que afín á Ciencia Política (páx. 33). O libro fai unha diagnose das eivas que, a xuízo do autor, ten a Administración Periférica do Estado e das medidas que propón para o seu tratamento no contexto dunha descrición da mesma moi detallada.

O libro comeza cun prólogo do profesor Mariano Baena del Alcázar no que se postula a revitalización da Administración Periférica, pois o prologuista teme a desaparición do Estado en grandes zonas do territorio español (páx. 18), cousa que implicaría considerar que as Administracións Au-

tonómica e Local non forman parte do Estado, o que parece certamente discutible. O prologuista parece contradicir neste aspecto, amais de noutros (pp. 19 e 33), ó autor que reclama a reducción ou mesmo nalgúns casos a supresión desta Administración Periférica.

Unha constante ó longo da obra é o tema da “competencia polo territorio”, algo imprecisamente definido e tratado, e que se manifesta nunha suposta competencia entre a Administración Periférica do Estado e as Administracións Territoriais.

O autor considera esta Administración Periférica Central concibida actualmente dun xeito irracional (páx. 44) e reclama, polo tanto, unha racionalización da mesma, que consistiría na asunción de toda ou boa parte das competencias da Administración Periférica Central polas Comunidades Autónomas. Nesta proposta a Administración Autonómica pasaría a desenvolver-las funcións que antes desempeñaba a Administración Central.

Cuestiónase tamén, ó longo da obra a figura do gobernador civil, así como a do delegado do goberno, para os que postula unha profunda reformulación das súas funcións, neste novo marco administrativo que nos propón. Entre moitas propostas de mellora, fai unha, ó meu ver especialmente interesante, que é a de colaboración das distintas administracións para conseguir así unha verdadeira racionalización da Administración Pública (páx. 82).

Extrae tamén unha interesante conclusión ó afirmar que unha das grandes funcións da Administración Periférica é a de facer senti-la presenza do Estado en tódalas partes; pon como exemplo disto o Campo de Xibraltar, que conta cun número de delegacións administrativas que non se corresponde coa súa poboación ou importancia económica.

En conclusión, encontrámonos cunha obra que reflexiona dende unha perspectiva nova sobre a problemática da Administración Pública, aínda que con algo de imprecisión e vaguidade, e que esperamos que sexa seguida por outras, dada a carencia de escritos sobre Administración Pública con este enfoque científico administrativo, para tratar de moderniza-la nosa Administración en prol da súa mellora en eficacia e eficiencia. 

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Bolseiro do MEC

*Dominio público y propiedad
privada en la nueva
Ley de Costas*

Isabel
Miralles
González

Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.

O libro *Dominio público e propiedade privada na nova Lei de Costas* presenta unha das cuestións máis debatidas dende a promulgación da Lei 22/1988, de 28 de xullo, sobre Costas. Trátase da situación dos enclaves privados que, recoñecidos por sentenza firme ou amparados pola publicidade rexistral do artigo 34 da Lei Hipotecaria, viñeron permitíndose durante longos anos, mesmo logo da declaración de demanialidade do artigo 132.2. da Constitución.

A obra, de grande actualidade e oportunamente publicada, unha vez esgotado o debate sobre a constitucionalidade do texto da Lei de Costas e do seu Regulamento a raíz das sentencias do TC 149 e 198/1991, comeza cunha interesante análise histórica, remontándose á orixe do dominio público no dereito romano.

É destacable o estudo interpretativo do artigo 132.2 da Constitución, cun exhaustivo exame xurisprudencial, onde a autora divide os pronunciamentos do Tribunal Supremo en dous bloques:

a) As sentencias que consideran o mandato de demanialidade coma “programático” ou de futuro;

b) un reducido número de sentencias que considera o mandato constitucional con carácter “normativo” ou retro-activo.

A doutrina das primeiras, é resumida pola autora en varios puntos que poden sintetizarse en tres notas fundamentais:

— É doutrina común que nos terreos comprendidos na zona marítimo-terrestre é perfectamente posible que existan dereitos de particulares.

— O particular que se opoña á reivindicación do Estado, titular natural e lexítimo deses bens, debe acreditarlos feitos obstativos ó dominio público. Dita pretensión obstativa só pode prosperar se se proba inexcusablemente o seu cambio de destino ou a súa desafectación por un acto de soberanía.

— O mandato do artigo 132 é para o futuro: ante a inexistencia dunha titularidade contradictoria pero fundamentada, a titularidade estatal debe ceder.

Das sentencias do segundo grupo, a autora extrae as seguintes conclusións:

— Considérase que a titularidade sobre a zona marítimo-terrestre é comunal, no senso de que son bens comúns a todos;

— polo tanto, téndose producido o alleamento polo Estado, está claro que se vendeu o que non se podía, porque non lle pertencía. É dicir, non se transmitiu un dominio pleno do que non se podía dispór, senón tan só o uso e aproveitamentos exclusivos;

— Cuestiónase a eficacia da desafectación como acto administrativo suficiente para libera-la zona marítimo-terrestre; se a afectación non é suficiente, será necesaria a degradación da zona, pola perda das súas características naturais;

— por todo isto, se o Estado quixera privar ós particulares dese uso e aproveitamento exclusivo e sen límite temporal deberá indemnizar.

A segunda parte da obra adícase a analiza-la reforma producida na nova normativa de costas, examinando os tres puntos conflictivos por excelencia: a titularidade estatal do dominio público marítimo-terrestre, a súa extensión e a determinación do obxecto e dos obxectivos da Lei 22/1988.

Respecto ó primeiro dos aspectos, *Titularidade estatal*:

contido, o problema céntrase en determinar se a titularidade de que o Estado ostenta o convirte en propietario, no senso auténtico do termo ou, en caso contrario, en determinar cal é a relación de poder-imperium que se establece entre o titular e o soporte do dereito (relación de potestade). O fundamental nesta materia é a concorrencia de distintas xurisdiccións sobre un mesmo espazo físico, no senso proclamado polo TC na súa sentenza 77/1984 e polo TS en variadas ocasións (unhas veces para esixir licenza municipal para realizar obras na zona marítimo-terrestre, outras para declara-la legalidade dun acordo do Concello de suspensión das obras realizadas no porto, ou das realizadas por unha empresa que tiña do Estado unha concesión na zona marítimo-terrestre, etc). Hai que distinguir entre a competencia por razón do dominio que corresponde ó Estado, a competencia organizativa que corresponde ás CCAA en virtude dos seus Estatutos e do traspaso posterior e a competencia xurisdiccional que exerce o Municipio a través da que é propia dos seus órganos.

Desta maneira aborda a segunda cuestión *Extensión do dominio público*, para o cal parte da calificación controvertida de dominio público "por natureza", ó seu xuízo calificación non só non superflua senón necesaria a fin de evita-la súa desafectación por un mero acto da Administración.

Nesta parte da obra trátanse dúas cuestións fundamentalmente:

— os artigos 3 a 5 da Lei 22/1988, matizando cada unha das innovacións dende a perspectiva dos dereitos transitorios e do principio de seguridade xurídica;

— os novos criterios de defensa da integridade do dominio público na Lei de Costas, é dicir: a posibilidade de inmatriculación dos bens de dominio público (artigo 29.4 do Regulamento de Costas) e o novo valor do deslinde, "desproporcionado con respecto ó que previamente lle outorgou o mesmo lexislador".

No capítulo adicado a determina-las *Consecuencias que producen a determinación do obxecto e dos obxectivos* estúdiáanse dúas cuestións diferentes: o problema das ex-titularidades de dereito privado e os problemas presentados na franxa colindante.

Respecto ás titularidades de dereito privado, a autora analiza os tres principios constitucionais ó seu xuízo implica-

dos: artigos 132.2, 9.3 e 33.3 da Constitución. Non discute a titularidade do solo porque é o Estado o único titular posible, pero centra os problemas no edificado sobre o dominio público e no valor das transmisións realizadas polo propio Estado sobre bens do demanio. Para isto, estudia os diferentes supostos previstos na Disposición Transitoria Primeira da Lei de Costas:

a) No seu primeiro apartado, no que se transforman as titularidades privadas recoñecidas por sentenza firme anterior á Lei en concesións de ocupación do dominio público, non se conculca ningún dereito constitucional recoñecido; pero unha cousa é que a disposición non sexa abusiva (entendida a palabra como infracción de principios constitucionais) e que estea xustificada, e outra moi distinta é que o mecanismo que se escolleu para conquistar a finalidade proposta sexa o correcto. Malia que as modificacións lexislativas son sempre lexítimas, non debe esquecerse que neste caso concreto tratábase de situacións que tiñan recibido apoio xudicial. Ó seu xuízo, a conversión en concesións das anteriores titularidades privadas ten fundamento; pero finalizado o prazo da concesión os titulares poderían accionar para conquistar unha indemnización que supoña a satisfacción do valor das accesións por eles efectuadas que non fosen debidamente compensadas pola concesión.

b) Respecto ó apartado terceiro da Disposición Transitoria primeira, critica a autora que recolla dous supostos incoordinables: a) que o deslinde non se efectuase, e b) que o lexislador actual considere que o deslinde efectuado non foi correcto. No primeiro caso, teríase que ter recoñecido ó anterior titular a posibilidade de, tras lexítimas obras e instalacións, obter un dereito de ocupación ou aproveitamento sobre ditos terreos e obras, nas mesmas condicións e prazo que se reflicten no apartado 2 desta mesma disposición. No segundo caso, xa que da negligencia da Administración non debe responde-lo administrado, este suposto tería que se ter incluído no apartado seguinte que fai referencia á necesidade de realizar un novo deslinde por ter quedado obsoleto o realizado con anterioridade, aplicándose, en consecuencia, os mesmos efectos alí previstos.

En canto á repercusión da nova Lei na franxa colindante, analiza os poderes competenciais que se derivan da implicación dos títulos medioambientais (ex. artigo 149.1.23 da Constitución) e urbanísticos (ex. artigo 148.1.3). O Tribu-

BIBLIOGRAFÍA E RECENSIÓNS

nal Constitucional na súa sentenza 149/1991 considerou que a complexidade da competencia sobre lexislación básica en materia de medio ambiente (que corresponde ó Estado) lexítima a globalizar na mesma calquera materia que poida repercutirlle. De aí que, a pesar de influir no planeamento, se considere dita incidencia admisible, baseándose na protección integral dun ben superior. A autora analiza así as limitacións e servidumes da Lei de Costas consono a finalidade de defensa do dominio público, medioambiental ou ordenadora do territorio que se queira conquistar con cada unha delas.

Terminada a análise, apórtase unha interesante relación da xurisprudencia analizada no texto, tanto do Tribunal Constitucional como do Tribunal Supremo, e unha bibliografía básica sobre dominio público e Lei de Costas.

No seu conxunto, estamos ante unha obra moi interesante, pola actualidade do tema que a ocupa e polos materiais xurisprudenciais utilizados.

Marta García Pérez
Investigadora da 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 mecanografiadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, incluíndo no seu caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segunda a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla aparte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) podendo engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Inclúiranse co título do artigo catro ou cinco descriptors, polos que se poida clasificar o artigo.
6. Baixo o título colocase 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 a 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 recolle-ranse ó final do manuscrito en folla aparte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética da 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, paxinamento, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadí-ráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, referenciaranse 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. Adxuntarase 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, a tódolos efectos.
15. Os autores comprométense a correxir as probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, outórgase a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar sustancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:
**Revista Galega de
Administración Pública**
EGAP. Fontiñas, s/n
15703 Santiago de Compostela.
Galicia. España.



CONSELLERÍA DA PRESIDENCIA
E ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA