

# REGAP

REVISTA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Número  
**3**







**ESCOLA GALEGA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



# **REGAP**

**3**

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

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  
Iolanda Gloria Galanes Santos  
Ramón Mariño Paz  
M<sup>o</sup> do Pilar Martínez Troncoso  
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.  
Solicitude 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**

Lerrado 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**

Lerrado Maior do Parlamento de Galicia

**Andrés Faiña 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<sup>o</sup> Gómez y Díaz-Castroverde**

Maxistrado do Tribunal Superior de  
Xustiza de Galicia

REVISTA GALEGA DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

REGAP

**Pablo González Mariñas**

Profesor Titular de Dereito Administrativo da  
Universidade de Santiago

**Jesús Martínez Girón**

Catedrático de Dereito do Traballo da  
Universidade da Coruña

**Carlos Otero Díaz**

Presidente do Consello de Contas de Galicia

**Santiago Porta Doval**

Psicólogo da Consellería de Traballo e  
Servicios Sociais

**Juan Ramón Quintás Seoane**

Catedrático de Economía Aplicada da  
Universidade da Coruña

**Luís 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





 ESTUDIOS

Juan Cruz Allí	O futuro do Estado das autonomías. Estado federal ou Estado rexional.....	9
Laureano López Rodó	O elemento persoal nas Administracións públicas.....	67
Francisco Balaguer Callejón	Administración única e Estado autonómico.....	83
V. González-Haba Guisado	La motivación en la Administración española.....	97
Fernando López Ramón	La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón.....	149

 NOTAS E  
COMENTARIOS

César Huidobro Díez	La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.....	163
José F. Morales Domínguez	Liderato e produtividade nas organizacións.....	181

 LEXISLACIÓN

Constantino Alvarellos Galve	Índice por materias das Leis de Galicia.....	203
	Código do Procedimento Administrativo portugués.....	213

 XURISPRUDENCIA

Carlos I. Aymerich Cano	A STC 90/1992, de 11 de xuño. Fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica: cara a unha definición xurisprudencial do fomento.....	271
-------------------------	---	-----

**CRÓNICA**  
**PARLAMENTARIA**

**REGAP**

- 281 \_\_\_\_\_ A Lei de Educación e  
Promoción de Adultos de Galicia. Baldomero Cores Trasmonte

**CRÓNICA**  
**ADMINISTRATIVA**

- 307 \_\_\_\_\_ Seminario sobre do novo Código portugués  
de Procedemento Administrativo (CPA). Carlos I. Aymerich Cano  
EGAP, 12 de setembro de 1992.

**BIBLIOGRAFÍA E**  
**RECENSIONES**

- La Nación y los Estados en el federalismo norteamericano.*  
*La interpretación judicial de las subvenciones federales.* Carlos I. Aymerich Cano  
Antoni Monreal Ferrer. Ed. Promociones y  
Publicaciones Universitarias,  
315 \_\_\_\_\_ Barcelona, 1990.
- La desviación de poder.* Antonio Díaz Otero  
319 \_\_\_\_\_ Carmen Chinchilla. Ed. Civitas, Barcelona, 1990.
- Función pública y poder disciplinario del Estado.* Jaime Cabeza Pereiro  
323 \_\_\_\_\_ Castillo Blanco. Ed. Civitas, Madrid, 1992.
- Manual de Procedimientos de*  
*Gestión de Recursos Humanos.* Francisco J. Cancela Rodríguez  
331 \_\_\_\_\_ M.A.P., Madrid, 1992.
- Los gastos con financiación afectada.* Roberto I. Fernández López  
337 \_\_\_\_\_ Alfredo Ramos Moreno. Banco de Crédito Local,  
Madrid, 1990.

Juan  
Cruz  
Alli

Presidente do Goberno  
de Navarra.  
Profesor Titular de  
Dereito Administrativo

# O futuro do Estado das autonomías. Estado federal ou Estado rexional

## 1. O modelo do Estado na Constitución Española

### 1.1. *Estado unitario-autonómico*

A Constitución proclama no seu artigo 1º que «España se constitúe nun Estado social e democrático de Dereito», aínda que non define a súa estrutura e organización territorial.

O artigo 2º «recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran, autonomía que se exerce sen prexuízo da solidariedade e dentro da «índisoluble unidade da nación española».

As distintas valoracións e cualificacións do modelo como federal, rexional á italiana, federal alemán, de simple descentralización administrativa, quedaron reflecti-



das nos debates constituíntes. A denominación como «Estado autonómico» foi sostida polo señor MEILÁN: «Optamos entre un Estado federal e un rexional de entrada, por un Estado que se pode cualificar de Estado con estatuto de autonomía, un Estado autonómico»<sup>1</sup>.

Tampouco a doutrina é unánime sobre a cualificación, pois déronse diferentes denominacións, xa que, como di FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «a constitución evitou conscientemente bautiza-lo Estado por ela debuxado como rexional ou federal e eludiu igualmente a terminoloxía convencional á hora de dar nome ás partes que compoñen ese Estado, ás entidades chamadas a expresa-la personalidade e a autonomía que se recoñece ós distintos pobos de España, ás que se denomina en forma menos comprometida Comunidades Autónomas»<sup>2</sup>.

Foron moitas as cualificacións e referencias realizadas, con máis ou menos acerto e imaxinación<sup>3</sup>, pero o que resulta incuestionable é que nos atopamos ante un Estado unitario<sup>4</sup>. Así o constata LEGUINA ó afirmar «que o Estado é unitario e non é discutible a superioridade dos intereses xerais que *ex Constitutione* son da titularidade dos órganos centrais, o que comporta un determinado nivel de centralización, aceptable e aceptado por todos, pero ó propio tempo o Estado é plural e tampouco é discutible o autogoberno –potencialmente diferenciados intereses colectivos territoriais que a propia Constitución e os Estatutos lles recoñecen ás Comunidades Autónomas»<sup>5</sup>.

No Estado unitario existe unha división territorial do poder como consecuencia de recoñecérille-lo dereito á autonomía ás nacionalidades e rexións. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ encádrase dentro do modelo do «Estado unitario rexional, é dicir, dun novo modelo estrutural baseado nunha redistribución do poder político entre o centro e a periferia, o todo e as partes, que quixo inicialmente presentarse como un *tertium genus* entre o Estado unitario e o Estado federal clásico (así, o célebre discurso de Jiménez de Asúa co que quixo xustifica-lo achado ó presenta-la constitución da nosa II República), pero que posteriormente tivo unha evolución que, unida á que veu experimentando simultaneamente o propio modelo federal (Hesse chamou significativamente Estado unitario federal ó deseñado pola Lei Fundamen-

tal de Bonn), fai actualmente difícil distinguilo deste no plano conceptual»<sup>6</sup>.

A distribución do poder rexional a través da configuración das Comunidades Autónomas determinou a cualificación do modelo como «Estado das autonomías» ou «Estado autonómico» que, segundo SÁNCHEZ AGESTA, «se identifica como un Estado nacional, que, como di ese artigo 2º da Constitución, «se fundamenta na indisoluble unidade da nación española», que se vincula a unha soa soberanía nacional «que reside no pobo español» (artigo 1.2), cun poder constituínte...»<sup>7</sup>.

O Tribunal Constitucional cualificouno como «Estado das autonomías»<sup>8</sup>, poñendo de manifesto que o artigo 137 CE «reflecte unha concepción ampla e complexa do Estado, composto por unha pluralidade de organizacións»<sup>9</sup>, nunha estrutura interna «non uniforme senón plural ou composta»<sup>10</sup>.

### 1.2. A exclusión do modelo federal

Os constituíntes, malia algunhas referencias retóricas<sup>11</sup>, eran conscientes de que non estaban a facer unha constitución federal<sup>12</sup>.

Na Comisión de Asuntos Constitucionais do Congreso houbo coincidencia en que o modelo constitucional non era federal. O Sr. LETAMENDÍA dixo que «non soamente se cerrou o paso á defensa do dereito de autodeterminación nesta constitución, senón que se cerra o paso ó federalismo [...] O Estado que contempla a Constitución [...] non é un Estado federal, senón centralista rexionalizado» (sesión do 14-VI-1978). O Sr. BENEGAS afirmou que «en ningún momento ninguén [...] nin ningún grupo mantivo emendas a prol do Estado federal nesta Constitución» (sesión do 16-VI-1978). Segundo o Sr. SOLÉ TURA, «non estabamos a facer unha constitución federal».

LOEWENSTEIN sitúa o federalismo dentro do que denomina «controles verticais» polo enfrontamento entre dúas soberanías diferentes estatais separadas territorialmente e que se equilibran mutuamente, de xeito que a existencia de fronteiras federais limita o poder do Estado central sobre o Estado membro, e á inversa<sup>13</sup>.

Nas federacións parte da soberanía dos Estados membros entrégase a un centro distinto e superior de decisión política en aspectos tales coma a política exterior e económica, mentres que nas confederacións, como asociacións de Estados, os órganos centrais carecen de autoridade propia e mantense a absoluta independencia dos Estados asociados, procurando a través da nova organización a consecución dos fins comúns que a xustifican.

Na Constitución española non se configura un Estado federal posto que:

A) Non se parte dun pacto entre Estados preexistentes que creen unha constitución e configuren un novo Estado.

Non existe soberanía previa nas comunidades autónomas que xorden, precisamente, da nova ordenación do territorio e do poder do Estado que establece a Constitución.

Como pon de manifesto LOEWENSTEIN, «o Estado central ou «federación» ten unha propia soberanía estrictamente xebrada da soberanía dos Estados membros, estando esta última considerablemente por aquela. O Estado central exerce a través dos seus propios detentadores do poder –os órganos «federais»– un dominio directo sobre os cidadáns de todo o territorio nacional, sen intervención dos Estados membros. A distribución de competencias entre o Estado central e os Estados membros faise de maneira que permite o funcionamento do Estado federal independentemente dos Estados membros e, por outra banda, outorga a estes últimos o grao de independencia fronte ó Estado central, que aparece como desexable para a continuación da personalidade estatal das rexións. E, finalmente, os fundamentos esenciais das relacións federais están fixados nun documento constitucional formal»<sup>14</sup>.

É precisamente por medio dese pacto, que dá lugar á constitución, polo que os Estados membros ata entón soberanos prescinden de certos dereitos da súa soberanía en favor do Estado central, sendo compensados ó estar protexida a súa existencia por tódolos outros membros e gozar das vantaxes que se derivan da vinculación a unha comunidade estatal maior.

Como puxo de manifesto SÁNCHEZ AGESTA, «Es-



paña, como Estado autonómico, ten un principio que o diferencia dunha estrutura federal: non hai un pacto de entidades preexistentes soberanas, senón que, de acordo cos artigos 1 e 2 da Constitución, é a nación ou o pobo en exercicio da súa soberanía o titular dun poder constituínte que define unha estrutura política complexa, cunha división territorial do poder, en que recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran»<sup>15</sup>.

Tal autonomía, que é concretada no título VIII, non atribúe ás «nacionalidades e rexións» soberanía nin competencia constituínte, que só se recoñecen «ó pobo español» (art. 1.2.)<sup>16</sup>.

B) O senado non é unha segunda cámara de representación territorial, como ocorre nos Estados federais. O bicameralismo (unha cámara federal –representante dos Estados– e outra cámara nacional –representante do pobo– en relación paritaria) considérase elemento esencial.

Aínda que no anteproxecto de constitución do senado se configurou como cámara de representación territorial, non se mantivo como tal pola aceptación dunha emenda do deputado Sr. ALZAGA, que a configuraba como cámara de representación predominantemente provincial<sup>17</sup>.

A referencia do artigo 69 da Constitución ó carácter de órgano de representación territorial non é máis ca «un intento de lle dar á cámara alta un maior ton de representación das autonomías», que evidentemente non se conseguiu e nin sequera se intentou<sup>18</sup>.

Xa que logo, non existe na Constitución unha participación directa das comunidades autónomas na formación da vontade estatal, como ocorre nos Estados membros da federación<sup>19</sup>.

C) O sistema xudicial é distinto do dos Estados federais nos que existe unha dobre orde de tribunais, os dos Estados membros e os da federación, mentres que en España o sistema xudicial é único (art. 117 CE)<sup>20</sup>.

D) Non existe participación dos Estados membros no proceso de reforma constitucional, a través do dereito de iniciativa ou pola ratificación das reformas propostas pola cámara federal, polo pobo dos Estados ou polos órganos destes.



Neste sentido, a Constitución Española só lles recoñece ás comunidades autónomas a iniciativa na reforma constitucional, a través da iniciativa lexislativa xeral que o artigo 87.2 lles atribúe ás asembleas das ditas comunidades, en solicitude ó goberno da adopción dun proxecto de lei (art. 166), quedando en mans do consello de ministros do goberno a aceptación e elaboración do proxecto de reforma; a tramitación deste queda atribuída dun modo absoluto ás Cortes españolas consonte os artigos 167 e 168.

### 1.3. A *distribución de competencias*

O sistema de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas que establece a Constitución foi cualificado como «deficiente na orde técnica e pouco claro nas intencionalidades políticas que persegue»<sup>21</sup>, porque «non responde a ningún modelo coñecido e carece da imprescindible claridade»<sup>22</sup>. Como di ARIÑO, «A ambigüidade constitucional encontra a súa expresión máis acabada na peculiar forma de distribuílas competencias entre o Estado e as comunidades autónomas e no modo de atribución das competencias residuais»<sup>23</sup>.

A relación entre o principio de unidade e o dereito á autonomía maniféstase na distribución de competencias entre o Estado, que representa a unidade, e as comunidades autónomas, que responden ó dereito á autonomía das nacionalidades e rexións. Por iso a doutrina a cualificou como «peza chave do Estado das autonomías»<sup>24</sup>. Como dixo GARCÍA DE ENTERRÍA, «o noso país xoga literalmente a súa subsistencia sobre a opción autonomista da Constitución. As lexítimas esperanzas que nela se han de poñer forzan ó realismo e á lucidez máis estrictos...»<sup>25</sup>.

España é hoxe un Estado «policéntrico» (PREDIERI) ou «composto», no que se utilizan técnicas propias do feralismo e do rexionalismo, posto que «a Constitución española ofrece elementos suficientes para conxugar equilibradamente os principios de unidade, autonomía e solidariedade e os pertinentes instrumentos xurídicos para asegura-lo tal equilibrio de xeito que aquela coexistencia sexa efectiva e non meramente programática»<sup>26</sup>.

O artigo 148 CE sinala competencias que «poderán asumir» as comunidades autónomas, que acceden polo procedemento do artigo 143 CE como mera posibilidade, lóxica nun precepto que foi concibido como disposición transitoria e ten esta natureza polo seu alcance limitado a cinco anos, xa que, transcorrido este prazo «e mediante a reforma dos seus estatutos, as comunidades autónomas poderán ampliar sucesivamente as súas competencias dentro do marco establecido no artigo 149»<sup>27</sup>.

O carácter dispositivo da autonomía<sup>28</sup> permite ás comunidades asumir as competencias do artigo 149 CE, que non atribúe á competencia exclusiva do Estado.

Se o contido do artigo 148 CE é transitorio e provisorio, para posibilita-lo acceso a un meirande nivel de competencias, non se pode analizar sen referencia ó artigo 149 CE, no que se establece a «competencia exclusiva» do Estado, o que nos leva a soste que, en realidade, non nos atopamos ante un modelo de dúas listas –autonómica a do artigo 148 CE e estatal a do artigo 149 CE–, senón ante unha lista única –a do artigo 149 CE– á que para chegar cómpre pasar polo réxime transitorio do artigo 148 CE<sup>29</sup>.

O artigo 149 CE declara que «o Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias...», en expresión con «sentido marcadamente equívoco»<sup>30</sup>. A equivocidade do adxectivo «exclusiva» e a imprecisión e inexactitude do artigo 149 CE orixinou un amplo debate doutrinal e xurisprudencial sobre as competencias exclusivas, compartidas e concorrentes. Por exemplo, MEILÁN<sup>31</sup> afirma que existen tres listas: competencias exclusivas do Estado, competencias exclusivas das comunidades autónomas e competencias compartidas:

A) Competencias exclusivas do Estado: as materias 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 32<sup>a</sup> *in toto* e parte das 11<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup>.

B) Competencias exclusivas das comunidades autónomas: as materias 6<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 19<sup>a</sup>.1 e 2., en que as competencias se atribúen como exclusivas ó Estado –non como bases–, pero «sen prexuízo do que lle corresponda á comunidade autónoma», non como desenvolvemento-execución.

C) Competencias compartidas: as que se lle atribúen

ó Estado sobre bases e coordinación, como nas materias 11ª, 13ª, 16ª, 18ª, 23ª, 25ª, 27ª e 30ª.

D) Competencia do Estado por razóns de interese xeral: as materias 20ª, 21ª, 24ª, 28ª e 31ª.

E) Competencias concorrentes: materias 16ª e 23ª, xa que a que se lle recoñece en exclusiva ó Estado non a esgota.

Non é da mesma opinión GARCÍA DE ENTERRÍA, quen parte de considerar que o artigo 149.1 CE efectúa unha atribución de competencias exclusivas ó Estado, que poden ser exercitadas sen desenvolvemento ningún do texto constitucional xa que, se «os Estatutos asumen e delimitan, dentro do marco da Constitución, as competencias das comunidades autónomas, non é o seu cometido face-lo propio coas competencias do Estado, que só á Constitución toca atribuír»<sup>32</sup>. Fronte ó principio dispositivo que rexe o sistema autonómico, asegúrase «o seu núcleo irreductible e inderrogable de competencias asignadas a nivel central, núcleo que non pode, por tanto, ser afectado polo dito principio dispositivo e que constitúe o seu límite infranqueable. A cualificación de «exclusividade» dunha competencia estatal supón [...] o carácter necesario, permanente e intanxible da súa titularidade no Estado»<sup>33</sup>.

Para este autor, de tódalas competencias «nalgunha delas a nota de soberanía é directa e patente; por exemplo, 2ª (nacionalidade e estranxeiría), 3ª (relacións internacionais), 4ª (defensa e forzas armadas); sen estas funcións non habería Estado, simplemente, e se as autonomía tivesen que as asumir deixarían de ser tales para convertérense en soberanas elas mesmas<sup>34</sup>. Sen embargo, «nas demais competencias [...] do artigo 149.1 a soberanía non se manifesta tanto nunha calidade ou intensidade do poder que as actúa como na súa funcionalidade como determinantes da estrutura conxunta do sistema, como factores de integración superterritoriais capaces de articularen e manteren o conxunto», ben por estaren ó servicio da unidade económica superior que constitúe un factor de integración nacional (parágrafos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 17º, 19º, 20º, 21º, 23º e 25º, art. 149.2), intereses ou estruturas inter ou suprarrexionais (parágrafos 15º, 16º, 21º, 22º, 29º) ou para ase-



guraren unha homoxeneidade social básica (parágrafos 1º, 5º, 6º, 8º, 18º, 27º, 28º, 30º, arts. 149.1 e 81), ou por se cualificar como «básica» a competencia do Estado respecto da correlativa que sobre a mesma materia poderían exercitalas comunidades autónomas, o que implica «unha estrutura xeral que ordena o conxunto e que desde esa supraordenación encadra globalmente o sistema autonómico»<sup>35</sup>. Distingue os seguintes graos de «exclusividade» na lista do artigo 149.1 CE:

■ «Competencias exclusivas absolutas», que exclúen tanto a participación das comunidades autónomas na súa ordenación e na súa xestión coma en calquera forma de transferencia ou delegación ás comunidades autónomas, nos termos do artigo 150.2.

■ «Competencias exclusivas do Estado [...] que, segundo previsión expresa do propio artigo 149.1, admite no seu desenvolvemento e execución unha participación das comunidades autónomas; así, as aludidas nos parágrafos 6º, 7º, 11º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 22º, 23º, 25º, 27º, 28º e 29º.

■ «Competencia exclusiva do Estado que deseña o artigo 149.1; está, por unha banda, no parágrafo 8º, referente á lexislación civil, con reserva dunha potestade lexislativa autonómica na materia dos dereitos forais «alí onde existan»; e, por outra, nos varios parágrafos do artigo 149.1 que configuran unha distribución de competencia entre as dúas esferas sobre un criterio de ámbito territorial do servizo respectivo, e deixa ás comunidades autónomas a competencia dos servizos que non excedan do seu propio territorio, e apodera o Estado para os servizos inter ou suprarrexionais».

Para o autor a cualificación das competencias entre exclusivas ou compartidas ten un interese menor e puramente abstracto, «pois en concreto a interferencia das dúas ordes competenciais é constante e indiscernible con liñas de separación minimamente claras [...] o único interese desta clasificación atópase na categoría [...] das competencias autonómicas que se configuran como competencias de participación en aspectos das competencias exclusivas, no sentido constitucional de inseparables propias do Estado [...] non hai, por iso [...], a menor contradición entre estes dous termos, competencia exclu-



siva do Estado e participación autonómica na xestión dalgún aspecto da mesma»<sup>36</sup>.

## 2. Autonomía e Autodeterminación

### 2.1. O dereito á autonomía

A Constitución recoñécelles ás nacionalidades e rexións o dereito á autonomía «para a xestión dos seus respectivos intereses» (art. 137). Deste xeito configúrase o principio de autonomía como principio xeral da organización do Estado.

Autonomía, no seu senso xurídico máis específico, significa, subxectivamente, a potestade de se dar un ordenamento xurídico, e obxectivamente o carácter propio dun ordenamento xurídico que unha entidade se constitúe por e para si, en contraposición ó ordenamento que outros lle constitúen<sup>37</sup>.

A autonomía pode ser mínima ou máxima. Unha autonomía máxima pode ser tan plena e absoluta coma a soberanía, sempre dentro do ámbito en que pode exercitarse, que, evidentemente, nunca poderá entrar en colisión coa autonomía orixinaria ou de rango superior. Recollendo a doutrina de ROMANO, a STC 4/1981, do 2 de febreiro, declarou: «Ante todo resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía non é soberanía –e aínda este poder ten límites–, e, dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, en ningún caso o principio de autonomía pode opoñerse ó de unidade, senón que é precisamente dentro dese onde acada o seu verdadeiro sentido, como expresa o artigo 2º da Constitución»<sup>38</sup>.

O exercicio do dereito á autonomía dá lugar á configuración das comunidades autónomas, consideradas como «poderes públicos» (art. 53 CE), entes autónomos da organización territorial do Estado (art. 137 CE), dotadas de plena personalidade xurídica<sup>39</sup>, que «participan da dobre condición de administracións públicas e de división administrativa do territorio do Estado», como «corporacións territoriais» situadas nun «lugar intermedio entre o Estado e as corporacións locais»<sup>40</sup>.

As comunidades autónomas «teñen un grao superior de autonomía á administrativa que lles corresponde ós entes locais, xa que se engaden potestades lexislativas e gobernamentais que a configuran como autonomía de natureza política»<sup>41</sup>. A súa autonomía «outórgalles potencialmente un poder político e administrativo»<sup>42</sup>. «A Constitución configura unha distribución vertical do poder entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente o Estado, titular da soberanía, as comunidades autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios, dotados de autonomía administrativa...»<sup>43</sup>.

A autonomía política das comunidades autónomas leva consigo tanto a participación no poder lexislativo do Estado<sup>44</sup> coma a dirección política dos seus intereses, xeradores dun ordenamento xurídico interno que se integra no estatal, porque «a raíz mesma do Estado autonómico postula a necesaria articulación entre unidade e diversidade»<sup>45</sup>.

Se o artigo 2 da Constitución configura a autonomía como un dereito, o artigo 137 consagra o principio dispositivo que lle permite a cada comunidade modular o exercicio do seu dereito á autonomía en canto ó nivel de competencias en que aquela se plasma, a través do seu estatuto, de xeito que «non hai atranco ningún na Constitución que impida acadalo máximo nivel da autonomía nela regulamentada. Poden, si, percibirse varias fases que cada comunidade percorrerá de acordo coa libre apreciación das súas circunstancias específicas»<sup>46</sup>.

No réxime xeral iníciase coa fase primeira do artigo 143.2, que se contempla coa disposición transitoria 1ª, procedemento dos artigos 146 e 147.3, organización e competencias dos artigos 147.2 e 148.1. Transcorridos cinco anos pódense ampliar as súas competencias dentro do marco que con carácter xeral establece a Constitución. Sen transcorren eses cinco anos pódese chegar ó teito máximo da autonomía conforme o art. 151.1<sup>47</sup>.

Ademais do réxime xeral para o acceso á autonomía, existen réximes especiais coma os establecidos na disposición transitoria segunda para «os territorios que no pasado plebiscitasen afirmativamente proxectos de estatutos de autonomía e contén [...] con réximes provi-

sorios de autonomía...»; disposición adicional primeira para «a actualización xeral do réxime foral», que «a Constitución ampara e respecta»; disposición transitoria cuarta para a posible incorporación de Navarra ó réxime autonómico vasco, e disposición adicional quinta para as cidades de Ceuta e Melilla.

Como dixo TOMÁS Y VALIENTE, «o constituínte quixo que a orde territorial do Estado fose máis o resultado dunha ordenación con participación decisoria da sociedade ca dunha organización imposta á mesma...; o proceso de configuración do «mapa autonómico» de España, a partir da simple prefiguración constitucional, foi máis ordenador ca organizativo; quíxose que a propia racionalidade inmanente á nosa estruturación histórica en nación actuase na praxe, de xeito que nesta se «concretase» o que o lexislador constituínte ofrecía»<sup>48</sup>.

O exercicio do dereito á autonomía materialízase nos estatutos, «norma institucional básica de cada comunidade» (art. 147.1 CE), a través da cal se coñece o ámbito competencial de cada comunidade e do Estado.

O estatuto forma parte do «bloque da constitucionalidade»<sup>49</sup> e, como parte integrante do ordenamento do Estado» (art. 147.1 CE), está garantido polo «principio de indispoñibilidade dos estatutos», que consagran os artigos 147.3 e 152.2 CE, límite fronte ós lexisladores estatal e autonómico, que «non pode verse alterado pola pasividade temporal de calquera dos entes interesados fronte ó indebido exercicio das súas competencias por parte do outro»<sup>50</sup>. Todo isto reforzado polo seu carácter de pacto, consecuencia do proceso para a súa elaboración e reforma<sup>51</sup>.

Os estatutos, «como norma institucional básica de cada comunidade autónoma», configuran un ordenamento xurídico<sup>52</sup> que se integra no conxunto do ordenamento derivado da Constitución, xa que «en ningún caso o principio de autonomía pode opoñerse ó de unidade, senón que é precisamente dentro deste onde acada o seu verdadeiro sentido»<sup>53</sup>. A sentenza do Tribunal Constitucional 99/1986, do 11 de xuño, declarou que «a aprobación dos estatutos de autonomía por lei orgánica non constitúe un simple revestimento formal dunha norma previamente autonómica, senón a incorporación defi-



nitiva e decisiva da vontade do lexislador estatal á configuración do que, polo seu contido, constitúe a norma institucional básica da comunidade».

O fundamento da autonomía e das potestades das comunidades autónomas está nas competencias atribuídas. A sentenza do Tribunal Constitucional 44/1982, do 8 de xullo, declarou como a Constitución «non establece directamente competencias autonómicas, senón que se limita a fixa-lo marco dentro do que poderán asumilas os estatutos de autonomía». A norma atributiva de competencias das comunidades é o estatuto, como puxo de manifesto o Tribunal Constitucional na sentenza 76/1983, do 5 de agosto, sobre a LOHAPA: «polo que se refire á delimitación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, consoante o que determina o art. 147.2.d) da Constitución, son os estatutos de autonomía as normas chamadas a fixa-las competencias asumidas dentro do marco establecido na Constitución, articulándose así o sistema competencial mediante a Constitución e os estatutos»<sup>54</sup>.

## 2.2. O dereito á autodeterminación

### 2.2.1. Alcance e contido

Segundo BOBBIO, «enténdese por autodeterminación ou autodecisión a capacidade que poboacións suficientemente definidas desde o punto de vista étnico ou cultural teñen para dispoñeren de si mesmas e o dereito de elixi-la súa forma de goberno que un pobo ten nun Estado. Pódese distinguir, pois, un aspecto de orde internacional, que consiste no dereito dun pobo a non ser sometido á soberanía dun determinado Estado contra a súa vontade e de separarse dun Estado ó que non quere estar suxeito (dereito de independencia política), e un aspecto de orde interna, que consiste no dereito de cada pobo a escoller para si a forma de goberno que prefire; neste senso, o principio de autodeterminación colócase en antítese aberta coa doutrina do dereito divino dos reis, presuposto e fundamento da monarquía absoluta»<sup>55</sup>.

O fundamento doutrinal do dereito de autodeterminación atópase na teoría rousseauniana da soberanía popular e da nación como acto voluntario.

As primeiras formulacións preséntanse no momento histórico da revolución francesa, como o acredita a relación preparada por Merlin de Douai ó estudia-la cuestión de Alsacia o 31-10-1790: «o pobo alsaciano uniuse ó pobo francés porque o quixo; a súa vontade unicamente, e non o tratado de Münster, lexitimou, pois, a unión». Na declaración de dereitos do home sometida á Convención o 23 de abril de 1795, redactada polo Abbé Grégoire co fin de expoñe-los «principios de xustiza eterna que deben guía-las nacións nas súas relacións recíprocas», afirmábase que o atentado contra a liberdade dunha nación constitúe un atentado contra a liberdade de todas e proclamábase o dereito de cada pobo a organizar e cambiar libremente a súa propia forma de goberno.

Tamén a revolución americana fixo a súa aportación ó declarar: «consideramos como evidentes estas verdades, que tódolos homes foron creados iguais e foron dotados polo creador de certos dereitos inalienables, entre os cales está a vida, a liberdade, a consecución da felicidade; que, para asegurar estes dereitos, institúense entre os homes gobernos que reciben os seus xustos poderes do consenso dos gobernados; que cada vez que unha forma de goberno conduce a destruír estes obxectivos o pobo ten dereito de cambiala ou abolila, instituindo outro goberno en principios e cunha organización de poderes que lle permita ter maiores probabilidades de asegurar-la seguranza e a felicidade».

O 4 de xullo de 1918, en Mount Vernon, o presidente Wilson aludiu á necesidade de que tódalas cuestións, incluídas as territoriais, se resolvesen sobre a base de libre consentimento das poboacións afectadas, recollendo o principio da autodeterminación dos pobos.

O dereito de autodeterminación nacional foi proclamado nos tratados de paz de París, nos que se utilizou a técnica do plebiscito baixo supervisión internacional para solucionar cuestións relacionadas con minorías nacionais, coma en Silesia Alta, en Carintia e no Sarre en 1935, posibilitándolle-lo mantemento da súa nacionalidade no dito momento, a súa unión a un Estado ou a súa conversión en unidade política independente.

Ademais da súa asunción por parte da Sociedade de Nacións, recóllese no punto 2º da Carta Atlántica do



14 de agosto de 1941, así como no artigo 1º.2 da Carta das Nacións Unidas, que no seu artigo 55 volve a trata-lo tema da autodeterminación dos pobos garantida polas Nacións Unidas.

O dereito de autodeterminación conságrase en 1966 no artigo 1 dos Pactos Internacionais dos dereitos económicos, sociais e culturais, afirmando que «tódolos pobos teñen o dereito de libre autodeterminación», referido ás situacións coloniais, como o acredita a resolución 2615 da XXV Asemblea Xeral das Nacións Unidas de outubro de 1970, ó concretar que a finalidade é «poñer fin rapidamente ó colonialismo», así como que os ditos párrafos non se entenderá que autorizan e fomentan calquera actuación encamiñada a quebrantar ou menoscabar total ou parcialmente a integridade territorial de Estados soberanos independentes que se conduzan de conformidade co principio de igualdade de dereitos e da libre autodeterminación dos pobos.

Na acta final da Conferencia de Seguranza e Cooperación en Europa de Helsinki de 1975, punto VIII, dise: «tódolos pobos teñen sempre dereito, con plena liberdade, a determinar, cando e como o desexen, a súa condición interna e externa sen inxerencia exterior e a proseguir, como estimen oportuno, o seu desenvolvemento político, económico, social e cultural»<sup>56</sup>.

O dereito á autodeterminación supón, na orde xurídica e en sentido material, que cada pobo ou nación teña recoñecido o dereito ó autogoberno así como a darse a forma pertinente, fronte á interferencia de calquera poder estranxeiro. SOLÉ TURA afirma que, «como principio xeral, o dereito de autodeterminación é, a meu entender, un principio democrático indiscutible, pois significa que todo pobo sometido contra a súa vontade a unha dominación exterior ou obrigado a aceptar por métodos non democráticos un sistema de goberno rexeitado pola maioría ten dereito á súa independencia e á forma de goberno que desexe libremente»<sup>57</sup>.

Pode atinxir mesmo a «cambios na soberanía territorial que son, naturalmente, decisións políticas de primeira orde. Negar a un pobo a súa voz en cuestións que afectan primariamente á súa nacionalidade sería un escarnio ó principio de lexitimidade democrática sobre o que se quere basea-la sociedade estatal moderna»<sup>58</sup>.

O medio de expresión sería a consulta electoral á poboación do territorio en que o dereito se exerza, o «plebiscito territorial, manifestación arquidemocrática da vontade popular», dotado de lexitimidade democrática<sup>59</sup>.

O dereito á autodeterminación, como dereito material, necesita dun recoñecemento formal nunha norma que o concrete no seu contido, alcance e exercicio en cada momento histórico polas vías da lexitimidade democrática. Deste xeito, a súa captación e práctica serán expresión da soberanía popular e do principio democrático, que de modo histórico e continxente trata de desenvolver-la vontade colectiva. Non podemos esquecer que, «cando tratamos de feitos e doutrinas nunha orde ideolóxica, nin por un momento queremos negar ou desdén-las condicións –xeográficas, etnolóxicas, políticas, culturais– que concorreron a determina-lo curso real dos acontecementos»<sup>60</sup>.

Precisamente son a súa formalización cando non está recoñecido, o seu exercicio cando o ordenamento xurídico o establece, así como o seu alcance material, obxecto de reivindicación programática partidista como arma política, como máis adiante veremos<sup>61</sup>.

A propia ambigüidade do concepto, así como o seu uso desde diversas perspectivas e formulacións políticas, determina que cada vez que é mencionado sexa necesaria unha profundización do seu alcance para comprobarmos se nos atopamos ante unha formulación rupturista da estrutura territorial do Estado, a son do vello principio das nacionalidades e da identificación nacionalidade-Estado ou, pola contra, se se trata dunha formulación que persegue, a través da definición do propio proxecto, unha profundización do autogoberno, a busca dos obxectivos propios desa comunidade e a configuración dun marco institucional que dea cohesión ós diversos intereses e opcións que se moven no seu ámbito, facendo os cidadáns suxeitos da súa propia historia, nun proxecto político cunha continuidade e vixencia á mercede da vontade libremente expresada dos cidadáns.

### 2.2.2. *No debate constitucional*

No dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que, dentro da «indisoluble unidade», establece o artigo

2 da Constitución, implica o rexeitamento expreso do dereito á autodeterminación, tal e como está configurado na actualidade.

Así quedou exposto de forma indiscutible no debate constitucional a través das emendas do deputado D. Francisco Letamendía Belzunce, en relación cos artigos 1 e 2 do proxecto de Constitución, que se formularon en dous aspectos:

#### A) Organización confederal.

Na súa emenda ó artigo 1.2 propuxo un alínea 2 ó mesmo nos seguintes termos: «os poderes de tódolos órganos do Estado emanan dos pobos que o compoñen, nos que reside a soberanía».

O emendante defendía unha estrutura confederal do Estado cando na emenda propuxo que «os poderes de tódolos órganos do Estado emanan dos pobos que o compoñen, nos que reside a soberanía», fronte ó recoñecemento da soberanía no pobo español como comunidade nacional, non como conxunto de pobos soberanos.

Defendeu unha estrutura confederal, «unha estrutura na que os poderes orixenarios residen nos pobos e os pobos fan cesión de soberanía ó Estado español. Esta estrutura confederal deuse no mundo occidental e existe actualmente nun Estado europeo, no Estado suízo, onde son os cantóns os que fan cesión de soberanía á Confederación Helvética»...»o feito de que a redacción do nº 2 do artigo 1 outorgue en exclusiva a soberanía nacional ó pobo español, é dicir, a negación explícita deste principio confederal non é un mero problema de palabras, non é un mero problema semántico; ten a súa manifestación, moi concreta, no anteprojecto de Constitución. Segundo este proxecto de Constitución, os entes autónomos, entes ós que nosoutros consideramos pobos e outorgámo-lo principio orixinario de soberanía, carecen de soberanía tributaria».

#### B) Dereito de autodeterminación das nacionalidades.

Na emenda ó artigo 2 propuxo: «A Constitución fundáméntase na plurinacionalidade do Estado español. A solidariedade entre os pobos. O dereito á autonomía das rexións e nacionalidades que o integran. E o dereito á autodeterminación destas últimas».



Tocante ó título VIII da Constitución, defendeu unha emenda que propoñía a introducción dun novo título VIII bis, con catro artigos para que o dereito de autodeterminación puidese exercitarse nos seguintes termos:

«Artigo 149 bis. O dereito á autodeterminación dos pobos do Estado español supón, consoante o Pacto Internacional de Dereitos Civís e Políticos, ratificados no seu día por aquel, que os mesmos establezan libremente a súa condición política, podendo, en consecuencia, optar entre seguir formando parte do Estado ou separarse deste e constituír un Estado independente.

«Artigo 149 ter. Para o exercicio do dereito de autodeterminación, os pobos do Estado deberán cumprilas seguintes condicións:

«1. Constituírense previamente en territorio autónomo conforme o disposto no título VIII da Constitución.

«2. Expresaren a súa vontade de exercitaren ese dereito, do modo que se regulamenta no artigo seguinte.

«O artigo 149 quarter. Número 1. A iniciativa para convoca-la poboación do territorio autónomo ó exercicio do dereito de autodeterminación correspóndelle á asemblea deste, por proposta dunha cuarta parte dos seus membros. Para a súa aprobación será necesario o voto afirmativo da maioría absoluta destes.

«Número 2. Esta iniciativa non poderá ser proposta perante a asemblea antes de transcorridos dous anos desde a entrada en vigor do estatuto do territorio autónomo.

«Número 3. Obtido o voto afirmativo da asemblea, someterase a referendo da poboación afectada a opción expresada no artigo 149 bis.

«Número 4. A decisión de se constituír en Estado independente requirirá o voto afirmativo da maioría absoluta do censo electoral de cada unha das provincias, rexións históricas ou circunscricións territoriais afectadas.

«Número 5. Se non se conseguise o *quorum* nece-

sario na asemblea do territorio autónomo para convocar-la poboación ó referendo citado, ou se convocado non se acadase no referendo a maioría establecida, non se poderá reformular a proposta ata a seguinte lexislatura do territorio autónomo e, en todo caso, nunca antes de dous anos desde a convocatoria do referendo.

«Número 6. Se o resultado fose afirmativo, o Estado español, de acordo cos órganos lexislativo e executivo do antigo territorio autónomo, recoñecerá o novo Estado e transferiralle a totalidade das atribucións que integren a súa plena soberanía»<sup>62</sup>.

Na defensa da emenda ó artigo 2 afirmou que «este é un dereito democrático elemental, sen o que a Constitución como marco das relacións entre os pobos non ten para nosoutros ningún sentido. Pois, ¿que é a democracia, senón o dereito dos homes e os pobos a decidiren o que mellor conveña ó seu propio destino? Se se recoñece o dereito a esta alternativa, un demócrata pode facer dúas opcións perfectamente válidas: a permanencia no mesmo Estado ou a independencia [...], pero ó que un demócrata non se pode negar de ningún modo é á existencia do dereito mesmo á opción; pois se a un pobo se lle impide decidir sobre si mesmo as relacións constitucionais non estarán baseadas na liberdade e o mutuo respecto entre os pobos, senón na imposición»; [...] «o artigo 2 do anteproxecto de Constitución nega radicalmente o dereito dos pobos a decidiren sobre si mesmos. As forzas do pasado gravitaron visiblemente sobre os seus relatores, pois a última redacción que menciona «a indisoluble unidade da nación española» é moito máis rotunda e enfática cá primeira; desde aquí fago un último chamado ás forzas de oposición que se chaman socialistas, para que apoiem a inclusión deste dereito na Constitución. Pedímosvos que esquezáde-las pequenas argucias verbais, e o non queredes chamarlles ás cousas polo seu nome; pois cando algún de vosoutros definiu o dereito de autodeterminación como a posibilidade de aceptar ou rexeita-la autonomía está a facer xogos de palabras que non enganan a ninguén, e menos a nosoutros»<sup>63</sup>.



### 2.2.3. *Nos programas políticos*

Os reproches do Sr. Letamendía á postura doutros partidos non eran infundados, posto que «o dereito de autodeterminación constituíu un dos elementos programáticos do todo o antifranquismo, porque era un principio democrático xeral fronte á dictadura e porque significaba que non se estaba disposto a aceptar ningunha solución política do problema que non pasase pola libre expresión da vontade dos cidadáns. Pódese dicir, por conseguinte, que fronte á dictadura o dereito de autodeterminación tivo un carácter xenérico de grande principio democrático e que os seus diversos e importantes matices pasaron a un segundo plano mentres o principal fose a loita pola democracia».

En efecto, o XIII Congreso do PSOE, outubro de 1974, en Suresnes, efectuou o recoñecemento do dereito de autodeterminación dicindo:

«Ante a configuración do Estado español integrado por diversas nacionalidades e rexións marcadamente diferenciadas o PSOE manifesta que:

1º A definitiva solución do problema das nacionalidades que integran o Estado español parte indefectiblemente do pleno recoñecemento do dereito de autodeterminación das mesmas, que comporta a facultade de que cada nacionalidade poida determinar libremente as relacións que vai manter co resto dos pobos que integran o Estado español.

2º Ó analiza-lo problema das diversas nacionalidades o PSOE non o fai desde unha perspectiva interclasista do conxunto da poboación de cada nacionalidade, senón desde unha formulación de estratexia de clase, que implica que o exercicio específico do dereito de autodeterminación para o PSOE enmárcase dentro do contexto da loita de clases e do proceso histórico da clase traballadora en loita pola súa completa emancipación.

3º O PSOE pronúnciase pola constitución dunha república federal das nacionalidades que integran o Estado español por considerar que esta estrutura estatal permite o pleno recoñecemento das peculiaridades de cada nacionalidade e o seu auto-

gobierno, ó tempo que salvagarda a unidade da clase traballadora dos diversos pobos que integran o Estado federativo.

4º O PSOE reconece igualmente a existencia doutras rexións diferenciadas que polas súas especiais características poderán establecer órganos e institucións axeitados ás súas peculiaridades»<sup>65</sup>.

Así mesmo, no informe ó comité central do Partido Comunista en 1970 alúdese á «defensa do dereito á autodeterminación das nacionalidades existentes no noso país, xa que as cuestións que na loita pola democratización de España deben estar resoltas figura este dereito con prioridade [...] que entenden os comunistas por dereito de libre determinación. A resposta é clara e concluínte: o dereito de libre determinación significa o dereito de Euskadi, Cataluña e Galicia a formaren parte do Estado español ou separárense deste e constituíren Estados nacionais independentes»<sup>66</sup>.

Comunistas e socialistas mantiñan a concepción inicial da autodeterminación segundo a formulación de Lenin como forma de resolver as relacións entre os pobos do imperio zarista, consistente en que cada pobo puidese elixir, por vía electoral, se quería seguir unha vía propia independizándose, substituíndo a unidade forzada polo convencemento da necesidade da unidade das distintas nacionalidades nun novo Estado socialista. Fronte a esta concepción, noutros sectores da esquerda e nos nacionalistas tradicionais concibíase o dereito de autodeterminación utilizando os principios das loitas de liberación nacional fronte ó colonialismo; deste modo «as nacionalidades españolas entendiáanse así como países colonizados por unha potencia imperial, o Estado español e os seus dirixentes, e por conseguinte, a loita emancipadora só podía ter significado se levaba á independencia pola vía insurreccional. A meu entender, esta visión terceiromundista, filtrada polo vello fondo carlista, tivo moito que ver no nacemento de ETA»<sup>68</sup>.

No ámbito do centro-dereita, os partidos de inspiración demócrata-cristiá «teñen unha concepción de Europa que sobarda os límites actuais da Comunidade Europea. O dereito á autodeterminación de tódolos pobos, incluído o pobo alemán, segue sendo para isto un prin-

cipio de toda política europea» (XX Congreso, maio 1978). As primeiras xornadas domócrata-cristiás do Estado español (1973) na súa base 3ª declararon: «A orde constitucional haberá de articular e institucionalizar un Estado de dereito sobre as variedades e peculiaridades comunitarias, sobre principios de autodeterminación, de concentración funcional e do maior grao posible de participación no exercicio do poder».

Para SOLÉ TURA<sup>69</sup>, o concepto de autodeterminación ten no panorama político español catro significados distintos:

A) «Para os partidos de centro ou de centro-dereita que o admiten, trátase dun principio abstracto, aceptado formalmente porque figura nalgunhas das grandes declaracións universais de dereitos, pero do que fan caso omiso na súa práctica política, a non ser que lles interese nalgún momento para xustificar esta ou aquela toma de posición».

B) «Para os partidos e grupos nacionalistas non independentistas, é un principio que se admite e proclama, pero que se deixa en segundo plano. Non se renuncia a el e mesmo se recorda e se exalta en actos internos, pero cóbrese cun discreto veo na práctica política institucional e nas relacións con forzas e institucións exteriores á propia nacionalidade ou rexión. A súa función é meramente interna, de grupo, e serve para manter viva a labarada nacionalista dentro de colectivos nos que a liña divisoria entre independentismo e non independentismo é moi fluída».

C) «Para a esquerda autonomista –comunistas e socialistas basicamente–, trátase dun principio democrático válido para impedi-los separatismos derrotando democraticamente –isto é, nas urnas– os partidarios do independentismo. Pero tamén se entende por algúns como unha forma de afirma-la profunda vinculación do partido coa nacionalidade respectiva, sen aclarar debidamente a actitude que debería tomarse en caso de que a consulta electoral dese un resultado favorable ó independentismo».

D) «Para algúns grupos de extrema esquerda e para os nacionalistas independentistas, o dereito de autodeterminación é o recoñecemento do dereito á independen-



cia e a vía para o conseguir, aínda que se produzan logo diverxencias sobre a maneira concreta de exercer este dereito: por vía electoral, por vía insurreccional ou mediante a combinación de ambas. As discusións sobre esta cuestión no seo do independentismo vasco, ou máis recentemente entre algúns núcleos independentistas cataláns, mostran que non é un tema secundario. Mentres que algúns entenden que as autonomías poden ser unha vía de aproximación á independencia –tal era, por exemplo, o sentido da emenda Letamendía–, outros preconizan como única vía a insurrección».

#### 2.2.4. Ausencia de recoñecemento

É de toda evidencia que nin no texto constitucional nin no seu contido substancial está recoñecido o dereito á autodeterminación e que nada ten que ver este, nin no seu concepto nin na súa expresión histórica, co dereito á autonomía.

O dereito á autodeterminación enfróntase co concepto de unidade do artigo 2 no seu carácter constituínte, na presenza internacional, na configuración do ordenamento xurídico, no territorio como espazo político, fiscal e xurisdiccional<sup>70</sup>.

Se a «unidade indisoluble» e o principio de autonomía son consecuencia do poder constituínte que corresponde ó pobo español, é só a través deste, tal e como prevé a Constitución no seu título IX, como pode efectuarse a modificación que dese entrada a outro modelo de organización territorial que, afectando ademais á concepción esencial do Estado, debía realizarse polo procedemento do artigo 168<sup>71</sup>.

Tampouco parece identificable o dereito á autodeterminación cos dereitos históricos a que fai referencia a disposición adicional 1ª, ós que, aínda que se recoñece un carácter preconstitucional, se trata de encadrar en canto á súa actualización no réxime constitucional. A imprecisión en que se moven estes dereitos, tal e como quedou exposto con base na doutrina do Tribunal Constitucional<sup>72</sup>, non permite facer extensivo ós mesmos un concepto que aparece elaborado en tempos recentes e que non pode identificarse cos ditos dereitos de xeito que se xustifique a súa aplicación<sup>73</sup>. Deste modo, non ó



abeiro dos dereitos históricos senón da vontade do constituínte, é como podería incorporarse ó dereito constitucional español<sup>74</sup>.

### 3. O camiño cara ó Estado federal

#### 3.1. Nacionalidades e rexións

Vimos como o artigo 2 da Constitución consagra o dereito á autonomía das «nacionalidades e rexións»<sup>75</sup>, organizando o Estado español en comunidades autónomas, nunha nación integrada polas ditas «nacionalidades e rexións».

No debate constitucional discutiuse o alcance do termo «nacionalidades» que recolle o artigo 2 da Constitución. Quen o introduciu pretendeu que a través del se recoñecese a existencia en España de comunidades históricas diferenciadas<sup>76</sup>. Para HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, invocando a MEINECKE, trátase de nacións culturais en contraposición á nación-Estado que sería a nación española, mentres que aquelas serían comunidades étnicas e culturais que constitúen minorías diferenciadas<sup>77</sup>. Para SÁNCHEZ AGESTA, trátase dun «grupo humano unido por vínculos especiais de homoxeneidade cultural»<sup>78</sup>.

A través do artigo 2 o constituínte pretende resolver o problema das nacionalidades e os nacionalismos, como o intentara a Constitución de 1931, dando un xiro radical ó modelo centralista, de modo que se recoñecese a pluralidade, a identidade e a capacidade de autogoberno, sen por iso rompe-la unidade nacional. Vimos como era unha cuestión fundamental no proceso de cambio de réxime<sup>79</sup>.

O feito nacional vincúlase a elementos diferenciais de orde cultural coma a lingua, a historia e unha situación económica que a configurou como un ámbito territorial diferenciado.

Sen embargo, é obvio que non tódolos elementos concorren en todas aquelas reivindicacións do feito nacional, porque «a nación é un vínculo psicolóxico intanxible que une un pobo e o diferencia doutros» (CONNOR).

Isto implica a existencia dun elemento subxectivo, afectivo e sentimental, como integrante desa identificación co feito nacional, dando lugar a un sentido de vinculación, identificación, pertenza a un conxunto diferenciado que constitúe esa nacionalidade. Este vínculo pode existir sen identidade de orixe étnica ou cultural, sen vínculos históricos ou arraigo, sen identidade de lingua, abondando a vontade ou o mero sentimento de identificación cunha realidade, así como o desexo de pertencer e integrarse na mesma, por veces mesmo dun modo radical e extremista para supera-los elementos de desarraigo e desvinculación con ese ámbito de convivencia<sup>80</sup>.

Tanto o concepto kantiano da autonomía do individuo e da liberdade como requisito de autonomía, coma a consideración que FICHTE fixo do Estado como condición da liberdade do home van colaborar ás ideas nacionalistas que fundamentan a nación na lingua, o carácter, a historia e a cultura, sostendo que as nacións deben constituírse en Estados soberanos para conservaren a súa individualidade. Así se consagra o «principio da nacionalidade» como base da lexitimidade de todo Estado, que será completado co dereito de autodeterminación para conseguir meirandes cotas de autogoberno, de xeito que se poida permitir ó pobo da nacionalidade decidir sobre o seu presente e mesmo sobre o seu futuro, incluída a súa permanencia no modelo organizativo preexistente, ou o deseño dun novo marco de convivencia.

Non se pode descoñecer que en Europa o modelo Estado unitario-nación é consecuencia da formación da unidade política, así como dun longo proceso, na maior parte dos Estados, de unificación e homoxeneización cultural, baseado comunmente na lingua común, así como no descoñecemento, se non persecución, dos elementos culturais preexistentes, dando así mesmo lugar a unha corrente ideolóxica de nacionalismo estatal<sup>81</sup>.

O principio das nacionalidades e a identificación entre nación e Estado foron cualificados por MARITAIN como «unha praga da historia moderna»<sup>82</sup>. Para o autor a nación, como comunidade, ten ingredientes biolóxicos, ético-sociais e unha comunión de sentimentos cunha personalidade propia característica que lle permite definila como «comunidade de homes que toman conciencia de

si mesmos tal como a historia os fixo, que se vinculan ó tesouro do seu pasado e que se aman tal como son ou imaxinan ser, cunha especie de inevitable introversión»<sup>83</sup>.

Para MARITAIN a nación e o Estado no son identificables: pola contra, denuncia «o graves que foron para a historia moderna a confusión entre nación e Estado, o mito do Estado nacional e o chamado principio das nacionalidades, entendido no sentido de que cada grupo debe constituírse como un Estado á parte»<sup>84</sup>. Pon de manifesto os riscos da divinización da nación, que conduce ó totalitarismo, e a subordinación do home a aquela, de tal modo que «os vínculos obxectivos e universais da lei e as relacións específicas entre a persoa individual e o corpo político substituíronse polos lazos persoais nados do sangue ou dun compromiso particular do home co home, co clan, co partido ou co xefe»<sup>85</sup>.

Para o dito autor, «un auténtico principio das nacionalidades debería formularse como segue: o corpo político debe desenvolver tanto o seu propio dinamismo coma o respecto das liberdades humanas, a tal punto que as comunidades que contén teñan a un tempo plenamente recoñecidos os seus dereitos naturais e tendan espontaneamente a fundirse nunha única comunidade nacional máis alta e máis complexa»<sup>86</sup>.

Hoxe admítese comunmente que a identificación nación-Estado é unha entelequia e producta do momento histórico de consagración do principio das nacionalidades. Non existe unha plena identificación entre o feito nacional e a súa configuración política como un Estado. Se isto se admite como unha realidade do momento histórico en que nos atopamos, pode se-lo camiño para resolve-lo problema do enfrontamento dos nacionalismos centrípetos e centrífugos, dos separadores e separatistas, dos nacionalistas de Estado e os nacionalistas de nacionalidades, buscando outras formas de integración que superen o Estado unitario e permitan o desenvolvemento dos pobos.

Se os movementos nacionalistas aparecen vinculados, nalgún momento histórico-programático, ó superado proceso de identificación nación-Estado, existe en moitos ámbitos europeos outra corrente que é a rexionalista, que pode te-las mesmas orixes e incluso os mesmos



obxectivos có nacionalismo, pero sen a vontade final de configurar un Estado, pois queda na obtención das maiores cotas de autogoberno sen cuestiona-la súa presenza dentro do Estado en que se inclúe. Nos movementos rexionalistas a reivindicación pode ir unida a unha configuración histórico-política do territorio, con elementos culturais propios, tradición e capacidade de autogoberno ou, simplemente, busca do mesmo para garanti-la súa identidade diferenciada. O rexionalismo foi considerado como un estadio previo do nacionalismo<sup>87</sup>.

Parece evidente que a propia Constitución tratou de dar unha solución ó problema da identificación entre nación e Estado buscando unha fórmula de compromiso, moi propia das circunstancias en que os constituíntes a elaboran. Así, partindo da «indisoluble unidade da nación española», tras recoñece-la soberanía nacional ó pobo español asume a existencia de «nacionalidades» no seu seo. Deste xeito, a nación española agrupa no seu seo diversas «nacionalidades» e a forma de Estado que a dita nación se dá alberga unha diversidade de feitos nacionais que teñen os seus propios elementos identificadores dentro dun único Estado.

Tamén o constituínte quere integra-lo feito foral, que non está necesariamente vinculado ó nacional e forma parte dunha tradición de autogoberno mantida, total ou parcialmente, desde a fin do Antigo Réxime, malia os intentos uniformistas dos sucesivos réximes políticos. Proba disto é a disposición adicional 1ª, en que a Constitución «ampara e respecta os dereitos históricos dos territorios forais», dos que a «actualización xeral [...] se levará a cabo, de se-lo caso, no marco da Constitución e dos estatutos de autonomía». Como puxo de manifesto RAZQUIN referíndose ós dereitos históricos de Navarra, son «norma fundamental [...] asemade preconstitucionais e constitucionais, xa que a Constitución superpón á lexitimidade histórica a necesaria lexitimidade constitucional»<sup>88</sup>. Precisamente o seu carácter reforza o principio autonómico fronte ó de unidade, constitúen un límite para o lexislador e son parámetro de interpretación constitucional.

A dita disposición, como norma xurídica de aplicación directa, constitúe unha garantía constitucional da foralidade, xa que asigna ós dereitos históricos un con-



tido material nun marco de seguridade xurídica<sup>89</sup>, que implica o recoñecemento non só dunha organización peculiar, senón tamén dun sistema competencial propio da foralidade. Neste sentido, o Tribunal Constitucional declarou que da dita disposición se deriva «a existencia dun réxime foral que debe preservarse tanto nas súas características organizativas coma no seu ámbito de poder»<sup>90</sup>. Isto implica que as comunidades dos territorios forais, como consecuencia dos seus dereitos históricos, dispoñen dun *plus* competencial sobre o resto das comunidades autónomas, xa que ás asignadas polo seu estatuto deben engadi-los recoñecidos como propios da súa foralidade<sup>91</sup>. Isto permítelles supera-los teitos competenciais dos artigos 148 e 149 CE ata o límite que representa a «unidade constitucional»<sup>92</sup>, como se desprende do artigo 150.2 CE.

Ademais, o feito de que se trate de dereitos históricos preconstitucionais, porque noutro caso non ten sentido que a Constitución ampare e respecte algo inexistente, algo que proceda dela, utilizouse como argumento de identificación do feito diferencial dalgunhas comunidades nos seus estatutos.

Os dereitos históricos están presentes na LORAFNA a través do seu artigo 2, no que se declara que «os dereitos orixinarios históricos da Comunidade Foral de Navarra serán respectados e amparados polos poderes públicos conforme a lei do 25 de outubro de 1839, a Lei Paccionada do 16 de agosto de 1841 e disposicións complementarias, a presente Lei Orgánica e a Constitución, de conformidade co previsto no parágrafo 1º da súa disposición adicional 1ª», ó que se engade na alínea 2 que «o disposto na alínea anterior non afectaría ás institucións, facultades e competencias do Estado inherentes á unidade constitucional».

Así mesmo, a cláusula adicional do estatuto vasco recoñece que «a aceptación do réxime de autonomía que se establece no presente estatuto non implica renuncia do pobo vasco ós dereitos que como tal lle puidesen corresponder en virtude da súa historia». Este pronunciamiento dun estatuto que foi aceptado polo pobo vasco, que rexeitou previamente a Constitución española –da que trae causa–, é, sen dúbida, o punto de partida dun proceso de integración política e social ó redor da recu-

peración de máis autogoberno, para poder afrontar no marco histórico-constitucional actual o problema subxacente, que é a identidade nacional e o modo en que esta se he de integrar co resto das nacionalidades e rexións do Estado español.

En Europa occidental, dentro do proceso integrador, tendente a longo prazo a unha organización federal, a identificación nación-Estado perdeu a súa razón de ser, porque o punto de referencia, tanto dos Estados nacionais coma das nacionalidades sen Estado, é un ámbito superior ó do Estado en que estas se integran, cun simultáneo proceso interno de descentralización.

Os constituíntes recoñecen nos seus programas o problema nacional de España, rexeitan o centralismo e avogan polo federalismo, aínda que quedan nun modelo rexional que chaman autonómico, que é superior ó do «Estado integral» da Constitución de 1931, así como ó modelo rexional italiano, pero sen atinxi-lo modelo federal da Lei Fundamental de Bonn. Mesmo cabe que a plena utilización das disposicións constitucionais e estatutarias leve a un modelo que podería ser practicamente cualificable como federal aínda que, como vimos, non se dean tódolos supostos contemplados neste modelo.

Tanto o proceso constitucional coma a realidade da súa vixencia demostran que as tensións de tipo nacional só poden ser afrontadas con realismo, recoñecemento da identidade e o feito diferencial, así como de maiores cotas de autogoberno que permitan cada vez máis a decisión das comunidades sobre o seu presente e futuro, integrándoas a partir de aí e dentro do Estado no proceso de formación da vontade da nova organización supra-estatal.

Como non se pode resolve-lo problema nacional dentro do Estado é a través do vello sistema do centralismo ou do nacionalismo estatalista que, ademais de estar fóra da realidade dos tempos, produce o efecto psicolóxico do nacionalismo periférico e hoxe sería, ademais, incoherente co modelo territorial que, quizais dunha forma inicialmente tímida, pretendeu dar unha solución ó problema nacional a través da configuración de unidades políticas territoriais como son as comunidades autónomas.

O proceso de integración europea vai ser decisivo porque diminúe a competencia estatal e dilúea nun ámbito supraestatal. Se neste ámbito se actúa, así como no dos Estados integrados, conforme o principio de subsidiariedade, suprímese, por innecesaria e obsoleta, a identificación nación-Estado, sen necesidade de rompe-lo-cadro estatal existente, irase progresivamente reducindo o seu poder en beneficio doutras novas unidades superiores. O que non cabe é manter tódalas vellas estruturas do Estado centralista nun modelo constitucional descentralizado, a través da laminación das competencias autonómicas, para así seguir mantendo unha cota de poder que se vai diluíndo no ámbito supraestatal. É por iso que o concepto de administración única constitúe non só unha interpretación correcta da Constitución, senón tamén un modo de manter e garantir competencias nos ámbitos territoriais configurados por aquela.

Esta é a auténtica cuestión, á marxe dos nominalismos, chámese Estado autonómico-rexional ou federal. Só o ámbito competencial e a posibilidade de que cada nacionalidade e rexión teña as cotas de autogoberno que en cada momento histórico considera idóneas ó seu proxecto político, son a garantía da eficacia na acción gobernamental e do respecto á liberdade dos pobos, fundamentos dunha convivencia en paz.

### ***3.2. Unha lectura e praxe federalista***

Non se pode dogmatizar sobre as formas institucionais que son só un medio e correctas cando se adaptan á realidade histórica e política que tratan de ordenar. Non se pode esquecer que son as institucións as que están ó servicio dos pobos e non estes mediatizados, dominados e ó servicio dunhas formas históricas e continxentes.

É a realidade histórico-política de cada momento a que vai configurando as institucións e os modos de se integraren os pobos dentro das mesmas, en función de moitos factores non só de orde política, senón tamén económica, social, de convivencia e mesmo de conveniencia. É exemplo disto a propia Constitución española de 1978, que é produto dunha circunstancia histórica concreta, nun país determinado, buscando un equilibrio entre as tensións políticas e a superación do



régime anterior, evitando a ruptura que algúns preconizaban, tentando acadar a democracia sen risco de tensións político-militares e incluso dunha creba total da convivencia.

É precisamente esta relatividade histórica dos modelos institucionais o que debe levarnos a non dogmatizalos como realidades invariables cando, ademais, teñen no seu seo o recoñecemento da posibilidade da súa modificación ou revisión, precisamente para garantir a liberdade do pobo, ó que se lle reconece a soberanía e que é o auténtico constituínte, sendo o principio democrático o lexitimador da fórmula xurídico-institucional concreta. Como dixo DILTHEY, o escepticismo, é dicir, a conciencia da finitude de tódolos fenómenos históricos, a conciencia da relatividade de toda caste de crenzas, é o paso final cara á liberdade do home.

Vimos como a fórmula constitucional é unha solución ecléctica, de compromiso entre o Estado centralista e federal, consecuencia dun momento histórico concreto. Sen embargo, non é o modelo que satisfaga dun modo total os obxectivos programáticos nin as reivindicacións de autogoberno de partes importantes do país. O modelo constitucional ten, en si mesmo, potencialidades, xa que se exclúe de partida tanto o anterior modelo centralista coma o dereito de autodeterminación que levaría á desintegración do Estado.

A tendencia federalizante dentro do Estado aprécia-se, sobre todo, naquelas comunidades do artigo 151 e Navarra, que, ademais de profundizaren no seu contido estatutario ampliándoo nas competencias de execución do artigo 150, esixen un recoñecemento explícito do feito diferencial, a efectividade da súa competencia autonómica e a supresión de tódalas técnicas de laminación por parte do Estado<sup>93</sup>. Se engadímo-la configuración do Senado como unha auténtica cámara de representación autonómica, atopariámonos cun Estado practicamente federal<sup>93bis</sup>.

No marco europeo estase producindo unha desfiguración do modelo do Estado unitario nacional, con base na progresiva desaparición do elemento clave identificador do Estado, que era a soberanía nacional<sup>94</sup>. Na medida en que a configuración dunha nova unidade eco-

nómico-política se está a facer a custa dos ámbitos competenciais e da soberanía estatal, mentres que o proceso de descentralización interior reduce tamén o ámbito das competencias estatais, é evidente que o vello modelo liberal-autoritario de Estado nacional e soberano está en crise, dando paso a unha unidade supraestatal integrada por Estados, con unidades políticas inferiores con ámbitos de competencias propios (Länder, Rexións, Comunidades Autónomas), que, pola súa vez, se agrupan en rexións con outras unidades de diferentes Estados<sup>95</sup>.

Este é o modelo que hoxe se aprecia nunha Europa que, sendo configurada polos Estados, pode dar lugar a unha nova concepción territorial, a unha unidade baseada no federalismo e a subsidiariedade.

### 3.2.1. *Subsidiariedade*

Trátase dun concepto impreciso que, sen embargo, xunto cos principios da dignidade da persoa humana e da solidariedade, constitúe un dos principios fundamentais da doutrina social católica: «nin o Estado nin sociedade ningunha deberán xamais substituí-la iniciativa e a responsabilidade das persoas e dos grupos sociais intermedios nos niveis en que estes poidan actuar, nin destruí-lo espacio necesario para a súa liberdade»<sup>96</sup>.

Trátase dun principio de limitación do poder en prol da acción do home, desde unha concepción personalista, que pon o poder en tódolos seus niveis ó servicio do home. Así o expresou MARITAIN:

«O Estado non é a suprema encarnación da Idea, como cría Hegel. Non é unha especie de superhome colectivo. O Estado non é máis ca un órgano habilitado para facer uso do poder e a coerción e composto de expertos ou especialistas na orde e benestar públicos; é un instrumento ó servicio do home. Poñe-lo home ó servicio deste instrumento é unha perversión política. A persoa humana en canto individuo é para o corpo político, e o corpo político é para a persoa humana en canto persoa. Pero o home non é de ningunha maneira para o Estado. O Estado é para o home».

«O Estado é inferior ó corpo político en canto to-

do, está ó servicio do corpo político en canto todo. ¿É o Estado mesmo a cabeza do corpo político? Non cabería dicilo, pois no ser humano a cabeza é o instrumento de potencias espirituais, coma a intelixencia e a vontade, ás que debe segui-lo corpo enteiro, mentres que as funcións exercidas polo Estado están ó servicio do corpo político, e non o corpo político ó seu servicio»<sup>97</sup>.

O de subsidiariedade é o principio inspirador de calquera proceso descentralizador e o xustificante da autonomía nos niveis de organización política inferiores ó Estado. É, así mesmo, un dos principios inspiradores da configuración da nova Europa, como o puxo de relevo a resolución do parlamento europeo do 9-7-81, coñecida como documento SPINELLI, que no seu preámbulo declara que hai que «confiar-lles ás institucións comúns, conforme o principio de subsidiariedade, soamente as competencias necesarias para executa-las tarefas que poidan realizar máis eficazmente cós Estados por si mesmos». No artigo 25 da Acta Unica Europea dispónse que a comunidade actuará, en materia de medio ambiente, cando os obxectivos «poidan conseguirse en melloras condicións no plano comunitario ca no dos Estados membros considerados illadamente»<sup>98</sup>.

O presidente DELORS declarou que «o principio de subsidiariedade está no corazón da construción comunitaria, responde á idea de que non é preciso elevar ó centro o que pode ser mellor comprendido e realizado no nivel máis próximo ó cidadán»<sup>99</sup>.

### 3.2.2. *O futuro da administración estatal.*

#### *A administración única*

Como se viu, tanto a ambigüidade do artigo 149 CE sobre as competencias exclusivas do Estado coma as súas diversas interpretacións (mesmo a posibilidade que establece o artigo 150 CE de que algunhas desas competencias exclusivas sexan transferidas por delegación ás comunidades autónomas) poñen de manifesto que a propia Constitución só contempla como competencias realmente exclusivas do Estado aquelas que constitúen os seus elementos esenciais, sen os cales non se podería predicar-la existencia da organización estatal nin, a través



dela, a garantía do principio de unidade do Estado que establece a Constitución.

O feito de o artigo 149.1 permitir que en materias de competencia exclusiva do Estado sexan as comunidades autónomas as que a executen (atribuíndoa mediante transferencia ou delegación por lei orgánica (art. 150.2) está facendo posible que as comunidades autónomas participen dun modo directo do exercicio de competencias que, inicialmente, son exclusivamente estatais e garantía da súa permanencia. O artigo 150.2 é plenamente congruente coa filosofía descentralizadora que se contén no título VIII, consecuencia directa do recoñecemento do dereito á autonomía<sup>100</sup>.

O artigo 103.1 da Constitución, que consagra principios da actuación administrativa en relación co artigo 150.2 da mesma, debía conducir a unha reconfiguración e redimensionamento de toda a administración estatal, tanto central coma periférica, de modo que non só desaparecese toda aquela administración que carece de xustificación unha vez producidas as transferencias, senón que incluso aquelas competencias de execución que o artigo 149 establece como exclusivas do Estado deberían ser transferidas a novas administracións autonómicas, que viñeron substituí-la administración central e periférica do Estado. Deste xeito as comunidades autónomas serían executoras da súa propia competencia, así como da que lle delegou o Estado, único medio de evita-la duplicidade de administracións, o incremento dos cadros de persoal, a burocracia e, en definitiva, o incremento do déficit público.

Deste modo o Estado conservaría a titularidade de competencias reservando para si a función executiva daquelas que sexan esenciais para a súa identificación, vinculadas á unidade e mais á soberanía, como competencias exclusivas absolutas, entre as que se situarían as relativas ás relacións exteriores, nacionalidade, defensa, administración de xustiza, inmigración e emigración, estranxeiría, sistema monetario, réxime aduaneiro; o resto serían competencias exclusivas relativas, e a súa execución atribúese ás comunidades autónomas<sup>101</sup>.

Este é o alcance da proposta de «administración única», que permite que en cada un dos ámbitos territoriais

configurados ó abeiro da Constitución, na nova división do poder no territorio nacional, non haxa outra administración cá autonómica<sup>102</sup>. Esta medida axuda ó proceso de federalización do Estado porque implica unha lectura do título VIII da Constitución de acordo coa vontade da propia norma e mais dos constituíntes<sup>103</sup>.

### 3.2.3. *Vontade autonomista*

A aplicación restrictiva do título VIII da Constitución polos xacobinos de calquera signo, porque os hai na dereita e na esquerda, non só non é fiel á vontade constitucional, senón que contribúe moi negativamente a respecta-lo concepto de nación integrada por nacionalidades con dereito á autonomía que aquela recolle e exacerba as actitudes nacionalistas.

Cómpre ter presente en todo momento que o Estado unitario-centralista foi superado por outro unitario-autonómico, que é unha variante do «Estado rexional», con potencialidades federalizantes. Como di VERGOTTINI, aínda que «o Estado federal se concibe como un Estado unitario que garante un alto nivel de autonomía a algunhas das súas internas distribucións organizadas», sen embargo resulta diferente do Estado rexional que se considera como unha organización intermedia entre o Estado unitario e o federal, partíndose da carencia de soberanía nas rexións, da súa inexistente ou escasa capacidade de participación na formación da vontade estatal e na revisión constitucional, considerándose sempre titular da soberanía o Estado unitario<sup>104</sup>.

Por iso só unha interpretación substancial e progresiva, en clave integradora e federalista, pode ser capaz de aglutina-la vontade das nacionalidades e rexións. A tensión entre a tendencia ó Estado centralista e a tendencia á súa disgregación dá lugar á forma ecléctica do Estado federal, que se configura de modo distinto segundo cal das ditas tensións predomine. Que o noso modelo constitucional non atinxa a cualificación federal pon de relevo o alto nivel de presión centralista e nacionalista do Estado que se produciu no momento da súa elaboración, con logros inferiores ós obxectivos programáticos.

### 3.3. A reforma constitucional

É incuestionable que pasar do Estado autonómico ó federal, o mesmo ca do dereito á autonomía ó dereito á autodeterminación, só é posible pola modificación da Constitución.

Na nosa Constitución non existe a chamada «cláusula de intanxibilidade», tal e como ocorre na Lei Fundamental de Bonn e mais na propia Constitución francesa de 1958. Pola contra, a propia Constitución prevé unha modificación, complexa en canto afecte a cuestións substanciais, pero posible<sup>105</sup>.

Mesmo nos modelos institucionais máis ríxidos, o cambio histórico e o dinamismo da sociedade veu obrigando a adaptalos ás novas circunstancias, ben pola modificación constitucional, polas emendas ou polas convencións constitucionais. Só así, asumindo os novos feitos e situacións, se dá a garantía de continuidade e se evitan as rupturas históricas violentas ou, o que é peor, a instrumentalización totalitaria da persoa e da súa liberdade ó servizo dun modelo dogmático imposto ó pobo.

Só os proxectos político-institucionais que teñen consenso e apoio social maioritario, pois recollen as aspiracións e os valores éticos e políticos fundamentais, teñen valor como reguladores e inspiradores da convivencia. É evidente que estes proxectos só se poden conseguir como produto do consenso e do diálogo entre homes libres, con criterios e opcións diferentes, que, sen embargo, se poñen de acordo na consecución de obxectivos comúns nun marco de convivencia en liberdade.

Isto implica rexeitar todo dogmatismo político, tanto referido ós fins coma ós medios, o que non implica carecer de conviccións. Fronte a quen asigna ós fins ou ós medios unha valoración absoluta débese poñer de manifesto que a persoa, convertida en cidadán, e os dereitos humanos esixen configura-los fins e medios axeitados á súa consecución con base na legalidade que libremente se atribúan os pobos a través das canles lexítimas de participación e decisión. Existe no mundo democrático unha corrente de potenciación do carácter histórico da realidade humana que conduce á formulación dunha hermenéutica que ten máis en conta as variacións históricas, culturais e situacionais.




Como puxo de relevo MARITAIN, «a vida política e social ten lugar no mundo da existencia e da continxencia, non no das puras esencias; [...] na historia non son teses as que se enfrontan coma nun libro ou nunha discusión académica, onde todo remata coa íntima e meritosa satisfacción do que ten razón e a puxo de relevo; son forzas concretas, cargadas de humanidade co peso da fatalidade e da continxencia e que naceron dun acontecemento, e que a política debe medir na súa significación existencial»<sup>106</sup>.

A propia Constitución prevé a súa reforma, xa que, como constalara ROUSSEAU, «é contrario á natureza do corpo social impoñerse leis que non poida revocar; pero non é contra a natureza nin contra a razón que el poida revocar estas leis coa mesma solemnidade coa que as estableceu»<sup>107</sup>. Como di GARCÍA PELAYO, «toda estrutura histórica, polo simple feito de o ser, está destinada a transformarse e a perecer, e, por conseguinte, a pasar por períodos de crise, marcos desa transformación»<sup>108</sup>.

Esta necesaria reforma, que se debe levar a cabo dunha forma ordenada e progresiva, sen afectar á estabilidade política e institucional, debe ter en conta que, como sinala o mesmo autor, «a organización federal é particularmente adecuada para salvagarda-la existencia de nacións culturais no marco dunha organización estatal ou nación política, pois, aquí, cada nación cultural posúe, simultaneamente co seu patrimonio histórico, un certo grao de organización política, a través da cal pode salvagarda-la súa propia existencia nacional»<sup>109</sup>.

A organización federal pode responder tamén a unha vontade de outorga-la máxima liberdade e responsabilidade á sociedade, conforme o principio de subsidiariedade, cunha maior distribución do poder, sen obedecer necesariamente á existencia previa de nacións culturais. Trátase de utilizar unha forma de división do poder, desta vez no ámbito territorial, tal e como o recolleu o artigo 40 do proxecto Constitución federal da Primeira República Española: «na organización política da nación española todo o individual é de pura competencia do individuo; todo o municipal é do municipio; todo o rexional é do Estado, e todo o nacional, da federación»<sup>110</sup>.

A existencia de feitos culturais e políticos diferenciais pode tamén ser contemplada, xa que a igualdade non implica uniformidade, senón tratar dunha forma desigual situacións desiguais, ó que atende o denominado federalismo desigualitario» (DUVERGER). 

<sup>1</sup> *Constitución Española, trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, II, pp. 1555, 2396 e ss.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "Autonomía y sistema de fuentes", en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, 1979, p. 840. LEGUINA VILLA, J.: "Las Comunidades Autónomas", en *La Constitución Española de 1978*, dirixido por García de Enterría y Pedieri, Madrid, 1981, pp. 777-780; *Escritos sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1984.

<sup>3</sup> ALONSO ANTONIO, J. A.: *El Estado autonómico y el Principio de solidaridad como colaboración legislativa*, I, Madrid, 1986, pp. 398, 403-408. CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Valladolid, 1988, pp. 35-50. ELIZALDE, J.: "Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas", *RDP*, 16, 1982-1983, p. 145. GARCÍA ROCA, F. J.: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, Madrid, 1985. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: "El Estado de las Comunidades Autónomas", *Sistema*, 38-39, 1980, pp. 219-238. LOJENDIO IRURE, I. M.: "El modelo autonómico de la Constitución de 1978", en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, I, pp. 66-69. LÓPEZ RODÓ, L.: *Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1984, p. 16.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho Administrativo español*, I, Pamplona, 1987, pp. 287-291. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J. L.: "Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias", en *Estudios sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Oviedo, epígrafes 30-34.

<sup>5</sup> LEGUINA VILLA, J.: "Prólogo" a *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 27.

No mesmo senso CLAVERO ARÉVALO (*España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, 1983, pp. 110-111) afirma: "A Constitución ofrece un modelo de Estado en certo modo unitario en canto que a soberanía nacional é única e reside no pobo español. As Comunidades Autónomas, aínda que promulguen leis elaboradas por asembleas elixidas por sufraxio universal, non son soberanas, nin, por suposto, constitúen Estados federados, nin sequera no caso daquelas que nos seus estatutos se denominaron "nacionalidades".

Á unidade do Estado alude o Tribunal Constitucional nas súas sentencias 4, 25 e 29/1981, 32 e 76/1982.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Autonomía y sistema de fuentes...*, cit. p. 840. M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN ("Introducción" a JELLINEK: *Fragmentos de Estado*, Madrid, 1978, p. 50) rexeita tanto a fórmula do Estado federal coma a do rexional, propugnando a expresión "Estado integral" do artigo 1.3. da Constitución española de 1931.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 345.



<sup>8</sup> Ss. 69/1982, do 23 de novembro; 76/1983, do 5 de agosto; 100/1984, do 8 de novembro. M. ARAGON: “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987, pp. 37-42, afirma que “hoxe temos un Estado composto de condición xurisprudencial ou, se se quere, un “Estado jurisdiccional autonómico”, co que alude a como se está a construír, caso por caso, por sentencias do Tribunal Constitucional.

<sup>9</sup> STC 4/1981, do 2 de febreiro. A STC 32/1981, do 28 de xullo, di que a Constitución “configura unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente o Estado titular da soberanía; as Comunidades Autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito [...] a primeira e máis alta das entidades a que se refire o art. 137 da Constitución, é, por suposto, a Comunidade Autónoma”.

<sup>10</sup> STC 1/1982, do 28 de xaneiro. Na sentenza 35/1982, do 14 de xuño, aludindo ó principio de unidade indisoluble e ó dereito á autonomía de nacionalidades e rexións di que “determinan implicitamente a forma composta do Estado”. A sentenza do mesmo Tribunal 38/1982, do 22 de xuño, reitera a idea da forma composta. A sentenza 12/1985, do 30 de xaneiro, considera o Estado como unha institución complexa, da que forman parte as Comunidades Autónomas”. LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades...*, cit., p. 780-782.

<sup>11</sup> A posición federalista foi defendida en abstracto e de xeito puramente programático polo Sr. González Márquez: “e ese Estado das autonomías, nun desenvolvemento que eu non vou fixar no tempo, parecerase moito, quéirase ou non, a un Estado federal; parecerase, quéirase ou non, a ese federalismo que segue no noso programa, que manteremos no noso programa como aspiración, porque non hai ningún tratamento máis igualitario en xustiza có tratamento federal, que se se impón deixa de ser igualitario, pero que se se recolle como o froito maduro dunha evolución histórica é autenticamente igualitario e salvagarda a unidade de España, pola que os socialistas votamos e estamos interesados”.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: “Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones”, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, II, p. 1073, di: “aínda que a opción federalista contaba con defensores máis ou menos decididos entre os constituíntes [...], é evidente que non se elaborou unha constitución federal”.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: “Ley del Suelo y Comunidades autónomas”, en *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1980, p. 217, nota 14; di: “Non se esqueza, sen embargo, que os antecedentes parlamentarios proban que a solución federal foi expresamente rexeitada, e o que agora se deu en chamar “Estado das Autonomías” non é outra cousa –conforme a Constitución– que un Estado unitario que –e nisto radica a súa orixinalidade– permite unha descentralización graduable “a gusto do consumidor” (que o é a correspondente comunidade autónoma).

Por iso, cando desde sectores diversos se propugna chegar a so-

lucións propiamente federais mediante o que eufemisticamente se designa como “profundización dos estatutos de autonomía”, estase propoñendo en realidade a desvirtuación do texto constitucional. Nin máis nin menos.

Cousa distinta é que a fórmula federal haxa que rexeitala como vitanda por atentar á unidade da patria. Nin é así, nin ten por que o ser. É máis, sempre me pareceu que un dos máis fermosos símbolos universais da unidade da patria é aquela fotografía de J. Rosenthal –a fotografía máis famosa da Segunda Guerra Mundial– na que aparecen cinco marines norteamericanos plantando a bandeira dos Estados Unidos sobre o cumo do Suribachi, en Iwo Jima”.

O autor afirma: “Pero quero advertir que admito a solución federal e que, postos a introducir nun proceso constituínte xa de bastante complicado –paso do autoritarismo á democracia de partidos– a cuestión autonomista, coido que foi un erro non irmos sen enredos a esa solución para Cataluña e o País Vasco –e quizais tamén para algunha outra rexión–. E se no proceso constituínte houberse certa altura de miras, débese preve-la fórmula federal de cara á futura recuperación de Xibraltar. O que me semella absurdo é esta solución imprecisa –non se sabe ben se é café para todos, ou só para algúns e para os demais, descafeinado– que a ningún satisfai.

Porque á marxe do que haxa de artificial no movemento autonomista catalán e vasco –que algo haberá, como alentado en parte pola burguesía que parece considerar exhaustos os ubres da solución unitaria– é innegable a existencia nesas rexións –e algunhas outras quizais tamén– de certos trazos –bilingüismo, por exemplo– que dan ós seus homes unha conciencia diferenciadora que supera o plano do meramente folclórico. E isto non ocorre noutras rexións de España. Como tampouco quita a aquelas, nin ten por que, a conciencia de empresa común coas demais”.

<sup>13</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353.

<sup>14</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, cit., pp. 355 e 356.

<sup>15</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema...*, cit., p. 346. Para CLAVERO ARÉVALO (*España...*, cit., p. 111), “A Constitución abre o camiño para unha ampla descentralización político-administrativa, sobre a base de auténticos poderes territoriais, pero ningunha comunidade autónoma atopa a súa incorporación ó Estado en virtude dun pacto federal”.

Por iso non semella acertado atribuírle ó modelo unha flexibilidade que o faga capaz de permitir, “sen sufrir modificación formal ningunha, o mesmo un Estado unitario e centralizado ca un Estado substancialmente federal, ou incluso fenómenos que superan os límites do Estado federal para recordaren fórmulas confederais”. Como sostén P. CRUZ VILLALON en “Estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, IV, 1982, p. 59.

<sup>16</sup> ARIÑO ORTIZ, G.: “El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica”, en *La España de las Autonomías*, II, Madrid, 1981, p. 22. “O noso sistema non se pode cualificar sen máis de federal, no estricto senso que a doutrina do dereito pú-



blico dá a ese concepto, pola simple razón de que as chamadas “nacionalidades e rexións” non teñen poder orixinario (é dicir, soberanía) nin, polo tanto, competencia constituínte, como teñen os Estados membros dun Estado federal para se daren –ou reformaren– as súas constitucións”. No mesmo sentido ENTRENA CUESTA, R.: “Estado regional, Estado autonómico y Estado federal”, en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, Presidencia do Goberno, Madrid, p. 226.

<sup>17</sup> Diario de Sesións do Congreso, nº 93, 20-4-1978, p. 3527.

<sup>18</sup> AJA, E. e ABOS, X.: “El Senado, cámara posible de las autonomías”, *R.E.P.*, nº 17, 1980, pp. 40-43. AJA, E.: “Por un Senado de las nacionalidades y regiones”, en *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, pp. 447-465. MILLAN: “Reflexions sobre l'autonomia de Catalunya devant del model federal canadenc”, en *Seminari sobre el federalisme canadenc*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 15; sinala entre as principais deficiencias do sistema autonómico español “a inoperancia do senado español, que a pesar de estar definido como cámara de representación territorial na Constitución, nin pola súa composición nin polas funcións que ten asignadas, responde ás esixencias mínimas que serían requiridas para que fose unha cámara de representación territorial, é dicir, que representase as inquietudes e os intereses das diversas rexións que configuran o Estado español”.

<sup>19</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, p. 163.

<sup>20</sup> Neste senso e respecto da organización xudicial o Tribunal Constitucional puxo de manifesto como “o Tribunal Superior de Xustiza non é un órgano da Generalitat, senón do Estado” (S. 38/82 do 22 de xuño). TOLIVAR ALAS, L.: “Las Comunidades autónomas y la fijación de demarcaciones judiciales”, *REDA*, nº 34, xullo-setembro 1982, pp. 450: “non hai unha administración de xustiza das comunidades autónomas, senón unha soa organización do aparello xudicial”.

<sup>21</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades autónomas”, *R.A.P.*, 89, 1979, p. 9.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas”, *R.E.V.L.*, 291, 1979, p. 10.

<sup>23</sup> ARIÑO ORTIZ, G.: “Modelo de Estado, distribución del poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución de 1978”, en *Libro-homenaje a J. A. García Trevijano*, Madrid, 1982, p. 181.

<sup>24</sup> GARRIDO FALLA, F.: “El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas”, *R.A.P.*, 94, 1981, p. 14. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, p. 315.

<sup>25</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: “Estudio preliminar” a *La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Madrid, 1980, p. 18. Xa puxo de manifesto LOEWENSTEIN



(*Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353) como a asignación de competencias é a cuestión máis delicada da técnica constitucional e a chave da estrutura do poder federal.

<sup>26</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *La ordenación...*, cit., p. 15.

<sup>27</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: *La determinación...*, cit., p. 8. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto...*, cit., p. 81.

<sup>28</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público...*, cit., pp. 139 e ss.; LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978, un estudio sistemático*, Madrid, 1980, pp. 752 e ss.; GARCÍA ROCA, F. J.: "El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales", *RDP*, 21, 1984, pp. 112 e ss.

<sup>29</sup> ENTRENA CUESTA, R.: "Comentarios al título VIII", en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1981, p. 1614; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *El sistema de distribución...*, cit., p. 14.

<sup>30</sup> STC 37/1981, do 16 de novembro.

<sup>31</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *La ordenación...*, cit., pp. 56-59.

<sup>32</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., pp. 63-65.

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 71.

<sup>34</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 73.

<sup>35</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 74.

<sup>36</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 92.

<sup>37</sup> ROMANO, S.: *Fragments de un Diccionario jurídico*, Bos Aires, 1964, p. 38.

Para S. DE MADARIAGA: *De la angustia a la libertad. Memorias de un federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, p. 252, "o vocábulo autonomía (é) bastante elástico para permitir calquera mala intelixencia".

<sup>38</sup> Sobre o concepto de autonomía: Ss. TC. 32/1981, do 28 de xullo; 40/1981, do 18 de decembro; 117/1984, do 5 de decembro; 214/1989, do 21 de decembro.

<sup>39</sup> Así o declaran expresamente os seus estatutos de autonomía. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa...*, cit., p. 1093.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa...*, cit., pp. 1087-1101. A referencia que a STC 23/1983, do 28 de abril, realiza ás comunidades como "órganos do Estado", *lato sensu*, hai que entendela en canto que forman parte da súa organización territorial segundo o art. 137 CE.

O Tribunal Constitucional en sentenza 32/1982 declarou que a comunidade autónoma é "a primeira e máis alta das entidades a que se refire o artigo 137 da Constitución [...]; en efecto, a Constitución prefigura [...] unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente o Estado, titular da soberanía, as comunidades autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito".

<sup>41</sup> STC 25/1981, do 14 de xullo.

<sup>42</sup> STC 84/1982, do 23 de decembro.

<sup>43</sup> STC 32/1981, do 28 de xullo.

<sup>44</sup> OTTO, I. de: "Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos", *Autonomías*, I, 1985, p. 15.

<sup>45</sup> STC 100/1984, do 8 de novembro. MEILÁN GIL, J. L.: "La articulación de los ordenamientos local y autonómico", *REDA*, 44, 1988, pp. 657-683.

<sup>46</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *La ordenación...*, cit., p. 23. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J. L.: *Poderes de ordenación...*, cit., epígrafe 48.

<sup>47</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *Ibidem*, pp. 27 e 28, afirma que na mente do legislador o artigo 143 constituía o procedemento común e encaramento gradual do fenómeno, de modo que o acceso inicial á autonomía máxima estivese previsto na disposición transitoria 2ª e no art. 151.1, pero con tales dificultades que se esperaba que ningunha comunidade as dese superado. Non se trataba de dous tipos de autonomía, senón de dous modos de acceder á mesma con diferente ritmo e velocidade, aínda que "no fondo latexaba a dobre concepción do fenómeno autonómico: singularidade sen discriminación ou xeneralización [...]; o deseño constitucional tiña, por iso, unha recoñecida flexibilidade e así quedou de manifesto no debate parlamentario".

<sup>48</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, pp. 48-49.

<sup>49</sup> A noción dedúcese do art. 28.1 da Lei Orgánica do Tribunal Constitucional ó dispoñer que o Tribunal "considera, ademais dos preceptos constitucionais, as leis que, dentro do marco constitucional, se dictasen para delimitar as competencias do Estado e as diferentes comunidades autónomas". As sentencias do Tribunal Constitucional 72/1983, do 29 de xullo, 42/1983, do 20 de maio, e 99/1986, do 11 de xullo, puxeron de manifesto como os estatutos forman parte do "bloque de constitucionalidade". A STC 40/1982, do 30 de xuño, recoñece "a prevalencia do aludido bloque de constitucionalidade". FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.

<sup>50</sup> STC 25/1983, do 7 de abril.

<sup>51</sup> ARIÑO ORTIZ, G.: *El Estado...*, cit., p. 22.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, 1978, I, p. 350. LEGUINA VILLA, J.: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1984, pp. 51-53.

LUCAS VERDÚ invoca a categoría da *Vereinbarung* ou do "acto complexo" por entender que "estamos ante unha coparticipación que produce unha integración política" (*Curso de Dereito político*, IV, Madrid, 1984, pp. 787-797).

O pacto é requisito para a validez da norma estatutaria, que noutro caso incorrería en inconstitucionalidade (Ss. TC. 140/1986, do 11 de novembro e 159/1988, do 16 de decembro).

A cualificación dos estatutos como leis paccionadas é criticada por MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, cit., I, p. 283.

<sup>52</sup> ROMANO, S.: *El ordenamiento jurídico*, Madrid, 1986, pp. 110, 111 e 192.



<sup>53</sup> STC 4/1981, do 2 de febreiro.

<sup>54</sup> STC 10/1982, do 23 de marzo: A Constitución "remítase con carácter xeral ós estatutos para que estes determinen as competencias autonómicas". Doutrina do Tribunal recollida nas sentencias 38/1982, do 22 de xuño, 72/1983, do 29 de xullo, e 67/1983, do 7 de abril.

Sobre os decretos de transferencias de servicios o Tribunal Constitucional dixo que "os decretos traspasan servicios, non transfieren competencias...; a competencia non nace co dereito, senón co estatuto" (S. 113/1983, do 6 de decembro); "o Estado perde as facultades que as comunidades autónomas gañan" (S. 85/1984, do 26 de xullo), posto que a titularidade da competencia corresponde ás comunidades *ope legis* o *ipso iuris*, "sen que exista unha sorte de *vacatio* nas competencias atribuídas polos estatutos, e unha regra de entrada en vigor diferida das mesmas conforme os acordos das comisións mixtas o fosen permitindo" (S. 143/1985, do 24 de outubro).

<sup>55</sup> BOBBIO, N. e MATTEUCCI, N.: *Diccionario de política*, Siglo XXI, Madrid, 1982, p. 124. "Trátase en primeiro termo do dereito dos pobos que aínda se atopan baixo dominio colonial a loxraen a súa independencia. En segundo lugar, o dereito dos pobos a consolidaren a independencia xa obtida, a protexérense contra toda forza dominante e toda inxerencia ou presión estranxeira, a promoveren en tódolos campos o seu auténtico carácter nacional e a contribuíren máis eficazmente e nun plano de igualdade ó progreso da cooperación internacional", segundo a definición do ECOSOC (E/CN/4-sub. 2/L 590, do 17-9-73, citado por DE MIGUEL ZARAGOZA: "Regionalización y minorías en el área del Consejo de Europa", DA, nº 69, p. 149).

<sup>56</sup> O principio de autodeterminación, como principio estrutural ou constitucional do ordenamento internacional, foi obxecto de numerosos estudos.

BARBERIS, J.: *Los sujetos del Derecho Internacional actual*, Tecnos, Madrid, pp. 125-148.

CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, pp. 58-73.

COLLIART, C. A.: *Instituciones de relaciones internacionales*, F.C.E., pp. 307-315.

GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: *Curso de Derecho internacional público*, Universidad de Oviedo, pp. 613 e ss.

PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, pp. 248-256.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 109 e ss.

<sup>57</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 141.

Para Miguel A. APARICIO: "De la autodeterminación", *El País*, 15-12-1989; trátase dun dereito humano "irrenunciable e nin sequera se esgota polo seu exercicio; e, aínda no suposto hipotético de que se producise un resultado negativo á autodeterminación trala celebración dun referendo sobre o tema, o dereito á autode-



terminación seguirá existindo coma se nada pasase”, de modo que “o acatamento do marco constitucional que non fale do tal dereito non supón o menor óbice á súa existencia”.

Formúlase a cuestión de se a democracia debe ou non impedir que unha parte do país, invocando a súa singularidade étnico-cultural, aspire a súa plena soberanía e reclame a súa independencia. M. VACLAC HAVEL, expresidente de Checoslovaquia, cando se formulou a secesión de Eslovaquia considerou que non cabía e no momento da súa demisión o 20 de xullo último declarou: “As presións para a emancipación da sociedade eslovaca manifestáronse máis fortes do que nós os federalistas pensabamos, e debo respectalas” (*Le Nouvel Observateur*, 23-7, 1992). Nunha entrevista (*El Mundo*, 28-9-92) contestou á pregunta de se se consideraba federalista dicindo: “Sigo moi próximo á idea do federalismo, pero o meu federalismo non chega a negalo dereito doutro Estado á autodeterminación. Penso que se os eslovacos desexan te-lo seu propio Estado están no seu pleno dereito”.

<sup>58</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 332.

<sup>59</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, cit., p. 332, considera, non obstante, que o plebiscito “queda desvalorizado polo excesivo grao de emoción tanto da poboación directamente afectada coma dos Estados que, segundo sexa o resultado da votación, saíran perdendo ou gañando; por iso sería preferible unha asemblea representativa, elixida especialmente para decidir sobre o cambio da soberanía territorial. Pero a tintura ideolóxica da lexitimidade democrática, inherente ó plebiscito territorial, exerce unha forza tan convincente sobre os políticos actuais e sobre os pobos, que tódolos argumentos adicionais que se esgriman contra o dito procedemento, por moi apoiados que estean na experiencia, nin farán efecto no seu prestixio nin poderán evitar que se siga aplicando”.

SOLÉ TURA, J. (*Nacionalidades...*, cit., p. 155): “O dereito de autodeterminación a través dunha consulta electoral significa que a poboación do territorio onde este dereito se exerza pode pronunciarse pola independencia ou rexeitala. Pero, precisamente porque é un dereito de autodeterminación, só se pronuncia a poboación do territorio que pretende autodeterminarse. A poboación do resto do Estado [...] non se pronuncia electoralmente, senón que se limita a tomar nota do resultado electoral no territorio en cuestión e acepta-lo resultado”.

<sup>60</sup> VINOGRADOR, P.: *Outlines of Historical Jurisprudence*, Londres, 1929, pp. 150 e ss. Citado por MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MINÓN en *Nacionalismos y constitucionalismo*, Tecnos, Madrid, 1971, p. 30.

<sup>61</sup> Para P. LUCAS VERDÚ, en “Entre la realidad constitucional y la realidad política”, *Papeles para la libertad*, YA, 16-1-90, p. 2: “xa non se trata de se servir da linguaxe política para enmascara-la realidade, da que o propósito estriba na separación e independencia, senón de manifestalo como instrumento para a loita política, sexa dentro das canles democráticas, sexa como aparato da loita armada. Unha posición intermedia utiliza a autodeterminación

como arma electoral ante as próximas eleccións autonómicas. Así como algúns partidos moderados se serven dela para non semellaren menos cós radicais”.

Aludiuse á utilización do concepto de autodeterminación “como remedio máxico que ha reabri-lo proceso de negociación global coa administración central, brandindo esquemas maximalistas e ameazando posibles radicalizacións; obteríanse [así] meirandes cotas de poder político e económico” (Joan SUBIRATS: “Autodeterminación o codeterminación”, *El País*, 24-1-1990).

<sup>62</sup> Diario de Sesións do Congreso, 16-6-1978, nº 91, pp. 1694 e ss.

Analizando o debate constitucional SOLÉ TURA, en *Nacionalidades y nacionalismo en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 140, expón como “a emenda provocou incomodidade nalgúns grupos políticos, concretamente en toda a esquerda e nos grupos nacionalistas, todos eles partidarios en abstracto do dereito de autodeterminación. Demóstrano as propias explicacións de voto. O deputado Sr. Gregorio Peces Barba, en nome do grupo socialista, explicou que o seu grupo era efectivamente partidario do dereito de autodeterminación, pero que entendía que este era a manifestación da vontade dunha determinada comunidade no marco dun Estado federal e que, por conseguinte, o pobo vasco -posto que del estabamos a discutir en definitiva-autodeterminariase nas eleccións e nos referendos sobre a Constitución e o estatuto de autonomía. Eu mesmo dei unha explicación política, pero non entrei no fondo do problema. Tras recoñecer que, efectivamente, o PCE e mailo PSUC incluían nos seus programas o dereito de autodeterminación como “concepto que hai que aplicar de acordo coa situación de cada país como solución definitiva do problema das nacionalidades” e aclarar que tanto o PCE coma o PSUC defendían este dereito pero asemade opoñíanse á separación de calquera nacionalidade ou rexión de España, expliquei que votara en contra porque non estabamos a facer unha constitución testemuñal, senón unha constitución capaz de recolle-las aspiracións compartidas pola inmensa maioría da poboación española e que por iso nos moviamos no marco do artigo 2 da propia Constitución, con tódalas súas consecuencias e connotacións. En definitiva, nosoutros queriámo-lo Estado das autonomías e, de votármola incorporación do dereito de autodeterminación tal como o propoñía o deputado Sr. Letamendía, non teriamos nin dereito de autodeterminación nin autonomías, e posiblemente nin Constitución”.

<sup>63</sup> Diario de Sesións do Congreso, 8-5-1978, nº 60, pp. 698-699; 9-5-1978, nº 61, p. 731; 12-5-1978, nº 66, pp. 805-860.

Defendendo a emenda nº 590 do Grupo Parlamentario Vasco, o Sr. Arzallus, tras invoca-lo exposto polo Sr. Letamendía, dixo: “... nosoutros entendemos que a estrutura do Estado ou do reino desde a súa propia formación histórica e, desde logo, tal como nosoutros nos vemos contemplados dentro dese Estado, ou de se-lo caso reino, nun sentido de soberanía orixinaria, cunha cesión de parte desa soberanía, toda a que fose indispensable para estruturármomos conxuntamente con outros pobos ós que consideramos así mesmo soberanos, formando unha estrutura política



superior en ben de todos, en respecto a todos e en solidariedade de todos. Entendemos, xa que logo, que esta concepción non se pode rebater desde un punto de vista dunha concepción de unidade, senón que o que habería que precisar écales son os diferentes contidos da palabra unidade, que poden ser mesmo equívocos, e desde logo ratificar que a nosa concepción do Estado, do reino, non no senso dunha soberanía estrutural que pode ser descentralizada administrativa ou politicamente cedendo o Estado os poderes, senón exactamente no proceso inverso: a estruturación posterior fórmase a partir de soberanías orixinarias que ceden parte da súa propia soberanía orixinaria para conformaren esa estrutura superior" (Diario de Sesións do Congreso, 11-5-1978, nº 64, pp. 758-759).

<sup>64</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., p. 148.

<sup>65</sup> BUSTELO, F., PECES BARBA, G., VICENTE, C., ZAPATERO, V.: *PSOE*, Editorial Avance, Barcelona, 1976, pp. 51-52. Tocante ó problema das nacionalidades en España os ditos autores afirman:

"En España nunca lle foi doada a vida ó disidente. Somos un pobo feito a base de reconquistas cristiás, unificacións prematuras e ortodoxias tridentinas: unidade da fe, unidade política e unidade relixiosa. En España non se admitiu máis fe cá que, en ocasións, impoñiamos ó mesmísimo pontífice, nin máis lingua cá de Nebrija, nin máis terra cá de España esquecendo que antigamente falabamos "das Españas". Un dos dramas de España foi a súa vertebración de cal e pedra, con formigón armado se fose preciso, aínda que de cando en vez, e por culpa da presión, salte polo aire España cos seus españois".

"En España non só estivo mal vista a heterodoxia relixiosa, cultural e política. Para complicarmos máis o panorama perseguimos mesmo a "herexía nacional" tentando sempre construímos unha soa nación aínda que para iso tivesemos que esquecernos da ciencia política e convencernos de que nación e Estado son unha única e mesma cousa. Tratamos sempre de assimilar, ata anulalos, os que naceron noutro ámbito xeográfico, noutra placenta cultural".

"Non estamos a falar dun exemplo lonxincuo e escuro pasado. Cremos estar falando de hoxe: séguese sen aceptar outros credos políticos que non sexan os oficiais, outros dogmas relixiosos que non sexan os católicos, outra nación que non sexa a que dirixe e simboliza o poder central instalado en Castela. Somos un pobo de ortodoxos".

"Que as dereitas tradicionais collan medo ante o espectro da pluralidade de España e que nos repitan tópicos coma o de que a autonomía xera divisións, separatismos e guerras e morte é un feito cotián".

"Nosotros cremos que o tema das nacionalidades é un dos graves problemas que ten hoxe en día formulados España e, polo tanto, o socialismo español. Adiantar, suxerir solucións ó tema desde unha perspectiva socialista é unha das misións do PSOE. Pero atopármola solución ou solucións esixe clarificármolos seguintes puntos:

1. Cando se fala da unidade de España é conveniente precisar se se fala da unidade como feito ou da unidade como ideal. Se



o que tentamos facer cando dicimos que España é unha é describirmo-la realidade, estamos emitindo un xuízo empiricamente falso. Abonda con saírmos de Madrid para vermos que Asturias, Galicia, Euskadi, País Valenciano, Aragón, Cataluña... son diferentes de feito. Nunca un reclamo turístico expresou maior verdade. España é diferente nos seus niveis de desenvolvemento económico, nos seus recursos naturais, nas súas xentes, as súas culturas, etc. Pero, se cando se fala da unidade de España se está sinalando un ideal que cómpre conseguir algún día, ese é outro cantar. Aquí é máis posible a coincidencia da maioría se por unidade non se entende uniformismo, senón “unidade de acción” dentro da variedade respectada, propiciada e protexida”.

2. O nacionalismo non ten por que ser un anacronismo político. Baseándose en que os ventos sopran noutra dirección (cara a unións supraestatais), adóitase dicir que revivi-lo nacionalismo é realizar un traballo esperpéntico [...]; “o camiño que a modernidade tomou hoxe en día: a tendencia actual a favorecer fórmulas federais, fórmulas que posibiliten a convivencia pacífica e reciprocamente respectuosa de distintas nacionalidades ou rexións é un feito. México, Iugoslavia, Suíza, USA, Alemaña, Italia, URSS, etc. demostran, cada un o seu xeito, que é posible a unión de diferentes nacionalidades dentro dun único Estado. Ese podería se-lo camiño, e non só dos Estado illados: é o camiño de construción de Europa sobre a base de unidades nacionais federais, [...] pero cando na historia de España se volve a formula-lo problema das nacionalidades o socialismo atópalle –en 1974– unha nidia e clara solución ó tema. Solución na que se consagra o principio federal como marco organizativo desa nova convivencia que se anuncia para España. O PSOE, ó proclama-la necesidade dun sistema federal de tódalas nacionalidades e rexións, mostra a súa tradicional sensibilidade ó problema” (pp. 83-86).

No debate da emenda ó título VIII o Sr. Letamendía quixo “lembrarles ós membros do Partido Socialista que hai a penas dous meses, na celebración do Aberri Eguna, homes do Partido Socialista, homes públicos, parlamentarios do Partido Socialista, encabezaron unha manifestación xunto con outros homes públicos, sonando unha pancarta onde se lía claramente: “Autodeterminación” (Diario de Sesións..., cit., p. 1693).

Verbo da posterior actitude do PSOE, J. SÁDABA, “Los colores de Euskadi”, *El Mundo*, 12-8-92, p. 4, dixo: “O PSOE tería que facer algo máis que protestar. Ou que dicir insensateces. Causa risa oír algúns dos seus xefes (por propia convicción ou como intermediarios) frases coma a de que a autodeterminación é imposible. É obvio, pola contra, que a autodeterminación non só é posible, senón que é mesmo probable. De aí que a frase quizais o que debería dicir é que non se vai permiti-lo exercicio da autodeterminación. Neste caso estaríanse cometendo, cando menos, dous erros. O primeiro no exceso de cinismo, posto que, concedendo que todo se pode reivindicar democraticamente (o independentismo é, por iso, unha opción lexítima), de feito logo négase. O segundo é o de incitar á violencia. No noso caso á violencia dos que esmagarían a au-

todeterminación (e, por contraste, a incitación ós que coas armas se opoñen ás armas). O mellor que podería face-lo PSOE, en suma, é acomoda-lo seu programa e racionaliza-las súas ofertas. É a forma de ser respectado polos seus e polos demais”.

<sup>66</sup> No debate citado o Sr. Letamendía dixo referíndose ós comunistas:

“Lembrarlle ó Partido Comunista que non hai moitos anos, en 1970, Dolores Ibarruri, “A Pasionaria”, escribía no seu libro *España, Estado multinacional*, que a primeira tarefa para a democratización do Estado español era devolve-lo dereito de autodeterminación a Euskadi, Cataluña e Galicia” (Diario de Sesións, cit., p. 1693).

<sup>67</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., p. 148.

<sup>68</sup> Así mesmo, dicíase:

“Europa está integrada como unha estrutura crecentemente federal, baseada no dereito de tódalas comunidades políticas, desde o concello ata a comunidade europea, a gobernarse a si mesma. O Estado español e tódalas comunidades políticas que o integran deberán adoptar esa mesma estrutura e crea-los órganos representativos de goberno e de regulamentación de competencia necesarios.

As comunidades políticas que integran o Estado español adoptarán a denominación acorde co seu sentido histórico e que decida cada comunidade.

A distribución de funcións entre as distintas comunidades políticas que integran o Estado español farase de acordo co principio de subsidiariedade, de tal xeito que a comunidade maior non absorba as funcións que pode realiza-la menor”.

Na base 11ª establecíase: “... Dun modo especial realizarase a incorporación ó actual proceso de unificación na orde social, económica e política de Europa sobre bases federativas, superando todos cantos obstáculos internos se opoñan a isto”.

Nas terceiras xornadas (31-1-1976) consagrouse como un dos principios ideolóxicos o federalismo, “como estrutura política que permite o dereito ó autogoberno de tódolos países e rexións do Estado español coa solidariedade entre eles”. Na súa declaración final propúgnase “a forma federal do Estado cunha distribución de competencias políticas entre os países e rexións do Estado español, dentro dunha solidariedade entre todos eles consonte os criterios usuais nos Estados autenticamente federais”.

No programa político do Partido Popular Europeo (PPE), aprobado en Bruxelas os días 6 e 7 de marzo de 1978, dise: “Temos unha responsabilidade moral e humana respecto dos países de Europa do leste, ós que estamos unidos por unha historia común. Queremos supera-la división de Europa pacificamente, e o dereito de tódolos pobos europeos á autodeterminación –mesmo o pobo alemán– supón para nosoutros un principio de política europea” (II.- 1.1.2.).

Rafael CALDERA, en *Especificidad de la Democracia cristiana*, Editorial Dimensiones, Caracas, 1978, p. 106, precisa como “os nosos partidos son partidos nacionais, que teñen unha idea esencial da comunidade nacional. Cada comunidade nacional ten unhas características propias e un dereito á autodeterminación. Para nós, a autodeterminación non é unha palabra baldeira, nin o resultado



dunha conveniencia ou compromiso, senón o punto da nosa convicción de que a nación, como grupo social, como desenvolvemento natural da tendencia social do home, ten uns dereitos inmanentes que non dependen de que se acumule nas súas mans maior ou menor poder político, ou económico, ou militar, senón que realmente corresponden a unha vontade nacional”.

<sup>69</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., pp. 148-149.

<sup>70</sup> SÁNCHEZ AGESTA: “Comentarios al art. 2”, en *Constitución Española de 1978*, Papeles para la Libertad, YA, Madrid, 16-1-1990, p. 2: “non cabe dúbida de que, a teor do noso ordenamento fundamental, non é posible a segregación, separación e/ou independencia de calquera parte do territorio nacional (art. 2). Os estatutos autonómicos son partes integrantes do ordenamento xurídico estatal (art. 147). A Constitución española recoñece e garante o dereito ás autonomías das nacionalidades e rexións e a solidariedade entre todas elas. As comunidades autónomas son competentes para organizaren as súas institucións de autogoberno (art. 148.1.1ª). Conforme ó art. 1.2, a soberanía nacional reside no pobo español, do que emanan os poderes do Estado”.

<sup>71</sup> Sobre a reforma constitucional afirma DE VEGA, en *La reforma constitucional y problemas del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 285-286, que “toda Constitución se identifica cun réxime político determinado e cunha fórmula política que materialmente define e socialmente lexitima. O ordenamento legal é claro. Calquera intento de modificación dos valores básicos que compoñen a fórmula política a través do mecanismo da reforma implicaría non unha simple substitución duns artigos por outros, senón a creación dun réxime político diferente e o establecemento dun novo sistema constitucional [...]; a ninguén se lle oculta, por exemplo, que suprimir pola vía da reforma a cláusula do art. 1.2 (“a soberanía nacional reside no pobo español, do que manan os poderes do Estado”) non podería interpretarse de ningunha maneira como unha simple operación de revisión, senón como un acto revolucionario de destrución da Constitución existente e de supresión do actual réxime político”.

<sup>72</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: De la negación al reconocimiento”, *R.A.P.* nº 124, 1991, pp. 263-297.

As distintas concepcións e significados do sintagma “dereitos históricos” aparecen reflectidos no debate no Congreso da disposición adicional primeira: Diario de Sesións do Congreso correspondente ás sesións do 20 e 21 de xullo de 1978.

Diputación Foral de Guipúzcoa: *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, San Sebastián, xullo 1985. *Los derechos históricos vascos, Actas del Congreso sobre los derechos históricos vascos*, celebrado no seo do II Congreso Mundial Vasco, Vitoria, outubro, 1987.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “Concepto y función de los derechos históricos”, *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1988, pp. 7-27. *Idea de los derechos históricos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.



RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: *Fundamentos...*, cit., pp. 175-342. Recolle toda a doutrina elaborada ata o momento actual. BURGO, J. I. DEL: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987.

<sup>73</sup> Só asumindo a fundamentación contida na defensa do Sr. Arzallus, recollida na nota 63, podería invocarse un preexistente sistema confederal ou federal, vixente ata o réxime constitucional e parcialmente mantido no foral, que xustificando a inclusión de tal dereito esixiría en todo caso unha reforma ou, cando menos, unha mutación constitucional.

<sup>74</sup> Nos derradeiros días do mes de agosto do presente ano 1992 publicouse nos medios de comunicación unha proposta realizada ó Ministro do Interior polo senador de H.B. Iñigo Iruin, a fin de que tivese entrada na Constitución o dereito de autodeterminación a través dun novo parágrafo na disposición adicional 2ª da Constitución nos seguintes termos: "No actual marco internacional, e segundo a doutrina sobre dereitos dos pobos, por dereitos históricos cómpre entende-lo dereito á libre determinación".

É evidente, por todo o que se leva exposto, que se trata non dunha interpretación dos dereitos históricos, senón dunha modificación do principio de unidade que consagran os artigos 1 e 2 da Constitución, na que só se admite o dereito de autonomía, pois quedou claramente establecida a vontade dos constituíntes contraria á inclusión do dereito de autodeterminación.

<sup>75</sup> En 2.2.3. sinalamos como nas resolucións do XIII Congreso do PSOE de outubro de 1974 se distingue entre "nacionalidades" con "pleno recoñecemento do seu dereito de autodeterminación" (B-1º) e "rexións diferenciadas [...] con órganos e institucións axeltados ás súas peculiaridades" (B-4ª).

<sup>76</sup> Arias Salgado, Roca Junyent e Solé Tura: *Diario de Sesións do Congreso*, cit., pp. 2266-2269, 2273-2277, 2292-2293. Para Arias Salgado as nacionalidades significan o recoñecemento da existencia de formacións socio-históricas ás que se confire o dereito á autonomía (p. 2269). *Diario...*, cit., p. 2308.

<sup>77</sup> M. GARCÍA PELAYO, "Derecho constitucional comparado", *Revista de Occidente*, Madrid, 1959, p. 216, citando a MEINECKE, alude á distinción entre "nación política" e "nación cultural": "a nación cultural é aquela que descansa sobre a vivencia común de bens culturais, por exemplo, comunidade de lingua, de literatura, de relixión, etc. Nación política é a que se basea sobre unha historia e unha Constitución comúns. As veces ámbolos tipos de nación coinciden, pero hai casos en que poden non coincidir, ben porque unha mesma nación política alberga varias nacións culturais, ben porque unha mesma nación cultural estea fraccionada entre dúas ou tres nacións políticas. Por outra banda, o normal é que as nacións culturais fosen noutro tempo tamén nacións políticas; de modo que perderon o seu Estado, pero manteñen a súa peculiaridade cultural".

<sup>78</sup> *Diario de Sesións do Senado*, nº 40, do 19-8-1978, p. 1629.

<sup>79</sup> Para algunhas persoas vinculadas ó franquismo, coma Silva Muñoz, era "unha porta aberta ó separatismo" (*Diario de Sesións*, cit., p. 3795).

<sup>80</sup> O aspecto psicolóxico e emotivo do nacionalismo aparece recollido por KOHN ó dicir que é “un estado de ánimo que impregna a grande maioría dun pobo e intenta impregnar a tódolos seus membros, reconece o Estado nacional como unha forma ideal de organización política e a nacionalidade como a fonte de toda enerxía cultural e do benestar económico”. Para SHAFER, é “aquele sentimento que unifica un grupo de persoas que comparten unha experiencia histórica real ou imaxinaria e que teñen a aspiración común de viviren en conxunto como un grupo separado no futuro”. Citados por BOBBIO, *Diccionario...*, cit., p. 1081.

Segundo E. J. HOBSPAWN (*El País*, 10-12-1991), “non hai máis ca unha ducia de Estados étnica e lingüisticamente homoxéneos entre os cerca de 170 Estados do mundo, e probablemente ningún que englobe a totalidade da nación que reclama”.

<sup>81</sup> Sostén M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, *Nacionalismo y constitucionalismo*, Tecnos, Madrid, 1971, pp. 44 e 46, que na evolución do nacionalismo occidental se distinguen as fases de personalización, democratización e socialización do nacionalismo, segundo sexa o seu suxeito histórico o soberano, o terceiro estado ou o pobo en canto masa, de tal forma que a democratización da nación significou a afirmación dos intereses da burguesía dominante e a socialización a súa incorporación ás masas nun proceso de “ascenso do nivel histórico” (Ortega), “en que progresivamente se incorporan á tarefa colectiva novos estratos sociais, de modo que no “nosotros” nacional, constituído primeiro só por “o rei e maila nobreza”, intégrase desde fins do século XVIII a clase burguesa, ata o punto de que esta “abrange todo o que pertence á nación e todo o que non éterceiro estado non pode considerarse parte dela” (Sieyés), para terminar identificándoo coa rebelión mesma das masas, incluído o que cabería denominalo cuarto estado. Xa que logo, o contido positivo do nacionalismo soamente é determinable atendendo ó seu protagonista, o que en último termo supón aborda-lo seu tratamento en función da loita de clases [...]; xa que logo, a historia do nacionalismo é a historia da súa masificación e conseguinte socialización, partindo dun movemento restrinxido a cadros burgueses e de contido positivo liberal, ata chegar a un movemento popular ós intereses do cal corresponde un contido positivo social”.

Sobre as relacións entre Estado e nacións, Vid. *Cahiers de philosophie politique et juridique*, nº 14, 1988, Université de Caen.

<sup>82</sup> MARITAIN, J.: *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1983, p. 16.

<sup>83</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 19.

<sup>84</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 21.

<sup>85</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 22.

<sup>86</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, Ibidem.

<sup>87</sup> Así o acreditan a orixe do nacionalismo vasco no foralismo e a recente transformación do Partido Aragonés Regionalista (PAR) nun partido nacionalista.

<sup>88</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: *Fundamentos...*, cit., p. 524.



Tal disposición serviu de canle para o específico e diferenciado acceso de Navarra ó réxime autonómico.

MEILÁN GIL (*La ordenación...*, cit., pp. 40-41), invocando o art. 2 da LORAFNA, afirma (p. 41) que “a diferente vía seguida polo estatuto vasco e pola LORAFNA podería non ter xustificación ningunha, pero, como dereitos históricos recoñecidos na disposición adicional 1ª, a diferente traxectoria dos foros de Navarra e das provincias vascongadas poden constituír un apoio argumental á actual diverxencia”.

Para TOMÁS Y VALIENTE (*El reparto...*, cit., pp. 57-67), “quizais algunha das singularidades de procedemento que se lle aplicaron pode ser interpretada como froito dunha política dos sucesivos gobernos da nación para favorecer-la permanencia de Navarra nesta liña. Quizais especulativamente se puidese dubidar da escrupulosa constitucionalidade do peculiar proceso de acceso de Navarra ó seu actual réxime autonómico; en calquera caso, como ninguén impugnou perante o Tribunal Constitucional ningunha das normas que o desenvolveron e como, obviamente, o Tribunal carece de iniciativa, esta é unha cuestión opinable, pero sen resolución xurisdiccional posible. O proceso cara á conversión de Navarra de provincia foral en comunidade foral consistiu en enlazar coa lei do 16 de agosto de 1841 un dual e simultáneo proceso de “democratización das institucións forais” e de “Amejoramiento” do “sistema institucional navarro”, expresión esta tradicional no seu réxime foral. A principal característica deste proceso é a insistencia no seu carácter pacticio, como subliñan tanto o preámbulo do Real Decreto citado como, sobre todo, o da LORAFNA”.

<sup>89</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. R.: *Los derechos...*, cit., pp. 79-113.

<sup>90</sup> STC 86/1988, do 3 de maio.

<sup>91</sup> STC 214/1989, do 21 de decembro (Fº 26).

<sup>92</sup> Á “unidade constitucional” refírese o artigo 2.2 LORAFNA. A lei do 25-10-1839 dispuxo no seu artigo 1: “confírmense os foros das provincias vascongadas e Navarra, sen prexuízo da unidade da monarquía”.

<sup>93</sup> FERRANDO VALIA, V.: *El estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 225-226.

<sup>93(bis)</sup> X. ARBOS, “El Senado: marco constitucional y propuesta de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 24, 1991, pp. 9-33, propón o *Bundesrat* como modelo e afirma: “O’ meu modo de ver, débese reformar-la Constitución para que o Senado poida converterse nunha cámara materialmente especializada en asuntos autonómicos pola súa composición, sen pretender unha equiparación funcional xenérica co Congreso dos Deputados. A elección dos senadores debería derivar soamente da comunidade autónoma, tal e como se preveu ó comezo-lo proceso constituínte. Ademais, o sistema autonómico xeneralizouse e non ten moito sentido mante-lo tipo de cámara que se decidiu cando era aínda unha incógnita o desenvolvemento das iniciativas autonómicas. Na hipótese dun Senado exclusivamente autonómico, creo que debería buscarse aquela composición que permitise un traballo parlamentario especializado e que, na medida do posible, non duplícase nin as discusións nin as tarefas do Congreso dos Deputados”.



“Admitindo que o Senado debe ser unha cámara de representación territorial, pódese discutir a adopción dun criterio igualitario para a representación das comunidades autónomas, ou ben tomar en consideración o peso demográfico e introducir algún criterio de corrección proporcional. Ó meu modo de ver, a segunda proposta, que é a que se adoptou na Lei Fundamental de Bonn, resulta máis aceptable se se ten en conta que en todo o proceso constituínte foi a dominante. Por outra banda, teño as miñas dúbidas acerca da necesidade de que o feito insular encontre o seu reflexo nun Senado coma o que aquí se suxire. En canto a Ceuta e Melilla, parece oportuno o mantemento da súa representación senatorial dadas as súas peculiaridades. Quizais sería conveniente adapta-la Constitución á posibilidade de que ambas cheguen a constituírse en comunidade autónoma de acordo co disposto na disposición transitoria quinta CE, e permitir que os seus senadores cheguen a elixirse nos termos que os respectivos estatutos de autonomía poidan concretar”.

<sup>94</sup> J. MARITAIN, *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1983, pp. 41-65, fixo unha profunda crítica do concepto de soberanía afirmando que “se queremos pensar de modo consistente en materia de filosofía política, temos que rexeita-lo concepto de soberanía, que se identifica co concepto de absolutismo”. “Pero, na orde política e en relación cos homes ou os órganos que se encargan de guiar os pobos cara os seus destinos terrenos, non hai uso que valla do concepto de soberanía [...]. Son vicarios do pobo e non poden estar divididos do pobo por ningunha propiedade esencial superior”. “A soberanía significa unha independencia e un poder que son separados e transcendentemente supremos e que se exercen desde arriba sobre o corpo político, porque constitúen un dereito natural e inalienable que pertence a un todo [...] superior ó todo formado polo corpo político ou o pobo e que, por tanto, lles está suprainposto ou os absorbe en si mesmo. A calidade así definida non pertence ó Estado. Cando se lle atribúe, vicia o Estado”. “Os dous conceptos de soberanía e absolutismo foron forxados xuntos na mesma engra. Xuntos deben ser desbotados” (pp. 62-65).

<sup>95</sup> Para o profesor J. DE ESTEBAN (*El Mundo*, 17-9-92, p. 4), “todo o proceso de integración europea, desde o primeiro tratado ata este último, non é máis ca un camiño para trasladar a soberanía nacional dos diferentes Estados ás institucións comunitarias e construír así, logo dunha etapa de soberanía compartida na que actualmente nos atopamos, uns Estados Unidos de Europa cunha soberanía comunitaria única. Pero maticemos máis as cousas. O concepto de soberanía ten especialmente dúas vertentes: a súa titularidade e o seu contido. O titular non pode ser outro có pobo e o contido componse dunha serie de competencias como son a moeda, as fronteiras, unha defensa propia, unha política exterior autónoma, etc. O conxunto destas prerrogativas é o que define un Estado, que, en consecuencia, é proclamado soberano. Pois ben, o longo proceso de integración europea, sobre todo a partir da Acta Única e agora de Maastricht, non é máis ca un proceso en que se van cedendo tales competencias ós órganos comunitarios. Se se crea unha moeda única e, por conseguinte, unha política econó-

mica única, unha defensa común, unha política exterior coordinada; se se suprimen as fronteiras interiores; se existe a libre circulación de traballadores e mercadorías; se se establece unha cidadanía europea; se se recoñecen mutuamente os títulos universitarios, etc., etc., o que se está facendo en realidade é ir baldeirando o concepto de soberanía nacional para engrosalo novo de soberanía comunitaria”.

<sup>96</sup> Instrucción da Sagrada Congregación para a Doutrina da Fe, *Libertatis conscientia*, 1986, nº 72.

“Esta acción do Estado que fomenta, estimula, suple e completa está fundada no principio da acción subsidiaria” (Xoán XXIII: *Mater et Magistra*, nº 53).

“O Estado debe facer por si só aquilo que os cidadáns e sociedades inferiores non son quen de realizar en forma eficiente de cara ó ben común, ou resulta un risco para o ben común que as ditas actividades estean en mans privadas” (Pío XII: *Quadragesimo anno*, nº 79).

Paulo VI (“Mensaxe ó Congreso Europeo de Cardiólogos”, *Ecclesia*, nº 1345, p. 1003): “Segue en pé un principio eterno, a sociedade para o individuo”.

<sup>97</sup> MARITAIN, J.: *El Hombre...*, cit., p. 27.

Tamén o formula o programa político do Partido Popular Europeo do 6 e 7 de marzo de 1978:

“Como a democracia esixe ó noso xuízo descentraliza-lo poder político ata onde sexa posible, segundo o principio de subsidiariedade, as decisións débense adoptar, executar e controlar xusto no nivel estatal, rexional ou municipal que corresponda. En particular cómpre reforza-la autonomía municipal que ofrece ós cidadáns óptimas oportunidades de participaren na mellora das súas condicións de vida diarias e inmediatas” (I.-4.3.).

“Conforme ó principio fundamental de subsidiariedade, a política rexional da comunidade non está chamada a substituí-la dos Estados membros nin a das rexións. Ten por obxecto completar, coordinar, orientar e estimular aquelas, e terá máis éxito canto máis exerzan as autoridades nacionais e rexionais as súas responsabilidades no tocante á planificación, financiamento e execución” (III.-4.5.).

<sup>98</sup> CARRO MARTÍNEZ, A.: “La unión europea y el principio de subsidiariedad”, *RAP*, nº 126, 1991, pp. 217-252.

<sup>99</sup> DELORS, J.: “La cooperación interregional como elemento del proceso comunitario”, discurso con motivo da creación da cátedra J. Delors de estudos eurorrexionais da eurorrexión Mense-Rhin, Maastricht, 8-12-1991.

<sup>100</sup> Nesta mesma liña pronúncianse os artigos 152, sobre participación na agrupación de demarcacións xudiciais, e 156.2, sobre a posibilidade de que as comunidades que non teñan estatutariamente recoñecida esta competencia, actúen como delegadas ou colaboradoras do Estado para a recadación, a xestión e a liquidación dos recursos tributarios do mesmo.

<sup>101</sup> K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353, considera que a cuestión máis delicada en técnica constitucional é a asignación das competencias entre o Estado cen-



tral e os Estados membros, na que xace a clave da estrutura do poder federal: "existe un mínimo irreductible de competencias federais que son indispensables nunha auténtica orde federal. Aféctanlles ós seguintes campos: os asuntos exteriores, a defensa nacional, o sistema monetario, pesos e medidas, a nacionalidade, comercio e comunicacións entre os Estados membros e os medios financeiros para levar a cabo as tarefas federais. Este catálogo mínimo de competencias do Estado central, clásico en tódalas organizacións federais antigas, experimentou, tras experiencias recentes, unha ampliación por causa das tarefas estatais esixidas polo estado de benestar e prestador de servicios, que non poden ser realizados se existen desigualdades territoriais no territorio da organización federal".

Para GARCÍA PELAYO (*Derecho...*, cit., pp. 234-236), que as materias de lexislación e execución pertencentes exclusivamente á federación poidan ser obxecto de transferencia en canto á súa execución a través dos membros que a integran, baixo a vixilancia e inspección da federación, aproxima o modelo ó do Estado federal. Para o autor, adoitan ser competencia da federación as materias relativas á política exterior, de modo que só a federación está en relación inmediata coa comunidade internacional e goza de personalidade internacional; o mando e a organización militar aínda que poida admitirse a existencia de formacións militares nos Estados membros baixo a vixilancia e fiscalización federais e como partes integrantes do exército federal; a política comercial exterior; a circulación e o sistema monetario, pesos e medidas; e o sistema postal, os correos e telégrafos, radio e liñas aéreas; a execución da Constitución federal; a lexislación e goberno das colonias dos territorios e do distrito federal; a decisión de conflitos entre os Estados".

<sup>102</sup> Así o propuxo M. FRAGA IRIBARNE na súa conferencia "El estado de las autonomías en su proyección europea. Una visión desde Galicia", na Universidade Carlos III de Madrid, o 22-4-1992.

<sup>103</sup> SOLÉ TURA, "Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional", en *Federalismo y Estado de las autonomías*, p. 137: "Desde o punto de vista técnico a lectura federalista do título VIII esixe medidas evidentes, entre as que me limitarei a indica-las seguintes:

1. Impulsa-la desaparición da administración periférica do Estado, partindo da base de que as comunidades autónomas e as entidades locais deben ser consideradas como a representación normal do Estado.

2. Fortalece-los mecanismos de cooperación e de coordinación estables entre as autonomías e o poder central, non só no nivel administrativo, senón tamén nos niveis lexislativo e executivo.

3. Definir claramente o modelo de organización territorial rompendo a actual superposición dos dous modelos, o centralista e uniformista dun lado, e o autonómico do outro.

Isto significa definir con rigor as competencias, as funcións e os servicios, abandona-lo principio da preeminencia sistemática da administración central, non multiplica-las funcións, os servicios e os aparatos no mesmo territorio, tender a poucas estruturas orgánicas e á diversidade de dependencias funcionais".



<sup>104</sup> VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 268.

<sup>105</sup> Para PÉREZ ROYO, *La reforma de la Constitución*, Congreso dos Deputados, Madrid, 1980, pp. 188-189, "cando a través dos procedementos de reforma se pretenden introducir determinados cambios na Constitución, determinar se tales cambios supoñen un cambio na ou da Constitución é tarefa complicada e susceptible de xerar polémicas moi difíciles de resolver con criterios obxectivos. De aí que as constitucións que recoñecen a reforma total diferenciándoa da parcial renunciem, polo xeral, a definir desde o punto de vista material en que consiste a reforma total e se limiten simplemente a determinar que órgano ou órganos e con que procedementos están facultados para definir unha reforma como total e a poñer en marcha, en consecuencia, tal mecanismo de reforma".

<sup>106</sup> MARITAIN, J.: *Humanisme integral*, Fernand Aubier, París, 1936; 2ª edición, París, 1947, 1965, p. 234. Para o autor o ideal histórico concreto é "unha imaxe prospectiva significando o tipo particular e específico de civilización que ten unha certa idade histórica" (p. 134).

<sup>107</sup> ROUSSEAU, J. J.: *Considerations sur le gouvernement de Pologne*, citado por GARCÍA PELAYO, *Derecho...*, cit., p. 130.

<sup>108</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., p. 198.

<sup>109</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., pp. 216- 217.

<sup>110</sup> Citado por GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., p. 217.

Laureano  
López  
Rodó

## O elemento persoal nas Administracións públicas

Catedrático de Dereito  
Administrativo

Un conxunto de cambios de todo tipo (técnicos, sociais, económicos, culturais, políticos, etc.), está a introducirmos nunha nova época. Un dos efectos dos avances tecnolóxicos é a **maior capacidade de información** da sociedade actual. A progresiva implantación da informática e as telecomunicacións permite a comunicación instantánea, coa conseguinte supresión de boa parte da «información flotante» (a que permanecía no correo durante varios días e a que pasaba dun despacho a outro das dependencias administrativas).

Na Administración española hai aínda un exceso de papelame. A Administración non pode quedar atrasada e converterse no gran pantano da «información flotante», demorando e entorpecendo o dinamismo social e económico, e transformándose nun factor negativo da competitividade do país.

<sup>1</sup> *The Change Masters*, 1983.

Para ser, en frase de Rosabeth Moss Kanter, «mestres e non vítimas do cambio»<sup>1</sup>, cómpre detectalos cambios

máis significativos e coñece-las tendencias que presentan as realidades presentes e as perspectivas futuras.

Estas tendencias conflúen en sinalar que a clave da adaptación ós cambios radica nos recursos humanos, tanto das Administracións públicas coma das empresas privadas.

Importa salientar dúas grandes tendencias:

### a) *Descentralización e participación*

Desde as leccións romanas á General Motors, as organizacións, tanto militares coma civís, obedeceron a estruturas en forma de pirámide: o poder e a comunicación flúen desde o vértice da pirámide ata a súa base. Pero, como explican Naisbih, John e Aburdene<sup>2</sup>, durante a década de 1970 un mundo en ebulición irrompeu na empresa privada. Nas transaccións financeiras e comerciais, os impulsos electrónicos substituíron o papel e suprimiron boa parte da «información flotante».

No dito período as grandes empresas estadounidenses, organizadas segundo o modelo xerárquico, experimentaron unha profunda crise como consecuencia da nova era da información. Ó enfrontárense cos seus competidores xaponeses comprobáron que a estrutura empresarial que levara o Xapón a ocupa-lo primeiro posto na industria mundial, non tiña forma piramidal, senón forma reticular integrada por pequenas unidades de produción, descentralizadas e dotadas de autonomía para tomar decisións pola súa conta, que eran aceptadas sen discusión polos directivos da empresa<sup>3</sup>.

Esta comprobación da maior competitividade da empresa nipona con respecto á norteamericana deu lugar a importantes reformas na estrutura empresarial das grandes compañías dos Estados Unidos para acomodalala ós profundos cambios dos novos tempos. A isto refírese Rosabeth Moss Kanter na súa obra, traducida ó castelán, *Cuando los gigantes aprenden a bailar*, Plaza y Janés, Barcelona 1990.

Na nova era da información, o modelo piramidal a penas encaixa: os distintos chanzos das ríxidas estruturas xerárquicas retardan o fluxo da información xustamente cando é necesaria unha maior rapidez e flexibilidade.

<sup>2</sup> *Megatrends 2.000*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

<sup>3</sup> O modelo reticular descríbese en LIPNACK e STAMPS: *Networking*, 1982.



O novo modelo reticular foi utilizado con extraordinario éxito e está a substituí-lo modelo xerárquico que evoca despersonalización, inercia e fracaso.

As redes están integradas por pequenos grupos de persoas que se coñecen, falan entre si e comparten ideas, información e recursos. O importante non é a propia rede, senón o proceso para chegar a tecela: o urdido da rede é a **comunicación**, que crea vínculos e enlaces entre as persoas e os grupos.

A estrutura reticular fomenta a auto-axuda, fai evolucionar-la empresa ó compás dos tempos e mellora a súa produtividade. A estrutura reticular é o modelo sociolóxico axeitado para facilita-la comunicación e interacción esixidos por unha sociedade que dispón, de forma crecente e acelerada, dun maior volume de información.

O modelo reticular pode ser de grande utilidade para supli-las deficiencias do modelo xerárquico, que segue a se-lo básico pero non o único. O adecuado equilibrio entre centralización e descentralización, responsabilidade persoal e traballo en equipo, constitúe a clave da eficacia de toda organización.

O gran reto para modernizar-la Administración é facer evolucionar-la súa estrutura piramidal cara a unha estrutura descentralizada e aberta ós cidadáns.

A comunicación directa entre os directivos ou xefes de liña co persoal ó seu cargo, constituído en equipo, facilita esta evolución.

A comunicación pluridireccional permite que a información flúa non só de arriba abaixo senón tamén de abaixo arriba e a un mesmo nivel, co cal os órganos superiores poden coñecer mellor os problemas reais e as iniciativas poden agromar desde os órganos e axentes administrativos que se relacionan directamente coa sociedade.

Xa a Lei de Procedemento Administrativo de 1958 traxo de implantar esta comunicación directa, e para isto dispuxo no seu artigo 36: «Para efectuarlos estudos encamiñados a programar e coordinar-la actuación administrativa e informar ós subordinados das directrices da xestión, toda persoa con mando administrativo civil, desde o Xefe do Departamento ministerial ó Xefe de Negociado, reunirase periodicamente, alomenos unha vez ó mes, cos seus subordinados máis inmediatos. Do re-

sultado destas reunións pasará un resumo ó inmediato superior».

Desgraciadamente poucas veces cumpren este precepto os que desempeñan as xefaturas dos servizos administrativos.

## **b) A primacía do usuario e do cidadán en xeral**

Xa Von Mises expuxo e demostrou a súa **teoría da soberanía do consumidor**. Hoxe en día, esta soberanía é un feito no sector privado e vai penetrando no sector público mediante as técnicas de participación directa dos cidadáns.

Da idea de Henry Ford, «o mesmo coche negro para todo o mundo», pasamos, coa axuda do ordenador, ó vehículo personalizado. Un cliente da Volvo, por exemplo, pode escoller entre máis de 20.000 combinacións posibles. As cadeas de montaxe computerizadas individualizan produtos e crean moitas versións distintas ó gusto do consumidor.

Este mesmo consumidor-cidadán ó se relacionar coa Administración desexaría algo semellante: un trato personalizado, directo, rápido e eficaz, que só lle poden dispensar persoas cualificadas coa debida formación.

As tendencias anteriormente expostas esixen un colosal esforzo de potenciamento dos recursos humanos para transformalas organizacións xerárquicas, públicas e privadas en modelos descentralizados orientados ó cliente-cidadán.

As organizacións son, basicamente, o que son as persoas que as compoñen. Hai xa tempo, unha das conclusións máis claras da segunda Comisión Hoover para a reorganización do Goberno federal norteamericano foi que «a Administración nunca pode ser mellor cás persoas que a compoñen». Os mellores programas políticos poden fallar se a organización administrativa non dispón das persoas axeitadas que realicen as tarefas precisas no momento xusto.

A circular do Primeiro Ministro francés, do 23 de febreiro de 1989, sobre a renovación dos servizos públicos, formula con claridade as dificultades e os retos que debe afrontar esta renovación<sup>4</sup>. O diagnóstico e as pro-

<sup>4</sup> Esta análise crítica é practicamente inexistente no documento que serviu de base para o Plano de Modernización da Administración do Estado en España. Cfr. *Reflexiones para la modernización da Administración do Estado*, Ministerio para as Administracións Públicas.

postas contidos neste documento poden ter unha validez xeral nos seus aspectos máis relevantes. Sintetizo a seguir algunhas ideas de interese.

O respecto á sociedade e o respecto á Administración esixen a **modernización dos servicios públicos**. Esta aspiración é sentida, a un tempo, polos usuarios, os funcionarios e os responsables da Administración. A adaptación do Estado ós profundos cambios da sociedade está tardando de máis en afrontarse. O inmovilismo pode ser unha tentación, pero nunca é unha política recomendable.

Hai un clamor xeral de protesta polas deficiencias que se observan nos servicios públicos, á par que aumentan os prezos esixidos pola prestación destes servicios.

A causa principal destas deficiencias encóntrase na organización do Estado, cun alto grao de concentración de funcións, estruturado en compartimentos estancos, fragmentado nas súas actuacións e que non asimilou plenamente a descentralización en favor das Comunidades Autónomas, nin a privatización.

O proceso de desburocratización que está a practicar noutros países do noso contorno con xeral aplauso recibiría un grande pulo se se acometese decididamente unha política de privatización.

Demostrouse que a empresa privada é máis eficiente cá Administración e as empresas públicas e está máis acorde coa economía de mercado que practican os Gobernos non socialistas.

Por isto deberían analizarse os servicios dos que a súa prestación ou xestión serían susceptibles de seren privatizados, co cal se produciría unha notoria desburocratización.

Por poñer un exemplo da ineficacia dun servicio público, voume referir á Seguridade Social. O «Informe Abril» sobre os servicios de sanidade, demostra a **inviabilidade** do modelo actual e formula a conveniencia de romperlo *monopolio de facto* da Seguridade social e ensaiar, neste campo, o *contracting out*.

A xestión estratéxica dos recursos humanos da Administración constitúe o centro neurálxico para adaptala Administración ás novas esixencias da sociedade de hoxe.



Particular interese ofrecen ó respecto a circular do Primeiro Ministro francés, de 1989, relativa á modernización dos servizos públicos, e a Carta Británica do Cidadán presentada polo Primeiro Ministro ó Parlamento no mes de xullo de 1991.

Ambos e dous documentos presentan coincidencias substanciais.

Tamén gardan un paralelismo cos citados documentos referentes á Administración pública outros estudos relativos ó sector privado, como son o Informe Price Waterhouse-Cranfield sobre a xestión estratéxica internacional dos recursos humanos de 1990 e o informe Davos, do World Economic Forum sobre a competitividade mundial, de outubro de 1991.

O primeiro destes últimos informes foi elaborado conxuntamente por Price Waterhouse-Cranfield e pola School of Management, con base nunha enquisa anual. Os resultados de 1990 ofrecen unha información detallada das políticas de recursos humanos levadas a cabo en empresas alemáns, españolas, francesas, británicas e suecas.

O segundo elaborouse a partir dunha enquisa realizada entre máis de dous mil executivos de empresas de vintetrés países desenvolvidos. Lamentablemente, España aparece no último lugar entre os países analizados en canto ó exíguo grao de **identificación dos empregados e profesionais cos obxectivos das súas empresas**, o cal mingua a competitividade da economía nacional, que ocupa, segundo o dito informe, o lugar vinteún entre os vintetrés países analizados.

Non sería de estrañar que, se se realizase un estudio semellante respecto do sector público, España ocupase tamén un mal lugar en canto á compenetración dos funcionarios cos obxectivos da Administración pública.

Para potencia-los recursos humanos da Administración, o primeiro que hai que conseguir é que as persoas que a serven teñan os debidos alicientes e se sintan abondo motivadas para desempeñaren a gusto e plenamente compenetradas cos fins da función pública, as tarefas que lles son encomendadas.

Cando falo de motivación non me refiro exclusivamente ó sistema de incentivos, porque non son os incentivos externos (positivos e negativos) os mellores ali-

cientes. O incentivos externos, ós que Herzberg denomina KITAS (siglas do inglés literal: dar unha patada naquel sitio), xa sexan negativos ou positivos, non conseguen que unha persoa se sinta satisfeita ó realiza-la súa función.

Tanto as medidas negativas –expedientes disciplinaarios, incompatibilidades, xubilación anticipada, etc.– coma as positivas –reducción de xornada, complementos de produtividade, compensacións non pecuniarias (vivenda, economatos), etc.– soamente conseguen resultados a moi curto prazo e, doutra parte, o custo destes incentivos positivos crece en espiral, sen un paralelo aumento da eficacia dos servizos.

O importante, como subliña Herzberg, non é «dar patadas» dun ou outro tipo, senón «instalar un xerador nas persoas» que as mova a superárense no seu traballo.

Lamentablemente certos gobernos deron mostras de hostilidade cara ós funcionarios, considerándoos pouco menos que factores de entorpecemento, cando non como inimigos máis ou menos encubertos.

Coa Lei de Medidas de Reforma de 1984 produciuse unha politización da función pública. Como indica a súa propia exposición de motivos, a dita Lei «autoriza ó Goberno a reformar profundamente a nosa función pública». Ata tal punto foi excesivo o cheque en branco outorgado ó Goberno por esta Lei, que varios dos seus preceptos foron declarados inconstitucionais pola sentenza do Tribunal Constitucional do 11 de xuño de 1987.

Ata que o Tribunal Constitucional dictou esta sentenza, a Lei de 1984 converteu en **procedemento ordinario para a provisión de postos de traballo a libre designación**, da que se fixo un desmedido abuso. Abonda ver no Boletín Oficial do Estado as numerosísimas prazas –por milleiros– que se anunciaron para seren provistas por libre designación. Se a isto unímo-la proliferación de gabinetes dos Ministros e dos Secretarios de Estado, ós que se poden adscribir persoas que non teñan a condición de funcionarios de carreira –constitúen o que os franceses chaman «segunda burocracia»– e a aparición de numerosos postos desa figura con nome antitético que é o «asesor-executivo», chegamos á conclusión de que a nosa Administración pública está altamente politizada.

Grande é a desmoralización que isto produce nos funcionarios, ó vérense preteridos fronte ás hostes dos novos inquilinos dos despachos oficiais. O seu espírito de iniciativa, o seu afán de servicio, quedan abafados pola corrupción desa «segunda burocracia».

O máis notable do caso é que o número de funcionarios da Administración central do Estado aumentou considerablemente cando, en boa lóxica, debería diminuír como consecuencia do traspaso de funcións e servicios ás Comunidades Autónomas. Tamén aumentaron os altos cargos. Concretamente, en 1982 había 39 subsecretarios e 188 directores xerais e, cinco anos despois, había xa 49 subsecretarios e 278 directores xerais, segundo pode verse na contestación do Goberno a unha pregunta formulada polo Grupo Parlamentario Popular en 1987, publicada no Diario do Congreso do 3 de outubro dese ano. Actualmente, en 1992, o número de altos cargos e asimilados ascende a 6.046.

É dicir, que a menos funcións e menos servicios, máis funcionarios, máis altos cargos e máis nomeamentos de libre designación. Mesmo os subdirectores xerais son agora designados libremente, o cal quere dicir que cada vez está máis metida a política no seo da Administración.

A extraordinaria masificación dos cadros de persoal de funcionarios e a súa escasa cualificación é unha consecuencia directa de que certo sector da **clase política considerou a Administración e a función pública como un botín electoral**. Esta concepción debe modificarse urxentemente. Os custos de ineficacia e corrupción son demasiado elevados.

As sucesivas políticas de persoal do Goberno español durante a década dos oitenta tiveron un marcado carácter represivo. Na cirurxía aplicada ós corpos de funcionarios ó desmantela-los seus máis altos niveis, reducindo a idade de xubilación, a aplicación de incompatibilidades con mentalidade de «Comités de Saúde Pública», a multiplicación de expedientes disciplinarios con ánimo de intimidación, etc., tivo como consecuencia desangra-la Administración do Estado.

Ante esta política represiva, unida á postergación dos funcionarios fronte ó persoal contratado por libre designación, sen superación previa de probas que acredi-



ten a súa idoneidade, unha alta porcentaxe dos funcionarios máis cualificados emigra constantemente ó sector privado, ata o extremo de que, nalgún campo, por exemplo o da función pública militar do Exército do Aire, as servidumes de permanencia chegaron a impoñerse antixurídica e retroactivamente.

Garrido Falla puxo de relevo a devaluación dos altos corpos dos funcionarios, da que é expoñente o escaso número de aspirantes ó ingreso nos ditos corpos. Este é un feito sintomático que denuncia un grave mal social: a perda de prestixio e dos estímulos indispensables para crea-la necesaria motivación nos cidadáns que os incline cara á carreira administrativa.

Ante todo, deberíase rehabilitalo bo nome e a estima dos funcionarios que, na súa maioría, seguen a ter exemplar dedicación e sentido da responsabilidade. Cométese unha grave inxustiza cando se descualifica no seu conxunto a función pública designándoa en sentido peyorativo co nome de «burocracia».

A base de desprestixia-los funcionarios non se vai conseguir que as Administracións públicas estean mellor xestionadas; ignorando a cualificación e as cualidades persoais dos funcionarios ou rexeitando as súas iniciativas por non caberen na codia do procedemento, non se vai obter unha maior eficacia nos servizos. En cambio, realzando a dignidade dos servidores públicos e creando as condicións xurídicas e materiais necesarias para que asuman persoalmente a responsabilidade do servizo, hanse satisfacer mellor as aspiracións tando dos funcionarios coma dos usuarios.

A adaptación da Administración ás novas circunstancias non se pode afrontar mediante **medidas xerárquicas**. **Esixe a mobilización dos funcionarios mediante a negociación e a participación**. A modernización dos servizos débese facer contando coas persoas que os prestan.

A xestión estratéxica dos recursos humanos supón, en primeiro lugar, **ter en consideración as persoas con que conta a organización á hora de fixa-los seus obxectivos**.

Desgraciadamente, en España, **máis que unha versión estratéxica de recursos humanos, o que hai na actualidade é unha xestión de persoal, carente de estratexia**.

O Informe de Conclusións 1990 do Proxecto Price Waterhouse-Cranfield sobre a xestión estratéxica de recursos humanos achega datos interesantes do sector privado:

■ «Un número significativo de especialistas en recursos humanos son membros do consello de Administración das empresas na maioría dos países, agás en Alemaña (porque isto se logra mediante outras técnicas). Nas firmas suecas e francesas acadan as máis altas proporcións».

■ «Poucos especialistas en recursos humanos están directamente implicados na determinación da estratexia global da empresa, pero a maioría deles son consultados antes de que se tomen as decisións clave».

Por desgracia, o sector público está lonxe de conseguir ese nivel de **participación dos expertos en recursos humanos** para a definición das estratexias da acción administrativa.

De analizármolo caso español, atopámo-los especialistas en recursos humanos na Dirección Xeral da Función Pública do Ministerio para as Administracións Públicas, isto é, bastante afastados do centro de poder que, loxicamente, se acha na Presidencia do Goberno, onde inicialmente estaba situada a dita Dirección Xeral. Isto significa que a Dirección Xeral da Función Pública pode facer pouco máis que xestiona-los recursos humanos, sen posibilidades operativas de participar na definición da estratexia.

Na Administración federal norteamericana, os especialistas en recursos humanos intégranse nunha unidade (*Office of Management and Budget, Office of Personnel Management...*, segundo as épocas) ó máis alto nivel: a **Oficina Executiva do Presidente**. O órgano análogo no Estado español é o **Departamento da Presidencia** no que, loxicamente, debería integrarse unha unidade deste tipo (co debido nivel xerárquico), con plena atribución de competencias en materia de dirección, xestión e control do persoal.

Na reforma administrativa da segunda metade da década dos cincuenta considerouse de vital importancia a formación dos funcionarios, e para isto creouse en 1958 a Escola Nacional de Administración Pública, instalada

provisionalmente nos locais do Boletín Oficial do Estado e trasladada en 1960 ó edificio da antiga Universidade de Alcalá de Henares, na que cursaron os seus estudos milleiros de funcionarios españois e estranxeiros, entre estes, especialmente os hispanoamericanos.

Ó xurdiren as Comunidades Autónomas, algunhas delas (e este é o caso de Galicia) tiveron o acerto de crearen Escolas de Administración Pública.

Para a integración e identificación do persoal cos fins da Administración, resulta indispensable un programa de formación con obxecto de adapta-los valores e as pautas de comportamento dos funcionarios ás novas esixencias da sociedade.

A consecución dos obxectivos contidos nos programas de actuación do Goberno central e dos Gobernos autónomos e das Administracións públicas correspondentes, única e exclusivamente pode lograrse mediante a **colaboración entre as persoas que ocupan cargos políticos e os funcionarios**. Os políticos contan coa lexitimación democrática para desenvolve-lo seu programa. Os funcionarios dispoñen da «memoria institucional» e dos medios e coñecementos técnicos para levar a cabo ese programa.

Debe quedar claro que a elaboración dos programas de actuación corresponde ós políticos que exercen as funcións de alta dirección. Pero deberían contar co asesoramento dos funcionarios superiores para contrastaren a viabilidade dos programas. É moi conveniente que desde ese primeiro momento se faga participar ós funcionarios; deste modo estará tendida a ponte para logra-la súa colaboración.

Así mesmo, **os titulares dos cargos políticos deben respectar «a autonomía institucional da Administración»** e os principios de imparcialidade e obxectividade que rexen a súa actuación, así como o sistema de méritos e capacidade»<sup>5</sup>.

**A formación para o exercicio da función pública debe empezar polo persoal político que accede á Administración.**

Cómpre ser conscientes de que a reforma profunda dunha organización das características da Administración debe perseguir como obxectivo fundamental **subs-**

<sup>5</sup> Racionaliza-lo proceso anterior constituíu o principal obxectivo da Civil Service Reform Act norteamericana, trala desfeita por conflitos da Administración Nixon.



tituí-lo conxunto de pautas de comportamento imperantes por outras que estean en sintonía coa finalidade de modernización e eficacia perseguida pola dita reforma.

Fronte ás insuficiencias da mentalidade actual en materia de relacións humanas, deberían propugnarse como valores dominantes dunha nova mentalidade os seguintes:

**1º A eficacia** como valor que, xunto coa legalidade, constitúen os esteos da actuación da Administración.

**2º A responsabilidade efectiva da Administración e dos funcionarios perante os cidadáns destinatarios dos servizos públicos**, para o que se disporán os mecanismos que faciliten a **mutua relación**, fagan máis accesible a Administración e promovan a **participación cidadá** na xestión pública.

**3º A adecuación dos réximes do persoal ás características das tarefas que ten que desenvolver, e a mellora constante da profesionalidade a través de diversos mecanismos: provisión de postos, sistema de carreira, cursos de formación, etc.**

Os instrumentos básicos son: o perfeccionamento das relacións de postos de traballo, a implantación dun sistema de avaliación de rendementos e a busca do equilibrio máis conveniente no binomio centralización/descentralización de competencias.

A **relación de postos de traballo**, que permite adecuar os efectivos de persoal ás misións encomendadas e ós obxectivos dos programas de actuación administrativa.

**Calquera directivo debe coñece-lo rendemento do persoal ó seu cargo e estar en condicións de avaliálo.** A avaliación periódica do rendemento constituiría un bo acicate para superar algúns dos factores negativos da mentalidade afincada na rutina. Asemade había desencadear un fenómeno de maior comunicación persoal de arriba abaixo e viceversa. Avaliar esixe definir obxectivos, pero tamén atende-los problemas, prestar atención ás iniciativas, etc.

No **Informe Price Waterhouse-Ganfield** relativo á empresa privada, sinálase que «a responsabilidade das cuestións de persoal delégase, cada vez máis, nos xefes de liña. Esta tendencia é particularmente acusada na formación e o perfeccionamento de persoal».

A necesidade de facer máis con menos recursos persoais e financeiros resulta patente<sup>6</sup>. A existencia dun cadro de persoal sobredimensionado é un factor que hipoteca gravisimamente a operatividade de toda organización.

O que ó meu xuízo debería facerse, á semellanza dalgunhas empresas do sector privado, é constituír unha unidade de *talent hunters*, que tería como cometido responsabilizarse da selección e seguimento do persoal, potencial ou efectivamente cualificado para ocupar altos cargos, observando o comportamento dun grupo selecto de persoal mozo e deseñando posibles desenvolvementos da súa carreira: rotación de postos, formación, especial relación cos directivos, etc.<sup>7</sup>

Nos diversos planos de modernización das distintas Administración públicas que actualmente proliferan, poden observarse propostas de contido meramente técnico, carentes de fundamento humano, o cal os fará inoperantes. En materia de xestión de recursos humanos, a fundamentación debe descender ata a persoa e as condicións en que desenvolve a súa actividade.

A xestión estratéxica de recursos humanos dependerá esencialmente da concepción que se teña do home e do seu traballo. **Por isto, resulta vital que as persoas responsables da xestión de recursos humanos teñan unha formación cultural, humanística e ética do máximo nivel, complementada, iso si, coa necesaria formación técnica no seu campo específico de actividade.**

Ante o notable retraso da ciencia da Administración pública en materia de xestión dos recursos humanos, resultan de extraordinario interese as achegas da ciencia da administración de empresas.

A **formación inicial** resulta básica para o posterior desempeño das súas funcións. Debe se-lo vehículo a través do cal se lles transmita ós funcionarios a **cultura institucional** e os aspectos fundamentais do sector técnico ó que van ser destinados.

A **formación inicial debería tamén dispensarse ós que desempeñan cargos políticos**. Toda persoa que se incorpore ó servizo da Administración debería seguir un curso de formación, neste caso, especialmente deseñado.

A **formación constante** é vital para o desenvolvemento

<sup>6</sup> A diminución destes recursos débese suplir co aumento de dotacións técnicas e de formación.

<sup>7</sup> Pode calificarse de práctica común nalgúns sectores empresariais o recrutamento externo moi reducido, limitado a universitarios, deseñando proxectos de carreira que comezan desde os niveis inferiores.



mento da carreira (nalgúñas empresas privadas, os empregados realizan, como media, un curso de formación ó ano).

Respecto ás novas tecnoloxías de información e comunicación, cómpre ter en conta, como se puxo de manifesto no Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de Marraquesh, que **informatiza-la Administración non é o mesmo que mercar ordenadores**. Neste aspecto, é importante desenvolver programas de formación mediante a colaboración entre as Escolas de Administración Pública e os servicios de informatización. Esta colaboración permitiría perfeccionar os equipos e programas utilizados, simplificar procedementos, suprimir «información flotante», etc.

A formación de directivos de tódolos niveis (alto e medio) é fundamental.

No sector privado estase a prestar unha especialísima atención ó «efecto Pigmalión». O plano de modernización francés tamén insiste con rotundidade neste aspecto.

Outro obxectivo prioritario para a reforma administrativa é **que os cidadáns coñezan os funcionarios que teñen ó seu cargo os expedientes e poidan relacionarse directamente con eles**.

Desde a perspectiva do propio funcionario, ser coñecido polo administrado outórgalle maior responsabilidade e enriquece o contido humano do seu traballo<sup>8</sup>. Desde a perspectiva do cidadán, facilítalle o acceso á información. Hai que evitar que a Administración se converta nunha «caixa negra», onde resulta imposible coñecer-lo estado de tramitación dos expedientes que se ocultan entre a maraña de órganos, servicios e negociados. A Administración, aínda que actúe con personalidade xurídica, tamén ten un rostro humano: o dos seus funcionarios.

Os planos de modernización administrativa doutros países coinciden neste punto. A Carta británica do cidadán, presentada polo Primeiro Ministro ó Parlamento o mes de xullo de 1991, sinala a transparencia como un dos principios do servicio público: «non deberá existir segredo sobre a forma en que se xestionan os servicios públicos, canto custan, quen é o responsable e se están conseguindo os niveis de calidade establecidos. Os funcionarios públicos non permanecerán no anonimato; de

<sup>8</sup> É unha técnica típica do *job enrichment*: cfr. HERZBERG, obs. cit.



non ser cando exista un risco real para a súa seguridade, todos aqueles funcionarios que tratan directamente co público levarán un distintivo co seu nome e identificaranse persoalmente nas chamadas telefónicas e na correspondencia escrita».

En idéntico sentido, a circular do Primeiro Ministro francés para a renovación do servizo público esixe que «en toda a correspondencia administrativa figure claramente o nome do funcionario encargado do expediente, a dirección da súa oficina e o número de teléfono que lle permita ó cidadán conectar coa persoa competente para obter informacións complementarias. A substitución das «xaneliñas» por sistemas de acollida polivalentes ha enriquece-la tarefa dos funcionarios e ha facilitada-la atención ós casos persoais».

Por último, quero insistir nun aspecto fundamental: o punto de arranque de calquera reforma que pretenda potencia-lo factor humano na Administración pública penso que debe situarse no **concepto de motivación**. Os funcionarios non son máquinas que, debidamente axustadas e engraxadas, funcionan regularmente. Os funcionarios son persoas e traballan se están debidamente motivadas<sup>9</sup>.

**O único xeito de motiva-lo individuo é proporcionarlle un traballo que mereza a súa atención e interese e no cal poida asumir certa responsabilidade.**

É absolutamente preciso que se estableza unha relación humana entre o superior e o persoal subordinado. Sterling Livingston, no seu estudio «Pigmalión e a dirección de empresas», publicado na *Harvard Business Review* (1979), puxo de relevo que as perspectivas de futuro que concibe o director acerca dos seus subordinados son a clave da formación e do rendemento destes: «Cando se confía en que unha persoa faga algo –di o citado autor–, esta persoa terá un motivo importante para o facer».

Para potencia-lo factor humano na Administración é indispensable que os altos cargos directivos traten os seus subordinados de tal maneira que sintan unha satisfacción persoal, que estean a gusto, que se compenetren cos seus xefes, que se consideren útiles e que estean ilusionados coas perspectivas de promoción humana e profesional que se abren ante os seus ollos. Se isto se consegue, a elevación do seu nivel de rendemento virá engadida.

<sup>9</sup> Neste sentido exprésase Manuel YELA GRANIZO na súa interesante disertación sobre *La humanización del trabajo: perspectivas psicológicas*, publicada nos Anais desta Real Academia, núm. 59, 1982, pp. 25-56.


Dos altos cargos da Administración dependen, por tanto, non soamente as expectativas estimulantes e a produtividade dos seus subordinados, senón tamén a actitude destes cara ás tarefas que teñen encomendadas e a estima das súas propias persoas.

Se os directivos non lles abren horizontes cada vez máis amplos e prometedores ós seus subordinados e, pola contra, sinálanlles metas inferiores ás que poderían acadar, non só vai padece-lo seu potencial rendemento, senón que lles vai deixar unha cicatriz imborrable na súa carreira, vailles facer perde-la súa propia estimación profesional e mesmo poderá distorsiona-la imaxe que, como persoas, teñan de si mesmos.

Os directivos deben actuar como Pigmalión, o lendario rei de Chipre que se namorou da estatua que esculpira e obtivo dos deuses que falara. George Bernard Shaw inspirouse nese mito para escribir, a principios de século, a máis popular das súas obras, que nos anos 50 foi adaptada como peza musical co título *My fair Lady*.

É significativa esta frase da protagonista ó coronel Pickering: «A única diferenza verdadeira que hai entre unha señora e unha florista está na forma de ser tratada. Para o profesor Higgins eu sempre serei unha florista porque el me trata sempre como unha florista; pero eu sei que para vostede eu podo ser unha señora porque vostede sempre me tratou e me seguirá tratando como unha señora».

Desgraciadamente moitos directivos da Administración non tratan os seus subordinados como colaboradores, senón como servidores ou case como lacaios.

A forma de tratar un alto cargo os seus subordinados está influída polas perspectivas de promoción que forxe con respecto a eles. Lembremos que a palabra autoridade, *auctoritas*, ven de *augere*, que quere dicir 'promocionar, facer progresar'<sup>10</sup>. A función primordial de quen exerce autoridade en calquera medida é promover, nun ámbito de liberdade, o desenvolvemento de tódalas potencialidades humanas, profesionais e culturais das persoas que del dependen. Do contrario non é unha autoridade; é un déspota. 

<sup>10</sup> Cfr. Joan COROMINAS, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Ed. Gredos, Madrid, 1087, s.v.

Francisco  
Balaguer  
Callejón

Catedrático de Dereito  
Constitucional da  
Universidade de Granada

# Administración única e Estado autonómico

**RESUMO:** O relatorio céntrase inicialmente na caracterización do Estado autonómico como o modelo de Estado que se implantou dentro da nosa orde constitucional. Distingue, neste sentido, entre o Estado constitucional, como un sistema aberto, e o Estado autonómico, como a configuración concreta que o Estado constitucional adoptou no noso país. Analízase o marco constitucional do Estado autonómico, tanto no que se refire ós principios que o inspiran como no que atinxe ó sistema de distribución de competencias entre as institucións xerais do Estado e as institucións autonómicas do Estado. Neste punto, convén salienta-la diferenza substancial que se dá no noso réxime constitucional entre o réxime xurídico das competencias estatutarias das Comunidades Autónomas e o das competencias extraestatutarias.



Seguidamente refírese á proposta de descentralización administrativa do Sr. Presidente da Xunta de Galicia. Proposta que non é propiamente de Administración única, o que podería considerarse inconstitucional, senón dunha determinada racionalización da Administración estatal (entendendo por tal o conxunto das Administracións do Estado constitucional) baseada na eliminación de duplicidades por medio da asunción de novas competencias polas Comunidades Autónomas. Esas novas competencias serían transferidas polo poder xeral do Estado por medio das leis orgánicas previstas no art. 150.2 da Constitución.

Por último, analízase a incardinación da proposta anterior dentro do marco constitucional do noso Estado autonómico, tanto polo que se refire ós principios constitucionais coma polo que atinxe ó sistema de descentralización que se propón. A conclusión que se tira desta análise é que a proposta de descentralización administrativa cuestionada non é contraria á Constitución nos termos en que se formulou e cos límites inherentes ó propio artigo 150.2 da Constitución no relativo ás materias que non poden ser susceptibles de transferencia ou delegación. Ademais, esta proposta non pode considerarse como unha esixencia imposta pola Constitución. Antes ben, interesa resaltar, e así se fai nas conclusións deste relatorio, que o debate sobre a proposta de descentralización administrativa, é un debate estritamente político, que debe dissociarse claramente dunha posible discusión xurídico-constitucional. Na medida en que nin a Constitución a impón nin tampouco a impide, será a posible negociación entre as forzas políticas a que determine a súa implantación ou non no noso país. Ben entendido que esa negociación ten un límite claro (o antes enunciado respecto do art. 150.2) e que por se mover dentro do marco das competencias descentralizadas polo poder xeral do Estado (e non das competencias estatutarias) será este último quen poida decidir tanto a descentralización como a recuperación, de se-lo caso, das competencias previamente transferidas ou delegadas.

## Introducción

A Constitución Española non contén, como é sabido, unha opción expresa por un determinado «modelo» de Estado no que á organización territorial se refire<sup>1</sup>. Pola contra, recolle unha normativa aberta que permite diversas combinacións orientadas a cristalizar distintos graos posibles de descentralización administrativa e política. Esta apertura foise pechando progresivamente conforme avanzou o proceso autonómico e hoxe podemos ver xa próximo o perfil máis detallado dese modelo de Estado que finalmente se implantou no noso país baixo o marco constitucional e que na doutrina se coñece maioritariamente como «Estado autonómico».

O Estado autonómico é, por tanto, un dos posibles modelos constitucionais de Estado, do que se pode dicir ante todo que:

1. É sen dúbida o máis coherente cos principios constitucionais que se conteñen no título preliminar da nosa norma suprema, os de unidade, autonomía e solidariedade.

2. Non é, pola súa propia configuración constitucional, nin sequera como Estado autonómico<sup>2</sup>, un modelo pechado de Estado, pois admite diversas variables<sup>3</sup>, se ben a máis congruente cos principios constitucionais parece se-la que se está debuxando no horizonte, dunha progresiva equiparación entre tódalas Comunidades Autónomas.

3. Segue deixando, en todo caso, como opción constitucional que é, un grao importante de apertura na Constitución. E isto porque, polas propias características do Estado autonómico, non é posible asegurar nunca a irreversibilidade da estrutura territorial do Estado que conleva. Isto supón, en definitiva, que non é posible, na nosa orde constitucional, romper nunca (agás por vía de reforma constitucional, naturalmente) a escisión xurídica entre o Estado constitucional e o Estado autonómico<sup>4</sup>.

Agora ben, se o Estado autonómico é (tamén el) un modelo aberto que admite diversas variantes (o que sen dúbida resulta extremadamente relevante para o tema que é obxecto deste traballo, a chamada «Administra-

<sup>1</sup> Cfr. CRUZ VILLALON, P.: "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", RFDUC, nº4, 1982.

<sup>2</sup> Isto é, non xa como "Estado constitucional", que podería ser perfectamente un Estado unitario, se nos atemos ás posibilidades que a Constitución ofrece.

<sup>3</sup> Desde un sistema baseado na autonomía dalgúns territorios dentro do Estado, que era inicialmente o que se promoveu durante o proceso constituínte, ata un réxime autonómico pleno para tódolos territorios, pasando por diferencias importantes nas características das diversas CC.AA.

<sup>4</sup> O que sen dúbida ten importantes consecuencias, non sempre positivas na definitiva estruturación do Estado autonómico. O caso da ordenación constitucional do Senado é un exemplo claro disto.



ción única»), suscítano-lo problema de definir cal é a esencia do Estado autonómico. Isto é, cal ou cales son as características esenciais que se deben dar para que o desenvolvemento constitucional das Comunidades Autónomas nos permita falar do tal modelo de Estado, con independencia doutras características complementarias que poden confluír ou non con ese ou eses trazos fundamentais. Dito doutro modo, cal é o mínimo sen o cal non se podería falar de Estado autonómico, porque este quedaría desnaturalizado como tal.

## 1. Estado constitucional e Estado autonómico

Moi diversas foron as respostas á pregunta de que é o que distingue o Estado autonómico doutras formas de Estado ou, o que é o mesmo en definitiva, que é o que cualifica o poder outorgado ós entes rexionais respecto doutras fórmulas de descentralización menos avanzadas. Para algúns, a diferenza esencial consiste na concesión de facultades lexislativas ás rexións respecto das facultades meramente administrativas que se lles outorgan a outros entes territoriais. Trátase, xa que logo, dun criterio formal referido á calidade das potestades normativas sobre as materias que o poder central lles transfere ás entidades territoriais<sup>5</sup>. A posibilidade de exercer facultades lexislativas permitiría distinguir entre unha autonomía meramente administrativa e unha autonomía política, caracterizada esta última xustamente pola concesión de potestade lexislativa ós entes rexionais<sup>6</sup>.

Para outros, pola contra, o criterio non é tanto o da calidade das potestades como o da calidade das competencias mesmas, isto é, a clase de materias das que se lles confía a súa ordenación e xestión ós entes territoriais. Criterio que se pode estender tamén ó da cantidade de competencias que son asumidas polas rexións<sup>7</sup>.

Non cabe dúbida de que estes dous criterios son importantes e non se poden deixar a un lado. A cuestión é se, por si mesmos, son abondos para cualificaren o Estado autonómico, para o diferenciaren doutras fórmulas de descentralización. Na miña opinión, ámbolos

<sup>5</sup> Cfr. a este respecto a posición de un dos nosos autores clásicos como é E. LLORENS: *La autonomía en la integración política*, EDESA, Madrid, 1932, pp. 79-80. Este criterio é, sen dúbida, maioritario na actualidade.

<sup>6</sup> Esta distinción entre autonomía administrativa e política foi recibida pola nosa xurisprudencia constitucional. Cfr. a este respecto a STC 25/1981, do 14 de xullo, FX 3.

<sup>7</sup> Cfr. ESPÓSITO, C.: "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della costituzione", na compilación do mesmo autor, *La costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Pádova, 1954, p. 76.



elementos (a calidade das potestades normativas e dos ámbitos de competencias) son condicións necesarias pero non abundas para caracterizaren o Estado autonómico como tal. Isto é, resulta indispensable que os entes territoriais asuman competencias en ámbitos relevantes da acción pública que lles permita desenvolver unha política de seu con incidencia real sobre os cidadáns. De igual modo é absolutamente necesario que estes entes contén con órganos representativos capaces de produci- ren normas legais do mesmo rango cós organos xerais do Estado. Sen embargo, ámbalas calidades non abundan para defini-lo poder público que se lles conferiu ós entes rexionais no noso país. Cómpre contar con outro elemento adicional.

Ese elemento adicional, que por si mesmo cualifica o poder autonómico, non é outro que o que hai xa bastantes anos sinalara AMBROSINI, o pai da categoría de «Estado rexional»<sup>8</sup>. Trátase da inderrogabilidade das competencias das Comunidades Autónomas, da protección que constitucionalmente se lle outorga ó ámbito de competencias 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 de Estado máis alá 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 o que nos permite falar hoxe dun modelo de Estado específico dentro do Estado 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 mediante a vontade acorde de ámbalas partes (institucións xerais e territoriais), ou mediante a reforma constitucional.

A cuestión céntrase agora en ver de que modo opera esa protección constitucional do ámbito propio autonómico.

<sup>8</sup> Cfr. AMBROSINI, G.: "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale", 1933; na compilación do mesmo autor *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Edizioni Italiane, Roma, 1945, p. 10.

### **1.1. O marco constitucional da autonomía: as competencias estatutarias das Comunidades Autónomas**

A garantía constitucional da autonomía das Comunidades Autónomas instrúmentase no noso ordenamento por medio dunha técnica formal (a mesma, por outra parte, que garante a supremacía constitucional fronte ó lexislador), 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 (a través dunha lei orgánica posterior) modifique libremente o ámbito material e formal das competencias autonómicas. A esixencia constitucional dun procedemento específico de reforma dos Estatutos, como contido obrigado da reserva de Estatuto, está orientada xustamente a promover a rixidez estatutaria<sup>9</sup>.

Agora ben, a rixidez estatutaria non cobre todo o ámbito de competencias 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 de autonomía. Competencias que, de acordo coa propia Constitución, poden ser tódalas que non se lle asignasen expresamente ó Estado na nosa norma suprema<sup>10</sup>. Por tanto, as Comunidades Autónomas teñen garantidas, por medio da rixidez estatutaria, tódalas competencias que a Constitución lles permite asumir con carácter indispoñible e que se derivan do exercicio do dereito á autonomía.

### **1.2. As competencias extraestatutarias das Comunidades Autónomas**

Xunto a esas competencias estatutarias, as Comunidades Autónomas poden ver incrementado tamén o seu ámbito de competencias mediante o exercicio polas institucións xerais do Estado das súas facultades de descentralización contempladas no art. 150.1 e 2 da Constitución. Nese caso, non existe unha conexión directa co poder que a Constitución lles permite ás Comunidades Autónomas e que se deriva do propio dereito á autonomía (manifestado no art. 149.3 CE). Pola contra, trata-

<sup>9</sup> Art. 147.3 CE: "A reforma dos Estatutos axustarase ó procedemento establecido nos mesmos e requirirá, en todo caso, a aprobación polas Cortes Xerais, mediante lei orgánica". Igualmente, o art. 152.2 CE, para as Comunidades de autonomía plena, establece: "Unha vez sancionados e promulgados os respectivos Estatutos, sicamente poderán ser modificados mediante os procedementos neles establecidos e con referendo entre os electores inscritos nos censos correspondentes".

<sup>10</sup> Art. 149.3 CE: "As materias non atribuídas expresamente ó Estado por esta Constitución poderán corresponderlles ás Comunidades Autónomas, en virtude dos seus respectivos Estatutos...".



se de competencias extraestatutarias que carecen da protección que outorga a rixidez do Estatuto e que se derivan da simple vontade de descentralización das institucións xerais do Estado.

Preciso é dicir que o feito de que carezan da garantía estatutaria non deixa estas competencias autonómicas (outorgadas pola vía do art. 150.1 e 2) á libre vontade das institucións xerais do Estado no que se refire á forma de recuperalas. Pola contra, as competencias que se transfiren ás Comunidades Autónomas por medio das técnicas descentralizadoras do art. 150.1 e 2 CE só poden ser recuperadas polas institucións xerais do Estado mediante unha actuación normativa expresa que derroque a anterior. Non é posible, sen embargo, unha recuperación das competencias transferidas mediante actos normativos singulares, xa que isto iría en contra do principio de seguridade xurídica do art. 9.3 CE.

En efecto, as normas descentralizadoras do art. 150.1 e 2 son normas sobre a produción xurídica (NSP), que como tales deben ter sempre unha estrutura xeral<sup>11</sup>. De aí que exista tamén unha garantía mínima sobre as competencias descentralizadas por esta vía, que non é equiparable, sen embargo, á garantía estatutaria: esta última cobre non só a forma de altera-la distribución de competencias, senón a distribución de competencias mesma. A primeira só afecta á forma de altera-la distribución de competencias (mediante actos normativos expresos similares ós que operaron a descentralización) pero non á distribución de competencias mesma, que pode ser alterada libremente polo Estado co respecto desas esixencias formais.

## 2. A proposta de descentralización sobre *Administración única*

A proposta de descentralización sobre *Administración única*, realizada polo Presidente da Xunta de Galicia, non é, propiamente, unha reivindicación de competencias a prol das Comunidades Autónomas, senón un intento de racionalización da Administración estatal no seu con-

<sup>11</sup> Cfr. ZAGREBELSKY, G.: *Manuale di Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1988, p. 12. Cfr. igualmente BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 48-49.



xunto (xeral do Estado, autonómica e local)<sup>12</sup>. 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 sexa necesario<sup>13</sup>.

Si é, desde logo, 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 escollida: «Administración única», se ben moi expresiva, non serviu para clarificar a proposta, xa que a impresión que dela se xeneralizou é a de que esa fórmula pretende unha soa Administración no territorio da Comunidade Autónoma, e xustamente a Administración autonómica.

Está claro, sen embargo, que a proposta non defende a existencia dunha soa e exclusiva Administración no territorio, senón dunha Administración preferente (sendo as outras dúas subsidiarias) en cada ámbito competencial. De tal xeito que a Administración xeral-estatal seguiría existindo en cada Comunidade Autónoma para aqueles ámbitos materiais en que o poder xeral do Estado non pode prescindir constitucionalmente das súas competencias: Facenda, Xustiza, etc.<sup>14</sup>.

Como proposta de racionalización administrativa, a súa análise constitucional pode e debe facerse con independencia do xuízo que mereza respecto das esixencias de descentralización que conleva. Parece evidente que o intento de evitar duplicidades innecesarias pode acollerse plenamente ó art. 103 CE, así como a outros principios constitucionais. É por tanto, desde esa perspectiva, unha proposta coherente coa Constitución.

Pero tamén parece evidente que a racionalización administrativa lle compete, dentro do marco constitucional, a cada Administración no ámbito das súas propias competencias. Isto é, nin a Administración autonómica pode esixirlle constitucionalmente (xuridicamente) unha reordenación á estatal-xeral (politicamente si pode facelo, 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

<sup>12</sup> “Trátase de decidir, coa referencia posta no art. 103.1 da Constitución, que dimensión ha de ter no territorio a Administración periférica, a cal ha de coexistir (repito), por imperativo constitucional, coa Administración autonómica asentada no mesmo territorio” (M. FRAGA IRIBARNE, *Administración única. Una propuesta razonable*, p. 17).

<sup>13</sup> “A miña proposta afirma *expressis verbis*, que o principio de subsidiariedade, a aplicación do cal reclama fronte ó Goberno do Estado, obriga tamén ó propio Goberno Autónomo. E afirmo que tódalas Comunidades Autónomas teñen que transferirlles ós seus Concellos e, de se-lo caso, ás Deputacións, aquelas competencias que estas Administracións poidan prestar con maior eficacia pola súa proximidade e capacidade organizativa para desenvolveras” (M. FRAGA IRIBARNE, *Administración única. Una propuesta razonable*, p. 43).

<sup>14</sup> “A ampliación das competencias das Comunidades Autónomas do artigo 143... debe ser continuada nun inmediato futuro pola consideración de administracións únicas no territorio das Comunidades do artigo 151, agás aquelas materias que constitúen o núcleo da solidariedade e a definición do marco propio do Goberno Central concretadas a nivel periférico” (M. FRAGA IRIBARNE, *Administración úni-*

ca. *Una propuesta razonable*, p. 8, tirado polo autor do seu Discurso como Presidente da Xunta no Debate sobre o Estado da Autonomía celebrado no Parlamento de Galicia o día 10 de marzo de 1992).

<sup>15</sup> "Un uso xeneralizado para transferir ou delegar competencias do artigo 150.2 CE pode supor un auténtico fraude á Constitución, en canto utilización torcida do sentido da norma e de utilización da mesma fóra dos límites previstos polo sistema, para uns usos que a poñen incluso en perigo" (PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración única formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Galicia, como fórmula para la concreción definitiva del modelo de Estado autonómico establecido por la Constitución*, Xetafe, maio de 1992, p. 32).

<sup>16</sup> "Tomando en serio o concepto de Administración única, unha transferencia masiva de competencias a través do artigo 150.2 CE, ademais de forzar moi radicalmente o seu teor, afectaría ó núcleo esencial de existencia do Estado que é a súa soberanía" (PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *op. cit.*, p. 34).

<sup>17</sup> Cómpre advertir, en todo caso, en descargo deste magnífico estudio, que en todo momento se sitúa no concepto de *Administración única* no seu sentido máis es-

caso, desgraciadamente) responden ó lexítimo exercicio dunha política propia dentro do ámbito de competencias propio por cada Administración. O pluralismo é, non o esquezamos, un valor esencial dentro do noso ordenamento constitucional, e serve tanto para lexítimalo poder autonómico coma o poder xeral do Estado.

Agora 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 ordenala súa propia Administración con base nunha política propia), cabe formular esas mesmas cuestións respecto da descentralización administrativa que necesariamente debe operarse para conseguir esa proposta de racionalización. Esta cuestión debe resolverse desde os principios constitucionais polos que se rexe o Estado autonómico e que pasamos a ver seguidamente.

### **3. A Administración preferente no marco do Estado autonómico. A proposta de descentralización**

#### **3.1. Lexitimidade constitucional da proposta de descentralización**

A cuestión da lexitimidade constitucional da proposta de descentralización destinada a facer posible a Administración preferente centrouse, sobre todo, na polémica en torno ó art. 150.2 como técnica de descentralización. Para os autores do Dictame encargado polo Ministerio para as Administracións públicas sobre a proposta indicada resulta claro que esta técnica non é apropiada para operar unha descentralización tan xeneralizada de competencias<sup>15</sup>. Do mesmo modo, o art. 150.2 non podería conducir a unha descentralización substantiva de competencias a prol das Comunidades Autónomas<sup>16</sup>, polo que o réxime de competencias autonómico debería quedar limitado practicamente ás competencias estatutarias<sup>17</sup>.



Ningunha desas dúas ideas que se recollen neste excelente informe se poden considerar aceptables. Tampouco semella aceptable a limitación que contén a propia proposta do Presidente da Xunta de Galicia cando, recollendo certamente unha doutrina estendida, se manifesta a favor da exclusión das posibilidades de descentralización por vía do art. 150.2 CE da integridade dos grandes bloques de competencias que a Constitución lle atribúe en exclusiva ó Estado<sup>18</sup>.

Vexamos cada unha destas cuestións:

1. No que se refire á posibilidade de que usando o art. 150.2 se transfiran competencias con carácter xeral ás Comunidades Autónomas, a práctica<sup>19</sup> foi ata agora abondo expresiva<sup>20</sup>. É certo que esa práctica puidese non ser plenamente congruente coa Constitución. De feito, a dicción literal do art. 150.2 CE fai referencia a «facultades correspondentes a materia de titularidade estatal», o que parece excluí-lo trasvase masivo de competencias por bloques completos, como se fixo deica agora. Sen embargo, ese teor literal non ten por que excluí-la transferencia de facultades administrativas, que é do que se trata en definitiva na proposta que estamos a analizar, por máis que esta transferencia non se faga de maneira individualizada senón cun carácter máis xeral. Non hai que esquecer aquí que as institucións xerais do Estado dispoñen de garantías abondas como para que a dita transferencia non afecte de xeito significativo ós principios constitucionais de unidade e solidariedade. Para empezar, a lei orgánica de transferencias pode incluí-las formas de control que considere oportuno reservar para as institucións xerais do Estado. Pero ademais, o poder xeral do Estado pode recuperar en calquera momento estas competencias extraestatutarias con tan só unha manifestación de vontade expresa por medio dunha lei orgánica.

2. Que o art. 150.2 CE pode conducir a unha descentralización de competencias que vaia máis alá das asumidas polos Estatutos de Autonomía é algo que parece bastante claro. O mecanismo do art. 150.2 CE ten, sen dúbida, a raíz dos seus precedentes<sup>21</sup> un campo de acción seguro: o das competencias residuais non asumidas polas Comunidades Autónomas nos seus Estatutos, e que por iso se manteñen como de titularidade estatal, ma-

tricto para realiza-la crítica da proposta. Isto leva a que os autores digan que “na proposta examinada contéñense, en realidade, dúas ben distintas: unha primeira, baseada nunha idea e un modelo abstractos especulativamente concibidos e voluntaristamente desexados (*Administración única*, caracterizable sinteticamente por relación ó *federalismo executivo* de corte alemán, expresamente invocado pola proposta); e outra, que vai decantándose de seu ó longo do texto mesmo desta e que acaba por diluí-la anterior, consistente, en último termo, nunha reconsideración técnica do volume de competencias administrativas retidas pola Administración do Estado (con finalidade simplemente reductora do mesmo, sen por iso desvirtualo Administración do Estado, agás se cadra na súa dimensión periférica), sobre a base dunha discusión e acordo políticos –en desenvolvemento definitivo da Constitución– sobre o contido e o alcance (na súa tradución competencial administrativa) do principio de unidade”. A cuestión é que para estes autores: “Desta segunda versión da proposta non se trata aquí, porque evidentemente non suscita, na súa inicial formulación e coa reserva do que puidese resultar do seu maior desenvolvemento e concreción, tanto problemas xurídico-públicos, como problemas estrictamente políticos, que deben ser resoltos en plano



ben distinto" (PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *op. cit.*, p. 80). É obvio dicir que, no presente traballo, se realiza pola contra unha análise desta *segunda* proposta, que é a que se contén na obra referida anteriormente do Presidente da Xunta de Galicia.

<sup>18</sup> Cfr. FRAGA IRIBARNE, M.: *Administración única. Una proposta razonable*, cit., pp. 7 e 30.

<sup>19</sup> Como recoñecen os autores do Dictame citado, cfr. PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *op. cit.*, pp. 35, 74.

<sup>20</sup> As Leis orgánicas de transferencia ás Comunidades Canaria (11/1982, do 10 de agosto) e Valenciana (12/1982, do 10 de agosto) ou o recente Pacto Autonómico.

<sup>21</sup> En concreto, o art. 18 da Constitución de 1931 dicía o seguinte: "Tódalas materias que non lle estean explicitamente recoñecidas no seu Estatuto á rexión autónoma, reputaranse propias da competencia do Estado; pero este poderá distribuír ou transmitir-las facultades por medio dunha lei".

<sup>22</sup> Art. 149.3 CE: "... A competencia sobre as materias que non se asumisen polos Estatutos de Autonomía corresponderalle ó Estado...".

<sup>23</sup> Tal e como defende o profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", *RAP*, nº 100-102, 1983, pp. 273-274.

lia que non foran atribuídas expresamente ó Estado pola Constitución<sup>22</sup>. Isto non quere dicir que as institucións xerais do Estado non poidan transferir libremente, se así o estiman oportuno, facultades que a Constitución lles atribúe expresamente, pero que, como indica o art. 150.2 CE sexan «susceptibles de transferencia ou delegación». É obvio que esa previsión indica xa, por si mesma, que é posible descentralizar competencias distintas das residuais, pois para estas últimas non cumpría establece-la dita excepción, xa que a propia Constitución permite a súa asunción polas Comunidades Autónomas nun réxime máis favorable có que se prevé no art. 150.2.

3. Agora ben, e con isto entramos na última cuestión enunciada, o problema está en determina-lo sentido desta enigmática frase referida a materias que «pola súa propia natureza» sexan susceptibles de transferencia ou delegación. A interpretación máis estendida deste precepto, posiblemente sexa a que entende que supón unha interdición respecto da transferencia de facultades incluídas nos grandes bloques de competencias que se adoitaban conectar tradicionalmente coa «soberanía estatal». Non parece, non embargante, que sexa a interpretación máis razoable. Pola contra, ningún atranco se pode opoñer a que, con respecto do principio constitucional de unidade, se transfiran facultades concretas mesmo dentro deses bloques competenciais, que non afecten ás potestades estatais sobre estas materias<sup>23</sup>. Nese sentido, a proposta do Presidente da Xunta non chega a esgotar-las posibilidades constitucionais de descentralización.

Sentada a lexitimidade constitucional da proposta de descentralización cabe preguntarse agora se esa proposta vén esixida pola propia Constitución, no sentido de que obligue os poderes públicos (as institucións xerais do Estado) a realizaren a descentralización para se axustaren ós principios constitucionais.

### 3.2. A proposta de descentralización e os principios constitucionais

Para que a proposta de descentralización viñese esixida pola Constitución tería que haber principios constitucionais que obrigasen nun sentido moi claro e lineal ós poderes públicos (algo que, por certo, semella xa

incompatible coa propia estrutura dos principios constitucionais). Non é ese o caso dos que se argumentaron como finalidade última da descentralización e que fan referencia á racionalización da actividade administrativa. Vimos xa que eses principios deben ser operables (co control último do Tribunal Constitucional, naturalmente) por cada Administración, coa liberdade que dá a pluralidade de opcións que a Constitución permite para o desenvolvemento dunha política propia polas maiorías no poder.

Tampouco parece que sexa o caso dos principios constitucionais que inspiran o Estado autonómico. Non o é, desde logo, o de autonomía, que ten o seu reflexo vinculante nas competencias estatutarias das Comunidades Autónomas. Tampouco os de unidade e solidariedade, pois debe se-la maioría no poder a que decida, dentro dos límites constitucionais, a política máis axeitada para a realización deses principios.

En suma, se a proposta de descentralización non é constitucionalmente ilexítima, pero tampouco é constitucionalmente esixida, ¿cal é a conclusión a que nos leva a análise constitucional desta proposta? Pois a conclusión é bastante clara: a proposta de descentralización non debe conectarse (máis alá dos límites constitucionais establecidos no art. 150.2) coa Constitución, nin para admitila nin para rexeitala. Non nos presenta un problema xurídico-constitucional sobre o que se deba pronuncia-lo constitucionalista, senón unha mera cuestión de negociación política entre os poderes territoriais e o poder xeral do Estado. Con isto chegamos ás conclusións sobre a proposta de *Administración única* e a súa incardinación dentro do marco constitucional do Estado autonómico.

## Conclusiones

A proposta de *Administración única* realizada polo Presidente da Xunta de Galicia responde a un intento de racionalización administrativa máis ca a unha reivindicación de competencias en sentido estricto. Ese intento de




racionalización administrativa require, non obstante, unha descentralización operada pola vía do art. 150.2 CE a prol das Comunidades Autónomas.

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 mailo 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 única* 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 debe utilizar para produci-la. O seu límite constitucional é o definido (de xeito certamente impreciso) no artigo 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, por tanto, contradictorio co Estado autonómico.

Pero esa 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, tan só, dun mecanismo aberto á negociación política entre os poderes públicos implicados (xerais do Estado e territoriais) que pode ser activado libremente polas institucións xerais do Estado e coa extensión e intensidade que consideren oportunas (dentro dos seus límites constitucionais). Por afectar a competencias extraestatutarias, pode ser, do mesmo modo, desactivado coa mesma liberdade (sempre que iso 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 sobre *Administración única* non debería ser axuizada, xa que logo, desde unha perspectiva xurídico-constitucional. Non presenta problemas xurídicos que deban ser resoltos nesa sede, senón problemas políticos que poden ser solucionados mediante a negociación e o consenso entre as diversas institucións implicadas. 

Vicente M<sup>a</sup>  
González-Haba  
Guisado

Conselleiro Técnico na  
Subdirección Xeral da  
Función Pública Local  
no M.A.P.

## La motivación en la Administración española

Ponencia presentada al seminario sobre  
"Motivación en el sector público",  
organizado por la Escuela Gallega de Administración  
Pública los días 21 a 25 de octubre de 1991.

### ■ Introducción:

- De la motivación a la desmotivación.
- Importancia del problema.
- Aportación personal del autor al mismo.

**E**ste título, para ser más exacto y coincidir con la realidad administrativa y burocrática que nos circunda a todos los niveles estatal, autonómico y local, debiera rectificarse y sustituirse por este otro que dijera lo siguiente: "La desmotivación en la Administración española". Pero vamos a aceptar, aunque sea sin excesivas convicciones, el título propuesto no sin antes, como acabo de hacer, dejar constancia de la disconformidad con el rótulo que encabeza esta intervención.

Mis palabras no tienen más validez ni suponen otra cosa que una aportación, exclusivamente personal y propia, al tema que nos ocupa; y sobre el que se ha escrito poco entre nosotros, desde la perspectiva funcional quizá por el temor a encontrarse con una situación que

no invita al optimismo, ni resulta satisfactoria para cuantos integran la Función Pública española. Yo no soy ni un psicólogo, ni tampoco un experto en relaciones humanas, ni un conocedor de la Sociología de las Organizaciones; por tanto, no esperéis que mis reflexiones penetren por estos derroteros que, de alguna manera, son ajenos a mi peripetia personal y profesional, utilizando una terminología orteguiana que siempre me ha sido muy querida por su precisión conceptual y terminológica. Lo mejor que un hombre puede hacer, si está en sus plenos cabales, es no atreverse a pontificar sobre aquello que no conoce y de lo que sabe poco o nada. A mí me han asustado siempre, quizá por mi manera de ser, los advenedizos, los oportunistas, los listillos de ocasión, los "aficionados" de tal o cual disciplina que, sin encomendarse a Dios o al diablo, están dispuestos a discutir de todo lo divino y lo humano no diciendo más que vulgaridades, cuando no necedades de calibre muy diverso; o como también es muy frecuente, incurriendo en tópicos y lugares comunes.

Hora es, pues, que entre todos reivindicemos la seriedad y el rigor de nuestras intervenciones escritas y orales a fin de que nuestra vida intelectual y científica se desarrolle, al menos, con normalidad; y, si es posible, con brillantez y altura de miras. En este marco de exigencia que humildemente propongo, obviamente no tienen cabida cuantos hablan de la Función Pública sin conocimiento de causa, alimentados por prejuicios demagógicos y sostenidos por afanes de protagonismo barato y sin ambiciones. No siempre, en efecto, se discute y polemiza sobre los funcionarios desde parámetros de objetividad y serenidad de juicio; prefiriéndose muchas veces el hacerlo superficialmente, sin comprobaciones empíricas elementales y sin sopesar críticamente los juicios que se emiten o las opiniones que se defienden.

Cuando me propusieron el tema de la motivación en la Administración española, acepté inmediatamente la oferta aún siendo consciente de que, sobre este problema, poco o muy poco se ha escrito entre nosotros. Era un reto para mí que acepté consciente de que me situaba entre dos fuegos: de un lado, mi satisfacción por abordar un tema que parece sencillamente apasionante para quienes nos dedicamos al estudio de los temas funcio-



nariales; y de otro, el riesgo de sumergirme en un tema poco tratado, escasamente analizado, en el que los soportes bibliográficos son mínimos entre nosotros. Pensé que la tensión creativa al construir esta intervención para vosotros valía la pena; y me enriquecería al seleccionar las ideas a exponer y las posiciones a defender, como así ha sido efectivamente. He ido reflexionando con lentitud y ello me ha servido para ahondar en el tema y presentarlo desde mi perspectiva personal que si, por supuesto, no es la única verdadera, al menos goza de la honestidad y la honradez con que ha sido elaborada.

Esta es, pues, a grandes rasgos la génesis de mi intervención hoy ante vosotros. No se trata de imponer criterios ni de esgrimir a ultranza argumentos invencibles. Más bien lo que busco con esta intervención es abrir un diálogo amplio, sin restricciones, que permita intercambiar puntos de vista y escuchar planteamientos divergentes, porque el diálogo es siempre bueno cuando se lleva a cabo con apertura de miras y sin restricciones mentales. A veces tenemos la impresión de que, en nuestras Administraciones Públicas, lo que precisamente falta es el diálogo, capacidad de conectar unos con otros, voluntad de contrastar opiniones y apreciaciones sobre los muchos problemas que los funcionarios tenemos pendientes, y que, desde luego, no serán resueltos en la forma adecuada si no se cuenta con los propios afectados y no se solicitan y atienden sus juicios y valoraciones sobre los mismos.

Yo no busco, en consecuencia, el asentimiento pleno a mis propuestas y enfoques acerca de la motivación. Ni los unos ni las otras aspiran a ser dogmas definitivos. Líbreme Dios de ello. Al contrario, pretenden tan solo ser afirmaciones provisionales, conclusiones revestidas de incertidumbre, aproximaciones a la realidad hechas desde mi experiencia personal como un funcionario más que, de alguna manera, ausculta la Función Pública y la Administración en busca de unos resultados que, luego, expone a los demás para que los confirmen o los rechacen, los asuman o los abandonen; siempre en el terreno del diálogo noble y constructivo al que, por desgracia, no somos demasiado proclives los españoles.

Antes de terminar estas palabras introductorias, que me parecían imprescindibles para dejar las cosas en su

sitio, reitero una vez más la importancia creciente en España de la motivación funcional; reitero que todos nos encontramos ante un terreno en barbecho sin roturar, en el que se echan en falta estadísticas, datos o encuestas que nos ayuden a caminar con firmeza y sin incurrir en divagaciones que nos separen del camino, o es que ¿acaso a todos los que estamos aquí nos han preguntado alguna vez si estamos satisfechos con el trabajo que hacemos en la Administración?; y reitero, finalmente, que esta intervención es cosecha exclusiva de quien os habla, tras bucear en mi trayectoria profesional, indagar entre los compañeros que conoce y rendir culto a la lectura en torno a ese mundo tan contradictorio, tan paradójico, tan desconocido por qué no decirlo, que es el funcionario español. O es que, por poner un ejemplo tan solo, ¿acaso no es contradictorio en este país que la gente se queje de que tal o cual servicio público funciona mal y luego proteste de que se suban los sueldos a los funcionarios que deben atender ese servicio para que obtengan unas condiciones profesionales y laborales dignas y decorosas?

Hechas estas incursiones previas, podemos ya entrar más en materia como vulgarmente se dice; y acercarnos a lo que va a ser el núcleo y la esencia de mi intervención ante vosotros y que, a efectos sistemáticos, voy a dividir en cuatro grandes apartados.

**Primero.** Delimitación del problema, o sea, comprobación de si existe como tal en nuestra Función Pública actual; y una vez decidido que, realmente existe, pretender de alguna forma determinar su alcance y amplitud. En otras palabras más transparentes para entendernos vosotros y yo: ¿está motivado el funcionario español en las presentes circunstancias, no siempre claras, de nuestra actualidad social, política, cultural y económica?. Si no lo está, ¿cuál es el grado de su desmotivación, y la intensidad de la misma?

**Segundo.** Acotado el problema, el siguiente paso que hemos de dar es el de investigar sobre las causas y raíces de la desmotivación del funcionario español. La empresa no es fácil, puesto que, como dicen los psicólogos, tanto en la motivación como en la desmotivación in-

fluyen factores muy diversos que, de ninguna manera, podemos sintetizar en uno solo con carácter de exclusivo. Cuando un trabajador se encuentra desmotivado en su fábrica y no rinde lo suficiente, seguro que hay más de un elemento que influye en su conducta; y le induce a un comportamiento por debajo de los niveles previstos de eficacia y productividad. Lo mismo debemos pensar que sucede con el funcionario. Por eso, hay que contemplar con precauciones y cautelas todos los intentos que se hacen para reducir a uno solo el factor causante de la desmotivación funcional, sea la falta de carrera administrativa o la insuficiencia de las retribuciones o la carencia de cauces participativos. Los simplismos, en estas cuestiones tan complejas, por naturaleza no sirven y hemos de mirarlos siempre con mucho recelo.

**Tercero.** Si ya sabemos que hay un problema candente, serio, como el de la desmotivación funcional y hemos tratado de identificar sus causas u orígenes, el tercer paso que no proponemos dar es el de descubrir las manifestaciones más típicas y representativas de dicha motivación. Porque nadie discutirá algo tan primario como el que si la falta de motivación está a la orden del día en la Administración española, habrá consecuentemente ejemplos, señales, síntomas más o menos alarmantes del fenómeno que analizamos; y que a todos nos importa conocer para, en la medida de lo posible, arbitrar remedios y soluciones.

**Cuarto.** Finalmente, como acabamos de esbozar, el último tramo de nuestra exposición habrá de dedicarse a reflexionar acerca de las soluciones que deben tomarse por quien corresponda, a fin de evitar que la desmotivación, como una enfermedad secreta pero implacable que se extiende por doquier, acabe por destruir las mejores cualidades de nuestro funcionariado y mine ininterrumpidamente su moral de trabajo.

Este es, pues, el marco de mi intervención que, con la benevolencia de todos los aquí presentes, voy a tener a la vista en el tiempo que duren mis palabras, y que creo que, al menos, ha servido para tener anticipadamente una visión sintética de mi exposición y de sus grandes líneas maestras.



## 1. Delimitación del problema

El aspecto primero a examinar es el referente a la comprobación de la motivación, o más bien falta de motivación, del funcionario español para el ejercicio de sus tareas profesionales cara a los ciudadanos y la sociedad en la que vive y trabaja.

Muchas preguntas podemos hacernos a la hora de iniciar el desarrollo de este punto primero: ¿Está suficientemente motivado el funcionario español?, ¿se siente satisfecho en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades?, ¿está correctamente estimulado en lo económico, lo profesional, lo laboral, como para esperar un comportamiento adecuado a su formación y preparación?, ¿se le dota de alicientes y atractivos para que mejore en su rendimiento?. Estas y otras interrogantes son las que tenemos que hacernos de alta voz para, luego, contestarlas desde posiciones reales y que no contribuyan a enmascarar la realidad de los hechos, por muy crudos y chocantes que éstos nos puedan resultar.

Yo me permito adelantar mi opinión personal sobre esta cuestión y que no sé si compartiréis todos conmigo, y que es la siguiente. En general, el funcionario español está desmotivado en el diario cumplimiento de su actividad profesional y en el desempeño de sus responsabilidades públicas. La afirmación, como es lógico, se hace con las salvedades propias de toda generalización que abarca a un colectivo tan heterogéneo como el del funcionariado en el que se incluyen personas e individuos de muy diferente talante humano y profesional y en el que hay gentes que custodias presos en las cárceles, maestros que reparten docencia en las escuelas de nuestros pueblos, médicos que atienden a los enfermos en los hospitales, inspectores que controlan el cumplimiento de las leyes fiscales, administrativos que despachan oficios tras los mostradores, ingenieros que diseñan autovías que no autopistas por el momento, etc. Y es que he querido referenciar expresamente estos ejemplos de dedicación al servicio público para desmontar la idea muy asentada en los ciudadanos de este país de que tan solo somos funcionarios los que trabajamos en los Ministerios, en las oficinas y en los despachos, como si el catedrático, el médico, el cartero, el juez, el militar, el diplomático, el

### ■ Delimitación del problema

- Diagnóstico inicial.
- La desmotivación como realidad:
  - argumentos personales:
  - argumentos oficiales:
- Documento "Reflexiones sobre la modernización de la Administración".
  - Documento "Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública".
    - otros argumentos.
  - referencia al éxodo funcional al sector privado.

archivero, etc. no fueran también funcionarios públicos. A buen seguro que si no perdiéramos de vista toda esta concepción amplia y enriquecedora del funcionario, no se dirían las tonterías que, a veces, se oyen en nuestros ambientes sobre el número de funcionarios, sobre su razón de ser, sobre la "improductividad" de su trabajo, etc.

Podemos decir entonces, tras estas matizaciones, que el funcionario español es un servidor público que no se encuentra a gusto con su trabajo, que está incómodo en la oficina y no siempre por razones materiales y de instalación, que hace gala de una moral quebradiza y débil, que no rinde al tope de sus posibilidades humanas y profesionales y que, en expresión vulgar pero muy gráfica, tiende a cubrir el expediente para salir del paso y evitar-se males mayores.

Yo no sé si este diagnóstico que acabo de hacer aparece como excesivamente pesimista y negativo. Puede que lo sea para algunos. Si lo he hecho ha sido porque, mirando a la realidad que tenemos a nuestro alrededor, no queda más remedio que dar fe de la misma en los términos acabados de expresar. Luego, que cada uno piense lo que quiera. Repito que debemos admitir todas las excepciones que se quieran pero precisamente estas excepciones son las que más nos llaman la atención y las que más nos ejemplarizan, porque se dan en unos ambientes y tienen lugar en unos ámbitos en los que brilla por su ausencia el espíritu de superación y el buen hacer profesional.

Para sostener la tesis de la desmotivación del funcionario español, me he apoyado en dos clases de argumentaciones de diferente calidad y origen. La primera de ellas es puramente personal y la segunda procede de fuentes oficiales que, por lo tanto, no son sospechosas ni invitan a la descalificación injustificada y precoz.

Personalmente, uno vive a diario una experiencia que, con toda seguridad, también vosotros habéis tenido en el cotidiano roce con los jefes, compañeros, amigos y subordinados. Dicha experiencia consiste en algo tan sencillo y tan simple como la de preguntar a alguno de ellos qué tal le van las cosas en la Administración. Las respuestas, dentro de su posible variedad, tienen todas un denominador común: el descontento y la insatisfacción



del funcionario cuando se le pregunta por su vida administrativa. "Mal", "vamos tirando", "a ver si los tiempos cambian", "ya vendrán tiempos mejores", "es cuestión de aguantar y esperar", tales son algunas de las respuestas ya acuñadas con las que el funcionario suele contestar a otro cuando dialogan acerca de su presente y futuro profesional. Es impresionante el desánimo, la desmoralización, el pesimismo y la frustración que todas estas respuestas rezuman en las conversaciones entre unos funcionarios y otros, y que, dígase lo que se diga, transparentan y reflejan un estado de ánimo que se encuentra bajo mínimos y que está, por desgracia, ampliamente difundido en nuestra Administración.

Para matizar cuanto acabo de decir, es cierto que el español es un ser que se queja demasiado y que protesta abundantemente, como es también cierto que el funcionario tal vez acrecienta estos defectos y se regodea de alguna manera al comentarlos. Pero ello no creo que anule mis convicciones antes expuestas acerca de la sensación de disgusto que el funcionario español tiene de su permanencia en la Administración; y que se manifiesta, también de un modo impresionante, en los deseos crecientes de los funcionarios que, a medida que se acercan a la edad de su jubilación, más prisa tienen en romper sus vínculos de servicio activo con la Administración. Es como si quisieran "liberarse" de un mundo que les ha sido hostil, donde no han llegado a realizarse plenamente y en el que han sufrido toda suerte de injusticias, frustraciones, marginaciones y sinsabores.

La segunda argumentación que traigo aquí a colación, para unirla a la que acabo de explicar de carácter más personal y humano, es la de tres documentos que han tenido cierta resonancia no solo en el seno de la propia Administración sino incluso en la sociedad española a través de su difusión y comentario en los medios de comunicación social.

Por fortuna, en los últimos tiempos la Administración española viene haciendo algunos intentos para conocer sus verdaderos problemas y proponer consecuentemente soluciones a los mismos. La llamada "reforma administrativa" sigue pendiente entre nosotros y parece que ahora el Gobierno y el partido socialista tratan de recuperar el tiempo perdido. Como ha escrito Miguel Bel-



trán, generalizado el llamado Estado del bienestar en los países desarrollados, "las Administraciones Públicas adquieren unas características que hacen más problemática su reforma, la cual es, por otra parte, perentoria a causa de los problemas originados por la crisis económica de los primeros años sesenta y, posteriormente, por las transformaciones económicas y sociales de toda índole que tienen lugar en las sociedades avanzadas"<sup>1</sup>. Es decir, siendo necesaria la "reforma administrativa" en España, la dificultad para llevarla a cabo es cada vez mayor, como se demuestra que, en este campo, los españoles no hayamos progresado demasiado.

Hay, en este sentido, dos documentos interesantes entre otras muchas publicaciones lanzadas al mercado últimamente desde las esferas oficiales, y que pienso que conoceréis al menos de referencia. El primero de ellos se denomina "Reflexiones para la modernización de la Administración"<sup>2</sup>, y el segundo "Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública"<sup>3</sup>. Ambos documentos nos son útiles para el análisis y exploración del tema que nos ocupa, por considerar que la política de desarrollo de recursos humanos (D.R.H.) o de gestión de recursos humanos (G.R.H.), que es la terminología consagrada hoy para reemplazar a la tradicional de "administración de personal", tienen que tener muy en cuenta cuanto se relaciona con la motivación, la incentivación, el estímulo de los funcionarios.

En el primero de los documentos oficiales citados, más conocido sin duda que el segundo, hay algunas afirmaciones que conviene retener. Así, por ejemplo, se dice algo que tiene valor de cosa juzgada en nuestra Administración: "La constatación inicial de la que se parte es que, en la Administración, actualmente no hay una eficiente gestión de sus recursos humanos". Y se añaden estas palabras que son tan certeras como sugerentes a nuestros efectos: "Esto implica: para los ciudadanos unos efectos negativos en el funcionamiento de los servicios públicos, para la Administración el desconocimiento de sus necesidades precisas de personal y la inadecuada utilización del mismo, y para el personal dosis elevadas de desmotivación ante la falta de expectativas claras y conocidas sobre su futuro profesional".

<sup>1</sup> BELTRAN VILLALBA, Miguel: "Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones Públicas", Universidad Autónoma de Madrid, Instituto Universitario de Sociología de nuevas tecnologías, Documento de trabajo nº 7, febrero 1990, pág. 2.

<sup>2</sup> "Reflexiones para la modernización de la Administración", Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, 140 pp.

<sup>3</sup> "Informe Delphi. La modernización de los procedimientos de actualización en la Administración Pública", Ministerio para las Administraciones Públicas, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, Madrid, 1990, 257 pp.

Por tanto, la carencia de una auténtica política de recursos humanos conduce, dice el documento, a “dosis elevadas de desmotivación”, que es tanto como decir que conduce al despilfarro y desaprovechamiento de los recursos humanos de que dispone tan generosamente nuestra Administración. Y, por su parte, Joan Prats afirma que si nos fijamos en la realidad “es bastante más pobre de lo que la lectura ingenua de los textos legales haría suponer”, ya que, “en la práctica, ninguna Administración Pública tiene elaborada una verdad política de personal”, porque “el Gobierno no elabora, ni el Parlamento discute la política de personal”. En definitiva, dice este experto catalán, lo único que existe “son decisiones políticas –normas, presupuestos, acuerdos, actos administrativos, etc.–, que no suelen responder a una política previamente elaborada”<sup>4</sup>.

Ante esta situación, ¿qué puede hacer el funcionario?. Poco cosa, como no sea resignarse, soportar los hechos y sentirse plenamente impotente para superarlos en sentido positivo. Lo que suele hacer en estas circunstancias es refugiarse sobre sí mismo, despegarse cada vez más de la institución a la que sirve y desengancharse de ella a través del conformismo, la rutina y la indiferencia. Todas estas actitudes, por desgracia muy frecuentes en los empleados públicos, tiene ciertamente un denominador común que es, a la vez, podríamos decir causa y efecto de las mismas: la desmotivación. Porque quien no está debidamente motivado en cualquier orden de la vida social, tiende a reducir sus potencialidades creadoras y a segregarse poco a poco del grupo con el que no se siente identificado, disminuyendo su grado de integración con los demás miembros y colaboradores del mismo.

Pienso que hay muchas actitudes de esta naturaleza en nuestra Función Pública. Como no se diseña una política auténtica de recursos humanos, como las medidas se adoptan sin coherencia ni visión de conjunto, como las situaciones personales se resuelven sobre la marcha y como vamos siempre a remolque de los hechos, el resultado no puede ser más desesperanzador para todos y las consecuencias bien a la vista están.

El documento primero, que vengo comentando con los anteriores incisos, al referirse más adelante a las relaciones entre la Administración y el mercado exterior

<sup>4</sup> PRATS I CATALA, Joan: “Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas”, “Documentación Administrativa”, nº 210-211, mayo-septiembre 1987, p. 123.



de trabajo, señala que hay dos factores importantes para "la retención y motivación del personal" como son, de una parte, eso de lo que tanto se habla pero que nunca se acaba de consolidar en concreciones prácticas que es la carrera administrativa; y, de otra, el régimen de las retribuciones en el sector público, de gran transcendencia real ya que no nos movemos, en contra de lo que algunos quisieran, en un mundo celeste, sino en una sociedad y una economía en las que la compensación económica por el trabajo realizado tiene una significación de todo tipo que sería absurdo desconocer. "Ser algo hoy -ha escrito el sociólogo Amando de Miguel- significa ganar dinero en un puesto de trabajo que otros muchos anhelan"<sup>5</sup>.

Tanto la carrera administrativa como las retribuciones miran, de alguna manera, hacia fuera ya que si ambos instrumentos de la política de recursos humanos no son eficaces, corremos el riesgo de que muchos funcionarios "huyan" de la Administración y sean absorbidos por la empresa privada, como explicaré más adelante. Exodo que está sobre el tapete de nuestra Función Pública, muchos de cuyos mejores talentos han sido seleccionados por las instituciones públicas y dentro de ellas han sido adiestrados y capacitados; y, sin embargo, merced a razones muy diversas y entre las cuales ciertamente se sitúan la carencia de una carrera administrativa bien diseñada y un régimen retributivo que no admiten comparación con el del sector privado, un buen día deciden solicitar la excedencia para buscar nuevos horizontes profesionales.

El segundo documento oficial que me interesa recordar, o "Estudio Delphi", contiene las opiniones de una serie de expertos sobre el tema de la modernización de los procedimientos de actuación en el sector público. De este modo tenemos ante nosotros las posturas de los propios gestores públicos como paso previo al diseño de una estrategia de cambio o reforma en la Administración española, en este caso, de quienes ocupan Direcciones Generales, Subdirecciones Generales y puestos asimilados.

Los datos obtenidos, a través de las preguntas formuladas al colectivo citado compuesto por 313 informadores seleccionados al efecto, revelan con relación al mo-

<sup>5</sup> DE MIGUEL, Amando: "Los españoles", Ediciones Temas de hoy, Madrid 1990, p. 209.



delo administrativo y funcional actual unos aspectos positivos y otros aspectos negativos.

Precisamente respecto a los aspectos negativos “destaca bastante por encima de los demás” la existencia de “una falta de motivación generalizada del personal, que vuelve a centrar la problemática en la cuestión de los Recursos Humanos”.

Por debajo de este aspecto negativo, para efectos de simple comparación, se sitúan otros como son la “primacía del control de legalidad sobre consecución de resultados”, “insuficiencia y mala distribución de medios materiales y humanos”, “entorpecimiento innecesario de la gestión por existencia de controles múltiples” y “dilución de la responsabilidad de los gestores”.

Esta exposición jerarquizada, de mayor a menor, de los aspectos negativos del modelo de Administración y Función Pública que tenemos revela la importancia de la desmotivación funcional que, para algunos, se eleva sorprendentemente al primer plano de la preocupación de los gestores públicos. Señal inequívoca de que estamos ante un problema de envergadura importante, con ramificaciones múltiples y que dadas sus características, precisa tratamientos adecuados a su gravedad.

El informe, después de proponer preguntas sobre el modelo general, incide directamente en el ámbito de los recursos humanos y su actual modelo de gestión. A la hora de determinar los tres problemas básicos de ésta, aparece de nuevo “la falta de motivación” que figura en primer lugar en valor ponderado, por delante de otros problemas básicos como son “el sistema retributivo”, “el sistema de provisión de puestos de trabajo”, “la insuficiencia de mecanismos incentivos” que tiene mucho que ver también con la desmotivación y, finalmente, “la deficiente programación de necesidades de recursos humanos”.

Por último, la necesidad de incentivación vuelve a surgir en otras respuestas de los cuestionarios, demostrando que “la insuficiencia de mecanismos incentivos es sentida como una necesidad crítica”. Y así se dice que, por ejemplo, es insuficiente el nivel de competencias de los centros directivos en materia de incentivación económica y de promoción profesional; al ha-

blarse de las estrategias para mejorar la productividad, se indica, como factor primero, el de "la utilización adecuada de instrumentos de motivación"; y, sobre los factores de atracción para la función pública, por muchos de los encuestados se solicita el "diseño claro de una carrera administrativa".

Parece evidente que el diagnóstico expuesto coincide con nuestras apreciaciones personales, mías y posiblemente vuestras, en apuntar a la motivación como el gran tema de nuestra Función Pública en el delicado momento que hoy vivimos los que pertenecemos a ella. Y digo delicado porque, ante las reformas que se avecinan, la motivación habrá de estar muy presente en la mente de todos si no queremos que se acumule un fracaso más a los ya precedentes en la materia. Porque nadie que conozca medianamente nuestras oficinas públicas y se interese por el funcionamiento de las instituciones y organizaciones oficiales, podrá sensatamente discrepar del juicio emitido por los Directores y Subdirectores Generales y que, brevemente he querido sintetizar consciente de que tanto unos como otros han acertado plenamente en la diana. Juicio que hizo escribir a un diario nacional de gran tirada, comentado el Informe Delphi, que "la desmoralización cunde entre los funcionarios del Estado"<sup>6</sup>, utilizando una palabra, desmoralización, que es bastante significativa y aleccionadora al respecto.

Tampoco faltó, cuando se publicó el Informe comentado, quien enfocó los resultados de éste desde una perspectiva original y discutible: la de que, una vez más, se volvía a echar la culpa a los funcionarios de los males y defectos de la Administración. El autor del artículo, un conocido funcionario adscrito a uno de los grandes sindicatos implantados en la Función Pública, afirmaba, entre otras cosas, que "en una empresa privada una situación de este tipo significaría el inmediato despido de los jefes de personal y una revisión total de la política de recursos humanos". Sin embargo, añadía, en el Estado no sucede así porque nuestros políticos gestores "ni dimiten ni aceptan la posibilidad de que sean ellos los equivocados"; y es que, a juicio de este funcionario, "lo fácil es echar la culpa de los males de la economía a los demás, sin que nosotros en ningún caso nos sintamos responsables"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> DIARIO "ABC", 3 junio 1990.

<sup>7</sup> SANCHEZ FRANCES, Antonio R.: "La desmotivación de los funcionarios", Revista "Actualidad Económica", nº 153, 5 noviembre 1990.

Para finalizar con este primer aspecto, cito otro documento o trabajo elaborado por Carlos Baez Evertsz, titulado "El paso de funcionarios al sector privado"<sup>8</sup>, presentado en el Encuentro Franco-Español organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública en España, y celebrado en Alcalá de Henares en diciembre de 1990 bajo el título "La Función Pública en la Europa Comunitaria".

Aunque me referiré en más de una ocasión a este trabajo, ahora quiero recoger algunas citas sobre las causas del éxodo al sector privado por parte de los funcionarios de Cuerpos o Escalas superiores. En contra de lo que pudiera pensarse no es la motivación económica la primera de las causas del fenómeno, sino la tercera, porque "la causa principal que se expone –leo textualmente– es la falta de motivación, la curiosidad y el espíritu de aventura o razones personales y familiares". Y en cuanto a los obstáculos o disfunciones en la Administración que empujan hacia el sector privado, además del acortamiento excesivo de la carrera administrativa, la disminución de competencias atribuidas a ciertos Cuerpos, el menor status profesional de los funcionarios en relación con el sector privado y la carencia de una política de desarrollo profesional, se menciona expresamente "la falta de reconocimiento expreso de la labor realizada y de estímulos". Y al hilo de estas consideraciones, uno de los entrevistados dice lo siguiente: "En la Administración Pública no hay reconocimiento de la tarea realizada, no se estimula, no se elogia el trabajo, si bien los correctivos también son menores". "Todo esto –concluye– frustra bastante". Mejor descripción de la realidad es difícil conseguirla.

## 2. Causas y raíces del problema

Desarrollado ya el primer apartado, que ha permitido centrar el problema y dimensionarlo adecuadamente, vamos a continuación a adentrarnos en el segundo que me parece de sumo interés, si conseguimos aislar conceptualmente las causas que provocan la desmotivación funcional. Como se acaba de leer, tiene por objeto des-

<sup>8</sup> BAEZ EVERTSZ, Carlos: "El paso de funcionarios al sector privado", 56 pp.



cubrir las causas y raíces del fenómeno de la desmotivación en el funcionario público. También aquí cabe formularse muchas preguntas que giran, como no podía ser menos, en torno al mismo asunto: ¿por qué está desmotivado el funcionario español?, ¿por qué no encuentra en su vida profesional estímulos suficientes y adecuados que le impulsen a un rendimiento mayor y una identificación creciente con la organización a la que pertenece?, ¿por qué se siente frustrado en la consecución de sus metas humanas y profesionales?, ¿por qué se ocasiona con tanta frecuencia un desnivel entre las expectativas funcionariales y las metas conseguidas?, ¿por qué hay un clima generalizado de frustración entre los servidores públicos a la hora de valorar su grado de disponibilidad en las unidades donde están destinados?.

Responder a esta cadena de preguntas requiere tener la mente muy despejada, alejando de nosotros los nubarrones de la demagogia, de la palabrería y de la artificiosidad. Y lo podemos hacer de una doble forma. La primera consiste en ampararnos en los escritos de los muchos autores que, como Weber, Sauvy, Mouzelis, Palombara, Croizer y otros han hecho aportaciones esenciales al estudio de la burocracia desde planteamientos diversos. Y la segunda consiste en huir de divagaciones teóricas y abstractas, más o menos aceptadas, para orientar nuestro análisis en la realidad funcionarial española, extrayendo de ella los datos y consecuencias que mejor ayuden a nuestro objetivo.

De esta doble vía rechazamos la primera porque no es este el momento de traer hasta aquí las discusiones sociológicas y políticas, científicamente hablando, de los autores más representativos que han profundizado en el fenómeno burocrático destacando, entre otras muchas de sus notas, esa de que, en el laberinto burocrático el funcionario encuentra motivos más que suficientes para desmotivarse. Valga por todos a efectos puramente representativos, estas palabras de Ludwid Von Mises, representante de la escuela neoliberal austríaca y por tanto, enemigo de la burocracia: "Los empleos del Estado no ofrecen oportunidad para desplegar las dotes y los talentos personales. La regimentación significa la condena de la iniciativa. El joven no se hace ilusiones respecto a su futuro. Sabe lo que le espera. Obtendrá un empleo

#### ■ Causas y raíces del problema

■ Doble vía:

- la burocracia vista por los autores.
- análisis de la realidad española.
- La motivación como resultado de factores varios.
- La desmotivación del funcionario español.
  - Causas:
    - La politización.
- La desvalorización del rendimiento.
- La opacidad de los resultados.
  - La inhibición institucional.
  - El utopismo administrativo.
  - El autoritarismo desfasado.
- El fracaso de la carrera administrativa.
- El desajuste retributivo.

en una de las innumerables oficinas, y no será más que una pieza de una enorme máquina cuyo trabajo es más o menos mecánico. La rutina de una técnica burocrática mutilará su mente y atará sus manos. Gozará de seguridad. Pero esta seguridad será análoga a la que disfruta el preso dentro de los muros de la cárcel. Nunca tendrá libertad para tomar decisiones y configurar su propio destino. Será para siempre un hombre del que se preocupan los demás. Nunca será un hombre auténtico que cuenta con su propio esfuerzo. Se estremece a la vista de los enormes edificios de oficinas en que se enterrará"<sup>9</sup>. Desde luego, vista la burocracia desde esta óptica negativa y demoledora, no cabe hablar en ella de eso que nosotros venimos llamando "motivación".

Aceptando la segunda vía de las antes citadas, vamos a procurar identificar los factores generadores y causantes de la desmotivación funcional en nuestro país, partiendo de una premisa que parece fundamental: la motivación, o su inversa la desmotivación, no es originada por un solo factor sino que es resultado de la convergencia de muy diferentes factores y de muy diversa naturaleza, como ya apunté antes.

En este sentido podemos trazar algunas afirmaciones básicas y elementales como las siguientes:

a) Los motivos del comportamiento laboral o profesional no son fáciles de identificar y aislar en cada individuo, ya que no se observan directamente sino que los inferimos al ver actuar y reaccionar a los demás.

b) Es raro que dichos motivos actúen aislada y solitariamente, no se dan solos, sino que actúan conjuntamente.

c) Cada sujeto humano reacciona a los motivos que se le ofrecen de manera distinta.

d) Por último, diremos que hay motivos que dejan de actuar cuando nos acercamos a los objetivos propuestos y los conseguimos; y por el contrario, hay otros que en esa situación se acrecientan y desarrollan.

En mi opinión, y sin pretender establecer una jerarquía entre todas ellas, las causas de la desmotivación de los funcionarios españoles se pueden explicitar en las siguientes:

<sup>9</sup> VON MISES, Ludwig: "Burocracia", Unión Editorial Nacional, Madrid, 1974, p. 126.



## 1. *La politización*

En un sistema de relaciones laborales y profesionales en el que al menos teóricamente, deberían predominar siempre criterios de objetividad y neutralidad a la hora de tomar decisiones relativas al personal, si dichos criterios se arrinconan y sustituyen por otros ideológicos y partidistas, es claro que los que salgan perjudicados se sentirán necesariamente frustrados y desmotivados para seguir trabajando y sirviendo al Estado y los ciudadanos.

La Administración española es, sin lugar a dudas, una Administración demasiado politizada en todos sus niveles. Que lo sea en los estratos o niveles más altos de la cadena administrativa (los puestos de trabajo con nivel de complemento de destino de nivel 30), puede ser discutible e iba a decir hasta tolerable, porque nos situamos en las fronteras no siempre nítidas en las que termina lo técnico y empieza lo político, finaliza lo administrativo y aparece lo ideológico. Pero que lo sea en sus niveles medios e inferiores, se nos antoja peligroso para el funcionamiento correcto de la organización.

Los ejemplos sobre estos extremos se amontonan por doquier. Si un nombramiento, un traslado, una gratificación, una sanción, una mejora de cualquier género se hacen no en base a razones objetivas, sino personalistas, partidistas, clientelares, subjetivas, estamos sembrando la abundante semilla de la desmotivación funcional porque, favoreciendo a un determinado funcionario injustamente, estamos perjudicando a otros muchos que no se resignan a ser maltratados o marginados.

Uno lleva ya muchos años metido en esto de la Administración y ha visto cosas nada gratificantes para elevar la moral de los funcionarios, y sí para destruirla y aniquilarla por la vía más rápida y expeditiva. En España, curiosamente, el político trata de demostrar su poder, su grado de influencia, su capacidad de mando no resolviendo los graves problemas de los ciudadanos, sino pensando la mejor estrategia para colocar al pariente de turno, al militante que ha hecho méritos para "ascender" entre comillas, al compañero de partido o grupo. Las secuelas que deja este comportamiento son nefastas para



todos, excepto obviamente para los que salen beneficiados, catapultados o promocionados por el sendero injusto del nepotismo más o menos disimulado.

La grave desprofesionalización que caracteriza a nuestra Función Pública, con sus múltiples ramificaciones todas ellas negativas, encuentra su justificación más rotunda en la politización que se encarga implacablemente de desmotivar a los buenos funcionarios, de desanimarlos cada vez más y de hacerles ver la inutilidad de sus esfuerzos por mejorar y perfeccionarse. Lo han escrito con certeras palabras Gutiérrez Reñón y Alejandro Nieto: "El desplazamiento de la divisoria entre la zona política y profesional de la Administración tiene efectos importantes. Desanima a los mejores profesionales que ven frustradas sus expectativas de carrera cuando están en la plenitud de su capacidad y, en no pocos casos, es una incitación a que los más preparados abandonen la Administración. Y contribuye a que los jóvenes más brillantes tiendan a descartar el servicio público como opción preferente en beneficio de otras alternativas de dedicación profesional que les ofrecen mejores perspectivas de carrera"<sup>10</sup>.

## 2. La desvalorización del rendimiento

En nuestra Administración, durante años y años, ha sido un verdadero cáncer burocrático por decirlo de alguna manera el que no sirviera para nada, o para muy poco, el mayor o menor rendimiento del funcionario.

Nuestro sistema burocrático tenía la extraña virtud de tratar de igualar a todos los funcionarios por el mismo rasero, sin intentar establecer criterios diferenciales en el rendimiento, la productividad o la eficacia. Era un fenómeno habitual entre nosotros que ahora, con la vigencia de la Ley de Medidas, se ha intentado suprimir o al menos aminorar con la puesta en práctica de los polémicos complementos específico y de productividad.

Hace años, en el anterior sistema retributivo existía un concepto que hoy nos sorprende pero que, durante algún tiempo, se aplicó con el extraño nombre de "incentivo de Cuerpo", que fue creado sin tener base legal alguna y solo en virtud de las presiones de los grandes

<sup>10</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro y GUTIERREZ REÑÓN, Alberto: "La Administración Pública" en "España a debate" (I. La política), Editor José Vidal Beneyto, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, p. 148.

Cuerpos que eran los más beneficiados, como no podía ser menos, con su implantación. Si lo traigo aquí a colación es porque resulta “totalmente irracional e injusto establecer un incentivo de productividad para todos los miembros de un Cuerpo, pues a nadie se le oculta la gran diversidad de rendimientos existentes entre los diferentes funcionarios”. Estas últimas palabras las tomo del libro, que hace años escribimos Juan Junquera y el que le habla, sobre las retribuciones <sup>11</sup>.

Si recuperamos momentaneamente del pasado este sorprendente complemento es para subrayar la irracionalidad del mismo; y porque me parece el paradigma de una tendencia arraigada entre nosotros, de que, en la Función Pública, todos deben ser medidos igual y todos deben ser tratados igual prescindiendo de la actividad personalizada de cada funcionario.

No hace falta decir que los principales defensores del igualitarismo a ultranza, entre nosotros, son siempre los funcionarios mediocres, los menos laboriosos, los menos implicados en las tareas que les han sido atribuidas por ley o por designio de sus jefes. Son ellos los que se encargan de difundir la idea de que el rendimiento de la Administración no se puede valorar, de que no debe ser computado porque resulta imposible hacerlo, de que de alguna manera la primacía está en la condición adquirida de funcionario en la que, en su opinión, no deben introducirse diferencias o comparaciones porque lo que prima, por encima de todo, es el hecho determinante de “ser” funcionario público y no el de “trabajar” más o menos, el de ser “eficaz” en mayor o menor grado.

En la actualidad, las corrientes que buscan potenciar al máximo la gestión o el desarrollo de los recursos humanos van por derroteros muy diferentes a los que se acaban de exponer. Hoy el rendimiento del funcionario es un dato capital para las organizaciones; y, por tanto, se buscan los medios y los mecanismos adecuados para medirlo y valorarlo adecuadamente. Van quedando atrás, por fortuna para todos, los tiempos en los que en nuestro país se afirmaba a rajatabla que el trabajo administrativo no se puede medir ni se puede controlar. Precisamente cuando se convive en una determinada unidad administrativa si hay algo sencillo es saber con certeza quién trabaja y quien está cruzado de brazos. El proble-

<sup>11</sup> JUNQUERA GONZALEZ, Juan y GONZALEZ-HABBA, Vicente M<sup>a</sup>: “Las retribuciones de los funcionarios públicos”, Asociación Nacional de Administración Pública, Madrid, 1991, p. 148.

ma pues, en mi opinión, no reside en la imposibilidad de evaluar el rendimiento del empleado público, sino más bien en la dificultad de arbitrar instancias u órganos que gocen de la independencia suficiente y de la autonomía decisoria precisa para premiar a unos y sancionar a otros. Esta es la cuestión que hay que resolver entre nosotros, evitando a toda costa que primen la politización, el favoritismo de los sindicatos, la subjetividad inevitable del jefe o superior jerárquico, etc.

### **3. *La opacidad de los resultados***

Uno de los grandes misterios de la Administración española es el de saber, por parte de los funcionarios, cuál es el resultado final de su trabajo; misterio que está, por desgracia, muy extendido y que, en determinadas unidades, alcanza cotas realmente reveladoras.

Se podría hablar de un doble nivel a este respecto. En primer lugar tendríamos que responder a la pregunta, genérica y abstracta, que se hacen muchos funcionarios, acerca de si su trabajo globalmente considerado sirve efectivamente para algo, porque si la respuesta que ellos mismos se dan a la vista de lo que hacen es negativa, entonces no debe extrañarnos que estén definitivamente desmotivados. Y en segundo lugar, tendríamos que responder a la pregunta, ya más concreta y a ras de tierra, que también se hacen muchos funcionarios sobre si su tarea de cada día es buena o mala, del agrado o desagrado del jefe, si responde a las expectativas despertadas por el funcionario, si verdaderamente cumple los objetivos que le hayan sido marcados por la organización, etc.

Por lo general, el funcionario español trabaja desmotivadamente porque los resultados últimos de su actividad profesional permanecen opacos y ocultos. Trabaja cuando lo hace como llevado por una especie de "imperativo moral" que le dice que "tiene" que trabajar y que "tiene" que ir a la oficina cada mañana, pero no porque esté interiormente convencido de que su trabajo es útil, de que le va a servir de punto de apoyo para ascender, de que va a encontrarse con la satisfacción de que sus superiores apreciarán en su justa medida su espíritu de superación y su afán de hacer bien las cosas. Nada de



esto suele suceder. Mas bien cabría afirmar que el funcionario español carece de justificaciones profundas para desempeñar su tarea, ya que, en definitiva, normalmente le es ajeno el destino final de cuanto hace, dice o escribe.

Tal vez entre nosotros hemos abusado, en ocasiones, de apelar a justificaciones trascendentes y elevadas como el amor al trabajo, el servicio a la colectividad, la satisfacción del interés público. Y, sin embargo, se nos han olvidado otras justificaciones quizás menos bellas pero más pragmáticas y operativas. Sin estas últimas, por mucho que ensalcemos la misión funcionarial, será difícil por no decir imposible motivar al funcionario que en todos momentos está carente de incitaciones reales, concretas, tangibles, que le induzcan a un trabajo bien hecho, satisfactorio y plenamente responsable.

La mentalidad del jefe español, en el ámbito de la Administración, viene todavía a complicar más las cosas. Este jefe, normalmente, reprime más que anima, se distancia del subordinado más que busca acercarse a su problemática personal, habla más que escucha, manda más que dirige u orienta. Todos, pienso, hemos sido alguna vez víctimas de las actitudes del jefe que, ante todo y sobre todo, intenta realizar su personalidad ante los subordinados a costa de crear en ellos la sensación de que son inútiles e ineptos. Es el típico jefe, por no decir jefecillo, que es incapaz de ofrecer y brindar una palabra de estímulo, que cree resaltar su autoridad cuando desvaloriza lo que hacen los demás, que no encaja serenamente las discrepancias o juicios contrarios a su manera de ver los problemas. Este prototipo de jefe, bastante extendido en la Administración española por razones diversas, es una de las mejores contribuciones a la desmotivación y desmoralización funcionarial, porque ahoga, en su misma raíz, cuanto suene a estímulo, impulso y aliciente para sus colaboradores y subordinados.

En nuestra Administración falta algo tan importante como la comunicación. El mejor jefe, se piensa equivocadamente, es el que se mantiene distante, el que no da explicación, el que se presenta hermético y altivo ante los demás. Gran error. El mejor jefe es el dado al diálogo, a la aceptación de los méritos y valores de los demás, al reconocimiento de los buenos resultados por parte

de sus subordinados, al aprovechamiento de las condiciones de éstos. Lo dice Peter Drucker con estas palabras: “Un verdadero jefe exigente –y todos los forjadores de hombres lo son– comienza por aclarar que es lo que cada individuo puede ejecutar bien... y luego obliga a cada uno a hacer lo suyo”<sup>12</sup>.

#### 4. *La inhibición institucional*

El funcionario, por lo general, se siente poco implicado con los fines y objetivos de la organización a la que pertenece. No se integra en ella; o si lo hace, lo lleva a cabo de manera superficial, imperfecta e insuficiente.

Si de alguna manera se pudiera medir la implicación del funcionario con su Ministerio, su Consejería, su Ayuntamiento, a buen seguro que las conclusiones serían desalentadoras para todos. Porque se echa en falta esa necesaria penetración entre el empleado público y su institución; y sin la cual es muy difícil, o casi imposible, lograr una motivación razonable y satisfactoria.

Así como hay un cierto grado de identificación entre el socio de un equipo de fútbol y la sociedad deportiva a que pertenece, así como hay lazos más o menos estrechos entre el trabajador y la empresa a la que pertenece, así como hay vinculaciones muy profundas entre el hijo y la familia de la que depende, es difícil decir que entre el funcionario y la Administración se den estos niveles de identificación. El funcionario mira a la Administración como un gran complejo sin alma, ajeno a sus preocupaciones y que se interesa apenas o nada por sus problemas. Son como dos mundos tangenciales, que están muy próximos, pero que se ignoran mutuamente. Por un lado camina la Administración con su ritmo anónimo y rutinario; por otro camina el funcionario que se siente apenas una pequeña pieza de ese gran engranaje que es la burocracia, que es el funcionariado. No es de extrañar, por tanto, que entre los dos se abra un abismo de lejanía, de indiferencia y de desconocimiento.

Para el funcionario, la Administración es algo que marcha por sí mismo, que mensualmente le paga a través de una nómina, que le garantiza un empleo vitalicio hasta la edad de jubilación. En estas condiciones, es proble-

<sup>12</sup> DRUCKER, Peter F.: “El ejecutivo eficaz”, Edhasa, Barcelona, 1989, p. 85.

mático conseguir que el funcionario conecte con la Administración, viva sus avatares y se implique en sus objetivos y proyectos.

Para mí este es uno de los grandes temas de la motivación funcional. Siempre me ha llamado la atención la gran inhibición del funcionario español con respecto a la organización a la que está adscrito y a la que debe servir con lealtad y esfuerzo. Y dicha inhibición se da no solo respecto a la Administración en su globalidad, sino respecto a la unidad concreta (sea Sección, Servicio, Subdirección General, etc.) donde estamos destinados, lo cual es más grave todavía. El funcionario se siente como despegado, ausente, ajeno a su situación; y no acaba nunca de sumergirse conscientemente en su ámbito administrativo, en el que parece encontrarse como forzado y a presión.

Es curioso, pero cierto, que son pocos los funcionarios que se sienten a gusto en la Administración y son también pocos los que logran realizarse personal y profesionalmente en ella. A veces tenemos la impresión de que el funcionario y la Administración se contemplan como dos enemigos que se toleran, pero que no se entienden; esa es la causa de que el funcionario español esté en permanente actitud de enfrentamiento más o menos solapado con su respectiva Administración reivindicando algo, solicitando algo, protestando por algo. Por eso, digo siempre que la mejor imagen del funcionario público es la del individuo que, en una mano, tiene los instrumentos de trabajo; y en la otra los instrumentos de defensa contra la Administración. Basta pensar el tiempo que el funcionario español dedica a reivindicaciones, recursos, peticiones, reclamaciones, para cerciorarse de cuanto acabo de decir.

Confieso que no soy capaz de ir más allá en esta exposición, pero me conformo con llamar la atención sobre la alarmante inhibición institucional de nuestros funcionarios. Poco o nada se hace para paliarla o corregirla. A lo mejor resulta que es un problema sin solución, producto inexorable e inevitable de las relaciones Administración - funcionarios. No lo sé con certeza. En cualquier caso, quiero dejar constancia de dos artículos de la Ley de Funcionarios de 1964 que, como tantos otros, han quedado en papel mojado, por aquello de que España es



un país de grandes leyes, pero también de amargas realidades, precisamente porque somos un pueblo incumplidor de las normas que nos damos y pocas veces respetamos. Dice el artículo 64º: "Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad correspondiente, y en especial de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben". ¿Cuántos jefes cumplen este mandato, por lo demás de puro sentido común?. ¿No sucede, por el contrario, que los funcionarios cuando llegan por primera vez a la unidad donde han sido destinados no reciben ningún tipo de explicación acerca de los extremos que cita el artículo?. ¿No es esto una fuente inicial e inmediata de desmotivación para el nuevo funcionario?. Y el artículo siguiente, el 65º, establece que "los jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y se informarán de sus aptitudes profesionales con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia". ¿Cumplen nuestros jefes este mandato?. ¿No sería favorable para la implicación del funcionario el que su jefe hiciera lo que este precepto, tan olvidado, le manda?. ¿Tanto el artículo anterior como este no serían un buen medio de luchar contra la desmotivación funcional?

### ***5. El utopismo administrativo***

El funcionario que, ilusionadamente, entra al servicio de la Administración tras haber superado las clásicas oposiciones, viene inicialmente cargado de buenos propósitos y excelentes proyectos para la ejecución de su trabajo.

Por todas partes, hasta en la misma Constitución, ha leído eso de que la Administración está llamada a la realización del bien común y a la consecución de los ideales colectivos; y eso de que la Función Pública es un conjunto de personas con vocación de servicio a la colectividad; y eso de que los funcionarios integran un contingente de servidores de la comunidad y realizadores de las promesas y tareas gubernamentales.

Teóricamente, toda esta serie de premisas cargadas de un idealismo administrativo, tal vez exagerado, suenan muy bien. Pero en la práctica todo cambia y las cosas ya no se ven con idéntica óptica. ¿O es que el Auxiliar que se pega horas y horas a la máquina de escribir siente en su interior la gloria inmarcesible de ser funcionario?. ¿O es que el policía que tiene que intervenir en un tumulto callejero, y hasta soportar insultos y agresiones, está actuando arrastrado por el honor de defender la paz social?. ¿O es que el directivo que tiene que negociar duramente las condiciones de trabajo de sus subordinados se convierte en heraldo de la justicia social y se cree portavoz de la solidaridad y la comprensión?.

Evidentemente las respuestas tienen que ser negativas. Hay un gran abismo entre lo ideal y lo real en la Administración, lo que me parece que no sucede en el campo de la empresa privada en la que las metas se presentan menos elevadas, pero más realistas, menos vagas y más concretas. Si hiciéramos caso a toda la soflama de calificativos meritorios y de alabanzas incesantes que lanzan los políticos sobre la razón de ser de los funcionarios, parecería que éstos son los seres privilegiados y selectos de la nación, pero una cosa es lo que se predica y otra muy distinta lo que sucede en la realidad.

Y todavía más. No es ya solo que el funcionario descubra que hay un abismo insalvable entre los tópicos burocráticos que lo bendicen y ensalzan, y la dura situación en que está inmerso; y en la que, como no podía ser menos, se difuminan y apagan tales tópicos y excelencias. Es que acontece además que, en nuestra sociedad, el funcionario está mal visto por amplias capas sociales, está considerado como un ser improductivo, como un ciudadano que vive a costa del erario público y como un "trabajador" que goza del envidiable don de no poder ser despedido por su patrono o jefe. Y lamentablemente pasa, también, que en este país los dardos y las acusaciones contra los funcionarios proceden no solo de los ciudadanos que tienen legítimo derecho a quejarse cuando los servicios públicos no funcionen, sino de la clase política que, como ya he apuntado más arriba, salva sus responsabilidades cargando la culpa sobre los funcionarios convertidos, en definitiva, en el gran chivo expiatorio de los males y desdichas de este sufrido país que es España.



Quienes así se autodefienden, salpicando previamente a los demás, no se quieren dar cuenta de que si las cosas no marchan como Dios manda y si la máquina estatal chirría en su funcionamiento, no es tanto porque los funcionarios sean una casta de hombres con escasa inclinación hacia el trabajo cuanto porque la organización en la que se inscriben está desfasada, mal conducida y carece de un verdadero liderazgo. La desorganización administrativa que impera en muchas áreas de nuestra Administración es un factor desencadenante de la desmotivación funcional de primera magnitud. Nada más desalentador en las oficinas públicas que el hecho de que el trabajo esté mal repartido, las competencias de unas unidades se interfieran con las de otras, existan atribuciones sin titular porque nadie las quiere para sí, etc. Y este desorden o desconcierto, como le queramos llamar, hay que atribuirlo a los que mandan; y si lo trasladamos a todo el conjunto de la Administración, a los que nos gobiernan.

Es curioso, y como tal debemos dejar constancia de ello, que en este país de una manera cíclica surgen ataques a los funcionarios incluso orquestados desde el poder, y dirigidos a desprestigiarlos ante la sociedad y los ciudadanos. ¿Quién no se acuerda de las cosas tan sorprendentes que se dijeron hace años cuando se implantaron los relojes para controlar el horario de los funcionarios o cuando se apretaron los mecanismos para exigir el régimen de incompatibilidades?. Ahora, de nuevo, cuando por enésima vez se vuelve a hablar de la reforma administrativa, ya hay quienes están preparados para crear el clima oportuno de desprestigio de los empleados públicos, como si esto fuera una condición sine qua non para el éxito de la citada reforma.

Me interesaría todavía tocar, siguiera sea sucintamente, un aspecto contradictorio del mencionado utopismo administrativo y que, por las cosas que se ven o se dicen, va ganando terreno a marchas forzadas. Me estoy refiriendo a la creciente tendencia de nuestra Administración de desplazar a los funcionarios de sus tareas y funciones para encomendárselas, por vía de consultoras, despachos de profesionales, contratos más o menos atípicos, a personas ajenas a la Administración<sup>13</sup>. Creo que es un fenómeno preocupante por varias razones: prime-

<sup>13</sup> GONZALEZ-HABA, Vicente M<sup>a</sup>: "El desplazamiento de las minorías burocráticas", Diario "El País", 29 mayo 1990.



ra, porque aparta a los funcionarios de su quehacer profesional, desmotivándolos gravemente, la mayoría de las veces sin razones objetivas y serias para ello; segundo, porque la Administración abdica fácilmente de sus deberes y obligaciones entre los cuales está, sin duda alguna, el de aprovechar a sus funcionarios y empleados en el ámbito profesional que les corresponde; tercero, porque esta especie de encomienda de tareas, cada vez más frecuente, cuesta dinero que pagan todos los ciudadanos; y cuarto, porque la experiencia demuestra que este tipo de trabajos, muchas veces, es mal ejecutado por sus autores que demuestran un desconocimiento, más o menos sorprendente, acerca de las interioridades y comportamientos de la Administración.

No todos los funcionarios españoles tenemos madera de héroes. Por tanto, a nadie le debe extrañar que la falta de motivación e incentivación se extienda por doquier cuando advierten que una cosa es lo que proclaman las leyes y otra lo que impone la realidad; cuando se ven convertidos en el blanco de las críticas, provenientes incluso de los que están encaramados en el poder; y cuando, por extraños designios, se les comunica que tal informe o tal proyecto o tal texto legal les ha sido sustraído de su ámbito competencial para ser dado a personas o grupos que no son de la Administración.

## ***6. El autoritarismo desfasado***

No pertenece al mundo de los secretos que diga que la Función pública española, desde siempre, ha sido más autoritaria que participativa, más jerárquica que igualitaria, más impositiva que dialogante.

Hoy las tendencias van por otros derroteros y se van consolidando las tendencias participativas en virtud de las cuales el personal debe ser llamado a participar en la gestión de los asuntos y a intervenir en la resolución de las cuestiones que le afecten. Se trata de un fenómeno universal que se advierte en todos los campos de la sociedad, desde la familia hasta la empresa; y que determina el que los individuos, los ciudadanos, los miembros de los grupos, los componentes de las asociaciones, no se resignen a ser meros espectadores, sino que reivindiquen la condición más comprometida de protagonistas y sujetos activos de sus decisiones.

Entre nosotros el principio de la jerarquía ha sido durante mucho tiempo el predominante. La figura del jefe es como el centro alrededor del cual todo gira, porque él es quien manda, quien ordena, quien decide por sí mismo sin contar con sus colaboradores y subordinados. ¿O es que, acaso, a lo largo de nuestra vida administrativa hemos sido consultados muchas veces acerca de los temas en los que trabajamos y en los que nos ocupamos?. El clásico "orden y mando" ha venido siendo la premisa alrededor de la cual se configura la unidad administrativa en la que estamos adscritos; y que impide u obstaculiza un acercamiento, una aproximación, una compenetración, entre los niveles directivos y los demás niveles de ejecución.

Jacques Chevalier y Daniele Loschak han hablado con razón del "debilitamiento de la sujeción jerárquica" en el marco de la Administración, indicando que "la intensidad de la relación de la dependencia jerárquica que pesa sobre los funcionarios, se ve cuestionada por un conjunto de procedimientos que, bajo formas y con un alcance variables, dan a éstos una posibilidad de control sobre el desarrollo de su carrera, sobre sus condiciones de trabajo y empleo"<sup>14</sup>.

El autoritarismo en la Función Pública se ha venido apoyando, básicamente, sobre dos soportes: el recelo y la desconfianza. Quien recela y quien desconfía de alguien, le niega por principio toda posibilidad de participación y trata de alejarlo. No le quiere invitar a que se siente sobre la misma mesa para dialogar, discutir, hablar; prefiere ampararse en los prejuicios tradicionales de la incapacidad del subordinado, de su falta de lealtad, de su oposición a la colaboración, para mantenerlo a distancia y no darle demasiadas alas que le hagan crecerse a la hora de la negociación o el pacto.

Los hechos demuestran que, en la Administración española, han estado cegados los cauces de la participación y del diálogo que, ahora, se pretenden abrir por la vía básicamente sindical y con no demasiados éxitos. Quien se muestra autoritario, renuncia a aceptar el enriquecimiento de ideas e iniciativas venidas de los otros; y se cierra sobre sí mismo, impidiendo que los otros le puedan convencer para mejorar los servicios, las prestaciones, el clima de trabajo, etc. Y si, como sucede con frecuencia entre

<sup>14</sup> CHEVALIER, Jacques y LOSCKAK, Daniele: "Ciencia Administrativa" (tomo II), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 92-93.

nosotros, lo que imperan son el recelo, la desconfianza, la sospecha, la suspicacia, en las relaciones de trabajo, entonces el paso siguiente es el temor o el miedo; porque si dichas relaciones no se sustentan sobre la confianza recíproca, no queda más alternativa que la de fundamentarlas sobre la amenaza, el castigo o la conminación.

El talante autoritario de nuestra Administración se comprueba fácilmente con analizar la manera en que se llevan a cabo los cambios o reformas en el seno de la Función Pública. Por lo general, lo primero que se esgrime es la amenaza de sanción si se incumple el horario, si no se declaran las incompatibilidades, si se retrasan los procedimientos, etc.; con lo que los resultados no suelen ser demasiado brillantes, puesto que el hombre debe movilizarse más por estímulos positivos que negativos. Y lo que acaba sucediendo es que, al fallar estos mecanismos coactivos o represivos, más tarde o más temprano hay que acudir a los mecanismos de convicción para lograr los propósitos deseados. Es decir, el proceso seguido ha resultado equivocado y al final las cosas vuelven a su cauce normal empezándose por donde, desde el principio, se debió de empezar; es decir, por la utilización de resortes de convicción y no de sanción, por la aplicación de medidas estimulativas y no represivas, por la proposición de fórmulas incentivadoras y no correctivas.

Lógicamente, el autoritarismo es enemigo de la motivación. Quien sabe que no va a ser convocado a la participación y a la cooperación, la única salida que tiene es marginarse, abstenerse, apartarse. Lo vemos a diario en las organizaciones públicas. Al saber que todo le va a ser dictado desde arriba, el funcionario renuncia a ser un factor activo y dinámico en su lugar de trabajo; y se escapa por las vías tan usuales del conformismo, la pasividad y la inacción.

### ***7. El fracaso de la carrera administrativa***

Uno de los temas en los que más se insiste en nuestra Función Pública es el de la carrera administrativa, o de la promoción que dice la Ley de Medidas. Todo el mundo habla de la carrera administrativa, pero nadie ha conseguido todavía diseñar un modelo de la misma que sea racional, útil y coherente. De ahí el nombre o rótulo de



este epígrafe, “el fracaso de la carrera administrativa”, aunque hubo algún momento en que, al preparar esta intervención, me incliné por otro título más desmesurado como el de “el mito de la carrera administrativa” para dar a entender que estamos ante algo inaccesible e inalcanzable en la Administración española.

Hay una conciencia generalizada entre los funcionarios de que la carrera administrativa es uno de los datos más decisivos para una motivación intensa e impulsora de toda su vida profesional. El que sabe por anticipado que, si se perfecciona, si actualiza sus conocimientos, si mejora su cualificación técnica, va a ascender y promocionarse, encuentra en ello una fuente permanente de motivación que le impulsa hacia adelante de una manera irreversible.

Lo contrario, es decir, que el funcionario no tenga ante sí un horizonte profesional claro, bien delimitado, objetivamente estructurado, le arrastra a la posición contraria de la desmotivación más absoluta. Y ésta es lamentable la situación de la mayoría de los funcionarios españoles a los que, todavía, el legislador no ha conseguido ofertar un diseño de carrera administrativa estable, atractiva y compensadora en lo profesional y retributivo. Y éste sí que es, en mi opinión, uno de los grandes retos que tenemos los funcionarios que afrontar con urgencia, si de veras queremos vertebrar una Función Pública moderna y eficaz.

No voy a entrar en valoraciones críticas muy detalladas sobre lo que hoy tenemos los funcionarios y que algunos, con un optimismo fuera de lugar, se atreven a denominar “carrera administrativa”, pero sí conviene hacer algunas precisiones para dejar las cosas en su sitio. Una premisa conviene, sin embargo, dejar bien sentada a estos efectos: los funcionarios no tenemos carrera administrativa, aunque sí tengamos algunos elementos aislados e inconexos de la misma como puede ser, por ejemplo, el grado personal.

Entre dichas precisiones, podemos señalar, empezando por el grado personal, que éste ha quedado convertido en una pura retribución económica que, por ser personal, es inherente al funcionario con independencia del puesto que ocupe. Los funcionarios del Grupo A ven am-

putada su carrera en el nivel 30, porque hasta la fecha, pese a innumerables promesas gubernamentales, los cargos de Director General y Subsecretario siguen siendo políticos y no administrativos; lo que a mi juicio es un grave error que está pagando continuamente la Administración Española, a la que se priva de profesionalidad y estabilidad. La carrera se conecta en demasía con los puestos de trabajo, lo que ocasiona disfunciones flagrantes como son, entre otras, que se obliga a los funcionarios a "moverse"; y que si dichos puestos desaparecen en una reorganización, por lo demás cada vez más frecuentes, el diseño inicial de carrera se desmorona. La libre designación y el concurso no se aplican en toda su pureza, sino que se desvirtúan y manipulan con más frecuencia de la deseada. Para muchos la libre designación es igual a arbitrariedad que es tanto como decir que no se selecciona, libremente, al más capacitado, sino que se escoge a otro funcionario que "interesa" por motivos personales, políticos, ideológicos, partidistas, etc. Y, por lo que afecta a los concursos de méritos, si son específicos se están convirtiendo en una "libre designación disfrazada"; y si no lo son, vemos como no siempre son resueltos con objetividad, porque los méritos que figuran han sido "negociados" previamente para favorecer a determinado candidato. No es de extrañar, pues, que los sistemas de provisión de puestos de trabajo como son la libre designación y el concurso estén muy desacreditados, porque se está actuando en muchos casos de manera incorrecta y hasta ilegal: y al decir "en muchos casos" me estoy refiriendo a todos aquellos en los que, al publicarse la convocatoria, solo falta que se ponga la fotografía del preconizado a ocupar el puesto para saber quien es el funcionario afortunado.

También sucede que, en la Administración, se puede empezar la carrera administrativa por los niveles más altos o llegar a éstos en un breve plazo de tiempo, con lo que el funcionario ambicioso pronto se da cuenta que ha llegado al techo de sus aspiraciones; y a partir de ese momento debe luchar por mantenerse a esos niveles o resignarse a descender en la cadena jerárquica, eso si, conservando el grado personal consolidado. Por eso, en el documento ya citado sobre "El paso de los funcionarios al sector privado", entre los problemas de la ca-



rrera administrativa, tal como la concebimos en España, se cita el de que los funcionarios de los Cuerpos Superiores “prácticamente entran en las cimas de la pirámide administrativa, y esto por lógica induce a que pasados pocos años quieran probar “fortuna” en la empresa privada, ya que sus posibilidades de carrera profesional en la Administración se encuentran agotadas”. Para entendernos mejor, es como si el militar recién salido de la Academia al poco tiempo fuera ascendido a Coronel o General en virtud de una trayectoria profesional meteórica y espectacular.

Y también sucede que, cuando los funcionarios de un determinado Cuerpo, finalizan unas pruebas selectivas y van destinados a sus nuevos puestos de trabajo, no todos parten en su carrera administrativa del mismo nivel, lo cual no deja de ser una incongruencia por no decir una aberración. Volviendo al ejemplo castrense, que en esta materia como en tantas otras nos dan buenas lecciones a los civiles, es como si el militar recién salido de la Academia uno fuera como Teniente, otro como Capitán, otro como Comandante, etc., en virtud del puro azar revestido en este caso de las vacantes que existan en los cuarteles. Cuando no todos parten igual en su vida profesional, es evidente que estamos introduciendo un grave factor discriminatorio que va a condicionar para siempre el futuro de los interesados.

Todavía podríamos señalar más defectos en la concepción actual de nuestra carrera administrativa. No vale la pena. Si alguno tiene interés en profundizar en el tema, léase las páginas que el profesor Parada Vázquez dedica a lo que denomina “la promoción profesional, sucedáneo infralaboral de la carrera administrativa”<sup>15</sup>. Allí encontrará ideas enjundiosas sobre este problema irresuelto en la Función Pública española en la que el abuso de la libre designación, la perversión de los concursos, el salto precoz a los destinos más elevados, la influencia desorbitada de los complementos, entre otros factores, han determinado que la carrera administrativa no exista; o si existe, aparezca deformada si la comparamos, por ejemplo, con la carrera militar, la carrera judicial o la carrera diplomática.

Este panorama, desde luego, es el menos propicio para potenciar la motivación de los funcionarios. Si quien

<sup>15</sup> PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: “Derecho Administrativo (Organización y empleo público)”, Editorial Pons, Madrid, 1986, pp. 320-326.



quiere ascender, no puede hacerlo por causas espúreas o ilegítimas, se sentirá defraudado inevitablemente. Si quien quiere ascender, ve que otros con méritos o cualidades inferiores a las suyas son promocionados, se sentirá igualmente decepcionado. Esta es la cuestión.

### 8. *El desajuste retributivo*

Una última causa, entre las enumeradas, es la que toca, como no podía ser menos, el régimen retributivo de los funcionarios públicos. Una parcela polémica, discutida, controvertida en la que no es fácil sentar conclusiones convincentes para todos; pero que, por razones de puro sentido común, tiene una influencia predominante en la motivación o desmotivación de los empleados públicos.

Voy a abordarla desde dos perspectivas distintas, pero complementarias entre sí. La primera es la que mira a la comparación entre las retribuciones de los funcionarios públicos y las de los trabajadores del sector privado. Y la segunda es la que se fija en el análisis de los diferentes conceptos retributivos, que regula la Ley de Medidas en su artículo 23<sup>º</sup>.

Si nos detenemos en el primer aspecto, se trata de conocer si los funcionarios ganan lo suficiente, comparados con los empleados del sector privado. Porque si comprobamos que sus retribuciones son inferiores, entonces no hay duda que hemos descubierto un nuevo factor de desmotivación que añadir a los anteriormente expuestos. Las estadísticas disponibles permiten afirmar que, en los estratos superiores de la Función Pública, se gana menos que en la empresa privada con diferencias variables que, en ocasiones, son importantes. Y, en cuanto a los estratos medios e inferiores, las conclusiones no se pueden adelantar con igual rotundidad puesto que, aunque en general se gana también más en el sector privado, sin embargo no siempre sucede así para puestos de igual naturaleza o contenido. Solo un estudio serio y concienzudo, con datos empíricos actualizados de los cuales yo por el momento no dispongo, nos ayudaría a todos a salir de dudas.

Pasando al segundo aspecto, la controversia se centra por lo que a la motivación o desmotivación se refiere en los complementos de productividad y específico, tal como son definidos en la Ley de Medidas. Ambos, en el plano teórico, juegan un papel importante en la motivación de los funcionarios. Mientras el complemento específico se destina “a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo” atendiendo a las características que la propia Ley enumera taxativamente, el de productividad se presenta más ambiguo y a la vez más ambicioso desde el momento en que pretende retribuir “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”. Su mera descripción lo conecta directa e inmediatamente con la motivación de los funcionarios ya que, según el legislador, ha sido creado para fomentar la laboriosidad y retribuir determinadas actitudes o comportamientos del funcionario<sup>16</sup>.

La descripción hecha de estos dos complementos, tan atacados por unos y por otros, revela que el problema hemos de trasladarlo desde las elucubraciones abstractas a la aplicación concreta y real de ambos. Y aquí las cosas ya no están tan claras, sobre todo por lo que se refiere al complemento de productividad que se presta a mayores desfiguraciones; o incluso se acaba transformando en algo completamente distinto que es lo que sucede cuando, a través del mismo, se retribuye el trabajar por la tarde o con jornada partida.

Nadie con dos dedos de frente se atreverá a discutir el conocido lema de “que gane más, el que más trabaje”. Si esto fuera cierto siempre y en todas partes, el grado de motivación sería máximo para todos. Desgraciadamente, luego en la vida real las actuaciones de los gestores no corresponde a tan saludable principio, porque la fijación de los complementos que, en muchos casos, suponen un porcentaje demasiado elevado respecto al total de la retribución, no se hace atendiendo a parámetros de objetividad, sino a otros criterios menos válidos y admisibles. Y es a partir de ese momento cuando se desatan las críticas, se airean los agravios comparativos y se deja paso a la protesta o la disconformidad.

El funcionario español, en el ámbito retributivo, tiene razones más que suficientes para sentirse maltratado;

<sup>16</sup> GONZALEZ-HABA, Vicente M<sup>º</sup>: “El complemento de productividad”, Revista “Certamen”, n<sup>º</sup> 292, enero 1985, pp. 13-19.

y, por tanto, para desmotivarse todavía más. Desde la actitud del Gobierno que niega, cada año, a los funcionarios una subida igual en porcentaje a la de los trabajadores del sector privado, hasta el reparto que se hace de la productividad en ocasiones, hay toda una gama de situaciones que provocan el descontento del funcionario; y le llevan no a la protesta mediante la huelga, de la que el funcionario es poco partidario, sino a algo que es mucho más peligroso aunque menos espectacular, como es la desgana, el hastío o el puro y simple desinterés.

### 3. Principales manifestaciones

A estas alturas de la exposición, he hablado de la existencia de la desmotivación funcional así como de sus principales causas. Nos corresponde ahora desarrollar, aunque sea de manera rápida, cuáles son a mi juicio las manifestaciones más peculiares de dicha desmotivación. Vamos, pues, a explicarlas desde una óptica muy personal; y, por lo mismo, susceptible de provocar discrepancias o abrir la brecha de la disconformidad o el pleno rechazo.

#### 1. *La Ley del mínimo esfuerzo*

Quien, por las razones que sea, se siente desmotivado y carente de impulsos internos para el trabajo, suele adoptar una postura conocida y, por desgracia, habitual en las oficinas públicas. Es la del mínimo esfuerzo, de tal manera que el funcionario desmotivado se limita a cubrir las apariencias, a no provocar altercados ni llamar la atención, a mantenerse en una posición de reserva o prevención.

A este funcionario no se le puede exigir que incremente sus niveles de eficacia o productividad. Lo hará cuando se le recrimine, pero pasado un tiempo prudencial volverá a incurrir en los mismos vicios y en los mismos defectos, hasta acabar refugiándose de nuevo en su actitud del mínimo esfuerzo.

#### ■ Principales manifestaciones

La desmotivación se manifiesta en:

- La ley del mínimo esfuerzo.
- El imperio de la mediocridad.
- El temor al riesgo.
  - El rechazo de responsabilidad.
- El legalismo a ultranza.
  - El despilfarro de inteligencias.
  - La inversión promocional.
  - El desinterés por la innovación.



## ***2. El imperio de la mediocridad***

Sin duda alguna, un hombre desmotivado es un hombre mediocre; y cuya mediocridad está en razón directa de su grado de desmotivación. En consecuencia, el funcionario desmotivado, desmoralizado, frustrado, es un candidato a convertirse en su puesto de trabajo en un profesional mediocre, oscuro y sin aspiraciones.

Es difícil lanzar afirmaciones generales en esta materia, pero me váis a permitir que diga, sin afán de ofender ni molestar a nadie porque ni lo quiero ni lo pretendo, que la mediocridad es una de las notas más características de nuestra Administración en lo que concierne a sus actividades, sus estudios, sus informes, sus proyectos, sus realizaciones de cualquier género, etc. No es que yo ponga el listón de la exigencia muy alto, es que basta apelar a la experiencia de cada uno para comprobar cuanto vengo diciendo. Así, por ejemplo, es mediocre el informe del funcionario que, cuando le dan una disposición para que la estudie, el noventa por ciento de dicho informe es un resumen y extracto de la disposición; y solo el diez por ciento se dedica a valorar, estudiar y desentrañar su contenido. Como también es mediocre el proyecto del técnico que, en lugar de reflexionar sobre soluciones avanzadas e innovadoras para el problema que tiene ante sí, opta por una solución más conservadora y menos trabajosa para él.

Como decía antes, mediocridad y desmotivación van al unísono. Y si el funcionario desmotivado no cae de lleno en la vulgaridad mayor, que limite con un comportamiento más hostil y negativo, se debe a que sabe muy bien que tiene, al menos, que guardar las apariencias y cubrirse las espaldas. Por eso, no se negará a hacer el informe ni a redactar el proyecto, aparte de que estas actitudes más extremas le conducirían a una sanción, sino que seguirá la senda de hacer lo uno o lo otro sin espíritu de superación alguno.

## ***3. El temor al riesgo***

Solo se arriesga el que tiene motivos bastantes para ello. Pero el que carece de dichos motivos, rechazará toda tentación de riesgo o peligro para él.

La desmotivación, por definición, conduce al conformismo, a la inercia, a la paralización. Una persona desmotivada es más proclive a la seguridad que al riesgo, al que renunciará porque lo considera innecesario; y porque piensa que no le ocasionará más que problemas y situaciones de conflicto. Por ello, a un funcionario desmotivado no se le puede exigir que modifique sus métodos de trabajo o que rectifique sus formas de actuación si, en este cambio, advierte algún tipo de riesgo que le obligue a perder su sensación personal de seguridad en la que, hasta ese momento, ha vivido cómodamente instalado.

Es bastante corriente en nuestra Administración el ver cómo determinados funcionarios, con moral baja de trabajo, en la alternativa entre arriesgarse a hacer o decir algo que rompe los moldes tradicionales y apearse al continuismo más exagerado, optan por esta segunda salida alegando razones muy variadas y diversas. Como no se sienten identificados con su unidad, entienden que su postura lógica es la de no arriesgar nada ni la de esforzarse ya que, en su opinión, dicha unidad no se merece un comportamiento más responsable y audaz.

Claro está que, en este planteamiento, no debemos olvidar la otra cara de la moneda; y que es la de que la Administración, montada sobre procedimientos y formalismos muy consolidados, es reacia a la innovación en los mismos. Sucede entonces que el funcionario que, arrastrado por su afán renovador, quiere arriesgarse con buena intención, va a encontrar la oposición de unos y de otros. Y si, por casualidad, en su noble propósito de cambiar algo aunque sea una menudencia, se equivoca, sufrirá inexorablemente las críticas más duras de sus jefes y compañeros. Por esto, es cierta la afirmación de que, en la Administración española, se penaliza el riesgo, se penaliza al que quiere hacer "algo" distinto y nuevo si se llega a equivocar; pero, por el contrario, y aquí está una de las grandes contradicciones de nuestra burocracia, no se penaliza al que no hace "nada" o "casi nada". Coincidiréis conmigo en esta especie de aforismo: "En la Administración, al que no hace nada, no le pasa nada; pero al que hace algo, le puede pasar de todo".

Este aforismo es el determinante de que el funcionario se arriesgue poco y prefiera guarecerse en la rutina y

la repetición de sus usos, hábitos y prácticas. Y si encima los jefes o superiores son reacios a todo tipo de sugerencias e iniciativas que pretendan cambiar algo o actualizarlo o modernizarlo, la situación de cualquier funcionario inconformista se acaba convirtiendo en insostenible e incómoda para él.

#### ***4. El rechazo de responsabilidades***

Tal como está configurada la burocracia entendida al modo weberiano, es corriente que las responsabilidades se trasladen de los inferiores a los superiores; o que dichas responsabilidades se difuminen y dispersen entre tanta relación jerárquica o entre tanto peldaño administrativo que va de abajo arriba o a la inversa. Este es el origen de ese fenómeno tan habitual entre nosotros en virtud del cual en muchas ocasiones es difícil, por no decir imposible, decidir quien es el culpable o responsable de una decisión o acto administrativo. Averiguarlo supone abrir casi una investigación precisa, sin que por lo general se logren resultados satisfactorios.

Si este escenario, tan poco gratificante, lo trasladamos ahora al caso del funcionario desmotivado, las cosas se complican todavía más puesto que dicho funcionario deseará mantenerse al margen de todo; y tratará, por todos los medios, de evitar la asunción de responsabilidades, procurando que no se le atribuyan o que se diluyan entre todo el colectivo, como se diluye el azúcar en un vaso de agua.

La desmotivación está reñida con el compromiso, la responsabilidad y el empeño en el trabajo. No debe, por tanto, sorprendernos el que, en nuestra Administración, la exigencia de las responsabilidades a los funcionarios de todos los niveles sea una asignatura pendiente; y digo conscientemente "a todos los niveles", no vaya a suceder que, al final, la responsabilidad se concentre exclusivamente en los de abajo.

#### ***5. El legalismo a ultranza***

Estamos asistiendo, en nuestro país, a la sustitución de la cultura administrativa clásica por otra más actual y más en consonancia con las circunstancias y exigen-



cias de nuestra sociedad. No es momento este de entrar en discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la cultura administrativa, de corte tradicional, que defiende por encima de todo la legalidad y se apoya sobre el respeto a las normas; ni sobre los pros y los contras de la cultura llamada a sustituirla, que se cimienta sobre la idea de gestión y de eficacia. Pero si traigo este tema hasta aquí es porque, de alguna forma, guarda relación con la motivación o desmotivación de los funcionarios públicos.

Creo que es fácilmente admisible la afirmación de que un funcionario desmotivado está más cerca de su cultura tradicional, antes citada, que venera por encima de todo a la ley, que de la cultura nueva que busca predominantemente resultados efectivos y concretos. La razón es bien sencilla. El funcionario desmoralizado, y con voluntad escasa de renovarse en sus concepciones y costumbres burocráticas, tiende a ampararse en la cultura legalista y formalista primero porque ha sido siempre la que ha aplicado y segundo porque le resulta más confortable y llevadera. El que se limita a aplicar la ley sin más, prescindiendo de otras consideraciones no jurídicas, tiene que esforzarse menos que el que debe gestionar algo con sentido de eficacia: y tiene que arbitrar soluciones al problema que se le plantea. En este sentido, el papel del gestor es más comprometido que el del mero jurista o del que se conforma con buscar la ley y aplicarla sin más.

Podemos pensar, sin temor a equivocarnos, que detrás de todo funcionario desmotivado se esconde una segunda imagen del mismo que valora en exclusiva la legalidad; y que no tiene en cuenta otras variables, otros condicionantes, otros apremios a la hora de proyectar, planificar o decidir que el culto a la ley y al derecho. Y es lógico que así sea, puesto que, al parapetarse tras el respeto y el cumplimiento de la norma, nadie le podrá reprochar un comportamiento indigno; ni le podrá echar en cara una actitud disconforme con los valores imperantes en la Administración. El legalismo exagerado, el ritualismo puntilloso, el formalismo desmesurado son los mejores aliados de la desmotivación funcional; y esta es la razón de que los veamos siempre juntos a través de una alianza tan cierta como justificada.

## 6. El despilfarro de inteligencias

Uno de los temas preocupantes en la Administración española es el del aprovechamiento de las cualidades de los funcionarios, con arreglo a su especial cualificación o capacitación. Sería un trabajo difícil, pero de extraordinaria utilidad, el investigar en qué grado y hasta qué medida los funcionarios son aprovechados en cuanto a los talentos personales de que cada uno de ellos está dotado. No hay datos disponibles, pero todos abrigamos la sospecha de que, en la Administración, muchos funcionarios no son aprovechados suficientemente ni son destinados a los puestos de trabajo en los que mejor encajen sus condiciones o aptitudes.

Las causas de este estado de cosas son muy diversas. Puede haber exceso de funcionarios en una unidad a causa de una distribución errónea del personal, con lo que al haber muchos funcionarios y poco trabajo que realizar aquéllos están infrautilizados. Puede darse una clara discordancia entre el contenido del puesto de trabajo y las aptitudes del funcionario que lo desempeña, con lo cual éste se encuentra inserto en un puesto que no se corresponde con aquélla y que le impide desarrollar al máximo sus potencialidades creadoras. Puede suceder que el funcionario, por razones múltiples, algunas de ellas no siempre limpias, sea simplemente arrinconado, desplazado o marginado hasta formar una especie de "bolsa maldita" en la que la Administración mete a todos aquellos que estime no válidos para el trabajo y a los que directa o indirectamente segrega del colectivo. Y pueden darse otros muchos supuestos en virtud de los cuales el rendimiento esperado del funcionario no se produzca o sea menor del previsto, originando un despilfarro intelectual sencillamente alarmante para todos.

Si el funcionario normal, con motivación suficiente, muchas veces no rinde en la medida de lo necesario por las causas antes esbozadas, ¿qué decir del funcionario que está desmotivado y que carece de la más elemental ilusión por su trabajo?. Igual que el trabajador desmotivado no produce el número de tornillos o de piezas que se le atribuyen, o los produce de manera imperfecta o insatisfactoria para su empresa, el funcionario desmotivado adolece de idénticos defectos e incurre en idénti-

cos fallos. ¿O es que el funcionario desmotivado puede la Administración aprovecharlo adecuadamente?. ¿Acaso dicho funcionario está en condiciones de rendir como debe?. En principio, todo funcionario desmotivado está desaprovechado por la Administración; y aunque en apariencia dé la impresión de no ser así, en la realidad sabemos que su rendimiento es muy inferior al deseado; y que, en su persona, la Administración está provocando un despilfarro de mayor o menor amplitud.

### *7. La inversión promocional*

Con estas palabras quiero identificar el fenómeno, cada vez más frecuente en nuestra Administración, por el cual el funcionario renuncia voluntariamente al ascenso a mejorar puestos de trabajo; e incluso decide descender de niveles altos a otros inferiores en los que situarse más confortablemente.

Esta inversión de valores, por la cual un funcionario rechaza el ascenso o incluso solicita expresamente el descenso en su "carrera administrativa" entre comillas, contraviniendo la lógica del status funcional, encierra connotaciones claramente negativas de las que, por supuesto, no está ausente la idea de la desmotivación. El funcionario motivado pretende aprovechar las oportunidades que se le brindan para promocionarse y mejorar profesional y económicamente. No sucede lo mismo con el funcionario desmotivado, el cual no cuenta con alicientes ni estímulos para ascender ya que piensa que "eso no vale la pena" y que "está bien donde está". Si buceamos un poco en sus intenciones y ahondamos en su personalidad, es lo más probable que la desmotivación que le aprisiona sea la que actúe de elemento paralizante y de freno para su posterior promoción o ascenso.

Comprendo y estoy de acuerdo en que, en ciertos casos, se dan circunstancias y hechos que pueden justificar el que un determinado funcionario congele por sí mismo, y en virtud de una decisión personal responsable, su carrera profesional. Pero yo me estoy refiriendo a otros muchos casos que se dan en la Administración, y en los que si se observa con atención acabamos descubriendo que un componente esencial de esta inversión promocional es precisamente la desmotivación; o, dicho



en otras palabras, la creencia de que no hay motivos válidos que nos induzcan a cambiar de destino porque los riesgos serán mayores que los beneficios y porque debemos apreciar más la estabilidad en el puesto que la movilidad hacia otro distinto.

Respecto a esto que acabo de decir, cabe formularse una pregunta interesante: ¿está más motivado el funcionario que no se cambia de puesto de trabajo porque le gusta el desempeño del mismo, que el que considera conveniente ejercer el principio de la movilidad trasladándose a otro para vivir nuevas e inéditas experiencias?. O expresado quizás de modo más exacto: ¿la motivación del buen funcionario le induce a la permanencia en el puesto de trabajo o al cambio hacia otro diferente?. La respuesta no es sencilla, pero si hubiera que inclinarse por una u otra alternativa, me parece que la segunda sería la más correcta; es decir, que la motivación funcional incita más al cambio que a la estabilidad.

#### 4. Soluciones que se proponen

Una vez que hemos analizado el problema de la desmotivación de los funcionario, llega el momento de establecer las soluciones que se pueden formular sino para resolverlo en su totalidad, misión harto difícil, al menos para paliarlo y reducirlo a límites razonales y admisibles.

A nadie se le oculta que formular soluciones radicales para un tema tan complejo, y con tantas ramificaciones, requiere situarse ante el mismo con una visión panorámica que permita contemplarlo de manera totalizadora. Lo que al respecto se dice a continuación es tan solo el enunciado de propuestas que deberán ser luego discutidas, analizadas, mejoradas y contrastadas por otras personas distintas a la que ahora os habla. Tan solo se pretende, pues, dar unas pinceladas más o menos válidas y que deberán servir para la confección final del cuadro, al igual que el artista primero traza unos rasgos insinuantes en el lienzo y luego, poco a poco, los va completando hasta culminar la obra final.

- Soluciones que se proponen
- Revisión a fondo del sistema retributivo.
- Diseño de la carrera administrativa.
- Implantación de cauces participativos.
- Atención a los objetivos más que a los valores.
  - Atribución de responsabilidades concretas.
- Remodelación de las estructuras administrativas.

## 1. *Revisión a fondo del sistema retributivo*

Posiblemente habrá unanimidad en que la motivación de nuestros funcionarios parte, entre otras reformas, de una actualización del sistema retributivo que incida, sobre todo, en las llamadas retribuciones complementarias. Y con ello no quiero decir, como a veces se afirma equivocadamente, que solucionado este aspecto, todo lo demás vendrá dado por añadidura. No es así, porque aunque paguemos a los funcionarios espléndidamente si no les damos otros alicientes que desborden lo meramente económico o material, no parece que vayamos a adelantar mucho en esto de la motivación.

En el trabajo ya comentado sobre el paso de funcionarios al sector privado se aprecia lo que se acaba de decir. Según el autor del mismo, los entrevistados “expresaron que la motivación principal no fue exclusivamente económica, aunque la misma tampoco fue desdeñable<sup>17</sup>. Jugando con las palabras, podemos afirmar que todo funcionario mal pagado está desmotivado; pero no todo funcionario bien pagado está, por ello, automáticamente motivado. La experiencia de los que nos rodean, y la propia de cada uno, creo que avalan lo que acabo de señalar.

De las retribuciones básicas, poco voy a decir como no sea el plantear la cuestión de cuál debe ser su proporción respecto a las complementarias en la nómina mensual del funcionario. En principio, cabe sostener, siquiera sea de modo muy genérico, que es contrario a la buena motivación del funcionario el que sus retribuciones complementarias representen un porcentaje exagerado en relación con las básicas, por cuanto generan en el mismo sentimientos de inseguridad e inestabilidad que perjudican su buena disposición para el trabajo. Y, a modo de paréntesis, diré, creo que con asentimiento común de todos los aquí presentes, que es un pretexto permanente y justo de desmotivación el que los funcionarios cobremos las pagas extraordinarias referidas únicamente a las retribuciones básicas; tal situación habría que rectificarla con urgencia para apartar una causa, bien cierta, de desmotivación de los funcionarios públicos de este país.

<sup>17</sup> BAEZ EVERTSZ, Carlos, op. cit., p. 47.

Sobre las retribuciones complementarias, la atención hay que centrarla en los complementos específicos y

de productividad, si bien el de destino no debe quedar al margen de las presentes consideraciones. Los dos primeramente citados presentan serias deficiencias tal como se aplican al menos en la Administración del Estado. ¿O es que acaso es aceptable que la productividad se determine sin más en razón a que se haga jornada partida?. ¿O es que acaso determinados complementos específicos no deben ser objeto de duras críticas, por la forma y manera en que se han determinado en las relaciones de puestos de trabajo?. Y si volvemos al complemento de destino, antes citado de pasada, ¿la actual escala de los famosos treinta niveles es la más conveniente, debe estrecharse según unos o ampliarse según otros?.

Resumiendo lo expuesto, a mi juicio la revisión del sistema retributivo pasa por los siguientes objetivos:

- Las retribuciones básicas deben representar un porcentaje importante en la retribución final del funcionario, habiéndose de incluir también en ellas la categoría personal del funcionario.

- Es una reivindicación inaplazable que las pagas extraordinarias comprendan la totalidad de las retribuciones, básicas y complementarias. La Ley de Medidas habla de su "importe mínimo", lo que supone que el legislador dejó la puerta abierta para superar dicho importe y acercarlo al "importe máximo" que sea igual a todas las retribuciones mensuales del funcionario, que sean de carácter periódico.

- La productividad debiera ser objeto de una revisión a fondo, porque su aplicación actual es plenamente insatisfactoria y desvirtúa claramente el espíritu y la letra de la normativa aplicable.

- Los gestores debieran de gozar de mayor autonomía a la hora de decidir determinadas retribuciones complementarias, aunque su decisión habría de estar acompañada de otros mecanismos participativos que eviten que dicha decisión sea aislada y solitaria, sin ningún contraste procedente de otras instancias.

- El complemento específico es discutible como tal, y desde luego no todos estaríamos dispuestos a defenderlo como un concepto retributivo individualizado y autónomo. Por ello, podría estudiarse su fusión con otro concepto, ya que, en la actualidad, sabemos que su apli-



cación se ha desvirtuado muchas veces, desde su fijación no siempre justificada objetivamente (casualmente, por ejemplo, los específicos más elevados los tiene el Ministerio de Economía y Hacienda) hasta su implantación para “todos” los puestos de trabajo, siendo así que la Ley de Medidas lo refiere a “algunos puestos de trabajo”.

## 2. *Diseño de la carrera administrativa*

Este apartado me parece capital para el mejoramiento de la Administración y para la motivación de sus empleados. A mi juicio, estamos ante una reivindicación permanente, y todavía no atendida, de los funcionarios españoles. Y digo permanente porque, pese a que se habla mucho de ella, llevamos años oyendo la misma canción pero la triste realidad es que los funcionarios no tenemos perfilada una carrera administrativa; palabra que a algunos les parece fantasmal y extraña, y a otros no les gusta simplemente y prefieren sustituirla por otra procedente del ámbito laboral como es la “promoción profesional”, de que nos habla la Ley de Medidas.

Yo creo que la terminología es lo de menos, si bien, respetando las opiniones de los que sostienen lo contrario, no veo por qué existe cierta hostilidad a reconocer la expresión “carrera administrativa” que es un rótulo acuñado; y que, hace ya muchos años, el profesor Alvarez Rico y yo definimos de la forma siguiente: carrera administrativa es el “derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo”<sup>18</sup>.

En el momento presente, los funcionarios no tenemos conformada una verdadera carrera administrativa que nos sirva para ascender, para promocionar, para mejorar en lo económico y en lo profesional. El grado personal se ha convertido lamentablemente en un puro concepto retributivo, un funcionario recién salido de la Escuela o recién superada una oposición puede situarse en la cima administrativa, la irracionalidad que supone que el funcionario sube y baje como si se tratara, perdón por la expresión, de un artista circense, la excesiva vin-

<sup>18</sup> GONZALEZ-HABA GUI-SADO, Vicente M<sup>a</sup> y ALVAREZ RICO, Manuel: “La carrera administrativa”, Revista “Documentación Administrativa”, n<sup>o</sup> 164, marzo-abril 1975, p. 114.

culación entre la promoción prevista y la organización a la que se sirve lo que sujeta a dicha promoción a los continuos bandazos propios de toda organización, no hay un “derecho” propiamente al ascenso, etc.

El panorama es poco luminoso en esta materia. Y, sin embargo, los funcionarios piden con razón que, para todos (y no solo para ciertos Cuerpos o grupos privilegiados), exista una carrera administrativa despejada, exigente pero atractiva, con alternativas diversas para que los más preparados vayan más deprisa y para que los menos preparados vayan más despacio. Nada es más deprimente en la Administración española que ver legiones de funcionarios aprisionados en sus puestos de trabajo de por vida, con el pobre y único aliciente de incrementar su cuenta particular de trienios; y para los que las expectativas de ascenso o mejora son nulas o mínimas.

Resulta complicado, en esta intervención mía, describir un modelo acabado de carrera administrativa. Sin embargo, al menos que quede constancia de esta necesidad apremiante de nuestra Función Pública fundamentada sobre estos puntos:

- La carrera administrativa debe llegar hasta los puestos de Subsecretario y Director General.

- Debe potenciarse al máximo la llamada “promoción interna”, para aprovechar las capacidades de funcionarios que desean promocionarse desde Grupos inferiores a otros superiores; y sin que la oposición deba ser el único cauce para alcanzar dicho propósito.

- Es preciso articular, de manera consecuente y meditada, el acceso a los Cuerpos, la categoría personal y el nivel de los puestos de trabajo.

- La correlación entre carrera administrativa y sistema retributivo debe aceptarse como premisa fundamental del esquema a diseñar e implantar.

- La duración de la carrera administrativa debe ser determinada en función de la vida o actividad media del funcionario en el seno de las organizaciones públicas u oficiales. Es contraproducente que la carrera administrativa se agote y consuma en apenas unos cuantos años, a partir de los cuales el funcionario ya carece de estímulos porque, tempranamente, ha tocado techo.

■ Los criterios imperantes deben ser profesionales y no políticos o partidistas para decidir el avance del funcionario en su progresión ascendente.

### ***3. Implantación de cauces participativos***

Sin participación no es posible la motivación. La Administración española deberá ser, en el futuro, más abierta y participativa con sus funcionarios. Se trata de arbitrar cauces y medios que contribuyan a que aquéllos sean escuchados y oídos en las decisiones que les afecten directamente. A todos los niveles, en las grandes y pequeñas unidades, debiera crearse alguna vía que sirviera para enlazar a jefes y subordinados en la tarea común de proponer metas, aclarar horizontes, discutir iniciativas, etc.

Desde luego, la actual estructura de Negociados, Secciones, Servicios, Subdirecciones Generales, etc., en las que el titular de las mismas se limita, por lo general, a “repartir” el trabajo de cada día, en lugar de “compartir” el mismo con sus colaboradores, subordinados y demás personas a sus órdenes, no es la más incitativa a la motivación de los funcionarios. En mi opinión, jerarquía no está reñida con participación. Lo que sucede es que tenemos un sentido demasiado estricto de la jerarquía, que nos arrastra a identificarla con personalismo, con imposición, con autoritarismo. No debiera ser así. Las características de la actividad administrativa y burocrática, en cuanto es monótona, repetitiva, rutinaria, requiere que, en su previsión y realización, se produzcan factores participativos y solidarios que, de alguna forma, la liberen de dichas connotaciones peyorativas. Y esta especie de “liberación”, por llamarla de alguna manera, solo se logrará cuando el funcionario participe activamente y se sienta implicado en lo que hace, sabiendo por qué lo hace y para qué lo hace.

### ***4. Atención a los objetivos más que a los valores***

Quien no tiene cada mañana, tras cumplir el rito de fichar en el control horario, claramente fijados los objetivos de su trabajo, está muy cerca de ser una víctima más de la desmotivación y la frustración. Por eso, en este apar-



tado, digo que se debiera atender más a los objetivos de cada unidad, a su cumplimiento por todos los afectados. No es que yo ataque a los valores e ideales funcionariales; lo que ataco es a esa especie de idealismo manipulador que algunos utilizan para decirle al funcionario que “su labor es importante”, que “está al servicio de la sociedad”, que “su tarea es imprescindible”, etc.; y luego esos mismos no son capaces de decirle en qué consiste “realmente” su trabajo, ni de señalarle unos objetivos mínimos a conseguir en el marco más general de la unidad en que cada funcionario se integra.

Tan desmotivador es eso de “trabajar por trabajar”, sin finalidades concretas y convincentes, como eso de “trabajar al amparo de tópicos muy bellos, pero irrealizables o imposibles”. El funcionario se motiva cuando sabe primero en qué consiste su trabajo; y segundo para qué sirve. Si no sucede así, como pasa tantas veces en la Administración, cuando el trabajo está mal repartido, se solapan unos trabajos con otros, o se trabaja puramente porque sí más como una imposición que como una responsabilidad, entonces el funcionario se desmotiva lentamente; y acaba convertido en un ser que, mecánicamente, hace lo que le mandan, pero que carece de todo tipo de estímulos y atractivos.

### ***5. Atribución de responsabilidades concretas***

La Administración es, por lo general, el lugar más propicio para que las responsabilidades se evaporen; y nadie quiera asumirlas en determinados momentos y circunstancias.

Quien no es responsable de lo que hace, o dicho de otra manera, a quien no se le piden responsabilidades, grandes o pequeñas, por lo que hace, le es indiferente que su trabajo conduzca a buenos o malos resultados. Y, dando un paso más en la argumentación, quien es indiferente ante su trabajo de cada mañana, no tiene ante sí motivación suficiente; y, más tarde o más temprano, renunciará a ser exigente consigo mismo y claudicará ante toda exigencia de rigor y perfección en su actividad o quehacer profesional.

Uno de los verbos más conjugados por el funcionario español es el de “cumplir”, pero acompañado de otro

verbo que condiciona negativamente a aquél, como es el de “limitarse a”. Entonces tenemos que ese comportamiento tan funcional de “limitarse a cumplir” no es más que la expresión hacia el exterior de una actitud interna conformista, cicatera, desilusionada.

En el mundo anónimo y perdido que es, muchas veces, la Administración, abundan los que “se limitan a cumplir” y los que “no quieren saber nada”. Ambos tipos tienen como propósito firme el de no asumir responsabilidades concretas por sus actos y comportamientos; y ello les coloca en la posición tranquila, pero egoísta, de desmarcarse de todo, que es una de las pruebas más rotundas de que han perdido toda motivación seria en su trabajo y de que están ya en la rampa decadente de la frustración, la desmoralización y de abdicación de todo tipo de compromisos.

Para motivar hay que individualizar; y más en el terreno, siempre resbaladizo, de las responsabilidades. Si cada funcionario tiene adjudicada una parcela de trabajo, debe ser responsable de la misma para lo malo, pero también para lo bueno. Y digo esto porque, muy frecuentemente entre nosotros confundimos la responsabilidad con la culpabilidad de los demás, cuando la responsabilidad abarca también y con no menos énfasis el reconocimiento, la gratitud, el premio. Responsabilidad es sanción, si llega el caso; pero también es galardón y recompensa.

Sobre este extremo, resulta llamativo el que, en nuestra Administración, se sancione tan infrecuentemente a los funcionarios; como también sorprende que tan infrecuentemente se les reconozcan sus méritos y su buen hacer. Ambas posiciones, por extremas, son criticables y, en mi opinión, no son más que el síntoma externo y tangible del ambiente peculiar en que se encuentra inmerso el funcionario; y en el que éste no encuentra razones verdaderas que le impulsen al esfuerzo, ya que sabe que ni va a ser sancionado ni tampoco alabado.

## **6. Remodelación de las estructuras administrativas**

Cuando uno contempla con ojo crítico cómo están configuradas muchas de nuestras estructuras adminis-

trativas, no debería sorprenderle que los funcionarios alojados en ellas estén desmotivados. Efectivos mal repartidos, cargas de trabajo absolutamente distintas para unos funcionarios y para otros, unidades orgánicas pésimamente configuradas, solapamiento de funciones, órganos artificialmente creados para beneficiar a tal o cual persona en concreto, etc., son manifestaciones, entre otras muchas que se podrían añadir, de la desorganización administrativa. Y no hay duda que la desorganización administrativa, acabada de esbozar, conduce inexcusable a la desmotivación del funcionario que unas veces no sabe cuáles son sus funciones, otras desconoce su línea jerárquica ascendente/descendente, otras descubre que sus funciones las está realizando paralelamente otro compañero en el despacho de al lado, etc.

Las conexiones entre estructura administrativa y política de recursos humanos son indiscutibles. En consecuencia, si se trata de favorecer la motivación de los funcionarios, un capítulo importante a tener a la vista es el de las remodelaciones estructurales, por lo demás cada vez más frecuente si pensamos que la adaptación a los cambios, en el futuro, cada vez será más necesaria. En este reto, las relaciones de puestos de trabajo son un elemento decisivo de clarificación y ordenación cuando sean confeccionadas desde posiciones de objetividad y realismo.


No hay más que observar la Administración española para cerciorarse de que, en efecto, el desorden orgánico que se detecta en muchas de sus áreas o sectores o unidades es un dato altamente influyente en la baja moral de los funcionarios. Porque si a un funcionario, ya de por sí escasamente motivado desde otras perspectivas, encima le inscriben en una unidad destartada, estamos poniendo todos los elementos precisos para que no trabaje o trabaje poco y mal.

## 5. Los cuatro infinitos

Para terminar esta meditación en alta voz acerca de la motivación en la Administración española, solo me resta, en primer término, declarar que el contenido de mi



intervención tan solo ha pretendido concienciar a todos de la magnitud del problema; y de atisbar, más que de proponer con sello definitivo, algunas fórmulas de solución que otros, más avezados que yo, habrán de cristalizar en soluciones explícitas, operativas e inmediatas.

Y, en segundo término, para terminar me parecen oportunas las cuatro palabras con las que la actual Directora General de la Función Pública resumía la actual política de recursos humanos en el sector público: “En este tema, nos hemos planteado los cuatro grandes mandamientos de todos los que trabajamos en este sector –atraer, remunerar, motivar y retener a las personas más cualificadas–, y nuestra respuesta ha sido encauzada hacia una mayor flexibilidad en la política de los recursos, una política de desarrollo del directivo público y, finalmente, un mayor énfasis en la motivación del personal”<sup>19</sup>. Afortunadamente, por lo que se ve, los rectores de nuestra Función Pública se empiezan a dar cuenta de la transcendencia que, en el seno de la misma, tiene hoy cuanto se relaciona con la motivación del personal. Que ello sea un buen augurio para cuantos somos funcionarios públicos. 

<sup>19</sup> MOGIN BARQUIN, María Teresa: “El Nuevo Lunes”, 11 a 17 febrero 1991.



Fernando  
López  
Ramón

# La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón

Catedrático de Derecho  
Administrativo.  
Universidad de Zaragoza

Ponencia presentada en las  
"Jornadas sobre protección jurídica del  
Camino de Santiago", celebradas del  
23 al 25 abril 1992 en Santiago de Compostela.

## 1. Introducción

El objeto de esta ponencia es analizar las medidas de protección jurídica del Camino de Santiago en su tramo aragonés. Un objeto, sin duda, mucho menos jugoso que el conjunto de elementos habitualmente estudiados en relación con el itinerario jacobeo. La Historia, el Arte, la Literatura, la Etnología o la Religión proporcionan datos y motivan interpretaciones para comprender el significado europeo del Camino. El único interés que cabe advertir en el estudio del Derecho positivo referido al Camino de Santiago consiste en comprobar si su grandeza histórica, artística, literaria, etnológica y religiosa tiene



un adecuado reflejo en las normas y en las actuaciones de los poderes públicos.

En tal sentido, puede entenderse que la organización de estas “Jornadas sobre protección jurídica del Camino de Santiago” presupone la importancia del Camino en los aspectos culturales y religiosos enunciados. Partiendo de esa importancia, se desea pues conocer en qué medida el Derecho proporciona una respuesta adecuada, arbitrando medidas de conservación y promoción del itinerario europeo por excelencia.

Conservación y promoción pueden ser los dos vectores del análisis jurídico. Conservación, para agrupar disposiciones que configuran un régimen jurídico con la finalidad de mantener el mismo Camino de Santiago. Promoción, para expresar los mecanismos que atienden al objetivo de mantener el uso del Camino.

Conviene advertir que las medidas de conservación y promoción del Camino de Santiago no conforman ningún régimen original. La conservación pretende asegurarse fundamentalmente mediante la declaración como Conjunto Histórico del Camino, aplicando el régimen general que establece la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. La promoción se lleva a cabo realizando diversas obras públicas y prestando servicios de difusión de la ruta jacobea y de apoyo al peregrino.

En ese contexto, que presenta algunos problemas singulares, se desenvuelve la actuación de las diversas Comunidades Autónomas por las que discurre el Camino. El grado de atención que las Comunidades prestan a la problemática del Camino varía, lógicamente, en función de la importancia que representa el correspondiente tramo. El tramo aragonés comprende una distancia de noventa kilómetros que han estado prácticamente en desuso desde el siglo XVII.

## **2. Conservación del Camino de Santiago**

El Camino de Santiago está declarado Conjunto Histórico desde el año 1962, lo que conlleva en la actualidad la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Es-

pañol de 1985. Aplicación que presenta algunos problemas destacados.

Al margen de esa declaración conviene mencionar la lógica consideración del Camino como un bien de dominio público, de conformidad con el art. 339.1º del Código Civil. Naturaleza y régimen jurídico demaniales referidos exclusivamente al trazado del Camino (antiguo Camino Real), sin incluir ninguna zona de influencia.

### **A) *Declaración como Conjunto Histórico en 1962***

El reconocimiento formal de los valores culturales del Camino de Santiago tuvo lugar mediante su declaración como Conjunto Histórico-Artístico por el Decreto 2224/1962, de 5 septiembre. Reconocimiento avalado por manifestaciones de diferentes instancias internacionales y supranacionales: la UNESCO, la CEE y el Consejo de Europa. Concretamente en 1984 el Consejo de Europa otorgó al Camino el título de Primer Itinerario Cultural Europeo.

Al margen del prestigio unido a esos galardones, conviene aclarar que la declaración de 1962 está plenamente vigente, puesto que la disposición adicional primera de la Ley del Patrimonio Histórico ha asumido, con carácter general, las declaraciones protectoras realizadas anteriormente. Conforme a la terminología legal, el Camino es un Bien de Interés Cultural, que ha de incluirse en la categoría de los Conjuntos Históricos, definidos como "la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad" (art. 15.3 Ley Patrimonio Histórico Español).

Examinaremos a continuación el régimen jurídico correspondiente a los Conjuntos Históricos y los problemas que presenta su concreta aplicación al Camino de Santiago.

### **B) *Régimen jurídico***

La declaración de un Conjunto Histórico supone la

introducción en un complejo y completo sistema de protección establecido en la Ley del Patrimonio Histórico.

Un sistema de protección que comprende obligaciones de los propietarios afectados por la declaración; potestades especiales de la llamada Administración del Patrimonio Histórico, tanto frente a los propietarios como frente a otras Administraciones; medidas de fomento variadas, especialmente de tipo tributario; y, por último, una enérgica reacción sancionadora para los incumplimientos.

Las prohibiciones constituyen un elemento característico de los Bienes de Interés Cultural. Hay prohibiciones absolutas, establecidas directamente en la Ley, sin posibilidad de ser exceptuadas en ningún caso, ni tan siquiera con autorización de la Administración del Patrimonio Histórico. Prohibiciones que deben respetarse inexcusablemente en el otorgamiento de licencias municipales u otros actos administrativos.

Para los Conjuntos Históricos existe la prohibición absoluta de derribo y reconstrucción salvo que ésta se realice con materiales originales; no cabe, por tanto la declaración de ruina ni la licencia de derribo (art. 39.1 y 2 Ley Patrimonio Histórico Español).

Otras prohibiciones son de tipo relativo, con reserva de autorización administrativa. Autorización constitutiva del derecho que permite ejercer, atribuida en todo caso a la competencia de la Administración del Patrimonio Histórico, con carácter expreso y previo a la licencia municipal (art. 23.1 Ley Patrimonio Histórico Español). Aspecto este último resaltado normativamente hasta el punto de configurar el otorgamiento de licencia municipal sin la pertinente autorización histórica como infracción administrativa sancionable con multas de hasta el cuádruplo del valor del daño causado al Patrimonio Histórico (art. 76 Ley Patrimonio Histórico Español).

En el caso de los Conjuntos Históricos, las prohibiciones con reserva de autorización se refieren a los siguientes aspectos: cambios de uso, que sólo pueden autorizarse si no se ponen en peligro los valores del Bien de Interés Cultural (art.36.2 Ley Patrimonio Histórico Español); eliminación de aportaciones históricas en las restauraciones (art. 39.3); desplazamientos o remociones,



cuya autorización exige la observancia de un procedimiento agravado, además de ciertas condiciones de fondo (“que resulten imprescindibles por causa de fuerza mayor o de interés social”, art. 18).

Junto a las prohibiciones, se impone un régimen urbanístico singular, que gira en torno a la obligación de los Municipios afectados de redactar un Plan Especial de Protección (art. 20.1 Ley Patrimonio Histórico Español). El Plan Especial debe respetar ciertas características generales de fondo sobre conservación de fachadas, rehabilitaciones (art. 20.2). En el caso de los Conjuntos Históricos, el Plan Especial debe incluir un Catálogo de los elementos unitarios que conforman el Conjunto, proporcionando una “protección integral” de los elementos singulares y una “protección adecuada” para los demás elementos (art.21).

La aprobación de ese Plan Especial requiere previo informe favorable de la Administración del Patrimonio Histórico, aunque la exigencia se suaviza mediante la técnica del silencio positivo.

La obligación de redactar Planes Especiales se aplica a los Conjuntos Históricos declarados con anterioridad a la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, como el Camino de Santiago (disposición transitoria 6.2). Obligación que se refuerza al imponer, en ausencia de Plan Especial, de una parte, la necesidad de autorización previa de la Administración del Patrimonio Histórico para todo tipo de licencias o, por otra parte, la prohibición de alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones y agregaciones (art. 20.3).

Sólo tras la aprobación del Plan Especial se permite a los Municipios recobrar la plenitud de su potestad de licencia, aunque con dos cautelas: la primera consiste en la exigencia de autorización de la Administración del Patrimonio Histórico para el supuesto de que existan Monumentos, Jardines o bienes catalogados; la segunda cautela estriba en la potestad de la Administración del Patrimonio Histórico de ordenar las reconstrucciones o demoliciones pertinentes, aun en el caso de obras amparadas en licencias municipales, si éstas son ilegales (art. 20.1 y 4 Ley Patrimonio Histórico Español).

Nos encontramos, en definitiva, ante un régimen ju-

rídico que ofrece respuestas a las cuestiones que normalmente suscita la gestión de los Conjuntos Históricos. Analicemos a continuación los problemas que plantea la aplicación de tal régimen al Conjunto Histórico del Camino de Santiago.

### C) *Problemas de aplicación*

El primer problema que plantea la aplicación del régimen jurídico de los Conjuntos Históricos al Camino de Santiago es el derivado de la inexistencia de una adecuada delimitación.

El art. 1 del Decreto 2224/1962 establece que “se declara Conjunto Histórico-Artístico el llamado Camino de Santiago, comprendiéndose en esta declaración los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos otros que en lo sucesivo se fijan y delimiten por el Patronato que se crea por este Decreto”.

Se observará que no hay en ese Decreto una verdadera delimitación del Camino de Santiago. Si acaso, el “llamado” Camino de Santiago se identifica como un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción reclama criterios técnicos y de experiencia sobre lo que sea realmente ese itinerario: los bienes “conocidos y determinados actualmente” y aquellos que “en lo sucesivo se delimiten”, dice el Decreto. De esta manera cabe entender que la norma configura una potestad administrativa de delimitación del Camino; una potestad sujeta al límite que deriva de la necesaria pertenencia de cada concreto bien al Camino de Santiago.

Sin embargo, desde el punto de vista de los derechos de los particulares afectados por la declaración protectora y también bajo la óptica del ejercicio de las funciones municipales, la configuración de esa potestad de delimitación del Camino resulta por sí sola insuficiente. No hay certeza sobre los límites del Camino de Santiago y menos sobre “los lugares, edificios y parajes” comprendidos en el mismo.

En tal situación, es preciso establecer concretamente el trazado del Camino y los linderos de su área de influencia, de esos “lugares, edificios y parajes” vinculados al Camino de Santiago. Es necesario ejercer la potestad

administrativa de delimitación establecida por el art. 1 del Decreto 2224/1962.

A tal fin, el art.5 del mismo Decreto creó un Patronato, órgano colegiado cuya composición, al cabo de treinta años, resulta ya obsoleta. Por ello, parecería lógico que se atribuyera la competencia para el ejercicio de la potestad de delimitación al Consejo Jacobeo, creado por el Real Decreto 1530/1991, de 18 de octubre.

En todo caso, conviene resaltar la existencia de un estudio fiable sobre el trazado del Camino de Santiago, elaborado por Jean Passini a raíz de un encargo del MOPU. Trazado que ha concretado el mismo autor, en colaboración con otros profesionales, por encargo de diversas Comunidades Autónomas afectadas. Se trata, en consecuencia, de que la Administración formalice ese trazado, estableciendo públicamente, con claridad, los linderos y el catálogo de bienes incluidos en el Conjunto Histórico del Camino de Santiago.

Al filo de la determinación del órgano competente para ejercer la potestad administrativa de delimitación, surge el segundo problema que plantea la aplicación del régimen jurídico de los Conjuntos Históricos al Camino de Santiago: ¿a qué Administración corresponde la cualidad de Administración del Patrimonio Histórico, a efectos de ejercer los correspondientes poderes de tutela?

Si atendemos exclusivamente a lo dispuesto en el art. 6 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, la expresión Administración del Patrimonio Histórico se identificaría con los órganos competentes en la materia de las diferentes Comunidades Autónomas implicadas. En consecuencia, el ejercicio de las potestades de conservación del Camino de Santiago quedaría fraccionado entre las Comunidades por las que discurre.

No debe ser así. El Camino es uno, la declaración de Conjunto Histórico es unitaria; los niveles de protección requieren, por tanto, un mínimo común denominador normativamente asegurado. En caso contrario, se corre el riesgo de generar una pluralidad inconexa de planteamientos administrativos en la aplicación de las diversas potestades de policía, de planificación, de fomento, de servicio que configuran el régimen legal del Conjunto Histórico.



Existe fundamento constitucional para arbitrar una competencia estatal sobre el Camino de Santiago, sin perjuicio de lo establecido en la Ley del Patrimonio Histórico y en los Estatutos de Autonomía. El fundamento consiste en el carácter supracomunitario del propio Camino, carácter manifestado por la propia geografía, no dependiente de ninguna valoración discrecional del Estado. La ruta jacobea supera pues el ámbito de actuación territorial de las diferentes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la competencia estatal sobre el Camino de Santiago no debiera suponer una marginación de las Comunidades Autónomas, y ello tanto por razones derivadas de su natural vinculación al propio Patrimonio Histórico, como por causa del grado de interés y compromiso autonómicos demostrados en la defensa del Camino.

La solución organizativa debe, en definitiva, ser unitaria, clara y flexible, de manera que permita la participación de las Comunidades Autónomas junto al Estado. Un buen principio lo proporciona la constitución del Consejo Jacobeo, creado por el Real Decreto 1530/1991, 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" (art.1).

La composición del Consejo refleja la pluralidad de intereses implicados, al vincular seis representantes al Estado y nueve a las Comunidades Autónomas (art.2). Para que el Consejo pudiera ejercer las reclamadas competencias unitarias sobre el Camino de Santiago, sería preciso atribuirle algunas funciones ejecutivas de la Legislación del Patrimonio Histórico, superando el límite de sus funciones consultivas; "de estudio y propuesta", dice el art.3 del Real Decreto 1530/1991.

Convendría, en definitiva, perfilar las funciones resolutorias del Consejo Jacobeo, para asegurar el mínimo común denominador en la conservación del Camino de Santiago.

Dentro del respeto a esos mínimos, deberían, en cambio, reconocerse expresamente las competencias autonómicas.

### 3. Promoción del Camino de Santiago

Junto a las medidas de conservación, el objetivo de mantener activamente en uso el Camino de Santiago requiere arbitrar medidas o mecanismos de promoción. Las necesidades consisten en la realización de diversas obras públicas de mejora y consolidación del Camino, en la prestación de servicios de apoyo al peregrino (guías, señales, hospedería, atención sanitaria) y en el desempeño de una función de estudio, difusión y promoción turística.

El problema específico que plantea ese conjunto de actuaciones, al implicar a diversas Administraciones Públicas, es el de su coordinación. En tal sentido, se han producido diferentes iniciativas a lo largo de los últimos años.

#### A) *Coordinación estatal en el Convenio de 1987*

El primer intento reciente de coordinar actuaciones sobre el Camino de Santiago se protagoniza por el Estado. Con fecha 8 abril 1987, tres Ministerios (de Obras Públicas y Urbanismo, de Cultura y de Transportes, Turismo y Comunicaciones) suscribieron un Convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago.

A primera vista resulta sorprendente la firma de un convenio interministerial con objetivos coordinadores, dado que los Ministerios carecen de personalidad jurídica y la coordinación es un principio básico de la actuación administrativa, según el art. 103.1 de la Constitución. No obstante, la función real del documento parece ser la de ofertar formalmente su suscripción a las Comunidades Autónomas y otros organismos y entidades interesadas, que podían adherirse al Convenio, de conformidad con su estipulación segunda.

En tal sentido, las cinco Comunidades Autónomas por las que discurre la ruta francesa del Camino –Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla-León y Galicia– firmaron un Acta de Adhesión el 22 octubre 1987. Con lo cual, el ini-

cial Convenio interministerial puede ser conceptualizado como un Convenio entre el Estado y cinco Comunidades Autónomas.

Se trataba de crear un marco para la coordinación de actuaciones sobre el Camino de Santiago, a cuyo fin el convenio preveía la creación de un Consejo Coordinador, compuesto por representantes de los tres Ministerios y de las cinco Comunidades Autónomas citadas. También se diseñaba una Comisión Técnica de expertos.

Sin embargo, el Consejo no llegó a constituirse formalmente y ya al año siguiente, en 1988, desde el Ministerio de Cultura se pensaba en crear una Agencia Estatal, luego una fundación, que asumiera las expresadas tareas coordinadoras.

De cualquier manera, en el marco del Convenio de 1987 se suscribió el Acuerdo de colaboración de 28 enero 1989 para la ordenación y promoción turística del Camino de Santiago. El Acuerdo lo firmaron también cinco Comunidades Autónomas y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Entre las Comunidades Autónomas firmantes no figuraba Aragón y, en cambio, sí Asturias, que se consideraba marginada en las actuaciones anteriores.

Probablemente estos primeros intentos coordinados promovidos por la Administración del Estado fracasaron por falta de una adecuada vertebración organizativa y financiera.

## **B) *Coordinación autonómica en el Convenio de 1991***

Ante la falta de éxito de la primera iniciativa coordinadora estatal, las cinco Comunidades Autónomas de la ruta francesa (con Aragón, pues, y sin Asturias) intentaron coordinar entre sí sus actuaciones sobre el Camino de Santiago. Suscribieron a tal fin el 15 marzo 1991 un Convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino; Convenio que formalmente se presenta como un desarrollo del anterior Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas de 1987, pero que, en realidad, es exclusivamente un convenio interautonómico, sin participación del Estado.



Cada Comunidad Autónoma se comprometió a elaborar un Programa de actuaciones sobre el tramo correspondiente del Camino. Programas que debían ser elaborados bajo una óptica integradora de diversas acciones territoriales, culturales, históricas, turísticas y de apoyo al peregrino, en el horizonte del Año Santo Jacobeo 1993.

El Convenio estableció una Comunidad de Trabajo, como mecanismo de colaboración y coordinación de los cinco Programas. La Comunidad había de tener su sede en Santiago de Compostela, estableciéndose una Presidencia rotatoria de duración anual, una Secretaría Permanente en la sede, un Plenario y la posibilidad de constituir diversas comisiones Sectoriales.

La Comunidad de Trabajo no ha llegado a funcionar, aunque algunas Comunidades Autónomas firmantes del Convenio han elaborado ya los Programas de actuaciones que debieran ser coordinados. Está pendiente de aprobación el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Trabajo, cuestión sobre la que hubo una reunión en Estella el 13 abril 1991, sin resultados positivos.

Al parecer, la paralización de este mecanismo de coordinación protagonizado por las Comunidades Autónomas se relaciona con los problemas jurídicos que suscita la aprobación de un Convenio interautonómico. El art. 145.2 de la Constitución exige la autorización de las Cortes Generales para los Convenios de cooperación entre las Comunidades Autónomas; por su parte, los Estatutos de Autonomía suelen exigir la ratificación de esos Convenios por el correspondiente parlamento autonómico (p. ej.: arts. 16.f Estatuto Aragón y 17.1 Estatuto La Rioja).

Pues bien, por el momento, no todas las Comunidades Autónomas que suscribieron el Convenio de 15 marzo 1991 han tramitado la ratificación por su parlamento y sólo alguna ha comunicado la firma del Convenio a las Cortes Generales, que, en todo caso, no han autorizado nada sobre el particular.

Da la impresión de que no existe por parte de todos los Gobiernos autonómicos la voluntad política de vincular efectivamente a un órgano coordinador interautonómico el correspondiente Programa de actuaciones so-

bre el Camino de Santiago. Ausencia de voluntad que posiblemente se transformaría si se produjera algún compromiso financiero estatal.

En ese sentido, no deja de llamar la atención el hecho de que, al mismo tiempo que suscribían el Convenio de 15 marzo 1991, las cinco Comunidades Autónomas, representadas por sus Presidentes, firmaran una solicitud conjunta recabando del Gobierno del Estado, entre otros extremos: a) la creación de un Consejo Jacobeo, integrado por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas; b) la aprobación de una Ley de beneficios fiscales y emisión de Deuda Pública a cargo del Estado, que sirviera para financiar los Programas de actuaciones sobre el Camino de Santiago en las cinco Comunidades Autónomas.

En el horizonte de la posible financiación estatal, el Convenio interautonómico de 1991 se dibuja, en definitiva, como un mecanismo generador de los proyectos de obras que habrían de justificar dicha financiación.

### **C) Creación del Consejo Jacobeo en 1991**

La primera de las peticiones de las Comunidades Autónomas se ha cumplido con la creación del Consejo Jacobeo por el ya citado Real Decreto 1530/1991, de 18 octubre.

El Consejo es, conforme al art. 1 del Real Decreto, un "órgano de colaboración para las actuaciones que se prevean en relación con el Camino de Santiago", compuesto por seis representantes del Estado y nueve de las Comunidades Autónomas (Galicia dobla su representación y a las otras cuatro Comunidades de la ruta francesa se añaden País Vasco, Cantabria y Asturias).

Le corresponden funciones de estudio y propuesta de diversas acciones de protección y recuperación del Camino, promoción y difusión cultural, conservación y restauración del patrimonio cultural, ordenación y promoción turística y asistencia al peregrino (art. 3 Real Decreto 1530/1991).

Según se indicó antes, convendría encomendar funciones resolutorias al Consejo Jacobeo, al menos para la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

En tal sentido, no cabe duda de que un adecuado respaldo financiero fortalecería también la asignación al Consejo de efectivas funciones coordinadoras de las actuaciones autonómicas sobre el Camino de Santiago.

#### **4. Actuaciones aragonesas sobre el Camino de Santiago**

Las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el Camino de Santiago deben encuadrarse en el contexto anterior. La Comunidad ha participado en los intentos de coordinación orgánica mencionados, sin excesivos protagonismos, como corresponde a la importancia del tramo aragonés.

Al parecer no existe en Aragón una práctica de exigencia a los Municipios afectados por el tramo aragonés del Camino de Santiago, en cuanto Conjunto Histórico, de las intervenciones correspondientes a la Administración del Patrimonio Histórico. Es posible, no obstante, que la reciente creación del Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio permita conceder un mayor peso a las exigencias de protección del patrimonio cultural.

Las actuaciones específicas de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el Camino de Santiago parten de una cierta labor editorial, con la publicación del librito de Jean Passini, *Aragón, : los núcleos urbanos del Camino de Santiago* (Zaragoza, 1988) y de la *Guía del Camino de Santiago en Aragón* (2a. ed., Zaragoza, 1991).


El tramo aragonés del Camino se ha señalado, con arreglo a los mismos símbolos empleados en otras Comunidades Autónomas. Hay algún problema de reconstrucción el itinerario en la Canal de Berdún, debido a la desaparición de los viejos linderos por actuaciones de concentración parcelaria.

En diciembre de 1991 se presentó en la Dirección General del Patrimonio Cultural y Educación un estudio, elaborado por una empresa consultora, con el título *El camino de Santiago en Aragón. Identificación de actuaciones y programa*. La elaboración del estudio se corresponde



con el compromiso de las cinco Comunidades Autónomas firmantes del Convenio de cooperación de 15 marzo 1991 de elaborar los Programas de actuaciones sobre el Camino de Santiago.

El estudio, pendiente de aprobación, propone el trazado definitivo del Camino, solucionando las diversas alternativas existentes, salvo en algunos tramos entre Jaca y el límite con Navarra, por problemas de falta de cartografía adecuada.

El programa de acciones comprende variadas obras de mejora y consolidación del Camino de Santiago: nuevos trazados, sendas, acondicionamientos, plantaciones, desbroces, arreglo de puentes, fuentes, escaleras... El presupuesto previsto asciende a 133 millones de pesetas. 

César  
Huidobro  
Díez

Consejero de Presidencia  
y Administración Territorial.  
Junta de Castilla y León

# La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

## 1. Consideraciones generales

La crisis de las administraciones públicas tiene una dimensión universal. Allá donde volvamos la vista, a la administración pública, a los funcionarios, se le responsabilizará de la falta de prestación de servicios necesarios, del retraso en la prestación de los existentes, de su mala calidad; se acusará a la administración de corrupta y de ser uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de muchos países de África y de América del Sur; se le exigirá su armonización y modernización para desempeñar las funciones que el Estado tiene atribuidas.

Ocuparse de su reforma o modernización es obligado.

Siendo la administración pública el conjunto de órganos al servicio de la actividad administradora del Estado para el cumplimiento de sus fines, no cabe duda que la considerable expansión de la importancia y de

la extensión de la función del Estado tendría que haber producido una profunda modificación de la administración pública, para actualizarla o modernizarla, con el fin de reducir los costos, mejorar la calidad de la prestación de los servicios e introducir nuevos métodos de gestión.

En España, hay que añadir además el profundo cambio introducido por la Constitución de 1978 en el régimen precedente, no solo por la consagración del Estado de las Autonomías como sistema de distribución territorial del poder, sino también por la definición constitucional de Estado como social y democrático.

La consagración del Estado de las Autonomías tiene por base la proclamación de dos principios recogidos en el título preliminar de la Constitución, el de unidad y el de autonomía. El de unidad constituye punto de partida necesario para la existencia de autonomía, para ser autónomo hay que serlo respecto a algo, o alguien. El de autonomía constituye la regla básica de la ordenación territorial del Estado. Permite este principio que las Comunidades Autónomas no sólo puedan generar su propio ordenamiento, sino que también les capacita para orientar y dirigir política y administrativamente la Comunidad Autónoma. Y de esa capacidad para dirigir la administración pública regional se deriva la posibilidad y la obligación de crear su propia administración pública, ordenarla y regular la situación del personal al servicio de la misma. De ese principio de autonomía reconocido en la Constitución española se deriva esa posibilidad de reformar la administración que cada Comunidad Autónoma tiene en la actualidad.

## **2. Las estructuras administrativas**

Los artículos 16 y 17 del Estatuto de Castilla y León (L.O. 25-II-1983) recogen este principio al decir que la Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y que a la Junta de Castilla y León corresponde ejercer el gobierno y administración de la Comunidad en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuídas.



La actual Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Texto Refundido de 21 de julio de 1988, en su artículo 1, recoge estas disposiciones y las amplía diciendo que es la Junta de Castilla y León quien dirige la Administración de la Comunidad Autónoma y, en su artículo 26, que la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León está constituida por órganos jerárquicamente ordenados y actúa para el cumplimiento de sus fines con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y con la personalidad jurídica de la Comunidad Autónoma. Está sometida la Administración regional a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y gozará de sus mismos privilegios.

El primer Gobierno Regional de Castilla y León estructuró, de forma provisional, la Administración Central por Decreto 3/1983, en 9 Consejerías, que se reducen a 7 por Decreto 169/1986.

Las segundas elecciones autonómicas dan lugar a una nueva reducción de Consejerías que por Decreto 966/1987, de 27 de febrero, se redujeron a 5, y que fueron ampliadas a 6 en 1989 al crear la Consejería de Medio Ambiente.

La Administración Periférica ha sufrido una honda transformación desde el primer Gobierno de la Comunidad en el año 1983 hasta la actualidad, transformación que se produjo en el año 1987 tras la celebración de las segundas elecciones autonómicas.

Y si la reforma de la Administración Central respondía a los principios de economía y austeridad, ya que la modificación implicó la reducción de dos Consejerías, dos Secretarías Generales, siete Gabinetes de Consejerías y ocho Directores Generales, la modificación de la administración periférica tenía su base en una distinta concepción de ésta, apoyada en los principios de desconcentración y coordinación proclamados en el artículo 103 de la C.E.

El Decreto 23/1983, de 30 de julio, recogiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Gobierno establecía la creación de una Delegación Territorial de cada Consejería en cada una de las Provincias de la Comunidad Autónoma que dependía orgánicamente del Secretario

General de la Consejería y funcionalmente de ésta y de los Directores Generales.

Es en el año 1987, por Decreto 216, de 20 de agosto, el Gobierno surgido de las segundas elecciones autonómicas, crea la Delegación Territorial Unica de la Junta en cada una de las provincias de la Comunidad.

La Delegación Territorial Unica, como forma de organizar en la periferia la Administración de la Comunidad de Castilla y León, es una respuesta imaginativa al problema planteado por la especial importancia que la Provincia tiene en esta Comunidad Autónoma y al reconocimiento de esta importancia en el propio Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Y se persigue, principalmente, conseguir una superior representación de la Junta de Castilla y León en cada una de las Provincias y poner en marcha el proceso desconcentrador que acercaría la administración al administrado en una Comunidad Autónoma, muy extensa y con una acusada identidad provincial.

¿Cuáles son las notas fundamentales que caracterizan las Delegaciones Territoriales?

1. Constituir la Administración Periférica de la Comunidad de Castilla y León.

2. Su dependencia orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y su dependencia funcional de las Consejerías que correspondan por razón de las distintas competencias materiales.

3. Que al frente de cada Delegación Territorial se encuentra un Delegado Territorial.

4. Que además del Delegado Territorial que la encabeza, la Delegación Territorial está integrada por los siguientes órganos: Secretario Territorial, Servicios Territoriales y Comisión Territorial de coordinación.

5. Que los Servicios Territoriales dependen, a través de la Delegación respectiva, de la Consejería que corresponda por razón de la materia de sus atribuciones.

6. Que las resoluciones administrativas adoptadas por delegación se considerarán dictadas, a todos los efectos, por el órgano delegado, y se someterán al régimen de impugnación propio de los actos de éste (Art. 36.3 de la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Decreto Ley 1/1988).

Por Decreto 283, de 14 de diciembre de 1989, se modifica el sistema de provisión del puesto de Delegado que, a partir de entonces, tendrá la consideración de "alto cargo" de la Administración Regional y será nombrado y separado por Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Territorial.

Este cambio supone algo más que el simple de modificar el sistema de provisión del puesto. En el preámbulo del Decreto, se pone de manifiesto ya que la desconcentración de competencias en las Delegaciones Territoriales y delegación en los Jefes de Servicio, hace necesario resaltar el carácter representativo, coordinador e impulsor de la política de la Junta en la figura del Delegado Territorial.

No se trata solamente de que al puesto pueda acceder quien no sea funcionario, que su sistema de retribución se asimile al de los Directores Generales y que tenga la consideración de alto cargo de la Administración Regional, significa algo más, significa un paso más en esa respuesta a la exigencia de una Administración periférica más cercana al ciudadano y más eficaz; significa resaltar el carácter representativo de la Junta de Castilla y León del Delegado Territorial y resaltar sus competencias integradoras de la actividad de la Junta en las Provincias, coordinadoras con el resto de las Administraciones Públicas en los ámbitos territoriales concurrentes, organizativas de la estructura de la Delegación Territorial de acuerdo con sus competencias y funciones, e impulsoras dirigidas a incrementar la operatividad y eficacia de la Delegación Territorial, en cuanto a la mejor utilización de los recursos humanos y medios económicos y materiales asignados a la Delegación.

La declaración contenida en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de que las resoluciones dictadas por delegación se entenderán dictadas por el órgano delegado y se someterán al régimen de impugnación propio de los actos del órgano delegado alcanza su máxima relevancia en el momento en que, por aplicación del principio de desconcentración recogido en el artículo 34 de la Ley de Gobierno, en el mes de diciembre de 1988 se desconcentran en las Delegaciones Territoriales de cada Provincia una serie de atribucio-



nes de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, de Fomento, de Agricultura, Ganadería y Montes, de Cultura y Bienestar Social y de Economía y Hacienda. Competencias desconcentradas que en algunos casos hubieron de delegarse en los Secretarios Territoriales y Jefes de Servicio.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley del Gobierno, las resoluciones dictadas, por delegación, por el Jefe de Servicio Provincial de una Consejería, serán recurribles en alzada ante el Delegado Territorial Único, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa, sin necesidad de acudir a la Administración Central de la Comunidad.

Las Delegaciones Territoriales Unicas, el juego de desconcentraciones y delegaciones y el especial régimen jurídico de los actos dictados por delegación constituyen una de las medidas más importantes y novedosas de la Administración Pública de Castilla y León. Novedad que ha permitido acercar efectivamente la administración al administrado. Puede decirse que el "iter" de las competencias o atribuciones desconcentradas en los Delegados Territoriales y delegadas, algunas, en los Secretarios Territoriales y Jefes de Servicio, termina en la provincia y en la provincia se encuentra el órgano responsable del acto dictado. El titular de ese órgano no podrá liberarse de su responsabilidad por la decisión adoptada amparándose en los órganos centrales. El ciudadano de cada Provincia tendrá a su alcance al último responsable del acto administrativo que le afecta, en las materias desconcentradas y delegadas.

Se completa el camino recorrido en la ordenación de Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, mediante el compromiso de transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales y Municipios de más de veinte mil habitantes competencias propias de la Comunidad, cuya gestión por estas entidades locales acercarían el servicio al ciudadano y se prestaría de forma más eficaz y eficiente.

El Decreto 256/1990, de 13 de diciembre, por el que se delega el ejercicio de determinadas funciones de titularidad de su Comunidad Autónoma en las Diputaciones Provinciales, en materia de disposición de bienes

patrimoniales de las Corporaciones Locales; administración y aprovechamiento de bienes de las Corporaciones Locales; aprobación de escudos heráldicos y constitución de agrupaciones para el sostenimiento del Secretario, es ya una realidad, con efectividad desde el día 1 de enero de este año.

Aprobadas las Leyes de Acción Social y Deportes, están muy avanzados los trabajos para transferir a Diputaciones y Ayuntamientos competencias de la Comunidad Autónoma en estas materias.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León creó su propia Administración Pública en el año 1983 a imagen y semejanza de la Administración Central. En el año 1987 se inició un proceso de reforma que hoy se encuentra casi culminado. Nos encontramos ahora en el momento de evaluar los resultados de esa nueva estructura administrativa y de introducir, en su caso, aquellas correcciones que la puesta en marcha de todo nuevo proyecto exige.

### **3. La función pública**

Uno de los factores o elementos a los que se atribuye la mala imagen de las administraciones públicas es la divergencia entre el estilo de gestión necesario para que sirvan con objetividad y eficacia los intereses generales y las capacidades y aptitudes de los servidores de esas administraciones públicas.

No puede hablarse, por tanto, de reforma de la administración pública, sin hablar de la modernización y profesionalización de la función pública.

Pero así como en la ordenación de sus estructuras administrativas el campo de maniobra de las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias asumidas, es muy amplio, en materia de ordenación de su función pública, su campo de actuación es muy limitado desde el punto de vista dispositivo. Se ha afirmado que, desde una perspectiva material y aún cuando la S. T.C. 99/1987, de 11 de junio, dice lo contrario, la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública deja vacías de contenido las competencias de de-

sarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas en materia de Función Pública, ya que, la Constitución Española, si bien admite que las Comunidades Autónomas se doten de su propia organización burocrática, reserva al Estado la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de sus funcionarios. La C.E. posibilita la creación de burocracias autónomas con un régimen peculiar propio pero exige un contenido uniforme del estatuto funcional en todo el Estado.

En el preámbulo de la Ley 30/1984 el Gobierno anuncia la pronta remisión a las Cortes del Estatuto Funcionario, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, pero esa remisión no ha tenido lugar. Sin embargo una serie de artículos de esa Ley 30/1984 son declarados básicos, constituyendo marco del que no pueden salirse las Comunidades Autónomas al legislar sobre esta materia y del que no pudo salirse la Ley 7/1985, de 27 de diciembre de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León.

La Ley 7/1985, ordenadora de la función pública de Castilla y León, aprovechando la indefinición de la Ley 30/1984, que implanta un sistema híbrido entre el tradicional de carrera y el de empleo o puesto de trabajo se inclinó más por el de carrera, al adoptar el sistema de que los funcionarios se agrupen en Cuerpos en razón del carácter homogéneo de las funciones a realizar y al reconocer la existencia de Escalas por razón de la especialización.

En los artículos 18, 19 y 20 de la citada Ley 7/1985 se dispone que los Cuerpos o Escalas de funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo serán de Administración General y Administración Especial; y que los primeros son los siguientes: Cuerpo Superior de la Administración (con las Escalas de Letrados y la Económica-Financiera), Cuerpo de Gestión de la Administración (con la Escala Económico-Financiera), Cuerpo Administrativo y Cuerpo Auxiliar. Y los Cuerpos de la Administración Especial son los siguientes: Facultativo Superior (con las Escalas Sanitarias). Técnico de Grado Medio, hoy Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (con las Escalas Sanitarias), Ayudantes Facultativos (con las Escalas Sanitarias) y Auxiliares Facultativos (con las Escalas Sanitarias y de Guardería).



Todos estos Cuerpos y Escalas tienen asignadas funciones propias y relacionadas en dichos artículos, aún cuando hay que tener en cuenta que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17, los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades o funciones propias de los órganos administrativos. Este último artículo es copia parcial del artículo 26 de la Ley 30/1984, que tiene carácter de básico. Esto significa que para entrar al servicio de la Administración ha de hacerse en un Cuerpo o Escala de las previstas en la Ley, pero la pertenencia a ese Cuerpo o Escala, a pesar de tener atribuidas funciones propias, no le reserva ningún puesto de trabajo determinado. Es más al enumerar en el artículo 24 de la Ley 7/1985, los requisitos de los puestos de trabajo para nada se menciona el Cuerpo o Escala y si el Grupo o Grupos a los que se adscribe el puesto.

Las relaciones de puestos de trabajo de funcionarios hoy en vigor reflejan estas incongruencias y esta mayor inclinación de la Ley de la función pública de Castilla y León hacia el sistema de carrera. En ellas, para cada puesto, se exige que el funcionario que acceda al desempeño del mismo sea de la Administración General o Especial y además que sea del Grupo A, B, C o D, o que sea Arquitecto, Ingeniero, Veterinario, etc.

Pero hay que tener en cuenta que, aun cuando, los funcionarios del Cuerpo Superior son del Grupo A, los de Gestión del Grupo B, los del Cuerpo Administrativo del Grupo C y los del Cuerpo Auxiliar del Grupo D; las funciones no se ejercen en abstracto, sino a través del desempeño de puestos concretos, por lo que la articulación de grupos profesionales tienen como referencia los puestos de trabajo existentes. Es la existencia de un conjunto de puestos que exigen el desarrollo de una actividad profesional lo que justifica la aparición de un grupo profesional, el número de este grupo y las características de la formación exigible.

Esta mayor inclinación de la Ley 7/1985 hacia el sistema de carrera debe de considerarse como la primera reforma de la función pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León tras la publicación de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, introduce reformas en la Ley 7/1985, principalmente con el fin de adaptarlas al fallo de la S. T.C. 99/1987 de 11 de junio.

Pero, si en materia normativa, la capacidad innovadora de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es limitada, en materia de gestión administrativa de la función pública de la Comunidad las posibilidades y las necesidades puede decirse que son ilimitadas.

El inexistente sistema de ordenación de la función pública durante la época preautonómica; la pluralidad de normas que regulaban la situación de los funcionarios de la Comunidad una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León; la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública que permitió una creciente laboralización de la función pública y la Ley 7/1985 de 27 de diciembre de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que en esta materia se inspiraba en los mismos principios, hasta la S. T.C. 99/1987 de 11 de junio; todas estas circunstancias hicieron que el personal al servicio de la Comunidad Autónoma estuviera sujeto a los más variados regímenes. Y si bien la Ley 30/1984 introdujo principios de homogeneización en la ordenación de la función pública de todas las Administraciones, también lo es que para las Comunidades Autónomas esa ordenación suponía la aprobación de sus propias leyes que en Castilla y León tuvo lugar el 27 de diciembre de 1985. Y que es en el año 1987 cuando se inicia la tarea de ordenar la caótica situación de los funcionarios.

Antes de ese año, la preocupación está dirigida a regular el nombramiento de interinos, ingreso del personal laboral, vacaciones, licencias y permisos, jornada de trabajo e incompatibilidades. Pero salvo el Decreto de 7 de febrero de 1985 que establece el procedimiento para la aprobación de la relación de puestos de trabajo, y la confección de la primera relación de puestos de trabajo, poco más se hizo para poner orden en ese caos.

Era necesario regularizar esa situación y para ello afron-

tar la conversión de todo el personal al servicio de la Comunidad en alguna de las clases previstas en la Ley: funcionarios, personal eventual, personal interino y personal laboral; era preciso que cada clase de personal estuviera adscrito a un puesto en la relación de puestos de trabajo de funcionarios o laborales, que esta adscripción fuera definitiva con carácter general, y que todos los funcionarios de la Comunidad estuvieran integrados en los Cuerpos o Escalas previstos en los artículos 19 y 20 de la Ley 7/1985. La puesta en marcha del Registro de Personal era el complemento imprescindible de las anteriores medidas.

La respuesta a las necesidades enumeradas, que supone la eficaz ordenación de la función pública de la Administración de la Comunidad, ha tenido lugar por medio de actuaciones concretas en cada uno de los aspectos contemplados.

El Decreto 39/1990, de 15 de marzo, regula la integración de los funcionarios en los Cuerpos y Escalas de la Administración, integración llevada a cabo por Orden de 11 de abril de 1990.

El Decreto 99/1990 de 14 de junio, regula la organización y funcionamiento del Registro General de Personal, y la Orden de 28 de septiembre de 1990 lo desarrolla y lo pone en funcionamiento.

El Decreto 222/1988, de 1 de diciembre, aprueba las Bases que han de regir los concursos para la provisión de puestos de trabajo y la Orden de 15 de marzo de 1990 convoca el primer concurso general de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de las diferentes Consejerías.

Afecta este concurso a casi 4.000 puestos de trabajo desempeñados por funcionarios adscritos provisionalmente a dichos puestos de trabajo, de un total de 8.039 funcionarios.

Es esta una de las tareas más importantes a desarrollar por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, que no está exenta de problemas. Cuando se termine la resolución de este concurso será posible proceder de forma ordenada, en el futuro, a convocar nuevos concursos de traslado y hacer puntualmente la oferta de empleo público, evitando



que se repitan situaciones como que los interinos permanezcan en sus puestos de trabajo por tiempo superior a un año, así como dejar reducido estos a sus justos límites, ya que en la actualidad hay 2.348 interinos al servicio de la Comunidad, de los cuales 1.456 son sanitarios.

Personal laboral al servicio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hay 4.956, de los que 1.000 son eventuales. Los problemas a resolver en este campo, como queda dicho, afectan fundamentalmente a la adecuación de las relaciones de puestos de trabajo al art. 4 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León que regula que puestos pueden ser desempeñados por personal laboral, problema relacionado con la funcionarización de los laborales y con la homogeneización de las condiciones de trabajo, en igualdad de circunstancias, del personal laboral y de los funcionarios. Constituyen estas materias puntos a tratar en la negociación del Convenio Colectivo para 1991 cuya discusión ya se ha iniciado.

De los 2.348 interinos al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 1456 son sanitarios y algunos de ellos con varios años de permanencia en esta situación, lo que es irregular, como lo es la existencia de 38 contratados administrativos.

Las disposiciones transitorias segunda y cuarta del Texto Refundido de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León y la disposición adicional novena de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1991 servirán de marco para regularizar esas situaciones, dentro de los márgenes que las normas Estatales y de la Comunidad Autónoma sobre función pública establecen.

En ellas, básicamente, se dice que el personal laboral fijo, al servicio de la Administración de Castilla y León, que desempeñe puesto de trabajo que por la naturaleza de sus funciones está clasificado en las relaciones de puestos como propio de funcionarios, podrá acceder al Cuerpo o Escala de funcionarios correspondientes a su grado de titulación y a la naturaleza de las funciones desempeñadas, si voluntariamente optase por ello, a través de la superación de las pruebas y cursos de adaptación que

se convoquen por dos veces valorándose, a estos efectos, como méritos los servicios realmente prestados en su condición de laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma.

El referido personal laboral que no haga uso del derecho a optar a tal condición de funcionario en los términos señalados en el apartado anterior o que no supere las pruebas y cursos podrá permanecer en la condición de laboral a extinguir.

El personal al servicio de la Administración de Castilla y León que a la entrada en vigor de esta Ley estuviera vinculado con dicha Administración en virtud de contrato administrativo de colaboración temporal o nombramiento interino que hubiera sido formalizado con anterioridad al 24 de agosto de 1984, podrá participar en las pruebas selectivas que se convoquen para el acceso a ésta en la forma que se establece en esta Disposición y que reglamentariamente se determine.

Y a este respecto hay que tener en cuenta que la provisión de las plazas clasificadas como de funcionarios se viene efectuando mediante el sistema de concurso-oposición libre. En la fase de concurso únicamente se tendrá en cuenta como mérito los servicios prestados a la Administración Autonómica y preautonómica, así como a la Administración del Estado, en el caso del personal transferido.

La provisión de plazas clasificadas como de personal laboral se proveerá mediante concurso.

Y por último que, con carácter excepcional durante los años 1991 y 1992, la Comunidad de Castilla y León utilizará, por una sola vez, como procedimiento de selección del personal funcionario para la provisión de puestos de trabajo vacantes que se incluyan en la Oferta Pública de Empleo el procedimiento de concurso-oposición libre. En la fase de concurso se valorarán, entre otros méritos, los servicios prestados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hasta la entrada en vigor de la presente Ley, siempre que dichos servicios se hayan prestado por un periodo superior a un año.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se aplicará sin perjuicio de las convocatorias para la selección de puestos

que se realicen al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre antes mencionado.

Convocadas y a punto de finalizar las ofertas de empleo público para funcionarios y laborales de los años 1988, 1989 y 1990, para este año 1991, está programada la resolución total del concurso general de funcionarios, las correspondientes convocatorias de las Ofertas de Empleo Público para funcionarios y laborales y la realización de las actuaciones y pruebas previstas en las citadas disposiciones transitorias 2ª y 4ª y adicional 9ª.

Con la revisión de la relación de puestos de trabajo, también programada y, ya iniciada, se culmina la serie de actuaciones tendentes a conseguir una clasificación y regularización de la situación administrativa de todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

#### **4. Procedimientos administrativos**

Elementos importantes para que la actividad administradora del Gobierno sea eficaz son los procedimientos que utiliza para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados, los procedimientos administrativos.

Y son estos procedimientos duramente criticados por no adaptarse a los sistemas actuales de gestión, por el elevado número de documentos que el ciudadano debe aportar al circuito administrativo, por la excesiva duración de los tiempos de tramitación, por la existencia de trámites que nada aportan al buen término del procedimiento, por la ininteligibilidad de las comunicaciones dirigidas a los ciudadanos, por la complicación y variación de los formularios a cumplimentar, por la falta de coordinación entre las distintas unidades administrativas.

Se hace preciso corregir estos defectos y proceder a la simplificación de trámites y homogeneización de procedimientos. A tal efecto la Junta de Castilla y León, por



Decreto 173/1989, de 31 de agosto, creó la comisión de Racionalización Administrativa que no se constituyó hasta el 23 de mayo de 1990, habiéndose formado grupos de trabajo para el estudio de procedimientos de subvenciones y de procedimientos sancionadores en materia de montes y de caza y pesca fluvial.

El trabajo de la Comisión de Racionalización se ve completada por las actuaciones que la Inspección General de Servicios tiene programadas para el año 1991, que se centrarán en un proceso de extensión de las técnicas de análisis de procedimientos y de las técnicas gerenciales de análisis de problemas, de la toma de decisiones y de la administración por objetivos.

## **5. Control de los servicios**

¿Cómo puede evaluarse si las modificaciones, reformas y regularización de las estructuras administrativas del personal al servicio de la Administración de Castilla y León, de los procedimientos que utiliza para el cumplimiento de sus fines y de las técnicas gerenciales, discurren por el camino correcto?

Podría suceder que las modificaciones introducidas, en vez de resolver los problemas que la Administración de Castilla y León tiene planteados, los agravara o no los modificara, lo que pondría de manifiesto que el camino elegido es erróneo y que habría de cambiarse de rumbo. También podría suceder que las medidas adoptadas no fueran suficientes y fuera necesario complementarlas.

Ahí es donde la Inspección General de Servicios tiene una importante función que cumplir.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Inspección General de Servicios, en la Ley 7/1985, se adscribía a la Dirección General de Función Pública, porque se entendía que su función principal estaba dirigida a la vigilancia del estricto cumplimiento de la normativa en materia de función pública.

En la disposición adicional 2ª del Texto Refundido de la Ordenación de la Función Pública de Castilla y León de 25 de octubre de 1990, se determina que la Inspección

ción General de Servicios, adscrita a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, como órgano especializado de inspección sobre todos los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Entes y Organismos de ella dependiente, tiene como cometido fundamental en materia de personal la vigilancia del estricto cumplimiento de la normativa vigente sobre todos los aspectos de la Función Pública.

Esta importante modificación se ha desarrollado por medio del Decreto 178/1990, de 20 de septiembre, que modifica el Decreto 97/1986, de 17 de julio por el que se estructura la Inspección.

La Orden de 18 de diciembre de 1990 regula el funcionamiento y normas de actuación de la Inspección General de Servicios. En ella se enumeran como funciones específicas la inspección del funcionamiento de los servicios dependientes de la Administración de Castilla y León, la racionalización y mejora de los procedimientos administrativos y la vigilancia de la normativa vigente en materia de función pública. La función inspectora se llevará a cabo fundamentalmente mediante la realización de inspecciones operativas de servicios (I.O.S.), visitas de inspección o el análisis de los datos recabados.

## 6. Conclusiones

En espera de que la Administración del Estado Central proceda a regular de una manera clara su estructura Central y Periférica y su coordinación con las diferentes Administraciones Públicas con las que coincida en un mismo territorio, puede afirmarse que la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma tanto a nivel central como periférica ha sufrido importantes y suficientes modificaciones, cuyos efectos merecen en principio una valoración favorable, aún cuando su definitiva calificación habrá de esperar algún tiempo, por cuanto ha conseguido una mayor celeridad y eficacia en los procedimientos de tramitación de expedientes y prestación de servicios gracias a la desconcentración y delegación de funciones desde los órganos centrales a los pe-

riféricos lográndose así el objetivo de aproximación de la administración al ciudadano, al que he hecho referencia anteriormente.

También en espera de que la Administración Central presente para su aprobación las bases del régimen estatutario de los funcionarios, podríamos entender que las Cortes de Castilla y León habrían concluido el proceso legislativo en esta materia, quedando únicamente algunos aspectos que exigirían desarrollo reglamentario, tales como el Decreto por el que se aprueban las normas reguladoras de la carrera administrativa de los funcionarios y su correspondiente orden por la que se regula el procedimiento a seguir, para el reconocimiento del grado personal, así como, el Decreto por el que se aprueba el reglamento de distinciones del personal funcionario al servicio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que ya están redactados y próximos a aprobar.

Pero como se ha dicho, la tarea más importante en la que se encuentra inmersa la Junta de Castilla y León en esta materia es la finalización del Primero Concurso General de Traslado de Funcionarios de la Comunidad sin olvidar, la revisión anual de los puestos de trabajo de funcionarios y laborales, la negociación del III Convenio Colectivo con los problemas de funcionarización de laborales y funcionarios, la regularización de las situaciones de contratados administrativos, laborales en puestos de trabajo propios de funcionarios y número excesivo de interinos así como la convocatoria de las Ofertas de Empleo Público de Funcionarios y Laborales del año 1991.

El buen fin de estas tareas permitirá la normalización de los procesos de selección, promoción interna, formación y especialización y carrera administrativa del personal de la Comunidad Autónoma. En consecuencia contar con los medios personales suficientes y adecuados para la prestación de los servicios que le son propios en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad de Castilla y León.


Es motivo de preocupación especial para la Junta de Castilla y León el objetivo de conseguir la mayor formación para el personal que presta sus servicios en nuestra Comunidad y si bien, no existe, por decisión política expresamente formulada, Instituto o Escuela de



Administración Pública, la Junta de Castilla y León anualmente lleva a cabo las convocatorias de todos los cursos que considera necesarios para cubrir dicha área, desarrollados hacia cuatro frentes:

- Cursos convocados por la propia Junta
- Cursos por convenio con el INAP
- Cursos con empresas especializadas
- Cursos con otras Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas, etc.

El proceso más atrasado es el de la evaluación y propuestas alternativas de los procedimientos administrativos, muy numerosos y excesivamente prolijos en algunos casos.

Para reformar la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no se ha acudido a procedimientos drásticos y revolucionarios que afecten a todos los elementos de la Administración y procedimientos que utiliza, sino a la modificación parcial de algunos de esos elementos o de algunos elementos concretos. La necesidad de utilizar los recursos humanos de que la Administración dispone, la imposibilidad de partir de cero, aconseja ir paso a paso, permitiendo una gradual adaptación, tanto de los ciudadanos como del personal al servicio de la Administración a las reformas introducidas. 

J. Francisco  
Morales  
Domínguez

Catedrático de Psicoloxía  
Social na Universidade de  
Educación a Distancia

## Liderato e productividade nas organizaci3ns

Relatorio presentado no  
**Seminario sobre motivaci3n no sector p3blico.**  
Santiago de Compostela, 22 de outubro de 1991..

**E**ntendemos por liderato un proceso mediante o cal se exerce influencia sobre outras persoas. Cando se fala dun líder alúdense a unha persoa que exerce máis influencia sobre outras cá que recibe delas.

Non se debe confundir liderato con poder. Unha persoa pode ter moito poder e non ser líder. Tampouco o liderato é simple dominancia, é dicir, non se é lider simplemente por estar nunha posición superior con respecto a outras persoas.

¿Cal é, logo, a característica distintiva dos líderes? Noutras palabras, ¿que é o que fan os líderes?

Descrici3n do liderato.

Centrándomonos exclusivamente nos estudos sobre

o liderato nas organizacións, presentaremos dous dos moitos intentos que se realizaron para contesta-las dúas preguntas anteriores.

O primeiro, debido a Hemphills e cols., é o máis coñecido e aceptado. Véxase a táboa 1. Baséase unha gran cantidade de investigacións de moi diverso tipo, industriais e burocráticas, públicas e privadas, de pequeno e gran tamaño. Preguntábaselles ós compoñentes dos grupos de traballos en que se distinguían os seus líderes do resto das persoas do grupo. O que caracterizaba os líderes era unha serie de conductas que se agrupaban baixo esas dúas grandes categorías de 'consideración' e 'iniciación de estrutura'.

**Táboa 1**

**Descrición da conducta do líder (Hemphill e cols.)**

Consideración	Iniciación de estrutura
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Refírese ó interese do líder polo benestar dos integrantes do grupo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consiste en que o líder explica a súa función e deixalles claro ós seus subordinados o que agarda deles.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conductas de apoio.</li> <li>■ Accesibilidade.</li> <li>■ Comunicación.</li> <li>■ Representación dos intereses do subordinado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Clarificación de roles.</li> <li>■ Establecemento de metas.</li> <li>■ Planificación.</li> <li>■ Coordinación.</li> <li>■ Solución de problemas.</li> <li>■ Mantemento do control.</li> </ul>

O segundo intento descriptivo, de Posner e Kouzes, é máis recente. Véxase a táboa 2. Malia a súa maior complexidade, coincide a grandes trazos co de Hemphill e cols. Sen embargo, as súas matizacións encerran un indubidable interese. A iniciación de estrutura (representada aquí polo desafío, a visión compartida e marca-la pauta) inclúe elementos de risco, de traballo en equipo e de predicar co exemplo. A consideración (axuda para actuar, animar e estimular) recolle aspectos de eloxiar, gabar e recoñecer.



**Táboa 2**  
**Estratexias básicas de liderato (Posner e Kouzes)**

Desafío	
■ Busca de oportunidades.	■ Asunción de riscos.
Visión compartida	
■ Proxecta-lo futuro.	■ Consegui-lo apoio dos outros.
Axuda para actuar	
■ Fomenta-la colaboración.	■ Reforzar a outros.
Marca-la pauta	
■ Dar exemplo.	■ Planificar logros parciais.
Animar e estimular	
■.Recoñece-las condutas positivas.	■ Eloxia-los bos resultados.

En esencia, as propostas de Hemphill e de Posner e Kouzes recollen as características da conducta do líder e coinciden co encontrado por outros autores. Un resumo breve pero adecuado de tódolos traballos descritivos da conducta do líder cifra en dous os capítulos en que se organiza a dita conducta: mantemento do grupo de traballo e dedicación á tarefa ou ó traballo propiamente dito.

O mantemento refírese ós aspectos interpersoais de trato dentro do grupo, a logra-la cohesión e unha atmosfera grupal favorable. A dedicación á tarefa fai alusión ós obxectivos para os que o grupo se formou, é dicir, ó rendemento e á produtividade.

O mantemento e a dedicación á tarefa correspóndense coas dúas funcións fundamentais dos grupos organizativos: socioemocionais e instrumentais. Ningún grupo organizativo pode acadar os seus obxectivos se a relación entre os seus compoñentes son sempre ou de forma habitual tensas e conflictivas. Por outra banda, de pouco lle había servir a un grupo organizativo manter unha gran harmonía interna se isto non conduce a unha alta produtividade, xa que esa é, en última instancia, a xustificación da existencia do grupo.

Así pois, a conducta do líder axústase ás funcións grupais. Isto introduce o punto seguinte: a eficacia do líder.

## Eficacia do liderato

¿Para que serve un líder? Esta pregunta, á vista do contido da alínea anterior, transfórmase nestoutra: ¿que consegue o líder coas súas conductas de 'consideración' (mantemento)?; ¿que consegue coas súas conductas de 'inicación de estrutura' (dedicación á tarefa)?

Analicémo-la táboa 3. Nela represéntase a relación entre conducta de liderato e participación en determinadas actividades do grupo. Estas actividades son as que aparecen na columna central: sete en total. Se se consideran brevemente advírtese que as catro primeiras teñen que ver coa realización da tarefa: recoller ou dar información, coordina-las actividades e soluciona-los problemas que se van presentando. As tres restantes teñen que ver coa marcha das relacións dentro do grupo: boas ou malas relacións e sentimentos de atracción entre os integrantes do grupo.

**Táboa 3**

**Relación entre tipo de conducta de liderato e taxa de participación en conducta grupal**

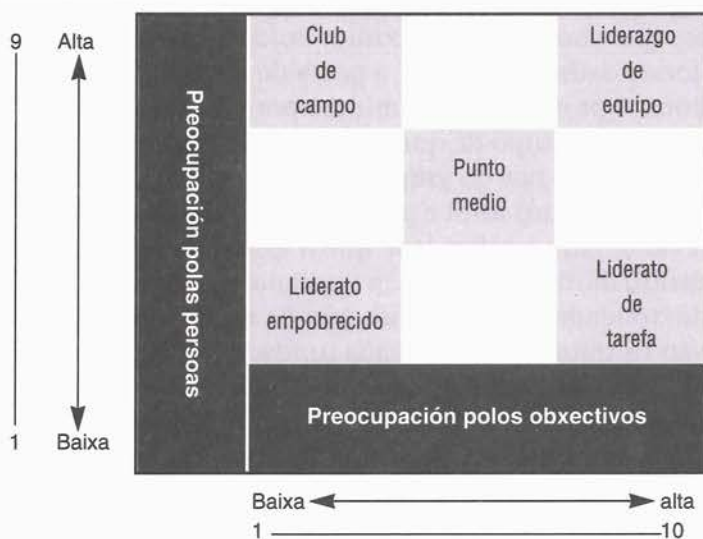
Conducta de liderato	Taxa de participación	r
Tarefa	■ Busca de información.	0.39
	■ Inicación de estrutura.	0.61
	■ Dar información.	0.72
	■ Solución de problemas.	0.73
Mantem.	■ Interacción social negativa.	0.017
	■ Atracción.	0.178
	■ Interacción social positiva.	0.18

A columna da dereita indícano-lo grao de asociación de cada actividade coa conducta do líder. A máxima asociación positiva é 1, a máxima negativa -1 e a asociación nula é 0. Tendo isto en conta apréciase que ser líder ten unha alta relación coa busca de información e con solución de problemas. O cal quere dicir que quen máis participa dentro do grupo nesas actividades é o líder.

Tamén se aprecia que non hai relación entre ser líder e participar en interaccións negativas. Por último, hai unha relación positiva, aínda que baixa, entre ser líder e resultar atractivo e entre ser líder e participar e participar en interaccións de carácter positivo.

A táboa 3 pon de manifesto as actividades grupais en que o líder participa con maior intensidade ou con maior peso có resto das persoas do grupo. Na táboa 4 represéntase graficamente este punto. É evidente que non tódolos os líderes son iguais. Haberá algúns que destaquen moito na súa preocupación por conseguí-los seus obxectivos, mentres que a outros lles preocuparán fundamentalmente as persoas que teñen ó seu cargo. Pola contra, haberá a quen lle preocupen moi pouco esas persoas. Combinando tódalas posibilidades, Blake e Mouton elaboraron esta reixa que dá lugar a cinco tipos de liderato.

**Táboa 4**  
**Reixa de liderato de Blake e Mouton**





O primeiro tipo de liderato é unha categoría practicamente baleira. É dicir, aínda que é conceptualmente posible, a penas se dá na práctica. O segundo é o liderato centrado exclusivamente, ou case, na tarefa. Se volvemos á táboa 3, vemos que este debe se-lo liderato máis habitual en grupos organizativos, é dicir, moita actividade dirixida á tarefa e escasa ou nula ás relacións sociais de apoio e mantemento. O terceiro é a imaxe invertida do segundo: é pouco frecuente. O cuarto é unha solución de compromiso: o líder reparte a súa preocupación en partes iguais entre as relacións persoais e a tarefa, pero sen chegar ó máximo en ningunha delas, é dicir, quedando a metade de camiño. O liderato ideal é o que consegue o equilibrio entre ámbalas dúas facetas pero por arriba, é dicir, chegando ó extremo máis alto nas dúas. Isto só se pode lograr se hai unha identificación entre o líder e o seu grupo e se os que se implican en melloraren o rendemento e a produtividade son todos, e non só o líder.

## **As situacións de liderato e a produtividade**

A proposta de Blake e Mouton está condicionada por dous factores. O primeiro é a produtividade grupal en si mesma considerada. O segundo é a situación na que o grupo ha de realiza-las súas actividades. Fiedler é o autor que aborda o seu estudio. Polo que respecta á produtividade grupal, ela é a pedra de toque da eficacia do líder. A produtividade mídese por criterios que varían segundo o grupo de que se trate, pero sempre expresa o rendemento real do grupo en comparación cun estándar máis ou menos ideal e prefixado e nunha dimensión relevante para a actividade que o grupo desenvolve. Así, dentro dunha organización sanitaria, por exemplo, a produtividade variará en función da tarefa que desenvolvan os traballadores de cada unidade ou sección. Haberá que ter en conta se existe ou non atención ó paciente na sección observada (dado que na organización hai seccións administrativas), o tipo de atención que se presta (médica ou de enfermería), o tipo de pacientes (crónicos ou agudos) e así sucesivamente.

A situación na que o grupo desenvolve as súas actividades ten tres elementos principais. O primeiro, por orde de importancia, son as relacións entre o líder e os compoñentes do grupo. É o que se coñece tamén co nome de atmosfera grupal. Fai relación ó grao en que os membros dun grupo confían no seu líder, lle teñen afecto e están dispostos a segui-las súas indicacións. Como é lóxico, os líderes que manteñen relacións positivas cos integrantes do grupo, aqueles que se benefician dunha atmosfera grupal positiva, son os que teñen unha situación máis favorable.

O segundo elemento da situación é a estrutura da tarefa. Dise que unha tarefa é estruturada se se especifica con claridade cales son os obxectivos que se pretenden lograr no seu desempeño e os procedementos que se van seguir para acadalos. Cando iso sucede, o líder pode saber, sen temor a equivocarse, en que medida se están alcanzando os obxectivos e ata que punto os integrantes do grupo seguen os procedementos máis correctos. Nos casos en que non é fácil determinar con precisión o obxectivo da tarefa nin como chegar a el, dise que a tarefa é desestructurada. A situación favorable par o líder é, claramente, a que implica unha tarefa estruturada.

O terceiro elemento da situación é o poder do posto. É o menos importante dos tres, sen que iso queira dicir que carece de importancia. Indica o grao en que a organización lle confire ó líder estes tres tipos de poder: de recompensa, coercitivo e lexítimo. De recompensa: premiar, ascender, favorece-los integrantes do grupo de traballo dalgunha maneira significativa. Coercitivo: sancionar, expedientar. Lexítimo: respaldo da organización ás decisións do líder.

Os tres elementos combínanse entre si para formaren o que Fiedler chama "octantes" da favorabilidade situacional. A situación máis favorable, a máis idónea para o líder, é a que corresponde a una boa atmosfera grupal, a unha elevada estrutura da tarefa e a unha forte posición de poder. A situación máis desfavorable caracterízase por unha mala atmosfera grupal, unha baixa estrutura da tarefa e unha posición de poder débil. Véxase a táboa 5.

Táboa 5

Correlacións medias entre CMP do líder e productividade do grupo en varios octantes

Octante	Relacións líder-membro	Estructura da tarefa	Poder de posición	Correlación media	Nº de relacións incluídas na medida
I	Boas	Estructurada	Forte	-0.52	8
II	Boas	Estructurada	Feble	-0.58	3
III	Boas	Non estruturada	Forte	-0.41	10
IV	Boas	Non estruturada	Feble	0.47	10
V	Regulares	Estructurada	Forte	0.42	6
VI	Regulares	Estructurada	Feble	—	0
VII	Regulares	Non estruturada	Forte	0.05	10
VIII	Regulares	Non estruturada	Feble	-0.43	12
V-A	Moi malas	Estructurada	Forte	-0.67	1

Así pois, a proposta de Fiedler é máis interesante cá de Blake e Mouton, posto que precisa máis e dá nos máis información sobre as condicións nas que o líder ten que se desenvolver. Fiedler recolle tamén un aspecto do modelo de Blake e Mouton, a idea da maior preocupación polos obxectivos ou polas persoas, pero o desenvolve de tal forma que se pode determina-la inclinación dun líder a un ou outro polo deste continuo.

Na táboa 6 preséntase a escala que Fiedler pasa ós líderes dos grupos que estudia e que recibe o nome de CMP ou “compañeiro menos preferido”. A escala consta de 18 elementos, que están representados na táboa. Cada elemento componse, pola súa parte, dun par de adxectivos opostos que a persoa, neste caso o líder, debe sopesar, seleccionando un número entre os 8 que separan un adxectivo doutro. Deste xeito califícase o “compañeiro menos preferido”. Unha breve ollada á escala mostra que o líder orientado ás persoas é o que avalía negativamente esta mesma persoa.

Pero o máis interesante do modelo de Fiedler é o paso seguinte que dá o autor. Prognostica que a productividade do líder ou, para sermos máis exactos, a eficacia do líder que se mide pola productividade do seu grupo de traballo, varía segundo a motivación primordial do



líder (orientación á tarefa ou ás persoas) e segundo a situación. En concreto, os líderes orientados á relación renden máis en situacións medianamente favorables. En cambio, os líderes orientados á tarefa renden máis en situacións claramente favorables ou claramente desfavorables. Volvamos outra vez á táboa 5, onde isto se aprecia con claridade. As tres primeiras situacións son favorables para o líder. A cuarta, quinta e sexta son medianamente favorables. A sétima e oitava son desfavorables.

**Táboa 6**  
**A escala do compañeiro menos preferido**

Agradable	8 7 6 5 4 3 2 1	Desagradable
Amigable	8 7 6 5 4 3 2 1	Hostil
Rexeitante	8 7 6 5 4 3 2 1	Aceptador
Tenso	8 7 6 5 4 3 2 1	Relaxado
Distante	8 7 6 5 4 3 2 1	Próximo
Frío	8 7 6 5 4 3 2 1	Afectuoso
Aburrido	8 7 6 5 4 3 2 1	Interesante
Problemático	8 7 6 5 4 3 2 1	Harmonioso
Deprimente	8 7 6 5 4 3 2 1	Alegre
Aberto	8 7 6 5 4 3 2 1	Cerrado
Pouco fiable	8 7 6 5 4 3 2 1	Leal
Indigno de confianza	8 7 6 5 4 3 2 1	Digno de confianza
Considerado	8 7 6 5 4 3 2 1	Desconsiderado
Mala persoa	8 7 6 5 4 3 2 1	Boa persoa
Conciliador	8 7 6 5 4 3 2 1	Polémico
Insincero	8 7 6 5 4 3 2 1	Sincero
Amable	8 7 6 5 4 3 2 1	Aspero

En efecto, as correlacións positivas danse nos octantes catro e cinco. Isto indica que o líder alto en **CMP**, é dicir, o orientado ás persoas, é o que rende máis nesas situacións. En tódolos demais octantes as correlacións son negativas, o que indica que o líder con baixa puntuación en **CMP**, é dicir, o orientado á tarefa, é o que rende menos nesas situacións.

¿Por que ocorre isto? En situacións favorables, o líder orientado á tarefa non debe preocuparse polas relacións, xa que estas son boas. A súa dedicación exclusiva á tarefa leva a un alto rendemento do grupo.

En situacións medianamente favorables o líder percibe unha certa ameaza potencial. A súa forma de reaccionar estará en función da súa motivación predominante. Se se orienta cara ás persoas vai buscar, ante todo, restablece-las relacións interpersoais. Isto traerá como consecuencia a mellora da situación e, a un tempo, o incremento da produtividade. Pola contra, se se orienta cara á tarefa, a súa preocupación serán as actividades propiamente instrumentais, desatendendo as persoais e facendo que a situación se deteriore máis.

¿Por que, logo, nas situacións claramente desfavorables son máis eficaces os líderes orientados á tarefa? Porque nelas a deterioración da situación é tan forte que nada se pode facer por arranxala. A atención á tarefa, aínda conseguindo pequenos logros, é máis fecunda cá atención ás persoas.

## **O liderato transaccional**

Resumindo o dito ata agora: a conducta dos líderes caracterízase pola iniciación de estrutura e pola consideración; poden existir distintos tipos de liderato en función da combinación desas dúas dimensións de conducta; o contexto en que o líder desempeña a súa tarefa tamén xoga un importante papel nas consecuencias do liderato. Todo isto acabámolo de ver con certo detalle. O que se vai considerar a seguir é a relación entre conductas de liderato e rendemento e satisfacción dos integrantes do grupo. En xeral, canto maior sexa a conducta de iniciación de estrutura, maior ha se-lo rendemento. É dicir, canto máis tempo dedique o líder a planificar, coordinar, establecer obxectivos, clarificar roles, maior ha se-lo rendemento do grupo.

De forma similar, canto maior sexa a súa conducta de consideración, maior ha se-la satisfacción dos integrantes do grupo, sempre falando en termos xerais. É dicir,

canto máis apoio preste o líder, máis accesible sexa e máis apoio preste o líder, máis accesible e máis e mellor se comunique cos membros do grupo, máis satisfeitos se han sentir estes.

Sen embargo, a iniciación de estrutura garda unha relación escasa coa satisfacción. Máis aínda, esa relación pode chegar a ser negativa se o líder, con esa conducta, aplica medidas disciplinarias moi estrictas. Paralelamente, a consideración a penas si garda relación co rendemento laboral.

Cando se di que a iniciación de estrutura e a consideración exercen o seu impacto sobre o rendemento e a satisfacción, respectivamente, engádesse que o fan **en xeral**. Esta aclaración alude a que hai certas ocasións en que ese efecto se acrecenta e outras en que se atenúa. En concreto, o impacto da consideración sobre a satisfacción é maior cando a tarefa do grupo é frustrante ou xeradora de estrés. O impacto da iniciación de estrutura sobre o rendemento é maior canto máis complexa sexa a tarefa do grupo ou máis dificultades atopen os integrantes para planifica-la súa actividade e/ou coordinarse entre si.

Todo isto parece levar a unha visión do líder como unha persoa cunha autoridade que descansa sobre a prestación de recursos valiosos para os integrantes do grupo. O líder éo porque a súa achega resulta imprescindible para o grupo. Os integrantes do grupo ségueno e déixanse influír por el xa que isto os beneficia nunha forma que non é doadamente substituíble ou intercambiable.

É coma se entre líderes e seguidores se establecese unha especie de transacción nos termos seguintes: o líder dá mostras claras da súa competencia e de que a pon ó servicio dos integrantes do grupo e a cambio recibe deles a súa condición de líder, a súa autoridade e unha maior estima. Convértese así nun líder lexítimo, entendendo por tal o que é aceptado polo grupo en canto tal. Véxase a táboa 7.

Esta visión do líder é o que se coñece co nome de transaccional e é a visión máis habitual e tradicional. Sintetiza, ou alomenos así se adoita considerar, todo o exposto ata o de agora sobre a conducta do líder e os seus efectos.



**Táboa 7****O modelo tradicional do liderato: modelo transaccional****Concepto**

Consta de dous elementos fundamentais:

1. Iniciación e organización do traballo: é dicir, concentrarse en levar a cabo o traballo.
2. Consideración cara ós empregados: satisfácelo interese dos traballadores.

**Proceso implicado**

Unha transacción ou intercambio entre líder e seguidores:

1. O líder: promete e entrega beneficios materiais e non materiais a cambio do traballo ben feito (por exemplo, melloras salariais, ascensos ou recoñecemento social).
2. Os subordinados: reciben eses beneficios a cambio dun rendemento axeitado ou reciben algún tipo de penalización se o dito rendemento non é axeitado.

**O liderato nun período de cambio**

Nos últimos anos, as organizacións sufriron un proceso de cambio intenso. Na táboa 8 resúmense os que, segundo Bass e Avolio, dous expertos da organización, se están a producir nas organizacións industriais europeas en previsión da creación do Mercado Unico Europeo.

**Táboa 8****Cambios que se aveciñan para as organizacións en Europa segundo Bass e Avolio (1990)****Cambios continuos**

1. En recursos.
2. En tecnoloxías.
3. En sistemas de distribución e "marketing".

**Efectos deses cambios**

1. Inestabilidade dos mercados.
2. Aparición de novas necesidades e desexos dos clientes.
3. Fluxos de información máis rápidos e complexos.

**Necesidade dun novo tipo de líder**

- Os novos líderes deben ser persoas con actitudes, crenzas e valores diferentes. Deben responder positivamente ó cambio e asemade deben promover activamente o cambio. Son os líderes transformacionais.

Aínda que os cambios nas organizacións da Administración son moi diferentes, parece innegable que comparten un elemento común. O cambio e a transformación das organizacións é a resposta ós cambios sociais, políticos e económicos que están a atravesar as sociedades europeas. O liderato non é inmune a estes cambios, dado que se están a modificar de forma continua as tarefas que hai que realizar ó mesmo tempo cás actitudes e as motivacións das persoas.

Unha consecuencia disto é que o liderato transaccional resulta na actualidade un tanto estreito e raquí-tico. Véxase a táboa 9.

**Táboa 9**

**O modelo tradicional: avaliación**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
1. Son conductas que adoitan caracterizar líderes eficaces.	1. Corre o perigo de desembocar nunha conducta bastante pasiva coñecida como liderato por excepción: o líder entra en acción só cando os obxectivos non se están alcanzando.
2. Dá importancia a aspectos centrais na organización, tales como establecer obxectivos, planificar, recompensar e mante-lo control e a disciplina.	2. Tende a limitarse a un intercambio entre líder e subordinados, no cal non se atende ó que estes últimos pensan, senten ou desexan realmente.
3. Funciona cando o líder sabe discernir as necesidades e desexos dos subordinados e consegue que estes participen na transacción.	3. Non permite que as persoas desenvolvan axeitadamente as súas capacidades e aptitudes. 4. É inadecuado para o cambio organizativo a grande escala.

## O liderato transformacional

Nos últimos anos fálase moito dun novo tipo de liderato ó que se lle denomina transformacional. Trátase dun liderato que vai máis alá da transacción e a busca do equilibrio e do mantemento do *status quo* á transformación e a un intento de promover a mellora da organización en tódalas fronteas, desde os aspectos de rendemento e produtividade ós aspectos de desenvolvemento persoal dos compoñentes da organización. Este liderato é moi distinto do que vimos ata o de agora. Baséase en catro grandes esteos: o carisma, a inspiración, a estimulación intelectual e a consideración individualizada. Véxase a táboa 10.

Para dar unha idea o máis aproximada posible deste tipo de liderato e os seus efectos ha resultar útil conside-

**Táboa 10**

### Liderato transformacional: concepto, efectos e compoñentes

#### Concepto

- Aquel tipo de liderato que incrementa o nivel de rendemento e promove o desenvolvemento dos subordinados á vez que dos grupos e organizacións. Baséase nunha maior atención ou sensibilidade ós problemas ou asuntos claves da organización e no establecemento dunha maior confianza cos subordinados.

#### Efectos

1. O líder amplía e eleva os intereses dos seus subordinados.
2. Incrementa a sensibilidade ós obxectivos da organización.
3. Consegue que os seus subordinados traballen para o obxectivo colectivo.

#### Compoñentes

1. Carisma: capacidade de visión, sentido da misión, xera confianza e respecto.
2. Inspiración: comunica expectativas altas, expresa obxectivos importantes.
3. Estimulación intelectual: promove a intelixencia, a racionalidade e a solución de problemas.
4. Consideración individualizada: trata cada persoa de forma individual.



rar unha investigación importante, a de Yammarino e Bass. Os suxeitos estudados foron 186 oficiais da Mariña estadounidense. Tradicionalmente, a Academia Naval dos Estados Unidos de Norteamérica concedeulle unha gran atención ó liderato. Os oficiais estudados recibiran os seus despachos entre 1978 e 1980 e foron estudados en 1987. Tomáronse medidas dos seus rexistros académicos mentres eran cadetes na Academia (personalidade, intelixencia, aptitudes verbais, notas, recomendación do seu superior e actividades extraacadémicas). Tomáronse medidas de liderato transformacional e transaccional. Os subordinados dos oficiais eran os que proporcionaban a información sobre o seu liderato. Tamén se obtiñan diversas medidas de satisfacción e de produtividade. Entre estas incluíanse as seguintes: rendemento da súa unidade nas tarefas asignadas, recomendacións para o ascenso, avaliación do seu rendemento na súa folla de servicios, efectividade percibida polos subordinados e, algo moi importante, a disposición dos subordinados a realizaren un esforzo extra. Esta última pódese considerar como un índice moi sensible dunha orientación positiva cara ó cambio, dunha aceptación da necesidade de introducir modificacións.

Os resultados acadados mostraban unha pauta que, en esencia, se pode resumir da seguinte forma: os 793 subordinados que avaliaron os 186 oficiais informaban de maior eficacia e satisfacción cando o liderato era transformacional. Isto non quere dicir que o liderato transaccional carecía de eficacia. Quere dicir, simplemente, que a súa eficacia era menor.

O interese destes resultados acrecéntase se se ten en conta que as medidas dos rexistros académicos non gardaban relación de ningún tipo nin con efectividade nin con satisfacción.

De se analizaren as relacións con variables de rendementos máis obxectivas, como o rendemento nas tarefas asignadas e as recomendacións para o ascenso, comprobábase que esas relacións eran máis intensas para o liderato transformacional que para o transaccional.

Vallan estes resultados como exemplo. Resultados similares obtivéronse noutras moitas organizacións de índole moi diferente á militar: industriais, de servicios e

de Administración pública. ¿A que obedecen estes resultados? A táboa 11, que recolle os compoñentes do liderato transformacional e a súa influencia sobre os subordinados, pode axudar a responder a esta pregunta. A conducta e actividade do líder transformacional fomenta, de varias maneiras, a aceptación do cambio no subordinado, aumentando a súa confianza, desenvolvendo as súas capacidades, mellorando a súa comprensión, facéndolle que se sinta máis responsable.

**Táboa 11**

**Os compoñentes do liderato transformacional e a súa influencia sobre os subordinados**

**Carisma**

**No líder**

- Visión e sentido da misión. Respecto, confianza e identificación.

**No subordinado**

- Esfórzase máis e acada niveis máis altos de rendemento.

**Inspiración**

**No líder**

- Incrementa o optimismo e o entusiasmo. Comunica perspectivas de futuro con fluidez e confianza.

**No subordinado**

- Adquírense novas habilidades para a solución de problemas. Incrementase a capacidade creativa e de innovación e mailo uso de estratexias.

**Estimulación intelectual**

**No líder**

- Fomenta novas formas de considera-los problemas; alenta a creatividade e esixe que se cuestionen os supostos convencionais.

**No subordinado**

- Adquírense novas habilidades para a solución de problemas. Incrementase a capacidade creativa e de innovación e mailo uso de estratexias.

**Consideración individualizada**

**No líder**

- Coñece as necesidades e aptudes dos seus subordinados; preocúpase de cada un persoalmente e axúdalles nos seus problemas no traballo.

**No subordinado**

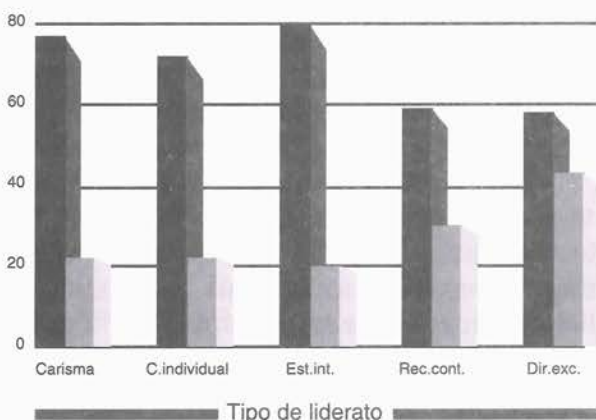
- A confianza aumenta. Acéptanse os niveis de responsabilidade máis elevados.

As consecuencias deste liderato exprésanse resumidas na táboa 12 e no gráfico 1, que non fan senón reforza-lo xa dito con respecto ó traballo de Yammarino e Bass.

**Gráfico 1**

**Esfuerzo de subordinados**  
(segundo os tipos de liderato)

% de suxeitos que se esforzan máis



Bass (1990)

4 estrelas

1 estrela

**Táboa 12**

**O liderato transformacional e a súa eficacia**

**Medidas obxectivas**

Os líderes transformacionais son máis eficaces cós transaccionais:

1. En avaliacións de rendemento realizadas polos seus supervisores.
2. En avaliacións de rendemento feitas por avaliadores independentes.
3. En medicións financeiras estándar.

**Medidas subxectivas**

- Os líderes transformacionais son considerados mellores líderes cós transaccionais polos seus supervisores, polos seus colegas e polos seus subordinados.

**Medidas de relación**

- Os líderes transformacionais teñen mellores relacións cos seus supervisores e contribúen máis á organización.

**Esfuerzo dos subordinados**

- Os subordinados de líderes transformacionais manifestan realizar máis esforzos baixo a influencia destes líderes.



Umiker (1988) resume as condicións principais para unha boa comunicación entre o líder e o seu grupo de traballo.

A primeira refírese ás **características do bo comunicante**: 1) Capacidade para transmitir mensaxes axeitadamente, o que implica o dominio da conducta verbal e non verbal; por exemplo, mante-lo contacto visual durante a comunicación é moi importante, así como ter unha postura corporal que transmita aceptación e interese. 2) Capacidade para capta-las mensaxes, especialmente as que se emiten por canles non verbais. Normalmente o desinterese, o nerviosismo, o estrés, o negativismo, exprésanse por canles non verbais. 3) Habilidades para recoller información de forma rápida e con exactitude dos seus subordinados. Isto esixe saber formular preguntas abertas que se poidan contestar en poucas palabras. Non é o mesmo preguntar: ¿satisfai-me o meu estilo de supervisión? que facelo deste xeito: dígame que lle parece o meu estilo de supervisión.

A segunda condición á que alude Umiker é a **eliminación das barreiras á comunicación**. Estas poden ser: 1) Semánticas, polo uso de xerga técnica. 2) Vaguidade. 3) Psicolóxicas, como o uso do sarcasmo, os comentarios mordaces, respostas excesivamente avaliativas que imputan intencionalidade, estereotipia.

A terceira condición é a **habilidade para escoitar**, que se revela en varios factores: 1) Unha postura corporal adecuada, que elimina as barreiras físicas que se poden interpoñer entre un mesmo e o interlocutor, uns movementos que acompañen a exposición da outra persoa. 2) Unhas técnicas reflexivas, como paráfrases, preguntas clarificadoras e expresións de que se segue e comprende a exposición.

A cuarta condición inclúe as **conductas que cómpre evitar** se se pretende garantir unha comunicación fluída: 1) Mostrar présa. 2) Mostrar que se está a pensar noutra cousa. 3) Interrompe-la exposición doutra persoa. 4) Nega-los propios sentimentos. E 5) Expresar expectativas con respecto á outra persoa que non están xustificadas.

Todas estas condicións se refiren á comunicación en xeral. O líder debería manexalas con soltura para poder exercer-las súas funcións a diario e tamén para afrontar-las situacións conflictivas, por exemplo, escoitar queixas e críticas de persoas hostís ou en situacións hostís ou enfrontarse ós rumores dentro da organización.

## **Solución de problemas**

En moitas ocasións o líder enfróntase a problemas que debe resolver. Para chegar á solución correcta, debe seguir os pasos seguintes:

**1. Análise do problema:** Un problema ben definido é un problema medio resolto. A análise implica contestar preguntas coma as seguintes: se o problema necesita atención, cales son as súas repercusións, cando se empezou a nota-lo problema, cal é a súa evolución (por exemplo, se vai a peor ou se se estanca), cal é a causa ou causas máis verosímiles do problema.

**2. Defini-los obxectivos:** Cómpre saber cal é o ideal que se podería alcanzar e cal é o mínimo aceptable. O obxectivo que hai que acadar debe estar formulado con precisión.

**3. Recoller e interpreta-los feitos:** Fixar coa maior exactitude posible tódolos feitos que definen a situación actual. Imaxinemos que o problema é que non se cumpren os prazos na entrega de informes. Os feitos relevantes serían: establece-la porcentaxe de informes retrasados, a magnitude media do retraso, cal é a regulación ou regulacions da entrega de informes, a que dedican o seu tempo os responsables de entregar informes.

**4. Formula-los criterios que se van usar para avalia-las solucións propostas:** Tentarase que sexan o máis claros e informativos que sexa posible. Por exemplo, tódolos informes se teñen que entregar para a súa aprobación dous días antes do final do prazo.


**5. Xerar alternativas:** A solución eficaz de problemas esixe poñer en xogo moitas ideas. É preciso preparar unha lista de solucións posibles: asignar máis persoal, acorta-los informes, alonga-lo prazo, formar mellor o persoal.

**6. Avalia-las alternativas comparando cada unha cos criterios establecidos:** Antes de desbotar definitivamente unha alternativa, é preciso preguntarse por que se desbota. Se hai algún obstáculo importante que impida a posta en práctica da dita alternativa, hai que preguntarse se non sería mellor eliminar ese obstáculo antes de desbota-la alternativa.

**7. Selecciona-la mellor solución:** Establecer unha prioridade entre tódalas alternativas posibles. Deberíase dar maior prioridade á alternativa de maior utilidade inmediata. A seguir virían as que esixen aínda un certo estudo ou profundización por provocaren dúbidas. Finalmente quedarían as alternativas menos convincentes, ben por seren pouco coñecidas, ben por resultaren de difícil aplicación.

**8. Contrasta-la elección:** Considera-los riscos e a resistencia que pode xerar.

**9. Desenvolver un plano de acción:** O plano inclúe unha secuencia de actividades, un horario, unha lista de recursos e asignacións. Ó desenvolve-lo plano ha quedar claro se a alternativa seleccionada é idónea.

**10. Seguimento:** Unha vez implantada a alternativa elixida, cómpre comprobar se resulta eficaz. Un líder eficaz ten que manexar con habilidade todos estes pasos de solución de problemas. 



## Referencias bibliográficas

- BASS, B. M. (1985): *Leadership and Performance beyond Expectations*, Nova York, Free Press.
- BASS, B. M. (1990): "From Transactional to Transformational Leadership: learning to share the vision", *Organizational Dynamics* 18, 3, pp. 19-36.
- BASS, B. M. / B. J. AVOLIO (1990): "Developing Transformational Leadership: 1992 and beyond", *Journal of European Industrial Training* 14, 5, pp. 21-27.
- BLAKE, R. R. / J. S. MOUTON (1978): *The new managerial Grid*, Houston, Gulf.
- FIEDLER, F. E. / J. E. GARCIA (1987): *Cognitive Resources Theory*, Nova York, Wiley.
- MORALES, J. F. (1985): "El liderazgo en los grupos", en C. Huci (ed.): *Estructura y procesos de grupo*, Madrid, UNED, vol. I, pp. 299-427.
- POSNER, B. Z. / J. M. KOUZES (1990): "Leadership practices: an alternative to the psychological perspective", en K. E. Clark / M. B. Clark (eds.): *Measures of Leadership*, West Orange, Leadership Library of America, pp. 205-215.
- SCRIESHEIM, C. A. / R. J. HOUSE / S. KERR (1976): "Leader initiating structure: a reconciliation of discrepant research results and some empirical tests", *Organizational Behaviour and Human Performance* 15, pp. 297-321.
- UMIKER, W. (1988): *Management Skills for the New Health Care Supervisor*, Rockville, Aspen.
- YAMMARINO, F. J. / B. M. BASS (1990): "Long-Term Forecasting of Transformational Leadership and its effects among naval officers: some preliminary findings", en K. E. Clark / M. B. Clark (eds.): *Measures of Leadership*, West Orange, Leadership Library of America, pp. 151-169.



Constantino  
Alvarellos  
Galve

# Índice por materias das Leis de Galicia

Letrado da Xunta de Galicia.  
Secretario Técnico da REGAP

(Pechado ó 31-12-1992)

## **1. Fundamentos da Autonomía galega**

### **1. *Simbolos de Galicia:***

*Lei 5/84, do 29-5. (DOGA 23.6.84/BOE, 28.3.85).*

### **2. *Língua galega:***

#### **2.1. Normalización Lingüística:**

*Lei 3/83, do 15-6. (DOGA, 14.7.83/BOE, 6.9.83).*

#### **2.2. Uso do galego como lingua oficial polas entidades locais:**

*Lei 5/88, do 21-6. (DOGA, 30.6.88/BOE, 25.7.88).*

As siglas que aparecen no texto corresponden a:

(m). Lei que modifica outra principal ou de cabeceira.

(d). Lei derogada por outra posterior que tamén se cita.



### **3. Comunidades galegas. Recoñecemento da galeguidade:**

*Lei 4/83, do 15-6. (DOGA, 16.7.83/BOE, 7.9.83).*

## **2. Poderes públicos de Galicia. Institucións autonómicas**

### **1. Sede:**

*Lei 1/82, do 24-6. (DOGA, 24.7.82/BOE, 27.9.82).*

### **2. A Xunta de Galicia e o seu Presidente:**

*Lei 1/83, do 22-2. (DOGA, 21.3.83/BOE, 27.9.83).*

*Lei 11/88, do 20-10 (m). (DOGA, 28.10.88/BOE, 25.11.88).*

*Lei 12/89, do 4-10 (m). (DOGA, 10.10.89/BOE, 2.11.89).*

### **3. O Parlamento. Réxime electoral:**

*Lei 8/85, do 13-8. (DOGA, 16.8.85; c.e.: DOGA, 26.9.85./BOE, 16.10.85).*

*Lei 15/92, do 30-12 (m). (DOGA, 4.1.93/BOE, 23.3.93).*

### **4. O Valedor do Pobo:**

*Lei 6/84, do 5-6. (DOGA, 14.7.85/BOE, 30.3.85).*

### **5. O Consello de Contas:**

*Lei 6/85, do 24-6. (DOGA, 9.7.85/BOE, 28.8.85).*

*Lei 4/86, do 26-12 (m). (DOGA, 8.1.87/BOE, 10.2.87).*

## **3. Fontes do Dereito autonómico galego**

### **1. Dereito Civil de Galicia. Compilación:**

*Lei 7/87, do 10-11. (DOGA, 20.1.88/BOE, 8.2.88).*

**2. Leis de Galicia. Iniciativa Lexislativa Popular:**

*Lei 1/88*, do 19-1. (DOGA, 27.1.88/BOE, 17.2.88).

**4. Competencias de Galicia.  
Normativa sectorial****1. Área de Presidencia e Administración Pública.**

1. Asesoramento e defensa en xuízo da Xunta de Galicia:  
*Lei 7/84*, do 26-6. (DOGA, 1.8.84/BOE, 30.3.85).
2. Interior. Xogos e apostas.  
*Lei 14/85*, do 23-10. (DOGA, 20.11.85/BOE, 7.3.86).
3. Interior. Policias Locais. Coordinación:  
*Lei 3/92*, do 23-3. (DOGA, 26.3.92/BOE, 28.5.92).
4. Turismo. Disciplina turística. Sancións:  
*Lei 6/92*, do 15-6. (DOGA, 26.6.92/BOE, 14.10.92).
5. Réxime Xurídico. Expropiación forzosa: Declaración de interese social (Fundación Semana Verde de Galicia):  
*Lei 10/92*, do 30-6. (DOGA, 20.8.92/BOE, 14.10.92).

**2. Área de Ordenación do Territorio e Obras Públicas.**

1. Solo e Ordenación Urbana:  
*Lei 11/85*, do 22-8. (DOGA, 29.8.85/BOE, 26.10.85).
2. Vivenda. Erradicación do chabolismo:  
*Lei 5/89*, do 24-4. (DOGA, 9.5.89/BOE, 23.6.89).
3. Estradas non estatais de Galicia:  
*Lei 6/83*, do 22-6. (DOGA, 19.7.83; c.e.: 28.7.83/BOE, 8.9.83).

4. Obras hidráulicas:  
*Lei 8/84*, do 10-7. (DOGA, 1.8.84/BOE, 14.12.84).
5. Portos:  
*Lei 6/87*, do 12-6. (DOGA, 26.6.87/BOE, 7.8.87).
6. Política territorial. Actuación intensiva en parroquias rurais:  
*Lei 11/83*, do 29-12. (DOGA, 2.2.84/BOE, 15.1.85).

### **3. Área de Agricultura, Gandería e Montes.**

1. Arrendamentos rústicos: prórroga:  
*Lei 2/86*, do 10-12. (DOGA, 15.12.86/BOE, 10.2.87).
2. Concentración Parcelaria:  
*Lei 10/85*, DO 14-8. (DOGA, 22.8.85/BOE, 16.11.85).
3. Montes veciñais en man común:  
*Lei 13/89*, do 10-10. (DOGA, 20.10.89/BOE, 9.2.90).
4. Pesca fluvial:  
*Lei 7/92*, do 24-7. (DOGA, 6.8.92/BOE, 14.10.92).

### **4. Área de Pesca, Marisqueo e Acuicultura**

1. Pesca Marítima en augas autonómicas:  
*Lei 2/85*, do 26-2. (DOGA, 6.4.85/BOE, 7.5.85)
2. Ordenación marisqueira e de cultivos mariños:  
*Lei 15/85*, do 23-10. (DOGA, 10.12.85/BOE, 8.3.86).
3. Sancións en materia pesqueira, marisqueira e de cultivos mariños:  
*Lei 5/84*, do 11-6 (d). (DOGA, 22.6.85; c.e.; 9.7.85/BOE, 20.7.85).  
*Lei 13/85*, do 2-10 (d). (DOGA, 8.11.85/BOE, 7.3.86).  
*Lei 3/89*, do 20-4 (m), (d). (DOGA, 9.5.89/BOE, 23.6.89).



4. Infraccións en materia de protección de recursos marítimo-pesqueiros:  
*Lei 6/91*, do 15-5. (DOGA, 27.5.91/BOE, 30.9.91).

### **5. Área de Industria e Comercio.**

1. Minas. Protección das pedras ornamentais:  
*Lei 9/85*, do 30-7. (DOGA, 17.8.85/BOE, 15.10.85).
2. Artesanía:  
*Lei 1/92*, do 11-3. (DOGA, 23.3.92/BOE, 27.5.92).
3. Comercio interior:  
*Lei 10/88*, do 20-7. (DOGA, 26.8.88/BOE, 4.10.88).

### **6. Área de Sanidade e Consumo.**

1. Saúde pública:  
*Ver infra*, V.1.2: Servicio Galego de Saúde.
2. Mapa sanitario: Revisión:  
*Lei 13/92*, do 9-11. (DOGA, 16.11.92/BOE, 18.2.93).
3. Sanidade escolar:  
*Lei 5/83*, do 30-6. (DOGA, 18.7.83/BOE, 7.9.83).
4. Consumo. Estatuto Galego do Consumidor e Usuario:  
*Lei 12/84*, do 28-12. (DOGA, 1.2.85/BOE, 11.6.85).

### **7. Área de Traballo e Servicios Sociais.**

1. Servicios Sociais:  
*Lei 3/87*, do 27-5. (DOGA, 23.6.87/BOE, 21.7.87).
2. Asistencia social. Medidas básicas para a inserción:  
*Lei 9/91*, do 2-10. (DOGA, 3.10.91/BOE, 1.1.92).

### **8. Área de Educación e Universidades.**

1. Educación non universitaria. Gratuidade de estudos. Autonomía de xestión económica de centros docentes públicos non universitarios:  
*Lei 8/87*, do 25-11. (DOGA, 20.1.88/BOE, 11.2.88).  
*Lei 6/88*, do 11-7. (DOGA, 26.7.88/BOE, 17.8.88).

2. Educación non universitaria. Consellos Escolares:  
*Lei 3/86, do 18-12. (DOGA, 26.12.86/BOE, 10.2.87).*
3. Educación e promoción de adultos:  
*Lei 9/92, do 24-7. (DOGA, 6.8.92/BOE, 14.10.92).*
4. Universidades. Consello Social da Universidade:  
*Lei 5/87, do 27-5. (DOGA, 2.6.87/BOE, 21.7.87).*
5. Universidades. Ordenación do Sistema Universitario de Galicia:  
*Lei 11/89, do 20-7. (DOGA, 16.8.89/BOE, 27.10.89).*
6. Investigación científica e técnica. Plan Xeral.  
*Lei 8/88, do 18-7. (DOGA, 2.8.88/BOE, 1.10.88).*

## **9. Área de Cultura e Xuventude.**

1. Traballos de dotación artística en edificios e construcións públicas e nos camiños de Santiago da Comunidade Autónoma:  
*Lei 11/84, do 11-12 (d). (DOGA, 26.1.85/BOE, 11.6.85).*  
*Lei 12/91, do 14-11. (DOGA, 26.11.91/BOE, 3.1.92).*
2. Bibliotecas:  
*Lei 14/89, do 11-10. (DOGA, 24.10.89/BOE, 9.2.90).*

## **10. Área de Economía e Facenda.**

1. Ordenación económica: v. infra, Economía e Facenda.
2. Ordenación tributaria e presupostaria: v. infra, Economía e Facenda.
3. Estadísticas Galegas:  
*Lei 9/88, do 19-7. (DOGA, 3.8.88/BOE, 3.10.88).*

## **5. Administración Pública Galega**

### **1. Organización.**

- 1.1. Administración Central: A Xunta e o seu Presidente:

*Lei 1/83, do 22-2.*(DOGA, 21.3.83/BOE, 5.9.83).  
*Lei 11/88, do 20-10* (m). (DOGA, 28.10.88/BOE, 25.11.88).

### 1.2. Administración Institucional:

■ Escola Galega de Administración Pública:

*Lei 4/87, do 27-5.* (DOGA, 2.6.87/BOE, 21.7.87).

*Lei 10/89, s.d.*(m). (DOGA, 24.7.89/BOE, 28.10.89).

■ Instituto Galego da Vivenda e Solo:

*Lei 3/88, do 27-4.* (DOGA, 10.5.88/BOE, 6.6.88).

■ Servicio Galego de Saúde:

*Lei 1/89, do 2-1.* (DOGA, 11.1.89/BOE, 13.2.89).

*Lei 8/91, do 23-7* (m). (DOGA, 19.8.91/BOE, 30.9.91).

■ Instituto Galego de Artes Escénicas e Musicais:

*Lei 4/89, do 21-4.* (DOGA, 9.5.89/BOE, 23.6.89).

*Lei 2/91, do 14-1* (m). (DOGA, 25.1.91/BOE, 23.2.91).

■ Servicio Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller:

*Lei 3/91, do 14-1.* (DOGA, 28.1.91/BOE, 23.2.91).

■ Academia Galega de Seguridade:

*Lei 4/92, do 9-4.*(DOGA, 22.4.92/BOE, 28.5.92).

■ Compañía da Radio-Televisión de Galicia:

*Lei 9/84, do 11-7.* (DOGA, 3.8.84/BOE, 11.6.85).

■ Instituto Galego de Promoción Económica:

*Lei 5/92, do 10-6.* (DOGA, 26.6.92/BOE, 14.10.92).

### 1.3. Administración Consultiva:

■ Consello da Cultura Galega:

*Lei 8/83, do 8-7.*(DOGA, 9.8.83/BOE, 15.1.85).

■ Consello Asesor de RTVE en Galicia:

*Lei 10/83, do 9-12.* (DOGA, 1.2.84/BOE, 15.1.85).

■ Consello da Xuventude de Galicia:

*Lei 2/87, do 9-5.* (DOGA, 14.5.85/BOE, 23.6.87).



- Consello Universitario de Galicia:  
*Lei 5/87, do 27-5. (DOGA, 2.6.87/BOE, 21.7.87).*
- Consello Galego de Relacións Laborais:  
*Lei 7/88, do 12-7. (DOGA, 26.7.88/BOE, 18.8.88).*

#### 1.4. Administración Corporativa:

- Camaras Agrarias:  
*Lei 4/84, do 4-5. (DOGA, 22.6.84/BOE, 27.3.85).*

#### 1.5. Fundacións de interese galego. Protectorado:

- Lei 7/83, do 22-6. (DOGA, 20.7.83/BOE, 15.1.85)*
- Lei 11/91, do 8-11 (m). (DOGA, 12.11.91/BOE, 3.1.92).*

## **2. Relacións Xunta de Galicia - Entidades Locais.**

### 2.1. Delimitación e coordinación das competencias das Deputacións Provinciais de Galicia:

- Lei 8/89, do 15-6. (DOGA, 5.7.89/BOE, 27.10.89).*

## **3. Función Pública de Galicia:**

### 3.1. Réxime legal xeral:

- Lei 4/88, do 26-5. (DOGA, 1.6.88/BOE, 23.7.88).*
- Lei 4/91, do 8-3 (m). (DOGA, 13.3.91/BOE, 29.4.91)*
- Lei 8/92, do 24-7 (m). (DOGA, 6.8.92/BOE, 14.10.92).*

### 3.2. Escalas. Escalas de personal sanitario ó servizo da Comunidade Autónoma:

- Lei 17/89, do 23-10. (DOGA, 26.10.89/BOE, 10.2.90).*

### 3.3. Escalas. Escalas de personal funcionario ó servizo da Xunta de Galicia:

- Lei 12/92, do 9-11. (DOGA, 12.11.92/BOE, 18.2.93).*

## 6. Economía e Facenda autonómicas

### 1. Patrimonio da Comunidade Autónoma:

*Lei 3/85*, do 12-4. (DOGA, 24.4.85/BOE, 29.6.85).

### 2. Xestión económica e financeira pública de Galicia:

*Lei 3/84*, do 3-4 (d). (DOGA, 13.6.84/BOE, 26.3.85).

*Lei 11/92*, do 7-10. (DOGA, 14.10.92/BOE, 18.2.93).

### 3. Facenda da Comunidade Autónoma:

#### 3.1. Taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma:

*Lei 2/83*, do 15-4 (d). (DOGA, 25.5.83/BOE, 6.9.83).

*Lei 13/91*, do 9-12. (DOGA, 13.12.91/BOE, 3.1.92).

#### 3.2. Tributación sobre o xogo:

*Lei 7/91*, do 19-6. (DOGA, 27.6.91/BOE, 30.9.91).

#### 3.3. Asignación dos recursos de transferencia estatal.:

*Lei 10/84*, do 13-7. (DOGA, 3.8.84/BOE, 11.6.85).

#### 3.4. Asignación de recursos para a cooperación local:

*Lei 12/88*, do 27-12. (DOGA, 29.12.88/BOE, 11.2.89).

### 4. Normativa presupostaria:

*Lei 2/82*, s.f. (DOGA, 2.2.83).

*Lei 9/83*, do 15-7. (DOGA, 23 e 27.8.83; c.e.: 15.9.83/BOE, 15.1.85).

*Lei 2/84*, do 10-5. (DOGA, 26.5; 15, 20, 22, 23 e 29.6; e 4, 5, 12, 17, 19 e 26 a 28. 7.84/BOE, 26.3.85).

*Lei 1/85*, do 10-1. (DOGA, 25 e 29.1.85; c.e.: 2.2.85/BOE, 10.6.85).

*Lei 12/85*, do 3-10. (DOGA, 5.10.85/BOE, 26.10.85)

*Lei 1/86*, do 29-10. (DOGA, 3.11.86/BOE, 28.1.87).

*Lei 1/87*, do 30-4. (DOGA, 4.5.87/BOE, 29.7.87).

*Lei 2/88*, do 5-3. (DOGA, 14.3.88; C.E.: 18.3.88/BOE, 7.5.88).

*Lei 13/88*, do 30-12. (DOGA, 31.12.88/BOE, 11.2.89).

*Lei 7/89*, do 12-6. (DOGA, 4.7.89/BOE, 26.10.89).

*Lei 9/89*, do 12-6. (DOGA, 4.7.89/BOE, 26.10.89).

*Lei 15/89*, do 20-10. (DOGA, 24.10.89/BOE, 9.2.90).

*Lei 16/89*, do 21-10. (DOGA, 26.10.89/BOE, 9.2.90).

*Lei 1/90*, do 27-4. (DOGA, 30.4.90/BOE, 25.5.90).

*Lei 2/90*, do 21-6. (DOGA, 30.6.90/BOE, 21.9.90).

*Lei 1/91*, do 15-1. (DOGA, 16.1.91/BOE, 23.2.91).

*Lei 5/91*, do 4-4. (DOGA, 11.4.91/BOE, 29.4.91).

*Lei 10/91*, do 17-10. (DOGA, 22.10.91/BOE, 1.1.92).

*Lei 14/91*, do 17-12. (DOGA, 20.12.91/BOE, 27.5.92).

*Lei 15/91*, do 28-12. (DOGA, 30.12.91).

*Lei 2/92*, do 17-3. (DOGA, 23.3.92/BOE, 27.5.92).

*Lei 14/92*, do 29-12. (DOGA, 4.1.93/BOE, 23.2.93).

## **5. Caixas de Aforro Galegas:**

*Lei 7/85*, do 17-7. (DOGA, 16.8.85/BOE, 20.9.85).

*Lei 6/89*, do 10-5 (m). (DOGA, 26.5.89/BOE, 23.6.89).



## Código do Procedimento Administrativo portugués

**A** Secretaría Técnica da REGAP, constituída provisoriamente en centro de documentación e secundando o criterio do seu Consello de Redacción de que a inspiración que debe presidir a elaboración dunha revista técnica patrocinada por unha administración pública e pensada principalmente para o seu uso e manexo polo persoal ó seu servizo, debe ser, no posible, favorecer-lo mellor coñecemento e a maior comprensión na práctica da incidencia das innovacións legislativas no seu quefacer diario, incluírá en números sucesivos e na sección de lexislación, os textos das leis de procedemento administrativo que foron publicadas recentemente nos países do noso contorno cultural e xurídico e que poden iluminar a intelixencia e comprensión dos contidos da nosa Lei estatal 30/1992, do 26 de novembro, de singular importancia no eido da xestión administrativa pública.

*Ofrécese nesta ocasión o texto do "Código de Procedimento Administrativo" portugués, que se considerou preferible reproducir na súa lingua orixinal de expresión e sen versión á lingua galega, por razóns comprensibles. Este código, -expresión equivalente a lei xeral reguladora do réxime xurídico das administracións públicas e que, como tal, lles é de directa e inmediata aplicación tamén ás autarquías locais- vén requirido pola Constitución de 1976, que o contempla como unha 'lei especial', no contexto dun proceso de reforma administrativa, da que se esperan resultados proveitosos para a racionalización da actividade administrativa e para favorecer-la participación dos cidadáns na formación das decisións que os afecten. O seu texto, pódese dicir resumindo, presenta unha difícil e equilibrada síntese entre as garantías e seguridade xurídicas e a eficacia administrativa.*

*Cómpre salienta-la importancia que para o Dereito administrativo portugués ten este texto legal: non só regula un procedemento administrativo tipo -parte terceira- e os seus suxeitos -parte segunda-, senón que establece os principios xerais da actuación administrativa, principios coma os de igualdade, proporcionalidade, obxectividade, etc., totalmente innovadores -no seu título primeiro-, e logo recolle normas orgánicas e tamén normas sobre as principais formas da actividade administrativa -na súa parte cuarta-, nomeadamente, os actos e contratos. Xa que logo, con toda propiedade, poderíase chamar esta lei "Código Administrativo", ou "Código da Parte Xeral do Dereito Administrativo", se non fose porque esta é a denominación tradicional das leis ou 'diplomas' que regulan en Portugal as "autarquías locais".*

*Achámonos, pois, perante un dos que está chamado a ser pilar fundamental no desenvolvemento e evolución do Dereito administrativo portugués, que a REGAP, por razóns evidentes, xulga de interese para o lector galego.*

## Código de Procedimento Administrativo

*Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de Novembro<sup>1</sup>*

1. O incremento constante das tarefas que à Administração Pública portuguesa cabe realizar nos mais diversos sectores da vida colectiva bem como a necessidade de reforçar a eficiência do seu agir e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito têm vindo a fazer sentir cada vez mais a necessidade de elaboração de uma disciplina geral do procedimento administrativo.

A Constituição de 1976, indo ao encontro do desejo generalizado de muitos especialistas e práticos, veio dispor no artigo 268º, nº 3, que "o processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito".

Foi em cumprimento desse preceito constitucional –hoje o artigo 267º, nº 4– e dos objectivos que há muito vinham sendo definidos que se elaborou o presente Código do Procedimento Administrativo.

2. Na elaboração deste Código tiveram-se em conta os ensinamentos do direito comparado e a larga experiência que já se pode colher da aplicação de leis de procedimento administrativo em países com sistemas político-administrativos tão diferentes como a Áustria, os Estados Unidos da América, a Espanha, a Jugoslávia e a Polónia, para apenas citar alguns dos mais importantes sob este ponto de vista. Particular atenção mereceu a Lei do Procedimento Administrativo da República Federal da Alemanha, publicada em 1976, e a riquíssima elaboração doutrinária a que deu lugar.

Foi, porém, na doutrina e na jurisprudência portuguesas que se recolheram, de maneira decisiva, muitas das soluções adoptadas, devendo igualmente mencionar-se os projectos anteriormente elaborados, que serviram como trabalhos preparatórios indispensáveis.

A primeira versão do projecto, com data de 1980, foi entretanto submetida a ampla discussão pública, em resultado da qual foi elaborada em 1982 uma segunda versão.

Finalmente em 1987 o Governo incumbiu um grupo de especialistas de preparar uma terceira versão.

É o resultado desse trabalho que constitui o presente diploma, tendo o texto sido ainda objecto de ajustamentos introduzidos após a audição dos diferentes departamentos ministeriais. Além disso, e muito embora a Assembleia da República não tenha apreciado o projecto na especialidade no âmbito do processo de concessão de autorização legislativa, ainda assim

<sup>1</sup> Provén da autorización concedida ó Goberno para lexislar sobre o procedemento administrativo e a actividade da Administración pública, pola Lei 32/91, do 20 de xullo.

Esta habilitación lexislativa concédese para os seguintes fins:

a) Disciplina-la organización e funcionamento da Administración pública e racionaliza-la súa actividade;

b) Regula-la formación e manifestación da vontade dos órganos da Administración pública;

c) Asegura-lo dereito de información dos particulares e a súa participación na formación das decisións que os afectan directamente;

d) Asegura-la transparencia da actividade da Administración pública e o respecto polos dereitos e intereses dos cidadáns.



foi possível encontrar soluções de consenso que constituem aperfeiçoamentos da redacção final.

3. Nas primeiras versões do projecto deste diploma adoptava-se a designação tradicional entre nós de “processo administrativo gracioso”; a final perfilhou-se a designação mais moderna e mais rigorosa de “procedimento administrativo”.

A nova nomenclatura é utilizada não tanto por razões teóricas como sobretudo por razões práticas, uma vez que se afigura ser mais facilmente compreensível para o grande público a noção de procedimento administrativo. Trata-se, no fundo, de regular juridicamente o modo de proceder da Administração perante os particulares. Daí a designação de Código do Procedimento Administrativo.

4. Um Código do Procedimento Administrativo visa sempre, fundamentalmente, alcançar cinco objectivos:

a) Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a actividade dos serviços;

b) Regular a formação da vontade da Administração, por forma que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas;

c) Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam directamente respeito;

d) Salvaguardar em geral a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos;

e) Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações.

Até aqui, apesar de uma lei do procedimento administrativo haver sido prometida por sucessivos governos desde o já longínquo ano de 1962, nem a Administração conhecia com rigor os seus deveres para com os particulares no decurso dos procedimentos administrativos por ela levados a cabo, nem os cidadãos sabiam com clareza quais os seus direitos perante a Administração Pública.

A partir de agora, e em virtude da elaboração deste Código, tanto o cidadão comum como os órgãos e funcionários da Administração passam a dispor de um diploma onde se condensa, em linguagem clara e que se julga acessível, o que de essencial têm de saber para pautar a sua conduta por forma correcta e para conhecerem os seus direitos e deveres uns para com os outros.

5. O âmbito de aplicação das disposições do Código do Procedimento Administrativo abrange todos os órgãos da Administração Pública que estabeleceram relações como os particulares, no desempenho da sua actividade de gestão pública (artigo 2.º). Os princípios gerais da actuação administrativa con-

tidos no Código são ainda aplicáveis a toda e qualquer actividade da Administração Pública, mesmo que meramente técnica ou de gestão privada (artigo 2º, nº 4).

Pretende-se, assim, por um lado, regular expressamente a actuação intersubjectiva de gestão pública da Administração, enquanto, por outro lado, a restante actividade administrativa, sem ser directamente regulada, não deixa de ficar subordinada aos princípios gerais da acção administrativa.

Prevê-se ainda a possibilidade de os preceitos deste Código serem mandados aplicar à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público (artigo 2º, nº 5), bem como a procedimentos especiais, sempre que essa aplicação não envolva diminuição de garantias dos particulares (artigo 2º, nº 6).

#### 6. O Código divide-se em quatro partes:

Parte I. Princípios gerais;

Parte II. Dos sujeitos;

Parte III. Do procedimento administrativo;

Parte IV. Da actividade administrativa.

Na parte I contêm-se as disposições preliminares (artigos 1º e 2º) e a enunciação dos princípios gerais da acção administrativa (artigos 3º a 12º).

Na parte II, que se ocupa dos sujeitos do procedimento, existem dois capítulos: o primeiro disciplina os órgãos administrativos (artigos 13º a 51º) e o segundo regula os interessados (artigos 52º e 53º).

A parte III versa sobre o procedimento administrativo e comporta quatro capítulos: um sobre princípios gerais (artigos 54º a 60º), outro sobre o direito à informação (artigos 61º a 65º), um terceiro sobre notificações e prazos (artigos 66º a 73º) e um quarto sobre a marcha do procedimento (artigos 74º a 113º).

Finalmente, a parte IV trata da actividade administrativa, e contém três capítulos, correspondentes às três principais formas jurídicas da actividade administrativa de gestão pública: o regulamento (artigos 114º a 119º), o acto administrativo (artigos 120º a 177º) e o contrato administrativo (artigos 178º a 188º).

Houve a preocupação de eliminar os artigos desnecessários e de simplificar a redacção dos restantes: da primeira para a terceira versão, foram suprimidos 83 artigos, e muitos dos que ficaram foram drasticamente reduzidos.

7. Na parte I estão contidos os princípios gerais da Administração Pública, designadamente o princípio da legalidade (artigo 3.º), o princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses do cidadão (artigo 4.º), os princípios da justiça e da imparcialidade (artigo 6.º), o princípio da colaboração da Administração com os particulares (artigo 7.º), o princípio da participação (artigo 8.º), o princípio da

decisão (artigo 9º), o princípio da desburocratização e da eficiência (artigo 10º), o princípio da gratuidade (artigo 11º) e o princípio do acesso à justiça (artigo 12º). Trata-se de princípios gerais cuja existência decorre, expressa ou implicitamente, dos preceitos constitucionais (máxime, artigos 266º e seguintes) e que respeitam à organização e ao funcionamento de uma Administração Pública típica de um moderno Estado de direito.

8. A parte II do Código ocupa-se dos sujeitos das relações administrativas, compreendendo um capítulo I, referente aos órgãos administrativos, e um capítulo II, referente aos interessados.

No capítulo I são enumerados os órgãos da Administração Pública (artigo 13º); é regulado o funcionamento dos órgãos colegiais (artigos 14º e seguintes); são estabelecidas regras referentes à competência dos órgãos administrativos (artigos 29º e seguintes); é definido o regime jurídico da delegação de poderes e da substituição (artigos 35º e seguintes); é determinada a competência para a resolução de conflitos de jurisdição, de atribuições e de competências (artigos 42º e 43º), e são reguladas as garantias de imparcialidade da Administração Pública (artigos 44º e seguintes).

No capítulo II é estabelecido o direito de intervenção dos particulares no procedimento administrativo (artigo 52º) e é atribuída legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou intervir nele aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos e às associações que tenham por fim a defesa desses interesses, bem como aos titulares de interesses difusos e às associações dedicadas à defesa dos mesmos (artigo 53º). Consideram-se, inovadoramente, interesses difusos os que tenham por objecto bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural e o ambiente e a qualidade de vida [artigo 53º, nº 2, alínea a)].

9. A parte III ocupa-se do procedimento administrativo, que é iniciado oficialmente ou a requerimento dos interessados (artigo 54.º).

O desenvolvimento do procedimento administrativo é enquadrado por princípios gerais que visam equilibrar a participação dos interessados e a celeridade da Administração Pública.

Assim, o procedimento rege-se pelo princípio do inquisitório (artigo 56º), procurando afastar formalidades inúteis e assegurar o contraditório. Particular relevo merecem as disposições que concretizam o direito à informação (artigos 61º e seguintes), num esforço de tornar a actividade administrativa mais transparente, e remetendo para legislação própria o desenvolvimento do novo princípio constitucional da administração aberta (artigo 65º).

O capítulo III (artigos 66º e seguintes) é dedicado às notificações e aos prazos. A matéria é disciplinada por forma a ga-



rantir aos interesados um efectivo conhecimento dos actos administrativos.

A importância do contrato numa Administração que se quer em medida crescente aberta ao diálogo e à colaboração como os administrados, eficiente e maleável, impunha, porém, que se traçassem alguns princípios orientadores.

Optou-se por não definir os tipos de contratos administrativos e construir sobre a definição o respectivo regime. Julgou-se mais prudente enunciar os poderes da Administração como parte no contrato (artigo 180º).

Com vista ao alargamento do uso do instrumento contratual, consagrou-se o princípio da admissibilidade da sua utilização, salvo quando outra coisa resultar da lei ou da própria natureza das relações que tiver por objecto (artigo 179º).

No que respeita ao processo de formação dos contratos aplicam-se, na medida do possível, as disposições relativas ao procedimento administrativo (artigo 181º).

O Código consagra o modo de escolha do co-contratante e regula de forma geral a dispensa de concurso, limitando, naturalmente, esta possibilidade (artigos 182º e 183º).

Estabelece-se, com carácter xeral, a não executoriedade dos actos administrativos interpretativos ou que modifiquem ou extingam relações contratuais, pondo, assim termo à possibilidade de comportamentos abusivos. De acordo com esta orientação, dispõe-se que a execução forçada das obrigações contratuais devidas pelos particulares, salvo se outra coisa tiver sido previamente acordada, só pode ser obtida mediante acção a propor no tribunal competente (artigo 187).

O capítulo IV ocupa-se da marcha do procedimento (artigos 74º e seguintes), merecendo ser sublinhada a preocupação de facilitar e promover a colaboração entre a Administração Pública e os interessados, bem como as reais possibilidades de participação destes na instrução e na discussão das questões pertinentes.

As diversas formas de extinção do procedimento são reguladas em pormenor, nomeadamente a decisão.

Duas notas merecem referência especial: a concretização do preceito constitucional que visa assegurar a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito, que se fez consistir no direito de audiência dos interessados antes de ser tomada a decisão final do procedimento (artigos 100º a 105º), e a inovação que se traduz em enumerar um conjunto de situações em que ao silêncio da Administração a lei passa a imputar o significado de deferimento (artigo 108º).

10. A parte IV é dedicada à actividade administrativa. No capítulo I estabelecem-se algumas regras genericamente aplicáveis à actividade regulamentar da administração.

O princípio da participação dos administrados no processo de elaboração dos regulamentos inspira algumas das suas dis-

posições. Desde logo, reconhece-se aos particulares o direito de dirigirem petições à Administração, com vista a desencadear o procedimento regulamentar (artigo 115º). Por outro lado, prevê-se a possibilidade da audiência prévia dos interessados no caso de regulamentos cujo conteúdo lhes possa ser desfavorável (artigo 117º), ao mesmo tempo que se incentiva a submissão a apreciação pública, para recolha de sugestões, de regulamentos cuja matéria o permita (artigo 118º).

No tocante à elaboração dos projectos de regulamento, acolhe-se no artigo 116º a regra da fundamentação obrigatória. Por seu turno, a proibição da mera revogação –sem substituição por nova disciplina– dos regulamentos necessários à execução das leis em vigor e a obrigatoriedade da especificação, quando for caso disso, das normas revogadas pelo novo regulamento surgem ditadas, respectivamente pela necessidade de obviar a vazios susceptíveis de comprometer a efectiva aplicação da lei e por preocupações de certeza e segurança na definição do direito aplicável.

11. O capítulo II da parte IV ocupa-se do acto administrativo (artigo 120º e seguintes).

A fim de evitar dúvidas e contradições que têm perturbado a nossa jurisprudência, sublinha-se com particular energia que só há acto administrativo aí onde a decisão administrativa tiver por objecto uma situação individual e concreto (artigo 120º) e contiver a identificação adequada do destinatário ou destinatários [artigo 123º, nº 2, alínea b)].

Em matéria de fundamentação do acto, manteve-se no essencial o disposto no Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho (artigos 124º e seguintes).

Quanto à eficácia do acto administrativo, regulam-se em pormenor os termos da eficácia retroactiva e da eficácia diferida (artigos 128º e 129º) e disciplina-se cuidadosamente, com preocupações de garantia dos particulares, a publicação e a notificação dos actos administrativos.

Em matéria de invalidade dos actos, cuidou-se de explicitar com rigor quais os actos nulos, definindo-os em termos mais amplos do que os usuais e estabelecendo que os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental ou cujo objecto constitua um crime são sempre nulos (artigo 133º). Manteve-se a anulabilidade como regra geral dos actos administrativos inválidos (artigo 135º).

A revogação do acto administrativo, dada a sua importância prática, foi objecto de toda secção (artigos 138º e seguintes), onde se procurou consagrar soluções hoje pacíficas na doutrina e jurisprudência portuguesas.

A secção V, sobre a execução do acto administrativo, representa um esforço de introduzir ordem numa zona particularmente sensível e importante da actividade da Administração,



onde mais claramente se manifesta como poder (artigos 149º e seguintes).

Feita a distinción clara entre executoriedade e execución, reafirma-se o principio da legalidade, agora quanto à execución, e admíte-se a apreciación contenciosa dos actos de execución arguidos da ilegalidade propia, isto é, que non seja consecuencia do acto exequendo. São previstas as três modalidades clásicas de execución quanto ao seu objecto –para pagamento de quantia certa, entrega de coisa certa e prestación de facto–, remetendo-se, no que respeita ao proceso de execución para pagamento de quantia certa, para o disposto no Código de Proceso das Contribucións e Impostos.

Uma reflexión cuidadosa levou a reforzar, nesta matéria, as exigências que debe satisfacer a Administración Pública num Estado de dereito. Daí que a imposición coerciva, sem recurso aos tribunais, dos actos administrativos só seja possível desde que seja feita pelas formas e nos termos admitidos por lei (artigo 149º, nº 2). Também a execución das obrigações positivas de prestación de facto infungível é rodeada, atenta a sua natureza, de especialísimas cautelas (artigo 157º, nº 3).

12. Na sección VI da parte IV regulam-se a reclamación e os recursos administrativos, os quais podem, em regra, ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do acto administrativo (artigo 159º).

No que se refere aos efectos destas garantías dos cidadáos, regista-se que a reclamación suspende a eficacia do acto quando este non é susceptível de recurso contencioso (artigo 163º).

O recurso hierárquico necesario tem, em geral, efecto suspensivo, cabendo, todavia, ao órgano recorrido atribuir-lhe efecto meramente devolutivo quando a non execución imediata do acto possa causar graves inconvenientes para o interese público. Quanto ao recurso hierárquico facultativo, non tem efecto suspensivo (artigo 170º).

Por último, introduziu-se, pela primeira vez, a distinción –já esboçada no ensino e na jurisprudência– entre o recurso hierárquico, o recurso hierárquico impróprio e o recurso tutelar, disciplinado-se as três figuras em conformidade com a sua diferente natureza (artigos 176º e seguintes).

13. Na matéria dos contratos administrativos o legislador teve a preocupación de non se substituir à doutrina nem invadir os terrenos que cabem à jurisprudência.

Por último, consagra-se a admissibilidade de cláusulas compromissórias a celebrar nos termos da legislação processual civil (artigo 188º).

14. A complexidade e delicadeza das matérias tratadas, a novidade de muitas solucións, as inevitáveis lacunas de um diploma legal com este objecto e extensión, o número e qualidade dos seus destinatários aconselham a que se preveja non



só um prazo relativamente dilatado para a sua entrada em vigor como ainda que se estabeleça um período experimental, findo o qual o Código seja obrigatoriamente revisto. Permite-se, deste modo, não só a continuação de uma discussão pública teórica, mas colher os ensinamentos resultantes da sua prática. Para melhor aproveitar a crítica e as sugestões que certamente serão feitas e avaliar a experiência da sua aplicação experimental, o Governo tem a intenção de criar uma comissão que recolha todos os elementos úteis e proponha as alterações e melhoramentos que a experiência torne aconselháveis.

15. Com a publicação do Código de Procedimento Administrativo o Governo, ao mesmo tempo que realiza uma das tarefas fundamentais do seu programa em matéria de Administração Pública, tem fundadas esperanças de que ele constitua um dos instrumentos importantes da reforma administrativas –reforma indispensável– para que a Administração portuguesa possa cumprir cabalmente as tarefas que lhe cabem nestes últimos anos do século XX. Espera-se, designadamente, que a renovação que vai permitir prepare a Administração Pública para a plena integração do País na Comunidade Europeia, a qual nunca será realizável com êxito sem que o aparelho administrativo se encontre suficientemente apetrechado e renovado no seu espírito, nos seus métodos e nas suas práticas.

Assim:

No uso da autorização legislativa concedida pela lei nº 32/91, de 20 de Julho, e nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

#### **Artigo 1º. Aprovação**

É aprovado o Código do Procedimento Administrativo, que se publica em anexo ao presente decreto-lei e que dele faz parte integrante.

#### **Artigo 2º. Entrada em vigor**

O Código de Procedimento Administrativo entra em vigor seis meses após a data da publicação do presente diploma.

#### **Artigo 3º. Revisão**

O Código de Procedimento Administrativo será revisto no prazo de três anos a contar da data da sua entrada em vigor, devendo ser recolhidos os elementos úteis resultantes da sua aplicação para introdução das alterações que se mostrem necessárias.

#### **Artigo 4º. Norma revogatória**

São revogados os Decretos-Leis nº 13 458, de 12 de Abril de 1927, e 370/83, de 6 de Outubro.

Visto e aprobado enm Conselho de Ministros de 22 de Agosto de 1991. - *Aníbal Cavaco Silva* - *Mário Fernando de Campos Pinto* - *Lino Dias Miguel* - *Eugénio Manuel dos Santos Ramos* - *Luís Miguel Couceiro Pizarro Beleza* - *Luís Francisco Valente de Oliveira* - *Manuel Pereira* - *Ivaro José Brilhante Laborinho Lúcio* - *João de Deus Rogado Salvador Pinheiro* - *arlindo Marques da Cunha* - *Luís Fernando Mira Amaral* - *Alberto José Nunes Correia Ralha* - *Jorge Manuel Mendes Antas* - *Jorge Augusto Pires* - *António José de Castro Bagão Félix* - *José Antonio Leite de Araújo* - *Carlos Alberto Diogo Soares Borrego* - *Albino Azevedo Soares*.

Promulgado em 29 de Outubro de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 5 de Novembro de 1991.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva*.

## **Código do procedimento administrativo**

### **PARTE I**

### **Princípios gerais**

#### *Capítulo I*

#### **Disposições preliminares**

##### **Artigo 1º. Definição**

Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes a formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução.

2. Entende-se por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo.

##### **Artigo 2º. Âmbito de aplicação**

1. As disposições deste Código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares, bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas.

2. São órgãos da Administração Pública, para os efeitos deste Código:

- a) Os órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas;
- b) Os órgãos dos institutos públicos e das associações públicas;
- c) Os órgãos das autarquias locais e suas associações e federações.

3. O regime instituído pelo presente Código é ainda aplicável aos actos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade.

4. Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.

5. Os preceitos deste Código podem ser mandados aplicar por lei à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público.

6. As disposições deste Código são ainda supletivamente aplicáveis a procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares.

## *Capítulo II* **Princípios gerais**

### **Artigo 3º. Princípio da legalidade**

1. Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.

2. Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração.

### **Artigo 4º. Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos**

Compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

### **Artigo 5º. Princípios da igualdade e da proporcionalidade**

1. Na suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo



privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.

2. As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.

#### **Artigo 6º. Princípios da justiça e da imparcialidade**

No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.

#### **Artigo 7º. Princípio da colaboração da Administração com os particulares**

1. Os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes, designadamente:

- a) Prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam;
- b) Apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações.

2. A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.

#### **Artigo 8º. Princípio da participação**

Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência nos termos deste Código.

#### **Artigo 9º. Princípio da decisão**

1. Os órgãos administrativos têm, nos termos regulados neste Código, o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares e, nomeadamente:

- a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;
- b) Sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse geral.

2. Não existe o dever de decisão quando o órgão competente tenha praticado, há menos de dois anos, um acto admi-

nistrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.

#### **Artigo 10º. Princípio da desburocratização e da eficiência**

A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões.

#### **Artigo 11º. Princípio da gratuidade**

1. O procedimento administrativo é gratuito, salvo na parte em que leis especiais impuserem o pagamento de taxas ou de despesas efectuadas pela Administração.

2. Em caso de comprovada insuficiência económica, a Administração pode dispensar o pagamento das taxas ou das despesas referidas no número anterior.

#### **Artigo 12º. Princípio do acesso à justiça**

Aos particulares é garantido o acesso à justiça administrativa, a fim de obter a fiscalização contenciosa dos actos da Administração, bem como para tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, nos termos previstos na legislação reguladora do contencioso administrativo.

## **PARTE II**

### **Dos sujeitos**

#### *Capítulo I*

### **Dos órgãos administrativos**

#### **SECÇÃO I**

### **Generalidades**

#### **Artigo 13º. Órgãos da Administração Pública**

São órgãos da Administração Pública, para os efeitos deste Código, os previstos no nº. 2 do artigo 2.º

#### **SECÇÃO II**

### **Dos órgãos colegiais**

#### **Artigo 14º. Presidente e secretário**

1. Cada órgão administrativo colegial tem um presidente e um secretário, a eleger pelos membros que o compõem de en-

tre os seus pares, sempre que a lei não disponha de forma diferente.

2. Cabe ao presidente do órgão colegial, além de outras funções que lhe sejam atribuídas, abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações.

3. O presidente pode, ainda, suspender ou encerrar antecipadamente as reuniões, quando circunstâncias excepcionais o justificarem, mediante decisão fundamentada, a incluir na acta da reunião.

4. O presidente, ou quem o substituir, pode interpor recurso contencioso e pedir a suspensão jurisdicional da eficácia das deliberações tomadas pelo órgão colegial a que preside que considere ilegais.

#### **Artigo 15º. Substituição do presidente e secretário**

1. Salvo disposição legal em contrário, o presidente e o secretário de qualquer órgão colegial são substituídos, respectivamente, pelo vogal mais antigo e pelo vogal mais moderno.

2. No caso de os vogais possuírem a mesma antiguidade, a substituição faz-se, respectivamente, pelo vogal de mais idade e pelo mais jovem.

#### **Artigo 16º. Reuniões ordinárias**

1. Na falta de determinação legal ou de deliberação do órgão, cabe ao presidente a fixação dos dias e horas das reuniões ordinárias.

2. Quaisquer alterações ao dia e hora fixados para as reuniões devem ser comunicadas a todos os membros do órgão colegial, de forma a garantir o seu conhecimento seguro e oportuno.

#### **Artigo 17º. Reuniões extraordinárias**

1. As reuniões extraordinárias têm lugar mediante convocação do presidente, salvo disposição especial.

2. O presidente é obrigado a proceder à convocação sempre que pelo menos um terço dos vogais lho solicitem por escrito, indicando o assunto que desejam ver tratado.

3. A convocatória da reunião deve ser feita para um dos 15 dias seguintes à apresentação do pedido, mas sempre com a antecedência mínima de quarenta e oito horas sobre a data da reunião extraordinária.

4. Da convocatória devem constar, de forma expressa e especificada, os assuntos a tratar na reunião.

#### **Artigo 18º. Ordem do dia**

1. A ordem do dia de cada reunião é estabelecida pelo presidente, que, salvo disposição especial em contrário, deve incluir os assuntos que para esse fim lhe forem indicados por



qualquer vogal, desde que sejam da competência do órgão e o pedido seja apresentado por escrito com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data da reunião.

2. A ordem do dia deve ser entregue a todos os membros com a antecedência de, pelo menos, quarenta e oito horas sobre a data da reunião.

#### **Artigo 19º. Objecto das deliberações**

Só podem ser objecto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da reunião, salvo se, tratando-se de reunião ordinária, pelo menos dois terços dos membros reconhecerem a urgência de deliberação imediata sobre outros assuntos.

#### **Artigo 20º. Reuniões públicas**

1. As reuniões dos órgãos administrativos não são públicas, salvo disposição da lei em contrário.

2. Quando as reuniões hajam de ser públicas, deve ser dada publicidade aos dias, horas e locais da sua realização, de forma a garantir o conhecimento dos interessados com a antecedência de, pelo menos, quarenta e oito horas sobre a data da reunião.

#### **Artigo 21º. Inobservância das disposições sobre convocação de reuniões**

A ilegalidade resultante da inobservância das disposições sobre a convocação de reuniões só se considera sanada quando todos os membros do órgão compareçam à reunião e não suscitem oposição à sua realização.

#### **Artigo 22º. Quórum**

1. Os órgãos colegiais só podem deliberar em primeira convocação quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros com direito a voto.

2. Não comparecendo o número de membros exigido, será convocada nova reunião, com o intervalo de, pelo menos, vinte e quatro horas, podendo o órgão deliberar desde que esteja presente um terço dos membros com direito a voto, em número não inferior a três.

#### **Artigo 23º. Obrigatoriedade do voto**

No silêncio da lei, é proibida a abstenção a todos os membros dos órgãos colegiais que estejam presentes à reunião e não se encontrem impedidos de intervir, devendo votar primeiramente os vogais e por fim o presidente.

#### **Artigo 24º. Formas de votação**

1. As deliberações são tomadas por votação nominal, salvo disposição legal em contrário.

2. São tomadas por escrutínio secreto as deliberações que envolvam a apreciação do comportamento ou das qualidades de qualquer pessoa.

3. Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgãos colegiais que se encontrem ou considerem impedidos.

#### Artigo 25º. **Majoria exigível nas deliberações**

1. As deliberações são tomadas por maioria absoluta de votos dos membros presentes à reunião, salvo nos casos em que, por disposição legal, se exija maioria qualificada ou seja suficiente maioria relativa.

2. Se for exigível maioria absoluta e esta se não formar, nem se verificar empate, proceder-se-á imediatamente a nova votação e, se aquela situação se mantiver, adiar-se-á a deliberação para a reunião seguinte, na qual será suficiente a maioria relativa.

#### Artigo 26º. **Empate na votação**

1. Em caso de empate na votação, o presidente tem voto de qualidade, salvo se a votação se tiver efectuado por escrutínio secreto.

2. Havendo empate em votação por escrutínio secreto, proceder-se-á imediatamente a nova votação e, se o empate se mantiver, adiar-se-á a deliberação para a reunião seguinte; se na primeira votação dessa reunião se mantiver o empate, proceder-se-á a votação nominal.

#### Artigo 27º. **Acta da reunião**

1. De cada reunião será lavrada acta, que conterà un resumo de tudo o que nela tiver ocorrido, indicando, designadamente, a data e o local da reunião, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas e a forma e o resultado das respectivas votações.

2. As actas são lavradas pelo secretário e postas à aprovação de todos os membros no final da respectiva reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas, após a aprovação, pelo presidente e pelo secretário.

3. Nos casos em que o órgão assim o delibere, a acta será aprovada, em minuta, logo na reunião a que disser respeito.

4. As deliberações dos órgãos colegiais só podem adquirir eficácia depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, nos termos do número anterior.

#### Artigo 28º. **Registo na acta do voto de vencido**

1. Os membros do órgão colegial podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem.

2. Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e

fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte.

3. Quando se trate de pareceres a dar a outros órgãos administrativos, as deliberações serão sempre acompanhadas das declarações de voto apresentadas.

### SECÇÃO III

## Da competência

#### Artigo 29º. Irrenunciabilidade e inalienabilidade

1. A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.

2. É nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins.

#### Artigo 30º. Fixação da competência

1. A competência fixa-se no momento em que se inicia o procedimento, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente.

2. São igualmente irrelevantes as modificações de direito, excepto se for extinto o órgão a que o procedimento estava afecto, se deixar de ser competente ou se lhe for atribuída a competência de que inicialmente carecesse.

3. Quando o órgão territorialmente competente passar a ser outro, deve o processo ser-lhe remetido oficiosamente.

#### Artigo 31º. Questões prejudiciais

1. Se a decisão final depender da decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais, deve o órgão competente para a decisão final suspender o procedimento administrativo até que o órgão ou o tribunal competente se pronunciem, salvo se da não resolução imediata do assunto resultarem graves prejuízos.

2. A suspensão cessa:

a) Quando, dependendo a decisão da questão prejudicial da formulação de pedido pelo interessado, o mesmo não o apresentar perante o órgão administrativo ou o tribunal competente dentro dos 30 dias seguintes à notificação da suspensão, ou quando o processo instaurado para conhecimento da questão prejudicial estiver parado, por culpa do interessado, por mais de 30 dias.

b) Quando, por circunstâncias supervenientes, a falta de resolução imediata do assunto causar graves prejuízos.



3. Se não for declarada a suspensão ou esta cessar, o órgão administrativo conhecerá das questões prejudiciais, mas a respectiva decisão não produzirá quaisquer efeitos fora do procedimento em que for proferida.

#### **Artigo 32º. Conflitos de competência territorial**

Em caso de dúvida sobre a competência territorial, a entidade que decidir o conflito designará como competente o órgão cuja localização oferecer, em seu entender, maiores vantagens para a boa resolução do assunto.

#### **Artigo 33º. Controlo da competência**

1. Antes de qualquer decisão, o órgão administrativo deve certificar-se de que é competente para conhecer da questão.

2. A incompetência deve ser suscitada oficiosamente pelo órgão administrativo e pode ser arguida pelos interessados.

#### **Artigo 34º. Apresentação de requerimento a órgão incompetente**

1. Quando o particular, por erro desculpável e dentro do prazo fixado, dirigir requerimento, petição, reclamação ou recurso a órgão incompetente, proceder-se-á da seguinte forma:

a) Se o órgão competente pertencer ao mesmo ministério ou à mesma pessoa colectiva, o requerimento, petição, reclamação ou recurso ser-lhe-á oficiosamente remetido, de tal se notificando o particular;

b) Se o órgão competente pertencer a outro ministério ou a outra pessoa colectiva, o requerimento, petição, reclamação ou recurso será devolvido ao seu autor, acompanhado da indicação do ministério ou da pessoa colectiva a quem se deverá dirigir.

2. No caso previsto na alínea b) do número anterior, começa a correr novo prazo, idêntico ao fixado, a partir da notificação da devolução ali referida.

3. Em caso de erro indesculpável, o requerimento, petição, reclamação ou recurso não será apreciado, de tal se notificando o particular em prazo não superior a quarenta e oito horas.

4. Da qualificação do erro cabe reclamação e recurso, nos termos gerais.

### **SECÇÃO IV**

#### **Da delegação de poderes e da substituição**

#### **Artigo 35º. Da delegação de poderes**

1. Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal

estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.

2. Mediante um acto de delegação de poderes, os órgãos competentes para decidir em determinada matéria podem sempre permitir que o seu imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto pratiquem actos de administração ordinária nessa matéria.

3. O disposto no número anterior vale igualmente para a delegação de poderes dos órgãos colegiais nos respectivos presidentes.

#### **Artigo 36º. Da subdelegação de poderes**

1. Salvo disposição legal em contrário, o delegante pode autorizar o delegado a subdelegar.

2. O subdelegado pode subdelegar as competências que lhe tenham sido subdelegadas, salvo disposição legal em contrário ou reserva expressa do delegante ou subdelegante.

#### **Artigo 37º. Requisitos do acto de delegação**

1. No acto de delegação ou subdelegação, deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou quais os actos que o delegado ou subdelegado pode praticar.

2. Os actos de delegação e subdelegação de poderes estão sujeitos a publicação no *Diário da República*, ou, tratando-se da administração local, no boletim da autarquia, e devem ser afixados nos lugares do estilo quando tal boletim não exista.

#### **Artigo 38º. Menção da qualidade de delegado ou subdelegado**

O órgão delegado ou subdelegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação ou subdelegação.

#### **Artigo 39º. Poderes do delegante ou subdelegante**

1. O órgão delegante ou subdelegante pode emitir directivas ou instruções vinculativas para o delegado ou subdelegado sobre o modo como devem ser exercidos os poderes delegados ou subdelegados.

2. O órgão delegante ou subdelegante tem o poder de avocar, bem como o poder de revogar os actos praticados pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação.

#### **Artigo 40º. Extinção da delegação ou subdelegação**

A delegação e a subdelegação de poderes extinguem-se:

a) Por revogação do acto de delegação ou subdelegação;

b) Por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efectos ou da mudana dos titulares dos 6rg6os delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado.

#### **Artigo 41º. Substitui6o**

1. Nos casos de aus6ncia, falta ou impedimento do titular do cargo, a sua substitui6o cabe ao substituto designado na lei.

2. Na falta de designa6o pela lei, a substitui6o cabe ao inferior hier6rquico imediato, mais antigo, do titular a substituir.

3. O exerc6cio de fun6es em substitui6o abrange os poderes delegados ou subdelegados no substituido.

### **SEC6O V**

#### **Dos conflitos de jurisdic6o, de atribui6es e de compet6ncia**

#### **Artigo 42º. Compet6ncia para a resolu6o dos conflitos**

1. Os conflitos de jurisdic6o s6o resolvidos pelo Tribunal de Conflitos, nos termos da legisla6o respectiva.

2. Os conflitos de atribui6es s6o resolvidos:

a) Pelos tribunais administrativos, mediante recurso contencioso, quando envolvam 6rg6os de pessoas colectivas diferentes;

b) Pelo Primeiro-Ministro, quando envolvam 6rg6os de minist6rios diferentes;

c) Pelo ministro, quando envolvam 6rg6os do mesmo minist6rio ou pessoas colectivas dotadas de autonomia sujeitas ao seu poder de superintend6ncia.

3. Os conflitos de compet6ncia s6o resolvidos pelo 6rg6o de menor categoria hier6rquica que exercer poderes de supervis6o sobre os 6rg6os envolvidos.

#### **Artigo 43º. Resolu6o administrativa dos conflitos**

1. A resolu6o dos conflitos de compet6ncia, bem como dos conflitos de atribui6es entre minist6rios diferentes, pode ser solicitada por qualquer interessado, mediante requerimento fundamentado dirigido 6 entidade competente para a decis6o do procedimento, e deve ser oficiosamente suscitada pelos 6rg6os em conflito logo que dele tenham conhecimento.

2. O 6rg6o competente para a resolu6o deve ouvir os 6rg6os em conflito, se estes ainda n6o se tiverem pronunciado, e proferir a decis6o no prazo de 30 dias.



**Artigo 44º. Casos de impedimento**

O titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública nos casos seguintes:

a) Quando ele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa;

b) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até o 2º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

c) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, tenha interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;

d) Quando tenha intervindo no procedimento como perito o ou mandatário ou haja dado parecer sobre questão a resolver;

e) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até o 2º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com a que viva em economia comum;

f) Quando contra ele, seu cônjuge ou parente em linha recta esteja intentada acção judicial em linha proposta por interessado ou pelo respectivo cônjuge;

g) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas.

**Artigo 45º. Arguição e declaração do impedimento**

1. Quando se verifique causa de impedimento em relação a qualquer titular de órgão ou agente administrativo, deve o mesmo comunicar desde logo o facto ao respectivo superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial, consoante os casos.

2. Até ser proferida a decisão definitiva ou praticado o acto, qualquer interessado pode requerer a declaração do impedimento, especificando as circunstâncias de facto que continuam a sua causa.

3. Compete ao superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial conhecer da existência do impedimento e declará-lo, ouvindo, se considerar necessário, o titular do órgão ou agente.

4. Tratando-se do impedimento do presidente do órgão colegial, a decisão do incidente compete ao próprio órgão, sem intervenção do presidente.

**Artigo 46º. Efeitos da arguição do impedimento**

1. O titular do órgão ou agente deve suspender a sua actividade no procedimento logo que faça a comunicação a que se refere o nº 1 do artigo anterior ou tenha conhecimento do requerimento a que se refere o nº 2 do mesmo preceito, até à decisão do incidente, salvo ordem em contrário do respectivo superior hierárquico.

2. Os impedidos nos termos do artigo 44º. deverão tomar todas as medidas que forem inadiáveis em caso de urgência ou de perigo, as quais deverão ser ratificadas pela entidade que os substituir.

**Artigo 47º. Efeitos da declaração do impedimento**

1. Declarado o impedimento do titular do órgão ou agente, será o mesmo imediatamente substituído no procedimento pelo respectivo substituto legal, salvo se o superior hierárquico daquele resolver avocar a questão.

2. Trantando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado substituto, funcionará o órgão sem o membro impedido.

**Artigo 48º. Fundamento da escusa e suspeição**

1. O titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta e, designadamente:

a) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha recta ou até ao 3º. grau de linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele ou do seu cônjuge;

b) Quando o titular do órgão ou agente ou o seu cônjuge, ou algum parente ou afim na linha recta, for credor ou devedor de pessoa singular ou colectiva com interesse directo no procedimento, acto ou contrato;

c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge, parente ou afim na linha recta;

d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente ou o seu cônjuge e a pessoa com interesse directo no procedimento, acto ou contrato.

2. Com fundamento semelhante e até ser proferida decisão definitiva, pode qualquer interessado opor suspeição a titulares de órgãos ou agentes que intervenham no procedimento, acto ou contrato.

**Artigo 49º. Formulação do pedido**

1. Nos casos previstos no artigo anterior, o pedido deve

ser dirigido à entidade competente para dele conhecer, indicando com precisão os factos que o justifiquem.

2. O pedido do titular do órgão ou agente só será formulado por escrito quando assim for determinado pela entidade a quem for dirigido.

3. Quando o pedido seja formulado por interessados no procedimento, acto ou contrato, será sempre ouvido o titular do órgão ou o agente visado.

#### Artigo 50º. **Decisão sobre a escusa ou suspeição**

1. A competência para decidir da escusa ou suspeição de-ferre-se nos termos referidos nos nº 3 e 4 do artigo 45º.

2. A decisão será proferida no prazo de oito dias.

3. Reconhecida procedência ao pedido, observar-se-á o disposto nos artigos 46º e 47º.

#### Artigo 51º. **Sanção**

1. Os actos ou contratos em que tiverem intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos são anuláveis nos termos gerais.

2. A omissão do dever de comunicação a que alude o artigo 45º, nº 1, constitui falta grave para efeitos disciplinares.

## *Capítulo II* **Dos interessados**

#### Artigo 52º. **Intervenção no procedimento administrativo**

1. Todos os particulares têm direito de intervir pessoalmente no procedimento administrativo ou de nele se fazer representar ou assistir.

2. A capacidade de intervenção no procedimento, salvo disposição especial, tem por base e por medida a capacidade de exercício de direitos segundo a lei civil, a qual é também aplicável ao suprimento da incapacidade.

#### Artigo 53º. **Legitimidade**

1. Têm legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para intervir nele os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas, bem como as associações sem carácter político ou sindical que tenham por fim a defesa desses interesses.

2. Consideram-se, ainda, dotados de legitimidade para a protecção de interesses difusos:

a) Os cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa previsivelmente provocar prejuízos relevantes em bens



fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida;

b) Os residentes na circunscrição em que se localiza algum bem do domínio público afectado pela acção da Administração.

3. Para defender os interesses difusos de que sejam titulares os residentes em determinada circunscrição têm legitimidade as associações dedicadas à defesa de tais interesses e os órgãos autárquicos da respectiva área.

4. Não podem recorrer aqueles que, sem reserva, tenham aceitado, expressa ou tacitamente, um acto administrativo depois de praticado.

### **PARTE III**

## **Do procedimento administrativo**

### *Capítulo I*

## **Princípios gerais**

### **Artigo 54º. Iniciativa**

O procedimento administrativo inicia-se oficiosamente ou a requerimento dos interessados.

### **Artigo 55º. Comunicação aos interessados**

1. O início oficioso do procedimento será comunicado às pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos actos a praticar no procedimento e que possam ser desde logo nominalmente identificadas.

2. Não haverá lugar à comunicação determinada no número anterior nos casos em que a lei a dispense e naqueles em que a mesma possa prejudicar a natureza secreta ou confidencial da matéria, como tal classificada nos termos legais, ou a oportuna adopção das providências a que o procedimento se destina.

3. A comunicação deverá indicar a entidade que ordenou a instauração do procedimento, a data em que o mesmo se iniciou, o serviço por onde o mesmo corre e o respectivo objecto.

### **Artigo 56º. Princípio do inquisitório**

Os órgãos administrativos, mesmo que o procedimento seja instaurado por iniciativa dos interessados, podem proceder às diligências que considerem convenientes para a instrução, ainda que sobre matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados, e decidir coisa diferente ou mais ampla do que a pedida, quando o interesse público assim o exigir.

### Artigo 57º. Dever de celeridade

Os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente ou dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão.

### Artigo 58º. Prazo geral para a conclusão

1. O procedimento deve ser concluído no prazo de três meses, salvo se outro prazo decorrer da lei ou for imposto por circunstâncias excepcionais.

2. A inobservância dos prazos a que se refere o nº 1 deve ser justificada pelo órgão responsável, perante o imediato superior hierárquico ou perante o órgão colegial competente, dentro dos 10 dias seguintes ao termo dos mesmos prazos.

### Artigo 59º. Audiência dos interessados

Em qualquer fase do procedimento podem os órgãos administrativos ordenar a notificação dos interessados para, no prazo que lhes for fixado, se pronunciarem acerca de qualquer questão.

### Artigo 60º. Deveres gerais dos interessados

1. Os interessados têm o dever de não formular pretensões ilegais, não articular factos contrários à verdade, nem requerer diligências meramente dilatórias.

2. Os interessados têm também o dever de prestar a sua colaboração para o conveniente esclarecimento dos factos e a descoberta da verdade.

## *Capítulo II*

### **Do direito à informação**

#### Artigo 61º. Direito dos interessados à informação

1. Os particulares têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. As informações a prestar abrangem a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os actos e diligências praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adoptadas e quaisquer outros elementos solicitados.

3. As informações solicitadas ao abrigo deste artigo serão fornecidas no prazo máximo de 10 dias.

**Artigo 62º. Consulta do proceso e passagem de certidões**

1. Os interessados têm direito de consultar o proceso que não contenha documentos classificados e obter as certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que o integram, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas.

2. O direito referido no número anterior abrange os documentos nominativos relativos a terceiros, desde que excluídos os dados pessoais que não sejam públicos, nos termos legais.

**Artigo 63º. Certidões independentes de despacho**

Os funcionários competentes são obrigados a passar aos interessados, independentemente de despacho e no prazo de 10 días a contar da presentación do respectivo requerimento, certidão, reprodução ou declaración autenticada de documentos não classificados de que constem, consoante o pedido, todos ou alguns dos seguinte elementos:

- a) Data de presentación de requerimentos, petições, reclamações, recursos ou documentos semelhantes;
- b) Conteúdo desses documentos ou pretensão neles formulada;
- c) Andamento que tiveram ou situação em que se encontram;
- d) Resolução tomada ou falta de resolución.

**Artigo 64º. Extensão do direito de información**

1. Os direitos reconhecidos nos artigos 61º a 63º são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam.

2. O exercício dos direitos previstos no número anterior depende de despacho do dirigente do serviço, exarado em requerimento escrito, instruído com os documentos probatórios do interesse legítimo invocado.

**Artigo 65º. Princípio da administración aberta**

1. Todas as pessoas têm o direito de acceso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigación criminal e à intimidade das pessoas.

2. O acceso aos arquivos e registos administrativos é regulado em diploma próprio.



*Capítulo III*  
**Das notificações e dos prazos**

SECÇÃO I  
**Das notificações**

**Artigo 66º. Dever de notificar**

Devem ser notificados aos interessados os actos administrativos que:

- a) Decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas;
- b) Imponham deveres, sujeições ou sanções, ou causem prejuízos;
- c) Criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afectem as condições do seu exercício.

**Artigo 67º. Dispensa de notificação**

1. É dispensada a notificação dos actos nos casos seguintes:

- a) Quando sejam praticados oralmente na presença dos interessados;
- b) Quando o interessado, através de qualquer intervenção no procedimento, revele perfeito conhecimento do conteúdo dos actos em causa.

2. Os prazos cuja contagem se inicie com a notificação comecem a correr no dia seguinte ao da prática do acto ou no dia seguinte àquele em que ocorrer a intervenção respectivamente nos casos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior.

**Artigo 68º. Conteúdo da notificação**

1. Da notificação devem constar:

- a) O texto integral do acto administrativo;
- b) A identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do autor do acto e a data deste;
- c) O órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para este efeito, no caso de o acto não ser susceptível de recurso contencioso.

2. O texto integral do acto pode ser substituído pela indicação resumida do seu conteúdo e objecto, quando o acto tiver deferido inteiramente a pretensão formulada pelo interessado ou respeite à prática de diligências processuais.

**Artigo 69º. Prazo das notificações**

Quando não exista prazo especialmente fixado, os actos administrativos devem ser notificados no prazo de oito dias.

**Artigo 70º. Forma das notificacións**

1. As notificacións poden ser feitas:

a) Por via postal, desde que exista distribución domiciliária na localidade de residencia ou sede do notificando;

b) Pessoalmente, se esta forma de notificación non prejudicar a celeridade do procedemento ou se for inviábel a notificación por via postal;

c) Por telegrama, telefone, telex ou telefax, se a urxencia do caso recomendar o uso de tais medios;

d) Por edital a afixar nos locais do estilo, ou anuncio a publicar no *Diário da República*, no boletim municipal ou em dous jornais máis lidos da localidade da residencia ou sede dos notificandos, se os interesados forem desconhecidos ou em tal número que torne inconveniente outra forma de notificación.

2. Sempre que a notificación seja feita por telegrama, telefone, telex ou telefax será a mesma confirmada nos termos das alíneas a) e b) do número anterior, consoante os casos, no día útil inmediato, sem prejuízo de a notificación se considerar feita na data da primeira comunicación.

**SECÇÃO II**  
**Dos prazos****Artigo 71º. Prazo geral**

1. Excluindo o disposto nos artigos 108º e 109º, e na falta de disposición especial ou de fixación especial ou de fixación pela Administración, o prazo para os actos a practicar pelos órganos administrativos é de 15 días.

2. É igualmente de 15 días o prazo para os interesados requererem ou practicarem quaisquer actos, promoverem diligências, responderem sobre os asuntos acerca dos quais se devam pronunciar ou exercerem outros poderes no procedemento.

**Artigo 72º. Contagem dos prazos**

À contagem dos prazos são aplicáveis as seguintes regras:

a) Non se inclui na contagem o día em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;

b) O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades e suspende-se nos sábados, domingos e feriados;

c) O termo do prazo que caia em día em que o serviço perante o qual deva ser practicado o acto non esteja aberto ao público, ou non funcione durante o período normal, transfere-se para o primeiro día útil seguinte.

### Artigo 73º. Dilação

1. Se os interessados residirem ou se encontrarem fora do continente e neste se localizar o serviço por onde o procedimento corra, os prazos fixados na lei, se não atenderem já a essa circunstância, só se iniciam depois de decorridos:

a) 5 dias, se os interessados residirem ou se encontrarem no território das regiões autónomas;

b) 15 dias, se os interessados residirem ou se encontrarem em país estrangeiro europeu;

c) 30 dias, se os interessados residirem ou se encontrarem em Macau ou em país estrangeiro fora da Europa.

2. A dilação da alínea a) do número anterior é igualmente aplicável se o procedimento correr em serviço localizado numa região autónoma e os interessados residirem ou se encontrarem noutra ilha da mesma região autónoma, na outra região autónoma ou no continente.

3. As dilatações das alíneas b) e c) do nº 1 são aplicáveis aos procedimentos que corram em serviços localizados nas regiões autónomas.

## *Capítulo IV* **Da marcha do procedimento**

### SECÇÃO I **Do início**

#### Artigo 74º. Requerimento inicial

1. O requerimento inicial dos interessados, salvo nos casos em que a lei admite o pedido verbal, deve ser formulado por escrito e conter:

a) A designação do órgão administrativo a que se dirige;

b) A identificação do requerente, pela indicação do nome, estado, profissão e residência;

c) A exposição dos factos em que se baseia o pedido e, quando tal seja possível ao requerente, os respectivos fundamentos de direito;

d) A indicação do pedido, em termos claros e precisos;

e) A data e a assinatura do requerente, ou de outrem a seu rogo, se o mesmo não souber ou não puder assinar.

2. Em cada requerimento não pode ser formulado mais de um pedido, salvo se se tratar de pedidos alternativos ou subsidiários.

#### Artigo 75º. Formulação verbal do requerimento

Quando a lei admita a formulação verbal do requerimento, será lavrado termo para este efeito, o qual deve conter as



menções a que se referem as alíneas a) e d) do nº. 1 do artigo anterior e ser assinado, depois de datado, pelo requerente e pelo agente que receba o pedido.

#### **Artigo 76º. Deficiência do requerimento inicial**

1. Se o requerimento inicial não satisfizer o disposto no artigo 74º, o requerente será convidado a suprir as deficiências existentes.

2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, devem os órgãos e agentes administrativos procurar suprir oficiosamente as deficiências dos requerimentos, de modo a evitar que os interessados sofram prejuízo por virtude de simples irregularidades ou de mera imperfeição na formulação dos seus pedidos.

3. Serão liminarmente indeferidos os requerimentos não identificados e aqueles cujo pedido seja ininteligível.

#### **Artigo 77º. Apresentação de requerimentos**

1. Os requerimentos devem ser apresentados nos serviços dos órgãos aos quais são dirigidos, salvo o disposto nos números seguintes.

2. Os requerimentos dirigidos aos órgãos centrais podem ser apresentados nos serviços locais desconcentrados do mesmo ministério ou organismo, quando os interessados residam na área da competência destes.

3. Quando os requerimentos sejam dirigidos a órgãos que não disponham de serviços na área de residência dos interessados, podem aqueles ser apresentados na secretaria do Governo Civil do respectivo distrito ou nos Gabinetes dos Ministros da República para a Região Autónoma dos Açores ou da Madeira.

4. Os requerimentos apresentados nos termos previstos nos números anteriores são remtidos aos órgãos competentes pelo registo do correio e no prazo de três dias após o seu recebimento, com a indicação da data em que este se verificou.

#### **Artigo 78º. Apresentação dos requerimentos em representações diplomáticas ou consulares**

1. Os requerimentos podem também ser apresentados nos serviços das representações diplomáticas ou consulares sediadas no país em que residam ou se encontrem os interessados.

2. As representações diplomáticas ou consulares remeterão os requerimentos aos órgãos a quem sejam dirigidos, com a indicação da data em que se verificou o recebimento.

#### **Artigo 79º. Envio de requerimento pelo correio**

Salvo disposição em contrário, os requerimentos dirigidos a órgãos administrativos podem ser remetidos pelo correio, com aviso de recepção.

**Artigo 80º. Registo de apresentação de requerimentos**

1. A apresentação de requerimentos, qualquer que seja o modo por que se efectue, será sempre objecto de registo, que menciona o respectivo número de ordem, a data, o objecto do requerimento, o número de documentos juntos e o nome do requerente.

2. Os requerimentos são registados segundo a ordem da sua apresentação, considerando-se simultaneamente apresentados os recebidos pelo correio na mesma distribuição.

3. O registo será anotado nos requerimentos, mediante a menção do respectivo número e data.

**Artigo 81º. Recibo da entrega de requerimentos**

1. Os interessados podem exigir recibo comprovativo da entrega dos requerimentos apresentados.

2. O recibo pode ser passado em duplicado ou em fotocópia do requerimento que o requerente apresente para esse fim.

**Artigo 82º. Outros escritos apresentados pelos interessados**

O disposto nesta secção é aplicável, com as devidas adaptações, às exposições, reclamações, respostas e outros escritos semelhantes apresentados pelos interessados.

**Artigo 83º. Questões que prejudiquem o desenvolvimento normal do procedimento**

O órgão administrativo, logo que estejam apurados os elementos necessários, deve conhecer de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o seu objecto e, nomeadamente, das seguintes questões:

- a) A incompetência do órgão administrativo;
- b) A caducidade do direito que se pretende exercer;
- c) A ilegitimidade dos requerentes;
- d) A extemporaneidade do pedido.

**SECÇÃO II****Das medidas provisórias****Artigo 84º. Admissibilidade de medidas provisórias**

1. Em qualquer caso fase do procedimento pode o órgão competente para a decisão final, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, ordenar as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se houver justo receio de, sem tais medidas, se produzir lesão grave ou de difícil reparação dos interesses públicos em causa.

2. A decisão de ordenar ou alterar qualquer medida provisória deve ser fundamentada e fixar prazo para a sua validade.

3. A revogação das medidas provisórias também deve ser fundamentada.

#### **Artigo 85º. Caducidade das medidas provisórias**

Salvo disposição especial, as medidas provisórias caducam:

- a) Logo que for proferida decisão definitiva no procedimento;
- b) Quando decorrer o prazo que lhes tiver sido fixado, ou a respectiva prorrogação;
- c) Se decorrer o prazo fixado na lei para a decisão final;
- d) Se, não estando estabelecido tal prazo, a decisão final não for proferida dentro dos seis meses seguintes à instauração do procedimento.

### **SECÇÃO III**

#### **Da instrução**

##### **SUBSECÇÃO I**

#### **Disposições gerais**

##### **Artigo 86º. Direcção da instrução**

1. A direcção da instrução cabe ao órgão competente para a decisão, salvo o disposto nos diplomas orgânicos dos serviços ou em preceitos especiais.

2. O órgão competente para a decisão pode delegar a competência para a direcção da instrução em subordinado seu, excepto nos casos em que a lei imponha a sua direcção pessoal.

3. O órgão competente para dirigir a instrução pode encarregar subordinado seu da realização de diligências instrutórias específicas.

4. Nos órgãos colegiais, as delegações previstas no nº. 2 podem ser conferidas a membros do órgão ou a agente dele dependente.

##### **Artigo 87º. Factos sujeitos a prova**

1. O órgão competente deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito.

2. Não carecem de prova nem de alegação os factos notórios, bem como os factos de que o órgão competente tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções.



3. O órgão competente fará constar do procedimento os factos de que tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções.

#### **Artigo 88º. Ónus da prova**

1. Cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado, sem prejuízo do dever cometido ao órgão competente nos termos do artigo nº. 1 do artigo anterior .

2. Os interessados podem juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão.

3. As despesas resultantes das diligências de prova serão suportadas pelos interessados que as tiverem requerido, sem prejuízo do disposto no nº. 2 do artigo 11º.

#### **Artigo 89º. Solicitação de provas aos interessados**

1. O órgão que dirigir a instrução pode determinar aos interessados a prestação de informações, a apresentação de documentos ou coisas, a sujeição a inspecções e a colaboração noutros meios de prova.

2. É legítima a recusa às determinações previstas no número anterior, quando a obediência às mesmas:

- a) Envolver a violação de segredo profissional;
- b) Implicar o esclarecimento de factos cuja revelação esteja proibida ou dispensada por lei;
- c) Importar a revelação de factos puníveis, praticados pelo próprio interessado, pelo seu cônjuge ou por seu ascendente ou descendente, irmão ou afim nos mesmo graus;
- d) For susceptível de causar dano moral ou material ao próprio interessado ou a alguma das pessoas referidas na alínea anterior.

#### **Artigo 90º. Formação da prestação de informações ou da apresentação de provas**

1. Quando seja necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados, serão estes notificados para o fazerem, por escrito ou oralmente, no prazo e condições que forem fixados.

2. Se o interessado não residir no município da sede do órgão instrutor, a prestação verbal de informações pode ter lugar através de órgão ou serviço com sede no município da sua residência, determinado pelo instrutor, salvo se o interessado preferir comparecer perante o órgão instrutor.

#### **Artigo 91º. Falta de prestação de provas**

1. Se os interessados regularmente notificados para a prática de qualquer acto previsto no artigo anterior não derem

cumprimento à notificação, poderá proceder-se a nova notificação ou prescindir-se da prática do acto, conforme as circunstâncias aconselharem.

2. A falta de cumprimento da notificação é livremente apreciada para efeitos de prova, consoante as circunstâncias do caso, não dispensando o órgão administrativo de procurar averiguar os factos, nem de proferir a decisão.

3. Quando as informações, documentos ou actos solicitados ao interessado sejam necessários à apreciação do pedido por ele formulado, não será dado seguimento ao procedimento, disso se notificando o particular.

#### **Artigo 92º. Realização de diligências por outros serviços**

O órgão instrutor pode solicitar a realização de diligências de prova a outros serviços da administração central ou local, quando elas não possam ser por si efectuadas.

#### **Artigo 93º. Produção antecipada de prova**

1. Havendo justo receio de vir a tornar-se impossível ou de difícil realização a produção de qualquer prova com interesse para a decisão, pode o órgão competente, oficiosamente ou a pedido fundamentado dos interessados, proceder à sua recolha antecipada.

2. A produção antecipada de prova pode ter lugar antes a instauração do procedimento.

### **SUBSECÇÃO II**

#### **Dos exames e outras diligências**

##### **Artigo 94º. Realização de diligências**

1. Os exames, vistórias, avaliações e outras diligências semelhantes são efectuados por perito ou peritos com os conhecimentos especializados necessários às averiguações que constituam o respectivo objecto.

2. As diligências previstas neste artigo podem, também, ser solicitadas directamente a serviços públicos que, pela sua competência, sejam aptos para a respectiva realização.

3. A forma de nomeação de peritos e a sua remuneração são estabelecidas em diploma próprio.

##### **Artigo 95º. Notificação aos interessados**

1. Os interessados serão notificados da diligência ordenada, do respectivo objecto e do perito ou peritos para ela designados pela Administração, salvo se a diligência incidir sobre matérias de carácter secreto ou confidencial.

2. Na notificação dar-se-á também conhecimento, com a

antecedência mínima de 10 dias, da data, hora e local em que terá início a diligência.

**Artigo 96º. Designação de peritos pelos interessados**

Quando a Administração designe peritos, podem os interessados indicar os seus em número igual ao da Administração.

**Artigo 97º. Formulação de quesitos aos peritos**

1. Or órgão que dirigir a instrução e os interessados podem formular quesitos a que os peritos deverão responder ou determinar a estes que se pronunciem expressamente sobre certos pontos.

2. O órgão que dirigir a instrução pode excluir do objecto da diligência os quesitos ou pontos indicados pelos interessados que tenham por objecto matéria de carácter secreto ou confidencial.

**SUBSECAÇÃO III**  
**Dos pareceres**

**Artigo 98º. Espécies de pareceres**

1. Os pareceres são obrigatórios ou facultativos, consoante sejam ou não exigidos por lei; e são vinculativos ou não vinculativos, conforme as respectivas conclusões tenham ou não de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão.

2. Salvo disposição expressa em contrário, os pareceres referidos na lei consideram-se obrigatórios e não vinculativos.

**Artigo 99º. Forma e prazo dos pareceres**

1. Os pareceres devem ser sempre fundamentados e concluir de modo expresso e claro sobre todas as questões indicadas na consulta.

2. Na falta de disposição especial, os pareceres serão emitidos no prazo de 30 dias, excepto quando o órgão competente para a instrução fixar, fundamentadamente, prazo diferente.

3. Quando um parecer obrigatório e não vinculativo não for emitido dentro dos prazos previstos no número anterior, pode o procedimento prosseguir e vir a ser decidido sem o parecer, salvo disposição legal expressa em contrário.

**SUBSECAÇÃO IV**  
**Da audiência dos interessados**

**Artigo 100º. Audiência dos interessados**

1. Concluída a instrução, os interessados têm o direito de



ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, salvo o disposto no artigo 103º.

2. O órgão instructor decide, em cada caso, se a audiência dos interessados é escrita ou oral.

#### **Artigo 101º. Audiência escrita**

1. Quando o órgão instructor optar pela audiência escrita, notificará os interessados para, em prazo não inferior a 10 dias, dizerem o que se lhes oferecer.

2. A notificação fornece os elementos necessários para que os interessados fiquem a conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo poderá ser consultado.

3. Na resposta, os interessados podem pronunciar-se sobre as questões que constituem objecto do procedimento, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos.

#### **Artigo 102º. Audiência oral**

1. Se o órgão instructor optar pela audiência oral, ordenará a convocação dos interessados com a antecedência de pelo menos oito dias.

2. Na audiência oral podem ser apreciadas todas as questões com interesse para a decisão, nas matérias de facto e de direito.

3. A falta de comparência dos interessados não constitui motivo de adiamento da audiência, mas, se for apresentada justificação da falta até ao momento fixado para a audiência, deve proceder-se ao adiamento desta.

4. Da audiência será lavrada acta, da qual consta o extracto das alegações feitas pelos interessados, podendo estes juntar quaisquer alegações escritas, durante a diligência ou posteriormente.

#### **Artigo 103º. Inexistência e dispensa de audiência dos interessados**

1. Não há lugar a audiência dos interessados:

a) Quando a decisão seja urgente;

b) Quando seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a excução ou a utilidade da decisão.

2. O órgão instructor pode dispensar a audiência dos interessados nos seguintes casos:

a) Se os interessados já se tiverem pronunciado no procedimento sobre as questões que importem à decisão e sobre as provas produzidas;

b) Se os elementos constantes do procedimento conduzirem a uma decisão favorável aos interessados.

#### Artigo 104º. Diligências complementares

Após a audiência, podem ser efectuadas, oficiosamente ou a pedido dos interessados, as diligências complementares que se mostrem convenientes.

#### Artigo 105º. Relatório do instrutor

Quando o órgão instrutor não for competente para a decisão final, elaborará um relatório no qual indica o pedido do interessado, resume o conteúdo do procedimento e formula uma proposta de decisão, sintetizando as razões de facto e de direito que a justificam.

### SECÇÃO IV

#### Da decisão e outras causas de extinção

##### Artigo 106º. Causas da extinção

O procedimento extingue-se pela tomada da decisão final, bem como por qualquer dos outros factos previstos nesta secção.

##### Artigo 107º. Decisão final expressa

Na decisão final expressa, o órgão competente deve resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento e que não hajam sido decididas em momento anterior.

##### Artigo 108º. Deferimento tácito

1. Quando a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito por um particular dependam de aprovação ou autorização de um órgão administrativo, consideram-se estas concedidas, salvo disposição em contrário, se a decisão não for proferida no prazo estabelecido por lei.

2. Quando a lei não fixar prazo especial, o prazo de produção do deferimento tácito será de 90 dias a contar da formulação do pedido ou da apresentação do processo para esse efeito.

3. Para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se dependentes de aprovação ou autorização de órgão administrativo, para além daqueles relativamente aos quais leis especiais prevejam o deferimento tácito, os casos de:

- a) Licenciamento de obras particulares;
- b) Alvarás de loteamento;
- c) Autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros;
- d) Autorizações de investimento estrangeiro;
- e) Autorização para laboração contínua;
- f) Autorização de trabalho por turnos;
- g) Acumulação de funções públicas e privadas.

4. Para o cómputo dos prazos previstos nos nº. 1 e 2 considera-se que os mesmos se suspendem sempre que o procedimento estiver parado por motivo imputável ao particular.

#### Artigo 109º. **Indeferimento tácito**

1. Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão final sobre a pretensão dirigida a órgão administrativo competente confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação.

2. O prazo a que se refere o número anterior é, salvo o disposto em lei especial, de 90 dias.

3. Os prazos referidos no número anterior contam-se, na falta de disposição especial:

a) Da data de entrada do requerimento ou petição no serviço competente, quando a lei não imponha formalidades especiais para a fase preparatória da decisão;

b) Do termo do prazo fixado na lei para a conclusão daquelas formalidades ou, na falta de fixação, do termo dos três meses seguintes à apresentação da pretensão;

c) Da data do conhecimento da conclusão das mesmas formalidades, se essa for anterior ao termo do prazo aplicável de acordo com a alínea anterior.

#### Artigo 110º. **Desistência e renúncia**

1. Os interessados podem, mediante requerimento escrito, desistir do procedimento ou de alguns dos pedidos formulados, bem como renunciar aos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, salvo nos casos previstos na lei.

2. A desistência ou renúncia dos interessados não prejudica a continuação do procedimento, se a Administração entender que o interesse público assim o exige.

#### Artigo 111º. **Deserção**

1. Será declarado deserto o procedimento que, por causa imputável ao interessado, esteja parado por mais de seis meses, salvo se houver interesse público na decisão do procedimento.

2. A deserção não extingue o direito que o particular pretendia fazer valer.

#### Artigo 112º. **Impossibilidade ou inutilidade superveniente**

1. O procedimento extingue-se quando o órgão competente para a decisão verificar que a finalidade a que ele se destinava ou o objecto da decisão se tornaram impossíveis ou inúteis.

2. A declaração da extinção a que se refere o número anterior é sempre fundamentada, dela cabendo recurso contencioso nos termos gerais.



**Artigo 113º. Falta de pagamento de taxas ou despesas**

1. O procedimento extingue-se pela falta de pagamento, no prazo devido, de quaisquer taxas ou despesas de que a lei faça depender a realização dos actos processuais, salvo os casos previstos no nº 2 do artigo 11º.

2. Os interessados podem obstar à extinção do procedimento se realizarem o pagamento em dobro da quantia em falta nos 10 dias seguintes ao termo do prazo fixado para o seu pagamento.

**Parte IV****Da actividade administrativa***Capítulo I***Do regulamento****Artigo 114º. Âmbito de aplicação**

As disposições do presente capítulo aplicam-se a todos os regulamentos da Administração Pública.

**Artigo 115º. Petições**

1. Os interessados podem apresentar aos órgãos competentes petições em que solicitem a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos, as quais devem ser fundamentadas.

2. O órgão com competência regulamentar informará os interessados do destino dado às petições formuladas ao abrigo do nº 1, bem como dos fundamentos da posição que tomar em relação a elas.

**Artigo 116º. Projecto de regulamento**

Todo o projecto de regulamento é acompanhado de uma nota justificativa fundamentada.

**Artigo 117º. Audiência dos interessados**

1. Tratando-se de regulamento que imponha deveres, sujeições ou encargos, e quando a isso se não oponham razões de interesse público, as quais serão sempre fundamentadas, o órgão com competência regulamentar deve ouvir, em regra, sobre o respectivo projecto, nos termos definidos em legislação própria, as entidades representativas dos interesses afectados, caso existam.

2. No preâmbulo do regulamento far-se-á menção das entidades ouvidas.

**Artigo 118º. Apreciação pública**

1. Sem prejuízo do disposto no artigo anterior e quando a natureza da matéria o permita, o órgão competente deve, em regra, nos termos a definir na legislação referida no artigo anterior, submeter a apreciação pública, para recolha de sugestões, o projecto de regulamento, o qual será, para o efeito, publicado na 2ª série do *Diário da República* ou no jornal oficial da entidade em causa.

2. Os interessados devem dirigir por escrito as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar, dentro do prazo de 30 dias contados da data da publicação do projecto de regulamento.

3. No preâmbulo do regulamento dar-se-á menção de que o respectivo projecto foi objecto de apreciação pública, quando tenha sido o caso.

**Artigo 119º. Regulamentos de execução e revogatórios**

1. Os regulamentos necessários à execução das leis em vigor não podem ser objecto de revogação global sem que a matéria seja simultaneamente objecto de nova regulamentação.

2. Nos regulamentos far-se-á sempre menção especificada das normas revogadas.

*Capítulo II***Do acto administrativo****SECÇÃO I****Da validade do acto administrativo****Artigo 120º. Conceito de acto administrativo**

Para os efeitos da presente lei, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

**Artigo 121º. Condição, termo ou modo**

Os actos administrativos podem ser sujeitos a condição, termo ou modo, desde que estes não sejam contrários à lei ou ao fim a que o acto se destina.

**Artigo 122º. Forma dos actos**

1. Os actos administrativos devem ser praticados por escrito, desde que outra forma não seja prevista por lei ou imposta pela natureza e circunstâncias do acto.

2. A forma escrita só é obrigatória para os actos dos órgãos

colegiais quando a lei expressamente a deteminar, mas esses actos devem ser sempre consignados em acta, sem o que não produzirão efeitos.

#### Artigo 123º. Objecto

1. Os actos administrativos devem enunciar com precisão o respectivo objecto, de modo a poderem determinar-se inequivocamente os seus efeitos jurídicos.

2. Sem prejuízo de outras referências especialmente requeridas, devem sempre constar do acto:

a) A indicação da autoridade que o praticou e a menção da delegação ou subdelegação de poderes, quando exista.

b) A identidade adequada de destinatário ou destinatários;

c) A enunciação dos factos ou actos que lhe deram origem, quando relevantes;

d) A fundamentação, quando exigível;

e) O conteúdo ou o sentido da decisão;

f) A data em que é praticado;

g) A assinatura do autor do acto ou do presidente do órgão colegial de que emane.

#### Artigo 124º. Dever de fundamentação

1. Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:

a) Neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

b) Decidam reclamação ou recurso;

c) Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado, ou de parecer, informação ou proposta oficial;

d) Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais;

e) Impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior.

2. Salvo disposição da lei em contrário, não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal.

#### Artigo 125º. Requisitos de fundamentação

1. A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com



os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respectivo acto.

2. Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

3. Na resolução de assuntos da mesma natureza, pode utilizar-se qualquer meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que tal não envolva diminuição das garantias dos interessados.

#### Artigo 126º. **Fundamentação de actos orais**

1. A fundamentação dos actos orais abrangidos pelo nº 1 do artigo 124º que não constem de acta deve, a requerimento dos interessados, e para efeitos de impugnação, ser reduzida a escrito e comunicada integralmente àqueles, no prazo de 10 dias, através da expedição de ofício sob registo do correiro ou de entrega de notificação pessoal, a cumprir no mesmo prazo.

2. O não exercício, pelos interessados, da faculdade conferida pelo número anterior não prejudica os efeitos da eventual falta de fundamentação do acto.

## SECÇÃO II

### Da eficácia do acto administrativo

#### Artigo 127º. **Regra geral**

1. O acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que for praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio acto lhe atribuam eficácia retroactiva ou diferida.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, o acto considera-se praticado logo que estejam preenchidos os seus elementos, não obstante à perfeição do acto, para esse fim, qualquer motivo determinante de anulabilidade.

#### Artigo 128º. **Eficácia retroactiva**

1. Têm eficácia retroactiva os actos administrativos:

- a) Que se limitem a interpretar actos anteriores;
- b) Que dêem execução a decisões dos tribunais, anulatórias de actos administrativos;
- c) A que a lei atribua efeito retroactivo.

2. Fora dos casos abrangidos pelo número anterior, o autor do acto administrativo só pode atribuir-lhe eficácia retroactiva:

a) Quando a retroactividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do acto já existissem os pressupostos justificativos da retroactividade;

b) Quando estejam em causa decisões revogatórias de actos administrativos tomadas por órgãos ou agentes que os praticaram, na sequência de reclamação ou recurso hierárquico;

c) Quando a lei o permitir.

#### Artigo 129º. Eficácia diferida

O acto administrativo tem eficácia diferida:

a) Quando estiver sujeito a aprovação ou a referendo;

b) Quando os seus efeitos ficarem dependentes de condição ou termo suspensivos;

c) Quando os seus efeitos, pela natureza do acto ou por disposição legal, dependerem da verificação de qualquer requisito que não respeite à validade do próprio acto.

#### Artigo 130º. Publicidade obrigatória

1. A publicidade dos actos administrativos só é obrigatória quando exigida por lei.

2. A falta de publicidade do acto, quando legalmente exigida, implica a sua ineficácia.

#### Artigo 131º. Termos da publicação obrigatória

Quando a lei impuser a publicação do acto mas não regular os respectivos termos, deve a mesma ser feita no *Diário da República*, ou na publicação oficial adequada a nível regional ou local, no prazo de 30 dias, e conter todos os elementos referidos no nº 2 do artigo 123º.

#### Artigo 132º. Eficácia dos actos constitutivos de deveres ou encargos

1. Os actos que constituam deveres ou encargos para os particulares e não estejam sujeitos a publicação começam a produzir efeitos a partir da sua notificação aos destinatários, ou de outra forma de conhecimento oficial pelo menos, ou do começo de execução do acto.

2. Presume-se o conhecimento oficial sempre que o interessado intervenha no procedimento administrativo e aí revele conhecer o conteúdo do acto.

3. Para os fins do nº 1, só se considera começo de execução o início da produção de quaisquer efeitos que atinjam os destinatários.

**Artigo 133º. Actos nulos**

1. São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.

2. São, designadamente, actos nulos:

- a) Os actos viciados de usurpação de poder;
- b) Os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2º. em que o seu autor se integre;
- c) Os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime;
- d) Os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental;
- e) Os actos praticados sob coacção;
- f) Os actos que careçam em absoluto de forma legal;
- g) As deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos;
- h) Os actos que ofendam os casos julgados;
- i) Os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessados com interesse legítimo na manutenção do acto consequente.

**Artigo 134º. Regime da nulidade**

1. O acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.

2. A nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.

3. O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito.

**Artigo 135º. Actos anuláveis**

São anuláveis os actos administrativos praticados como ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção.

**Artigo 136º. Regime da anulabilidade**

1. O acto administrativo anulável pode ser revogado nos termos previstos no artigo 141º.



2. O acto anulável é susceptível de impugnação perante os tribunais nos termos da legislação reguladora do contencioso administrativo.

#### Artigo 137º. Ratificação, reforma e conversão

1. Não são susceptíveis de ratificação, reforma e conversão os actos nulos ou inexistentes.

2. São aplicáveis à ratificação, reforma e conversão dos actos administrativos anuláveis as normas que regulam a competência para a revogação dos actos inválidos e a sua tempestividade.

3. Em caso de incompetência, o poder de ratificar o acto cabe ao órgão competente para a sua prática.

4. Desde que não se tenha havido alteração ao regime legal, a ratificação, reforma e conversão retroagem os seus efeitos à data dos actos a que respeitam.

### SECÇÃO IV

#### Da revogação do acto administrativo

#### Artigo 138º. Iniciativa da revogação

Os actos administrativos podem ser revogados por iniciativa dos órgãos competentes, ou a pedido dos interessados, mediante reclamação ou recurso administrativo.

#### Artigo 139º. Actos susceptíveis de revogação

1. Não são susceptíveis de revogação:

- a) Os actos nulos ou inexistentes;
- b) Os actos anulados contenciosamente;
- c) Os actos revogados com eficácia retroactiva.

2. Os actos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados podem ser objecto de revogação com eficácia retroactiva.

#### Artigo 140º. Revogabilidade dos actos válidos

1. Os actos administrativos que sejam válidos são livremente revogáveis, excepto nos casos seguintes:

- a) Quando a sua irrevogabilidade resultar de vinculação legal;
- b) Quando forem constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos;
- c) Quando deles resultem, para a Administração, obrigações legais ou direitos irrenunciáveis.

2. Os actos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos são, contudo, revogáveis:

a) Na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos seus destinatários;

b) Quando todos os interessados dêem a sua concordância à revogação do acto e não se trate de direitos ou interesses indisponíveis.

#### **Artigo 141º. Revogabilidade dos actos inválidos**

1. Os actos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.

2. Se houver prazos diferentes para o recurso contencioso, atender-se-á ao que terminar em último lugar.

#### **Artigo 142º. Competência para a revogação**

1. Salvo disposição especial, são competentes para a revogação dos actos administrativos, além dos seus autores, os respectivos superiores hierárquicos, desde que não se trate de acto da competência exclusiva do subalterno.

2. Os actos administrativos praticados por delegação ou subdelegação de poderes podem ser revogados pelo órgão delegante ou subdelegante, bem como pelo delegado ou subdelegado enquanto vigorar a delegação ou subdelegação.

3. Os actos administrativos praticados por órgãos sujeitos a tutela administrativa só podem ser revogados pelos órgãos tutelares nos casos expressamente permitidos por lei.

#### **Artigo 143º. Forma dos actos de revogação**

1. O acto de revogação, salvo disposição especial, deve revestir a forma legalmente prescrita para o acto revogado.

2. No entanto, deve o acto de revogação revestir a mesma forma que tiver sido utilizada na prática do acto revogado quando a lei não estabelecer forma alguma para este, ou quando o acto revogado tiver revestido forma mais oslene do que a legalmente prevista.

#### **Artigo 144º. Formalidades a observar na revogação**

São de observar na revogação dos actos administrativos as formalidades exigidas para a prática do acto revogado, salvo nos casos em que a lei dispuser de forma diferente.

#### **Artigo 145º. Eficácia da revogação**

1. A revogação dos actos administrativos apenas produz efeitos para o futuro, salvo o disposto nos números seguintes.

2. A revogação tem efeito retroactivo, quando se fundamente na invalidade do acto revogado.

3. O autor da revogação pode, no próprio acto, atribuir-lhe efeito retroactivo:

- a) Quando este seja favorável aos interessados;
- b) Quando os interessados tenham concordado expressamente com a retroactividade dos efeitos e estes não respeitem a direitos ou interesses indisponíveis.

#### Artigo 146º. Efeitos repristinatórios da revogação

A revogação de um acto revogatório só produz efeitos repristinatórios se a lei ou o acto de revogação assim expressamente o determinarem.

#### Artigo 147º. Alteração e substituição dos actos administrativos

Na falta de disposição especial, são aplicáveis à alteração e substituição dos actos administrativos as normas reguladoras da revogação.

#### Artigo 148º. Rectificação dos actos administrativos

1. Os erros de cálculo e os erros materiais na expressão da vontade do órgão administrativo, quando manifestos, podem ser rectificadas, a todo o tempo, pelos órgãos competentes para a revogação do acto.

2. A rectificação pode ter lugar oficiosamente ou a pedido dos interessados, tem efeitos retroactivos e deve ser feita sob a forma e com a publicidade usadas para a prática do acto rectificado.

### SECÇÃO V

#### Da execução do acto administrativo

#### Artigo 149º. Executoriedade

1. Os actos administrativos são executórios logo que eficazes.

2. O cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um acto administrativo podem ser impostos coercitivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos admitidos por lei.

3. O cumprimento das obrigações pecuniárias resultantes de actos administrativos pode ser exigido pela Administração nos termos do artigo 155º.

#### Artigo 150º. Actos não executórios

1. Não são executórios:

- a) Os actos cuja eficácia esteja suspensa;
- b) Os actos de que tenha sido interposto recurso com efeito suspensivo;



- c) Os actos sujeitos a aprovação;
- d) Os actos confirmativos de actos executórios.

2. A eficácia dos actos administrativos pode ser suspensa pelos órgãos competentes para a sua revogação e pelos órgãos tutelares a quem a lei conceda esse poder, bem como pelos tribunais administrativos nos termos da legislação do contencioso administrativo.

#### **Artigo 151º. Legalidade da execução**

1. Salvo em estado de necessidade, os órgãos da Administração Pública não podem praticar nenhum acto ou operação material de que resulte limitação de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, sem terem praticado o acto legislativo que legitima tal actuação.

2. Na execução dos actos administrativos devem, na medida do possível, ser utilizados os meios que, garantindo a realização integral dos seus objectivos, envolvam menor prejuízo para os direitos e os interesses dos particulares.

3. Os interessados podem impugnar administrativa e contenciosamente os actos ou operações de execução que excedam os limites do acto exequendo.

4. São também susceptíveis de impugnação contenciosa os actos de operações de execução arguidos de ilegalidade, desde que esta não seja consequência da ilegalidade do acto exequendo.

#### **Artigo 152º. Notificação da execução**

1. A decisão de proceder à execução administrativa é sempre notificada ao seu destinatário antes de ser iniciada a execução.

2. O órgão administrativo pode fazer a notificação da execução conjuntamente com a notificação do acto definitivo e executório.

#### **Artigo 153º. Proibição de embargos**

Não são admitidos embargos, administrativos ou judiciais, em relação à execução coerciva dos actos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matéria de suspensão da eficácia dos actos.

#### **Artigo 154º. Fins da execução**

A execução pode ter por fim o pagamento de quantia certa, a entrega de coisa certa ou a prestação de um facto.

#### **Artigo 155º. Execução para o pagamento de quantia certa**

1. Quando por força de um acto administrativo devam ser pagas a uma pessoa colectiva pública, ou por ordem desta, pres-

tações pecuniárias, o órgão administrativo competente seguirá, sendo caso disso, o processo de execução regulado no Código de Processo das Contribuições e Impostos.

2. Seguir-se-á o processo indicado no número anterior quando, na execução dos actos fungíveis, estes forem realizados por pessoa diversa do obrigado.

3. No caso previsto no nº 2, a Administração optará por realizar directamente os actos de execução ou por encarregar terceiro de os praticar, ficando todas as despesas, incluindo indemnizações e sanções pecuniárias, por conta do obrigado.

#### **Artigo 156. Execução para a entrega de coisa certa**

Se o obrigado não fizer entrega da coisa que a Administração deveria receber, o órgão competente procederá às diligências que forem necessárias para tomar posse administrativa da coisa devida.

#### **Artigo 157º. Execução para a prestação de facto**

1. No caso de execução para prestação de acto fungível, a Administração notifica o obrigado para que proceda à prática do acto devido, fixando um prazo razoável para o seu cumprimento.

2. Se o obrigado não cumprir dentro do prazo fixado, a Administração optará por realizar a execução directamente ou por intermédio de terceiro, ficando neste caso, todas as despesas, incluindo indemnizações e sanções pecuniárias, por conta do obrigado.

3. As obrigações positivas de prestação de facto infungível só podem ser objecto de de coacção directa sobre os indivíduos obrigados nos casos expressamente previstos na lei, e sempre com observância dos direitos fundamentais consagrados na Constituição e do respeito devido à pessoa humana.

### **SECÇÃO VI**

#### **Da reclamação dos recursos administrativos**

##### **SUBSECÇÃO 1**

##### **Generalidades**

#### **Artigo 158º. Princípio geral**

1. Os particulares têm direito de solicitar a revogação ou a modificação dos actos administrativos, nos termos regulados neste Código.

2. O direito reconhecido no número anterior pode ser exercido, consoante os casos:

- a) Mediante reclamação para o autor do acto;

b) Mediante recurso para o superior hierárquico do autor do acto, para o órgano colegial de que este seja membro, ou para o delegante ou subdelegante;

c) Mediante recurso para o órgano que exerça poderes de tutela ou de superintendência sobre o autor do acto.

#### Artigo 159º. **Fundamentos da impugnación**

Salvo disposición em contrário, as reclamações e os recursos podem ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do acto administrativo impugnado.

#### Artigo 160º. **Legitimidade**

1. Têm legitimidade para reclamar ou recorrer os titulares de dereitos subjectivos ou intereses legalmente protegidos que se considerem lesados pelo acto administrativo.

2. É aplicável à reclamação e aos recursos administrativos o disposto nos números 2 e 4 do artigo 53º.

### SUBSECÇÃO II

#### **Da reclamação**

#### Artigo 161º. **Princípio geral**

1. Pode reclamar-se de qualquer acto administrativo, salvo disposición legal em contrário.

2. Não é possível reclamar de acto que decida anterior reclamação ou recurso administrativo, salvo com fundamento em omissão de pronúncia.

#### Artigo 162º. **Prazo de reclamação**

A reclamação deve ser apresentada no prazo de 15 dias a contar:

a) Da publicação do acto no *Diário da República* ou em qualquer outro periódico oficial, quando a mesma seja obrigatória;

b) Da notificação do acto, quando esta se tenha efectuada, se a publicação não for obrigatória;

c) Da data em que o interessado tiver conhecimento do acto, nos restantes casos.

#### Artigo 163º. **Efeitos da reclamação**

1. A reclamação de acto de que não caiba recurso contencioso tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha em contrário ou quando o autor do acto considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público.



2. A reclamação de acto de que caiba recurso contencioso não tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha em contrário ou quando o autor do acto, officiosamente ou a pedido dos interessados, considere que a execução imediata do acto cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário.

3. A suspensão da execução a pedido dos interessados deve ser requerida à entidade competente para decidir no prazo de cinco dias a contar da data em que o projecto lhe for apresentado.

4. Na apreciação do pedido verificar-se-á as provas revelam uma probabilidade séria de veracidade dos factos alegados pelos interessados, devendo decretar-se, em caso afirmativo, a suspensão da executoriedade.

5. O disposto nos números anteriores não prejudica o pedido de suspensão de eficácia perante os tribunais administrativos, nos termos da legislação aplicável.

#### **Artigo 164º. Prazos de recurso**

A reclamação não suspende nem interrompe os prazos de recurso.

#### **Artigo 165º. Prazo para a decisão**

O prazo para o órgão competente apreciar e decidir a reclamação é de 30 dias.

### **SUBSECÇÃO III**

#### **Do recurso hierárquico**

#### **Artigo 166º. Objecto**

Podem ser objecto de recurso hierárquico todos os actos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos, desde que a lei não exclua tal possibilidade

#### **Artigo 167º. Espécies e âmbito**

1. O recurso hierárquico é necessário ou facultativo, consoante o acto a impugnar seja ou não insusceptível de recurso contencioso.

2. Ainda que o acto de que se interpõe recurso hierárquico seja susceptível de recurso contencioso, tanto a ilegalidade como a inconveniência do acto podem ser apreciados naquele.

#### **Artigo 168º. Prazos de interposição**

1. Sempre que a lei não estabeleça prazo diferente, é de 30 dias o prazo para a interposição do recurso hierárquico necessário.

2. O recurso hierárquico facultativo deve ser interposto dentro do prazo establecido para interposição de recurso contencioso do acto em causa.

#### Artigo 169º. Interposição

1. O recurso hierárquico interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deve expor todos os fundamentos do recurso, podendo juntar os documentos que considere convenientes.

2. O recurso é dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do acto, salvo se a competência para a decisão se encontrar delegada ou subdelegada,

3. O requerimento de interposição do recurso pode ser apresentado ao autor do acto ou à autoridade à quem seja dirigido.

#### Artigo 170º. Efeitos

1. O efeito hierárquico necessário suspende a eficácia do acto recorrido, salvo quando a lei disponha em contrário ou quando o autor do acto considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público.

2. O órgão competente para apreciar o recurso pode revogar a decisão a que se refere o número anterior, ou tomá-la quando o autor do acto o não tenha feito.

3. O recurso hierárquico facultativo não suspende a eficácia do acto recorrido.

#### Artigo 171º. Notificação dos contra-interessados

Interposto o recurso, o órgão competente para dele conhecer deve notificar aqueles que possam ser prejudicados pela sua procedência para alegarem, no prazo de 15 dias, o que tiverem por conveniente sobre o pedido e os seus fundamentos.

#### Artigo 172º. Intervenção do órgão recorrido

1. Após a notificação a que se refere o artigo anterior ou, se a ela não houver lugar, logo que interposto o recurso, começa a correr um prazo de 15 dias dentro do qual o autor do acto se deve pronunciar sobre o recurso e remetê-lo ao órgão competente para dele conhecer.

2. Quando os contra-interessados não hajam deduzido oposição e os elementos constantes do procedimento demonstrem suficientemente a procedência do recurso, pode o autor do acto recorrido revogar, modificar ou substituir o acto de acordo com o pedido do recorrente.

#### Artigo 173º. Rejeição do recurso

O recurso deve ser rejeitado nos casos seguintes:

- a) Quando haja sido interposto para órgão incompetente;
- b) Quando o acto impugnado não seja susceptível de recurso;
- c) Quando o recorrente careça de legitimidade;
- d) Quando o recurso haja sido interposto fora do prazo;
- e) Quando ocorra qualquer outra causa que obste ao conhecimento do recurso.

#### Artigo 174º. Decisão

1. O órgão competente para conhecer do recurso pode, sem sujeição ao pedido do recorrente, salvas as excepções previstas na lei, confirmar ou revogar o acto recorrido; se a competência do autor do acto recorrido não for exclusiva, pode também notificá-lo ou substituí-lo.

2. O órgão competente para decidir o recurso pode, se for caso disso, anular, no todo ou em parte, o procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares.

#### Artigo 175º. Prazo para a decisão

1. Quando a lei não fixe prazo diferente, o recurso hierárquico deve ser decidido no prazo de 30 dias contado a partir da remessa do procedimento ao órgão competente para dele conhecer.

2. O prazo referido no número anterior é elevado até ao máximo de 90 dias quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares.

3. Decorridos os prazos referidos nos números anteriores sem que haja sido tomada uma decisão, considera-se o recurso tacitamente indeferido.

### SUBSECÇÃO IV

#### Do recurso hierárquico impróprio e do recurso tutelar

##### Artigo 176º. Recurso hierárquico impróprio

1. Considera-se impróprio o recurso hierárquico interposto para um órgão que exerça poder de supervisão sobre outro órgão da mesma pessoa colectiva, fora do âmbito da hierarquia administrativa.

2. Nos casos expressamente previstos por lei, também cabe recurso hierárquico impróprio para os órgãos colegiais em relação aos actos administrativos praticados por qualquer dos seus membros.

3. São aplicáveis ao recurso hierárquico impróprio, com as necessárias adaptações, as disposições reguladoras do recurso hierárquico.



**Artigo 177º. Recurso tutelar**

1. O recurso tutelar tem por objecto actos administrativos practicados por órganos de persoas colectivas públicas sujeitas a tutela ou superintendência.

2. O recurso tutelar só existe nos casos expressamente previstos por lei e tem, salvo disposición em contrário, carácter facultativo.

3. O recurso tutelar só pode ter por fundamento a inconveniência do acto recorrido nos casos em que a lei estabeleça uma tutela de mérito.

4. A modificación ou substitución do acto recorrido só é possível se a lei conferir poderes de tutela substitutiva e no âmbito destes.

5. Ao recurso tutelar são aplicáveis as disposicións reguladoras do recurso hierárquico, na parte em que não contrariem a natureza própria daquele e o respeito debido à autonomía da entidade tutelada.

**Capítulo III****Do contrato administrativo****Artigo 178º. Conceito de contrato administrativo**

1. Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa.

2. São contratos administrativos, designadamente, os contratos de:

- a) Empreitada de obras públicas;
- b) Concessão de obras públicas;
- c) Concessão de serviços públicos;
- d) Concessão de exploração do domínio público;
- e) Concessão de uso privativo do domínio público;
- f) Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar;
- g) Fornecimento contínuo;
- h) Prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública.

**Artigo 179º. Utilização do contrato administrativo**

Os órgãos administrativos, na prossecução das atribuições da pessoa colectiva em que se integram, podem celebrar contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou a natureza das relações a estabelecer.

**Artigo 180º. Poderes da Administração**

Salvo quando outra coisa resultar da lei ou da natureza do contrato, a Administração Pública pode:

- a) Modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, desde que seja respeitado o objecto do contrato e o seu equilíbrio financeiro;
- b) Dirigir o modo de execução das prestações;
- c) Rescindir unilateralmente os contratos por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização;
- d) Fiscalizar o modo de execução do contrato;
- e) Aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato.

#### Artigo 181º. Formação do contrato

São aplicáveis à formação dos contratos administrativos, com as necessárias adaptações, as disposições deste Código relativas ao procedimento administrativo.

#### Artigo 182º. Escolha do co-contratante

1. Salvo regime especial, nos contratos que visem associar um particular ao desempenho regular de atribuições administrativas o co-contratante deve ser escolhido por concurso público, por concurso limitado ou por ajuste directo.

2. Ao concurso público são admitidas todas as entidades que satisfaçam os requisitos gerais estabelecidos por lei.

3. Ao concurso limitado só podem ser admitidas as entidades que satisfaçam os requisitos especialmente fixados pela Administração para cada caso ou que tenham sido convidadas para o efeito pelo contraente público.

4. O ajuste directo deve ser precedido de consulta feita pelo menos a três entidades.

#### Artigo 183º. Dispensa de concurso

1. Os contratos devem ser sempre precedidos de concurso público, o qual só pode ser dispensado por proposta devidamente fundamentada do órgão competente, que mereça a concordância expressa, consoante os casos, do órgão superior da hierarquia ou do órgão de tutela.

2. Sem prejuízo do número anterior, a realização ou dispensa do concurso público ou limitado, bem como o ajuste directo, dependem da observância das normas que regulam a realização de despesas públicas.

#### Artigo 184º. Forma dos contratos

Os contratos administrativos são sempre celebrados por escrito, salvo se a lei estabelecer outra forma.

#### Artigo 184º. Forma dos contratos

Os contratos administrativos são sempre celebrados por escrito, salvo se a lei estabelecer outra forma.

**Artigo 185º. Regime de invalidade dos contratos**

1. São aplicáveis à falta e vícios da vontade, bem como à nulidade e anulabilidade dos contratos administrativos, as correspondentes disposições do Código Civil para os negócios jurídicos, salvo o disposto no número seguinte.

2. O contrato administrativo é, também, nulo ou anulável quando o fosse o acto administrativo com o mesmo objecto e idêntica regulamentação da sua situação concreta.

**Artigo 186º. Actos opinativos**

1. Os actos administrativos que interpretem cláusulas contratuais ou que se pronunciem sobre a respectiva validade não são definitivos e executórios, pelo que na falta de acordo do co-contratante a Administração só pode obter os efeitos pretendidos através de acção a propor no tribunal competente.

2. O disposto no número anterior não prejudica a aplicação das disposições gerais da lei civil relativas aos contratos bilaterais, a menos que tais preceitos tenham sido afastados por vontade expressa dos contratantes.

**Artigo 187º. Execução forçada das prestações**

1. Salvo a disposição legal em contrário, a execução forçada das prestações contratuais em falta só pode ser obtida através dos tribunais administrativos.

2. Se, em consequência do não cumprimento das prestações contratuais, o tribunal condenar o co-contratante particular à prestação de um facto ou à entrega de coisa certa, pode a Administração, mediante acto administrativo definitivo e executório, promover a execução coerciva da sentença por via administrativa.

**Artigo 188º. Cláusula compromissória**

É válida a cláusula pela qual se disponha que devem ser decididas por árbitros as questões que venham a suscitar-se entre as partes num contrato administrativo.





# A STC 90/1992 do 11 de xuño.

Carlos I.  
Aymerich  
Cano

Fomento e coordinación xeral da  
investigación científica e técnica:  
cara a unha definición xurisprudencial  
do fomento

Bolseiro do  
M.E.C.

## 1. A sentenza

A STC 90/1992, do 10 de xuño, resolutoria de senllos conflitos de competencia presentados polo Consell Executiu da Generalitat de Cataluña e mais polo Parlamento da mesma Comunidade Autónoma contra determinados preceptos da Lei estatal 13/1986 do 14 de abril, de Fomento e Coordinación da Investigación Científica e Técnica, presenta o interese de se-la primeira de entre as do Tribunal Constitucional español que, dun xeito non incidental, tenta ofrecer un concepto constitucional do fomento administrativo.

As alegacións dos recorrentes contra a norma estatal,

alén de noutras consideracións<sup>1</sup>, baseábanse precisamente na negación do carácter coordinador e de fomento da norma estatal recorrida, contra do que do seu nome semella derivarse:

A) En canto á negación da natureza coordinadora da Lei estatal 13/1986, apóiana os recorrentes, dunha banda, na carencia de calquera representación autonómica no verdadeiro órgano coordinador previsto pola Lei –a Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía–, sendo que o órgano nominalmente chamado pola Lei a exercer esas funcións –o Consello Xeral de Ciencia e Tecnoloxía–, e no que participan as Comunidades Autónomas, a penas ten atribuídas funcións consultivas. Resulta así que as Comunidades Autónomas que ó abeiro do artigo 148.1.17 CE e con diferentes fórmulas teñen asumida estatutariamente a competencia exclusiva de fomento da investigación científica e técnica, co único límite de coordinación xeral que ó Estado lle corresponde efectuar neste eido ex art. 149.1.15 CE, ven fanada a súa competencia en virtude dunha norma estatal non coordinadora senón (sic) de «ordenación imperativa», na medida en que o principal instrumento previsto na Lei para a realización da política científica e investigadora do Estado –o Plano Nacional de Investigación Científica e Técnica (PNICT en diante)– é elaborado en exclusiva polo Estado, sen que as Comunidades Autónomas poidan decidir en absoluto polo que á asignación dos recursos dedicados á investigación se refire e de tal maneira que a inclusión no devandito PNICT dos programas de investigación propostos polas Comunidades Autónomas vén suxeita ó mesmo réxime que se lles aplica ós propostos polos centros privados de investigación –solicitudade da Comunidade Autónoma e aceptación da Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía– e, sendo tamén, finalmente, que a lei recorrida consagra o arredamento definitivo dos centros públicos de investigación da actividade investigadora das Comunidades Autónomas, que non participan na súa xestión e ven deste xeito indefinidamente adiado o seu traspaso<sup>2</sup>.

Deste xeito, engaden os promotores do recurso, todo o potencial investigador público conformado polos citados centros estatais de investigación, segue a estar, coma na xeira preconstitucional, adscrito á Administración

<sup>1</sup> Impugnábase tamén a D. A. da Lei que habilita ó Ministerio de Educación e Ciencia para regula-la participación e representación dos científicos españois agrupados en sociedades científicas no Consello Internacional de Unións Científicas e nas súas Unións, así como naquelas outras Comisións ou Unións científicas internacionais que, pola súa natureza, esixisen esta regulación. O pronunciamento do Tribunal Constitucional neste punto declara a constitucionalidade, en principio, da devandita D. A. 5<sup>a</sup> da Lei estatal ó abeiro das competencias estatais das regras 15<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> do artigo 149.1 CE, a salvo das posibles intromisións no contido dos dereitos fundamentais dos art. 20 e 22 CE, a que puidese hipoteticamente leva-lo seu desenvolvemento.

<sup>2</sup> En canto á imposibilidade desta transferencia, raza o representante procesual do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, na fundamentación do recurso, o seguinte:



do Estado, «co que o exercicio efectivo da competencia autonómica exclusiva sobre a investigación científica e técnica evapórase, a non ser que Cataluña, cos seus escasos recursos, se aventure a crear novos centros de investigación que, se cadra, dupliquen os traballos propios dos xestionados polo Estado, chegando así a un resultado indeseable»<sup>3</sup>.

B) En canto á impugnación do carácter de fomento da Lei recorrida, o avogado do goberno catalán entende que precisa un clarexamento previo do significado e alcance deste termo, propondo dous de entre os posibles:

1) Que se por fomento se entende aquela actividade que propón «mover» nun sentido determinado o comportamento dos administrados e «estimular» a realización de actos que coadxuven á realización do interese público sen utilizaren a coacción e sen crearen servicios públicos, é claro que a lei impugnada só dun xeito marxinal sería unha lei de fomento, por canto o seu núcleo esencial constitúeo a regulación do Plano Nacional que –no seu contido substancial– xestionarán os organismos públicos de investigación estatais que a propia lei reorganiza e configura como verdadeiros servicios públicos.

2) Que se, pola contra, se adopta unha acepción máis xenérica de actividade de fomento, consistente no conxunto de actividades orientadas a crear riquezas ou mellora-lo nivel da nación, chegárase a un resultado similar ó que ocorre coa «cultura» ou o «fenómeno da cultura», que a STC 49/1984 configurou como unha materia na que, indistintamente, tanto a Administración central coma as Comunidades Autónomas poden actuar. O que acontece, sen embargo, é que esta noción de fomento aplicada agora á «investigación» conduciría a resultados moi distintos dos obtidos na materia «cultura», pois que a investigación, polas súas propias características –necesidade de grandes investimentos económicos, repercusións sociais que implica, necesidade de establecer prioridades no seu desenvolvemento, necesidade de coordinación–, esixe a suma e integración de esforzos e rexeita, xa que logo, estériles duplicidades de ac-

a) o art. 14.a da Lei recorrida encárgalles a estes centros públicos de investigación a realización das previsións contidas no PNICT. Xa que logo, segundo o representante do Goberno catalán, estes organismos convertense en intransferibles.

b) Ó se prever no art. 15 da mesma Lei a posibilidade de concertaren estes organismos públicos de investigación convenios de colaboración coas Comunidades Autónomas, estase a dar a entender que nos achamos perante órganos diferenciados e non vinculados ás Comunidades Autónomas.

c) Conforme co art. 16 do mesmo texto legal, a estrutura e os nomeamentos referidos a estes organismos, efectuaranos os departamentos ministeriais correspondentes, o que impediría tamén calquera traspaso dos mesmos ás Comunidades Autónomas.

<sup>3</sup> Cfr. as alegacións do avogado representante do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, parágrafo "g" *in fine*.

tuacións de maneira que o fomento da investigación non pode ser unha competencia indistinta que lle permita ó Estado e ás Comunidades Autónomas actividades separadas e inconexas. Por todo isto, pola natureza mesma do sector sobre do que inciden, a coordinación que a CE impón ten que ser unha coordinación necesaria e a priori, o que obriga a considerar que, en relación ó fomento da investigación, nos achamos diante dunha competencia común do Estado e mais das Comunidades Autónomas para a execución dos grandes obxectivos nacionais que ten que estar –e isto é esencial–, necesariamente coordinada e non xebrada<sup>4</sup>.

En canto á contestación ó recurso, o avogado do Estado salienta, en primeiro lugar, que o art. 149.1.15 CE, ó lle reservar ó Estado o fomento e a coordinación xeral da investigación científica e técnica, permítelle ó lexislador estatal «ordenar ese fomento e coordinación xeral, sendo ese precisamente o 'obxectivo de regulación' da lei impugnada». Logo de subliñar que os termos constitucionais de fomento e coordinación reclaman unha certa concreción que xustifica a concesión ó lexislador estatal dunha certa marxe de liberdade, pois que «non semella posible definir univocamente e de forma universalmente válida ambos e dous conceptos», establece as seguintes precisións polo que fai á coordinación xeral:

■ O obxecto de coordinación só pode vir constituído polas accións de promoción efectuadas polos diferentes poderes públicos en cumprimento do artigo 44.2 CE.

■ Que da noción constitucional de «coordinación xeral» non se pode inferir inequivocamente a obriga para o lexislador estatal de adoptar unha fórmula coordinadora determinada ou de que esta coordinación acade un grao determinado, senón que a determinación da fórmula coordinadora e do grao que esta teña que acadar, correspóndelle ó lexislador estatal.

■ Que da CE non se pode tirar prohibición ningunha que impida acudir ó planeamento como instrumento coordinador da acción dos diferentes suxeitos.

■ Que cómpre ter en conta a concorrencia da competencia estatal de fomento e de coordinación xeral da in-

<sup>4</sup> Cfr. as alegación do avogado representante do goberno catalán, parágrafo "c".



vestigación científica e técnica do art. 149.1.15 CE, con outros títulos recollidos no mesmo precepto, nomeadamente, polo que atinxe ós «organismos públicos de investigación» do art. 13 da Lei recorrida, tal e como acontece coa investigación en materia de defensa –ex art. 149.1.4 CE– e tal constitúe o obxecto de organismos investigadores do Estado, como o Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, en materia enerxética, medioambiental, etc.

Polo que atinxe ó mantemento da titularidade estatal dos centros públicos de investigación ós que fai referencia a lei, o avogado do Estado xustifícaa polo interese suprarrexional ó que as funcións destes atenden (caso do CSIC e outros), o que os converte en intransferibles xa que, entende o representante estatal, non se inclúen dentro da competencia da C.A. de Cataluña –art. 9.7 E.A.Cat.– «pois que esta –o mesmo que acontece no caso das demais Comunidades Autónomas– ten que se referir ó círculo de intereses rexionais (art. 137 CE e 25.1 e 3 do E.A.Cat.)», definición suprarrexional dos intereses que deriva das propias normas reguladoras destes organismos e que, en todo caso, «é resultado dunha decisión do lexislador estatal postconstitucional implícita no art. 13 da lei, o cal é perfectamente encadrable dentro da competencia do art. 149.1.15 CE»<sup>5</sup>.

En canto ós FUNDAMENTOS XURIDICOS da sentenza a decisión desestima completamente os recursos. O Tribunal comeza por facer unha exposición do sistema de repartición de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas en materia de investigación científica e técnica, concibindo a devandita materia como obxecto dunha concorrencia competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas semellante ó que acontece coa materia de cultura, de maneira que unha mesma materia, neste caso o fomento da investigación científica e técnica «*queda ou pode quedar, en principio, á plena dispoñibilidade dunha pluralidade de centros decisores, é dicir, á dispoñibilidade do Estado e á de tódalas Comunidades Autónomas*»<sup>6</sup>, coa particularidade de que a competencia de fomento da investigación científica e técnica pode proxectarse sobre calquera sector material, mesmo que a súa titularidade non lle corresponda a quen exerce a competencia:

<sup>5</sup> Cfr. a contestación do avogado do Estado, parágrafo “c”. Engade o representante estatal na súa argumentación que na medida en que algún destes organismos posúa centros ou servicios de importancia rexional, estes poderán ser transferidos sen que os preceptos recorridos da Lei ofrezan o máis mínimo atranco.

<sup>6</sup> Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea A.a.



*«Sen prexuízo de que o fomento da investigación científica e técnica fose adoptado pola CE como título de competencias que, en todo caso, pola súa propia especificidade debería ser considerado preferente, xa ten sinalado o Tribunal Constitucional noutra ocasión (STC 53/1988) que o título «fomento da investigación científica e técnica» é, como determinado en razón dun fin, susceptible de ser utilizado verbo de calquera xénero de materias con independencia de cal sexa o titular da competencia para a ordenación destas pois, doutro xeito, pola simple subtracción das materias sobre as que as Comunidades Autónomas adquiriron competencia, o título de competencias que a CE lle reserva ó Estado como competencia exclusiva, quedaría baleiro de todo contido propio»<sup>7</sup>.*

En canto á coordinación xeral, o Tribunal Constitucional límitase a reproducir a doutrina constitucional anterior coa advertencia, que tampouco é nova, de que

*«... a determinación dos medios, canles e fórmulas para acadar este obxectivo integrador da pluralidade de accións resultantes do exercicio dun conxunto de competencias en réxime de concorrencia presenta unha moi ampla marxe de apreciación e decisión que, en principio, só ó titular da competencia de coordinación lle corresponde concretar»<sup>8</sup>.*

Respecto do concepto de fomento, o Tribunal Constitucional entende que

*«non resulta en absoluto convincente a tese de que o fomento da investigación científica e técnica, dado o seu contido, circunscriba a competencia estatal –e, se é o caso, a autonómica– ó mero apoio, estímulo ou incentivo das actividades investigadoras privadas a través da previsión e outorgamento de axudas económicas ou recompensas honoríficas e similares, excluindo, como contraposta, aquelas outras accións directas de intervención consistentes na creación e dotación de centros e organismos públicos nos que se realicen actividades investigadoras, senón que a sinalada expresión engloba todas aquelas medidas encamiñadas á promoción e avance da investigación, entre as que, sen dúbida, teñen tamén que se incluí-las de carácter organizativo e servicial que permiten crear e manter unidades*

<sup>7</sup> Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea A.d *in fine*.

<sup>8</sup> Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea C *in fine*.

*e centros dedicados ó desenvolvemento e espallamento das tarefas investigadoras»<sup>9</sup>.*

Xa que logo, para o Tribunal é perfectamente lexítima a solución pola que optou o Estado por medio da lei recorrida, de elaborar un Plano Nacional para o fomento da investigación científica e técnica, dotado cos seus propios fondos presupostarios e dirixido ós centros públicos de investigación de titularidade estatal, xa que non condiciona nin interfere na posta en marcha pola Generalitat de Cataluña da súa propia política na materia, mesmo a través da previsión e elaboración dun plano propio. Deste xeito, o feito de non participaren as Comunidades Autónomas no órgano encargado da elaboración do PNICT, non supón vulneración de competencias ningunha das competencias asumidas polas Comunidades Autónomas. Do mesmo xeito<sup>10</sup>, as medidas de coordinación da actividade en materia de investigación das Comunidades Autónomas e do Estado previstas na Lei –a creación do Consello Xeral de Ciencia e Tecnoloxía, a previsión da posible integración no PNICT de programas das Comunidades Autónomas– tampouco vulneran as competencias autonómicas na materia, baleirándoas de contido.

## 2. O termo «fomento» na CE de 1978

Os termos fomento, defensa e promoción, usados pola CE xa desde o seu limiar (e máis adiante nos art. 9.2, 40.1, 43.2, 44, 46, 47...), presentan para o intérprete un problema fundamental: o de determinar se fan sen máis referencia a un fin xeral dos poderes públicos alcanzable por estes por medio das técnicas que en cada momento xulguen máis axeitadas ou se, de acordo coa tradición administrativista española, identifican –nomeadamente o termo fomento– un conxunto de técnicas administrativas de incentivo ou estímulo da actuación doutros suxeitos, públicos ou privados, sen utiliza-la coacción e sen crear servicios públicos, conforme coa clásica definición de Jordana de Pozas. É dicir, se o fomento é unha técnica ou constitúe sen máis un fin xeral dos poderes públicos. Desde este punto de vista material, de definición

<sup>9</sup> Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea A.b.

<sup>10</sup> E por máis que, como sinala a sentenza, "o exercicio da competencia estatal relativa á coordinación xeral da investigación científica e técnica se puidese plasmar na previsión normativa de fórmulas por medios distintos, mesmo con alcance e eficacia máis intensa da que resulta das que se preveron" (fundamento xurídico 3 alínea c).



da función ou finalidade pública de fomento, semella que a CE de 1978 utiliza o termo nun sentido amplo, como un obxectivo ou mandato dirixido ós poderes públicos, que estes poden actualizar por medio das técnicas de intervención que se xulguen máis convenientes. Neste sentido, a caracterización do fomento ofrecida polo Tribunal Constitucional nesta sentenza e transcrita supra, é perfectamente coherente coa utilización que dos sinónimos defensa, promoción ou fomento fai a CE de 1978, e vénlle da-la razón ós autores que recentemente están a revisa-la tradicional concepción doutrinal do fomento como conxunto de técnicas administrativas, propugnando unha consideración teleolóxica do mesmo<sup>11</sup> e propondo, como alternativa estrutural a chamada «actividade administrativa dispensadora de axudas e recompensas».

### 3. Conclusións

O que acontece é que o fomento hai que estudialo tamén desde unha perspectiva competencial, é dicir, desde o punto de vista das peculiaridades que introduce o dato de que a competencia do Estado ou das Comunidades Autónomas sobre unha materia determinada veña circunscrita ó fomento das actividades que respecto da mesma se poden realizar. Neste sentido<sup>12</sup> hai unha grande imprecisión na xurisprudencia do Tribunal Constitucional ó falar de fomento e, en xeral, das que el identifica como medidas de fomento<sup>13</sup>:

■ Hai ocasións nas que –en contra do sinalado na sentenza que estamos a comentar– claramente conceptúa o fomento como unha ampla expresión equivalente a «unha acción de estímulo e promoción»<sup>14</sup>, acollendo deste xeito o concepto tradicional de fomento como un modo tecnicamente definido do actuar dos poderes públicos.

■ Noutros supostos, como o da sentenza que estamos a comentar, enténdeo nun sentido amplo, equivalente a un fin xeral dos poderes públicos que estes poden realizar non só por medio de medidas de estímulo ou promoción, senón tamén por medio doutras técnicas de in-

<sup>11</sup> Principalmente, J. L. Martínez López-Muñiz, nos seus traballos “La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas”, no libro *Homenaje a J. L. Villar Palasi*, e “Subvenciones e igualdad”, *REDA* 65, 1990, e J. C. Laguna de Paz, no seu libro *Las empresas públicas de promoción económica regional*, Montecorvo, Madrid, 1991.

<sup>12</sup> E xa rexeitado polo Tribunal Constitucional o interesado entendemento, expresado varias veces polos representantes procesuais autonómicos perante o TC de que o fomento “é unha típica medida administrativa ou de execución” (v.gr., o avogado representante da Xunta de Galicia no recurso resolto pola STC 64/1989). Naquela sentenza, dicía claramente o Tribunal Constitucional que “pola súa propia natureza, a acción de fomento por parte dos poderes públicos non exclúe a intervención do lexislador prevendo e fixando o obxecto, alcance, contido e demais circunstancias relativas a esa acción de prestación e fomento, sen prexuízo de que a subseguinte xestión do sistema de axudas así previsto, competa á estricta función administrativa” (cfr. sent. cit., fundamento xurídico 3).

<sup>13</sup> As subvencións, nomeadamente, ás que nunha re-



tervención: no noso caso, por medio da creación dun servizo público de investigación.

■ En fin, noutros casos, o fomento contémpase desde o punto de vista da especial natureza das medidas de fomento fronte ás de ordenación. En palabras do alto tribunal:

*«É propio das medidas de fomento fronte ás de ordenación non impedir nin entorpecer medidas análogas adoptadas por outros órganos de poder, como a experiencia cotiá nos ensina»<sup>15</sup>.*

Medidas que, no caso de competencias concorrentes entre o Estado e as Comunidades Autónomas, non deben impedi-lo lexítimo exercicio da súa competencia polas demais instancias competentes<sup>16</sup>.

Xa que logo, e para concluír, o concepto de fomento establecido pola STC 90/1992 non vén clarexalas contradicións nas que nesta materia incorre a xurisprudencia constitucional. O fomento enténdese xa en sentido material –como un modo de actuación tecnicamente definido dos poderes públicos–, xa en sentido teleolóxico –como un fin xeral dos poderes públicos que non prexulga as técnicas de intervención concretas, que se utilicen–, segundo o caso concreto. E aínda se podería dicir que este concepto de fomento é contradictorio coa natureza do mesmo, que presenta sempre un elemento certo e constante: o da actuación «desde fóra» do poder público titular da competencia. ☐

cente sentenza, contra da liña encetada polo Tribunal Supremo e pola doutrina mesmo antes da entrada en vigor da CE de 1978, cualifica como “medidas gracia-bles” (cfr. STC 64/1990, fundamento xurídico 4).

<sup>14</sup> Cfr. a STC 84/1983, fundamento xurídico 2 *in fine*. No caso desta sentenza, trátase do fomento en materia cultural, caso semellante, e de acordo coa delimitación de competencias feita polo Tribunal Constitucional na sentenza 90/1992, ó caso do fomento da investigación científica e técnica, cualificada polo Tribunal Constitucional como competencia concorrente entre o Estado e as Comunidades Autónomas. En fin, noutra sentenza tamén en materia de distribución de competencias en materia de investigación científica e técnica –a STC 53/1988– o Tribunal Constitucional define o fomento como “a concesión dun beneficio ou axuda a quen libremente o solicite” (Cfr. o fundamento xurídico 2).

<sup>15</sup> Cfr. a STC 53/1988, fundamento xurídico 1, tamén en materia de fomento da investigación científica e técnica.

<sup>16</sup> Senón que teñen que ser “complementarias, concorrentes ou neutras” (Cfr., entre outras, a STC 177/1990, fundamento xurídico 4).



Baldomero  
Cores  
Trasmonte

Letrado do  
Parlamento  
de Galicia

# A Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia

## I

### **A axenda política e a formación de adultos**

#### ***1. A formación de adultos e a educación permanente***

A educación de adultos xustifícase na necesidade de incorpora-los membros dunha comunidade a unha sociedade como a moderna, presidida por intensos e continuos cambios sociais, tecnolóxicos e culturais. O ámbito persoal de calquera actividade dos poderes públicos orientase tanto a aqueles que non tiveron ocasión de facer estudos formais no seu momento, coma a aqueles que necesitan completa-la súa formación e adaptarse dalgunha maneira ás esixencias da realidade social, económica ou cultural. A posibilidade dunha tecnificación da sociedade, mediante a incorporación a unha sociedade neo-tecnolóxica, impulsada á formalización de normas que faciliten a incorporación a novas formas de vi-



da laboral. Non está pensada como unha forma de enriquecemento persoal, senón como a incorporación a novas formas laborais, moi distintas das previstas para unha sociedade asentada sobre o traballo intelectual e manual<sup>1</sup>.

O modelo de educación e promoción de adultos inspírase no modelo formalizado pola UNESCO, comezando sendo unha proposta de formación permanente de adultos, para completarse despois como un modelo de promoción e formación de adultos cun criterio de actividade de acción pública, destacando o simple feito da temporalidade. É xa clásica a definición perfilada na Conferencia de Nairobi pola que a expresión 'educación de adultos' se concibe como a totalidade dos procesos organizados de educación. Esta totalidade afecta ó contido, ó nivel e ó método, sexan formais ou non formais, xa sexa que prolonguen ou substitúan a educación inicial dispensada nas escolas e universidades, e en forma de aprendizaxe profesional, que gracias a elas, as persoas consideradas como adultos pola sociedade á que pertencen, desenvolven as súas aptitudes, enriquecen os seus coñecementos, melloran as súas competencias técnicas e profesionais ou danlles unha nova orientación, e fan evolucionar as súas actitudes ou o seu comportamento na dobre perspectiva dun enriquecemento integral do home e dunha participación nun desenvolvemento socioeconómico e cultural equilibrado e independente. Así mesmo estableceuse na devandita Conferencia que a educación de adultos non pode ser considerada intrinsecamente, senón como un subconxunto integrado nun proxecto global de educación permanente<sup>2</sup>.

A Lei de Educación e Promoción de Adultos, de Galicia, promulgada como Lei 9/1992, do 24 de xullo, hai que situala dentro deste marco xeral. Na Exposición de Motivos acolleu esta idea da incorporación do home galego a unha sociedade cambiante ó sinalar que o desenvolvemento científico e tecnolóxico, a evolución ininterrompida do noso medio social, que provoca profundos e constantes cambios nos modos de vida, nos costumes e nas formas de organización social, e as transformacións dos modos e medios de información e comunicación volven estériles moitos modos de coñecer, interpretar e actuar adquiridos de forma tradicional e calquera forma ríxida e estereotipada de actuar. Faise preciso desenvolver, por riba dos coñecementos, os procesos de pensamento, a reflexión, a análise e o contraste que permitan a adap-

<sup>1</sup> José Enrique RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *De la sociedad de trabajo a la sociedad tecnológica.* "Revista Española de Investigación." Núm. 45/89, pp. 159-174

<sup>2</sup> José Antonio FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ e José María ADAM: *La educación de adultos. Un libro abierto.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1986.

tación permanente das mulleres e dos homes ás presións cotiás do medio natural e social e ós cambios que nel se producen.

## **2. A axenda política e a importancia da educación de adultos**

A axenda política, entendida como a importancia dun asunto na vida política dunha comunidade capaz de interesar ou de impulsa-la súa solución mediante o debate ou a súa tradución en políticas públicas. Unhas veces, a axenda política é unha forma de percepción de necesidades que demandan políticas públicas, pero outras veces é xa a forma como o asunto se converte en materia de actividade política, como un in put que esixe algunha actividade por parte dos operadores políticos. Pode definirse, en definitiva, como a entrada no sistema formal de decisión política, de acordo coa definición dada por algún politólogo<sup>3</sup>. A intensidade, a orientación e a influencia dos fenómenos ou feitos que entran na axenda política dependen, en calquera caso, da sensibilidade que sobre o asunto teña unha determinada sociedade, da súa comparación con outras culturas ou xa, máis concretamente, en canto a unhas solucións concretas son imprescindibles para resolver situacións de necesidade. A posición da educación de adultos, como unha necesidade da sociedade moderna, pode ilustrar na práctica galega algunha das preocupacións e do xeito como tiveron acceso á axenda política e a súa resolución por medio de normas específicas.

En Galicia, concretamente, o desexo de resolve-lo problema, de acordo, naturalmente, coas fórmulas dominantes en cada momento, estivo presente cando menos entre os expertos en educación. Dun xeito concreto, por exemplo, como se lembra no **Informe/cero**, publicado polo Instituto de Ciencias da Educación da Universidade compostelá, así como o **Plano Galicia** incidira na materia significando como un dos seus aspectos máis importantes a formación profesional, dada a escasa cualificación existente na poboación galega. O Informe sinala que este obxectivo, co tempo, non irá máis lonxe dunha práctica formativa de carácter académico cultural básico, pode observarse utilizando técnicas de investigación social e política<sup>4</sup>.

A práctica política, na medida en que se fai eco de posibles medidas que se deben adoptar para resolver pro-

<sup>3</sup> Jean G. PADIOLEAU: **El Estado en concreto**. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

<sup>4</sup> INSTITUTO DE CIENCIAS DA EDUCACIÓN: **A Educación en Galicia. Informe cero**. Universidade de Santiago, 1988.



blemas reais, pode ser un medio de observación empírico. Na práctica política galega, por exemplo, a conversión dun asunto en normas legais polo executivo, pode dar idea da importancia dun asunto como centro de debate inscrito na axenda política. Dentro do dereito autonómico, a Lei de Educación e Formación de adultos aprobada polo Parlamento de Galicia está precedida dunha serie de decretos e ordes. Polo Real Decreto 1763, 1983, do 24 de xullo, fíxose o traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de educación, entre as que figuraban expresamente a educación permanente de adultos. A lexislación secundaria emanada da Administración autonómica, foi, pois, unha das primeiras materias que deu ós poderes autonómicos a posibilidade de regular ou organiza-las modalidades do ensino como a educación de adultos e de institucións que dalgún xeito se relacionan con ela desde calquera aspecto posible<sup>5</sup>.

Así mesmo, a incidencia dun asunto na vida parlamentaria de Galicia pode ser un elemento de observación para calibrar a importancia dunha materia na vida política autonómica e a súa palpitación na realidade política e social de Galicia. Algunhas iniciativas no seo do Parlamento permiten detectar a importancia do tema da educación de adultos na realidade educativa e cultural de Galicia. Aínda que a lei aprobada polo Parlamento en materia de educación e promoción de adultos estaba moi vinculada á morfoloxía de leis como a catalana ou a andaluza, a preocupación no seo do Parlamento galego manifestouse nalgunha ocasión<sup>6</sup>.

### 3. *As fontes legais das ensinanzas de adultos*

A incidencia da Unesco nas políticas dos estados en materia de educación de adultos deu orixe a unha extensa lexislación no dereito español nos anos sesenta. A creación de escolas especiais de alfabetización de adultos, polo Decreto do 24 de xullo de 1963, as campañas de alfabetización iniciadas mediante o Decreto do 10 de agosto dese mesmo ano, abrían as canles a un concepto que de educación de adultos pasará a denominarse educación permanente de adultos e enmarcarase co tempo en concepto como de ensinanzas integradas. Tanto como unha modalidade especial, como por considerarse como unha actividade máis do ensino regrado, a educación de adultos, unida á educación permanente, aca-

<sup>5</sup> Poden citarse, entre outras, as normas secundarias seguintes: Decreto 120/1982, do 5 de outubro, polo que se crea o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia; Orde do 25 de outubro de 1982, pola que se desenvolve o Decreto 120/1982, do 5 de outubro, polo que foi creado o INGABAD; Decreto 253/1983, do 15 de decembro, polo que se regulan os Centros experimentais; Orde do 20 de febreiro de 1984, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na Educación Permanente de Adultos equivalente ó nivel de EXB para gastos de funcionamento e adquisición de material; Decreto 158/1984, do 27 de setembro, polo que se crea o Centro Galego de Educación Básica a Distancia; Orde do 18 de febreiro de 1985, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na Educación Permanente de Adultos, equivalente ó nivel de EXB, para gastos de funcionamento e adquisición de material; Orde do 17 de abril de 1986, pola que se suprime a proba final dos centros, círculos e aulas de Educación Permanente de Adultos; Orde do 10 de maio de 1988, pola que se regulan os crite-



rios de admisión de alumnos na modalidade de Educación Permanente de Adultos nos centros docentes dependentes da Consellería de Pesca; Orde do 4 de xullo de 1988, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na educación permanente de adultos, equivalente ó nivel de EXB, para gastos de funcionamento e adquisición de material; Orde do 1 de setembro de 1989, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na Educación Permanente de Adultos, equivalente ó nivel de EXB, para gastos de funcionamento e adquisición de material.

<sup>6</sup> En varias ocasións a promoción de adultos foi obxecto de atención no Parlamento de Galicia podendo mencionarse entre outras: A pregunta con resposta en Pleno, do G.P. Alianza Popular, a iniciativa de Dona María del Carmen Lovelle Alen, sobre criterios, programas e perspectivas do Goberno Galego respecto da Educación Permanente de Adultos (Pregunta -BOPG núm. 420, 23-5-85, Resposta- Pleno do 11-6-85; DS num. 119); A pregunta con resposta oral en Comisión,

dan a súa institucionalización formal nas escolas de adultos, mediante o Decreto 193/1967, do 2 de febreiro, polo que se aprobou o texto refundido da Lei de ensinanza primaria. Estas escolas de adultos, segundo o artigo 31 da Lei, configuran unha modalidade da ensinanza primaria e os obxectivos concretos desta modalidade era a de iniciar ou completa-la ensinanza primaria e formar ou perfeccionar, na orde profesional, a aqueles alumnos que xa posúan, aínda que elementalmente, os coñecementos da escola.

A Constitución española de 1978 expresou, en termos globais, as tendencias programáticas da educación de acordo coa nova situación política e con aqueles principios e valores que o texto constitucional pretendía establecer. No artigo 27 afirmou que todos teñen dereito á educación e impuxo ós poderes públicos a obriga de garanti-lo dereito de todos á educación, mediante unha programación xeral do ensino, coa participación efectiva de tódolos sectores afectados e a creación de centros docentes. Desde o anteproxecto ata a redacción definitiva, o artigo foi obxecto de moi poucas variacións. Non faltaron emendas establecendo o principio de educación permanente, baixo a fórmula, por exemplo, de que os españois teñen dereito á educación e á cultura en condicións de igualdade ó longo de toda a súa vida, pero non prosperaron, dada a xeneralidade da expresión do artigo definitivamente aprobado. A repartición de competencias establecida no artigo 149.1.30 da Constitución deixaba a prol do poder central, como competencia exclusiva, a regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais e normas básicas para o desenvolvemento do artigo 27, a fin de garanti-lo cumprimento das obrigas dos poderes públicos.

Os estatutos de Autonomía anteriores ó de Galicia, como son o do País Vasco e o de Cataluña, crearon unha tipoloxía de competencias denominada de competencias plenas en materia de educación. Reproducindo ó pé da letra o artigo 16 do Estatuto do País Vasco, aínda que sen menciona-lo concepto de competencia plena, e o 15 do Estatuto de Cataluña, xa coa mención expresa de tal competencia, o Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, no seu artigo 31, acolleu para a Comunidade Autónoma galega, a competencia plena para a regulación e administración do ensino en toda a súa extensión, niveis, grados, modalidades e especialidades, no ámbito das súas

competencias, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución en nas leis orgánicas que, conforme ó apartado primeiro do artigo 81 da mesma, o desenvolvan, das facultades que atribúe ó Estado o número 30 do apartado 1 do artigo 149 da Constitución e da alta inspección precisa para o seu cumprimento e garantía. En definitiva, como sucede con tantas competencias semanticamente exclusivas, transfórmanse en compartidas cando na cláusula do artigo correspondente fai acto de presenza a expresión "sen prexuízo".

A lexislación ordinaria estatal ou autonómica tentou desenvolver-las principios constitucionais e, en cada caso, as previsións estatutarias en materia de educación de adultos. A Lei Orgánica 1/1990, do 3 de outubro, de ordenación xeral do sistema educativo, conecta a educación permanente coa educación de adultos e coa eliminación de calquera forma de discriminación educativa ou social, segundo aclara no seu Preámbulo. O título III está dedicado a **Da educación das persoas adultas** entendéndose ós artigos 51 a 54. Na realidade, o articulado é un conxunto de aspiracións programáticas, dirixidas dun xeito especial a promover a acción dos poderes públicos mediante as políticas públicas necesarias para o desenvolvemento destas ensinanzas non obrigatorias e non regradas.

Algunhas comunidades autónomas anticipáronse á regulación legal da educación de adultos, servindo de base para a elaboración da lei de Galicia sobre a materia. Durante o mes de marzo de 1990, o Parlamento de Cataluña e o de Andalucía aprobaron senllas leis de formación ou de educación de adultos. A Lei 3/1991, de formación de adultos, de Cataluña, e pouco máis dunha semana despois, a Lei 3/1990, do 27 de marzo, para a educación de adultos, de Andalucía, completando o núcleo de antecedentes da futura lei galega. Sobre todo a lei andaluza será a fonte máis concreta da que se nutrirá, na súa temática e expresión formal, a lei galega. Para unha interpretación dos seus preceptos, e tendo en conta as formas de interpretación previstas no artigo 2 do Código Civil, é indispensable ter moi presente, sobre todo, a lei andaluza. Unha comparación entre as dúas pode servir mellor para unha comprensión do contido da lei galega. As emendas que se lle incorporaron e os resultados dos debates, sobre todo en trámite de Ponencia, non alteran substancialmente a súa proximidade coa lei andaluza.

do G.P. dos Socialistas de Galicia, a iniciativa de D. Xosé Giraldez Maneiro, sobre criterios da Consellería de Educación para asignarlles ós profesores de EXB as prazas que se produzan nos centros de Educación Permanente de Adultos (pregunta - BOPG num. 105, 9-2-87, tramitada pola Comisión 4ª o 31-3-87); A Proposición non de Lei, do G.P. Mixto, a iniciativa de D. Antonio Martínez Aneiros, sobre o Ano Internacional de Alfabetización (Proposición - BOPG num. 264, 8-6-90, tramitada pola Comisión 4ª o 31-11-88 e rexeitada- núm. 324, 13-12-88).

<sup>7</sup> Jose Manuel ZUMAQUERO: Los derechos educativos en la Constitución española de 1978. Euns. Pamploa, 1984, pp. 61-62, na que se recolle a emenda formulada por Raúl Morado.



## **A elaboración parlamentaria e a estrutura da Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia**

### **1. A formación interna da Lei de Adultos de Galicia**

A formación interna da lei é o proceso de elaboración dentro do Parlamento, desde que se presenta a iniciativa ata que se remite ó executivo para os actos de integración da norma no ordenamento xurídico e para dotala da debida eficacia. Desde a iniciativa lexislativa ata a aprobación da lei, dentro do sistema político español creado ó abeiro da Constitución de 1978 e do galego creado por medio do Estatuto de Autonomía de 1981, xa que noutros sistemas a sanción e a promulgación pódennlle corresponder incluso ó propio parlamento, a formación interna da lei constitúe un conxunto de actos sucesivos, constitutivos do correspondente procedemento parlamentario, que permiten, mediante o seu cumprimento, dar validez á norma aprobada<sup>8</sup>. A Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia elaborouse internamente de acordo co procedemento lexislativo ordinario, establecido no Regulamento do Parlamento de Galicia, sen acollerse sequer a ningunha das posibles excepcións, como pode suceder, por exemplo, con respecto á redución de prazos.

A iniciativa lexislativa de educación e promoción de adultos entrou no Parlamento de Galicia mediante unha proposición de lei, a instancia do Grupo Popular, entrando no Rexistro o 26 de outubro de 1990 e sendo logo publicada no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia. Non hai rastro expreso dos motivos polos que o grupo maioritario da Cámara, sustento do executivo no parlamento, fixo uso da iniciativa lexislativa parlamentaria e non se presentou como un proxecto de lei, como é o usual. Non era a primeira vez, sen embargo, que se presentaba unha iniciativa parlamentaria a prol dunha lei de educación de adultos, aínda que con menos fortuna en canto á súa aprobación. Destaca dunha maneira especial a Proposición de Lei, do G.P. Mixto, a iniciativa do deputado Antonio Martínez Aneiros, de creación da unidade Programa de Animación e Promoción da Educación Permanente de Adultos<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> María Asunción GARCIA MARTINEZ: **El procedimiento legislativo**. Congreso dos Deputados. Madrid, 1987.

<sup>9</sup> Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, número 194, do 26 de novembro de 1987; non foi tomada en consideración no pleno do 21 de xuño de 1988, publicándose o debate no Diario de Sesións número 22.



O debate de toma en consideración da iniciativa que rematou sendo lei celebrouse o 17 de setembro de 1991, destacando a separación temporal entre a presentación e a entrada no Parlamento, de maneira que se só meses separan a iniciativa galega das catalana e da andaluza, cando se aproba existía xa un ano de diferenza polo menos. Aberto o prazo de emendas, que se publicaron no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia número 218, do 5 de decembro de 1991, a Comisión de Educación e Cultura designou os ponentes do xeito que se fai normalmente no Parlamento de Galicia, deixando que cada Grupo parlamentario designe un membro titular, ás veces tamén un suplente, de xeito que, neste caso, foron catro os poñentes. O Regulamento do Parlamento de Galicia faculta as comisións para nomear no seu seo un ou varios poñentes para que, á vista do texto e das emendas, redacte un informe, pero os grupos son moi celosos da súa presenza en Ponencia, polo que de momento aínda non se produciu a designación dun só ponente. Moitas leis, sen embargo, gañarían moito coa técnica unimodal, de xeito que o papel dos asesores, sobre todo os xuristas parlamentarios, puideran depurala tecnicamente, feito practicamente imposible polo alto grao de politización que se deriva da forma de designación que metafóricamente pode denominarse designación corporativa ou intragrupal.

De tódalas maneiras, pero sobre todo cando existe equilibrio entre as forzas políticas parlamentarias ou cando non se trata dunha iniciativa na que as posicións son inmovibles pola súa natureza política, o trámite de Ponencia é o centro nuclear da formación interna da lei. Se as iniciativas chegasen depuradas tecnicamente ó procedemento parlamentario, podía ser que a Ponencia xogase o papel mecánico que formalmente parece asignarlle o Regulamento da Cámara. Pero, ademais, da simple operación de ensamblaxe de emendas, en Ponencia soen facerse operacións de técnica xurídica moi importantes, xa que nelas nacen artigos novos, se altera a orde e a sistemática da iniciativa ou se lle dá un contido diferente, todo isto, naturalmente, en forma de propostas á Comisión, xa que se trata só dun informe e non dun dictame, tal e como é o que emite a Comisión<sup>10</sup>.

A Comisión debera ser, teoricamente, o lugar máis axeitado para discutir e perfeccionalo texto da Ponencia. Sen embargo, pola presenza dos medios de comunicación, convértese xa nun pequeno pleno, no que in-

<sup>10</sup> Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: **Derecho parlamentario español**. Editora Nacional. Madrid, 1984 (hai nova edición); Anxo TEIXEIRO PIÑEIRO: **O Parlamento de Galicia**. Ir Indo. Vigo, 1988. En relación co proceso de elaboración da Lei de adultos de Galicia, sinalamos que o Informe de Ponencia se publicou no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia número 271, do 22 de maio de 1992. O debate no Pleno publicouse no Diario de Sesións número 121, sesión plenaria número 121, celebrada o 23 de xuño de 1992.

cluso os defectos de redacción ou técnicos se converten en materia ideolóxica. Isto advírtese nitidamente nos plenos. A ideoloxización dos erros técnicos, dunha coma ás veces, reduce o impacto dalgúns debates, ofrecendo unha imaxe de curto alcance ante a opinión pública. Debería ordenarse a iniciativa tecnicamente, depurando o texto e fixando o sentido coas emendas admitidas e logo a Comisión proceder a un exame máis polo miúdo do texto da Ponencia.

Precisamente, e por iso a anterior divagación, a proposición de lei de adultos elaborada no Parlamento de Galicia tivo o seu momento máis creativo no trámite de Ponencia. A Comisión celebrou unha sesión e no Pleno practicamente se reproduciron as razóns que moveron ós Grupos a aceptar ou refuga-las emendas propostas e o alcance do texto do informe elaborado na Ponencia <sup>11</sup>. O labor de Ponencia, pois, desenvolvido en oito sesións, foi a base do traballo e, agás algunha que outra deficiencia, foi obxecto de análise polo miúdo. As posicións ideolóxicas non sempre deixaban marxe para acercarse ás posicións, pero tecnicamente o texto foi moi mellorado.

## *2. A estrutura formal da Lei de Adultos galega*

Calquera norma xurídica que conteña unha pluralidade de artigos pode ordenarse de acordo cun plano predeterminado ou ordenarse de acordo cunhas fórmulas empíricas ou racionais, derivadas da propia lóxica interna dos preceptos, a tradición ou por outros distintos criterios, segundo as circunstancias. A sistemática e a división do articulado ten estrutura lóxica, e unha ordenación, desde as que é posible facer unha interpretación sistemática do seu texto. A ordenación formal dos textos legais ten unhas consecuencias na mesma comprensión do seu contido. Por iso, as unidades legais, como son artigos, poden ser obxecto de ordenación técnica que permita unha sistemática máis alá de calquera acumulación en forma de recompilacións. A estrutura interna da ordenación esta relacionada coa súa finalidade, co ámbito de aplicación, cos elementos ou coa complexidade da materia que pretenda regula-lo texto legal.

A Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia consta de vinteún artigos. Namentres a lei andaluza consta dun número semellante de artigos, a lei catala-

<sup>11</sup> O debate da Lei de educación e promoción de adultos de Galicia foi aprobada no pleno do día 23 de xuño de 1992 e está publicado no Diario de Sesións número 121.



na eleva, en cambio, o seu número a trinta. Sendo a mesma a materia de todas estas leis, obsérvanse, a simple vista, diferencias na cantidade das unidades básicas que se expliquen polo maior casuismo de lexislación catalana, como se desprende do coñecemento doutros textos lexislativos. Aínda que isto pareza un simple aspecto formal, está relacionado cunha forma global de enteder a función da Lei e dos poderes políticos en sistemas parlamentarios como o central e os autonómicos en España<sup>12</sup>.

Cantas menos situacións regule o texto legal, máis posibilidades de discrecionalidade ten o executivo para a determinación das políticas públicas, de xeito que moitas leis son só normas de autorización para que o executivo desenvolva as súas políticas sen necesidade de impulso nin control concreto da actividade gobernamental. Unha das bases dun réxime autonómico era, precisamente, o da capacidade do propio pobo para esta-lo máis presente posible na determinación das políticas, pero, na realidade española, en xeral, as relacións entre o lexislativo e o executivo foron o resultado dunha aplicación da política seguida polo poder central. Polo xeral, as normas anglosaxonas regulan con máis casuismo, incluso as constitucións dos estados membros da federación americana, as materias legais, co fin, sobre todo, de evita-la interpretación que o executivo poida facer coa elaboración dos conseguintes textos regulamentarios.

No caso da lei de adultos son, ademais, moitas as remisións que ten que facer para regula-la materia. A definición do adulto, a organización dos centros, condicións xurídicas do persoal, etc., aconsellan remisións a outras normas xa vixentes, unhas veces de competencia estatal e outras veces de competencia autonómica, segundo a materia. O artigo 16, por exemplo, é un exemplo claro de remisión a normas estatais ou autonómicas, sen precisar dun xeito concreto os aspectos que regula cada lexislación, o que obriga ó executivo a unha interpretación do texto para aplica-la norma correspondente a cada esfera. O artigo 16 da Lei di literalmente do xeito seguinte: "A creación, autorización e avaliación dos centros públicos e privados de educación e promoción de adultos, así como a súa organización, determinación de cadros de persoal, órganos de xestión e participación, someteranse á lexislación vixente na Comunidade Autónoma, tendo en conta, en todo caso, as súas especiais características".

<sup>12</sup> Grupo GRETEL: *La forma de las leyes*. Barcelona, 1986; COMUNIDAD DE MADRID: *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1991.



### 3. *A sistemática da Lei Galega de Adultos*

A sistemática da lei é moi semellante á da Lei de educación de adultos de Andalucía. Como ela, ten un título I de **Disposicións Xerais**, se ben a disposición dos artigos, que no caso de Galicia se estende a catro, é un pouco diferente. O título II denomínase na proposición de Galicia **Actuacións previas e programas de acción**, mentres que na de Andalucía se titula **De los planes educativos y acciones comunitarias**, se ben o contido do articulado é practicamente o mesmo. O título III titúlase na Lei galega **Organización e coordinación das actuacións**, mentres que na de Andalucía se titula **De la coordinación de actuaciones**. O título IV titúlase **Dos centros e do persoal** dedicándose un capítulo primeiro ós centros e un segundo ó persoal, mentres que na Lei andaluza se divide a materia entre os títulos IV e VI, titulándose o I **De los centros para la educación de adultos** e o II **Del personal**. O título V da Lei galega titúlase sinxelamente **Do financiamento** e correspóndese co título VII titulado **De la financiación para la financiación de los adultos** da Lei andaluza. Só o título V da Lei andaluza, rubricado **De la ordenación de las enseñanzas**, non ten o seu equivalente na estrutura da Lei galega.

Na Lei denomínanse finais as disposicións que noutras leis denomínanse como derradeiras. O BNG presentou unha emenda no sentido de cambia-la denominación que figuraba na proposición de lei pola de finais. Aceptada a mesma, a Lei pasou a usa-la denominación de finais en vez de derradeiras. Derradeiro é, seguindo os dicionarios máis coñecidos, un adxectivo que indica último ou que nunha serie se encontra no lugar final. Esta función semántica do adxectivo derradeiro está recollida en tódolos dicionarios máis ou menos recentes que se editaron nestes últimos tempos. Polo tanto, neste sentido, pode utilizarse no contexto que estamos analizando como sinónimo de final. En canto ó uso desta forma en plural, habería que sinalar que tódolos adxectivos admiten a marca de número; e neste caso concreto esta aínda se ve máis reforzada ó proceder á substantivación do devandito adxectivo, tal como figura nalgúns dos dicionarios e obras consultadas. En resumo, non parece haber problema para facer emprego de derradeiro, tanto en singular coma en plural (disposición derradeira -disposicións derradeiras), pois do que se trata é efectivamente dunha serie pechada de disposicións, na que

hai unha (referente á exposición de motivos, articulado dunha lei) ou un conxunto delas (adicionais, transitorias, derogatorias) que a pechan, que son as disposicións(s) derradeiras(s). Así mesmo, non hai inconveniente no uso da expresión disposicións finais. Pero o problema práctico non é de natureza lingüística, senón de técnica político-xurídica e de técnica lexislativa<sup>13</sup>.

### III

## A delimitación do obxecto e o ámbito persoal

### 1. *O concepto de educación e promoción de adultos*

A Lei galega e a andaluza definen o concepto de educación e promoción de adultos no seu articulado, mentres que a lei catalana opta por introduci-la definición no preámbulo. En ámbalas dúas leis, a definición enténdese desde un punto de vista instrumental, axeitada ó propio ámbito e pretensións das leis, o que exclúe calquera outra definición máis xenérica ou na que se recollan outros posibles matices do concepto. A Lei catalana, ó definila no Preámbulo, permite unha maior elasticidade e xeneralidade do concepto, xa que non esta sometido ós rigores nominais dunha definición precisa.

O artigo primeiro da Lei galega define a educación e promoción de adultos, para os únicos efectos, coma o "conxunto de accións de carácter educativo, cultural, social e profesional orientado a lles proporcionar a tódolos residentes no territorio da Comunidade Autónoma galega que superaron a idade de escolaridade obrigatoria o acceso, de forma gratuíta e permanente, ós niveis educativos e profesionais que lles permitan a súa formación persoal, así como a súa integración e promoción satisfactoria no mundo social e laboral". Correspóndese coa definición da Lei andaluza existindo algúns matices, sen embargo, que permiten diferenciar ámbolos dous artigos. O artigo primeiro da Lei andaluza di así: "A los efectos de la presente Ley, se entiende como Educación de

<sup>13</sup> Recollido do informe emitido para este asunto por don Xosé Torres Romar.



Adultos, el conjunto de acciones y planes educativos y de desarrollo socio-cultural que tiene como finalidad ofrecer a los ciudadanos andaluces, sin distinción alguna, que han superado la edad de la escolaridad obligatoria, con carácter gratuito y permanente, y especialmente a quienes no lo obtuvieron en el sistema educativo, el acceso a los bienes de la cultura, y el apoyo a su desarrollo cultural, familiar, comunitario y social".

Formalmente, destaca a grande extensión no texto de ámbolos dous artigos, desbordando as recomendacións formais que aconsellan como máximo unha extensión elástica pero aproximadamente de 30 ou 40 palabras para facilita-la intelixibilidade do texto. Ámbolos dous artigos, como outros das dúas leis, rebordan con moito estes límites prudenciais, chegando na galega a 80 o número de palabras<sup>14</sup>.

## 2. O acoutamento instrumental dos conceptos

A Lei galega define a educación e promoción de adultos como un conxunto de accións, ás que a Lei andaluza engade tamén un conxunto de planos. Tanto as accións coma os planos exclúen definicións de tipo substantivo, xa que o concepto da idea dun marco de acción dos poderes públicos ós que vai destinada a esixencia da acción ou da planificación. A lei catalana utiliza o termo actividades, sen engadirille outros matices de carácter substantivo. As accións ou plano concretan o ámbito substantivo da Lei, ó especificar que se trata de accións e plano educativos e de desenvolvemento socio-cultural na Lei andaluza e de carácter educativo, cultural, social e profesional. Neste aspecto, a definición galega está máis próxima á catalana, na que se estende a actividades de toda clase, educativas, culturais, cívicas, sociais e formativas, sen incluí-lo profesional como elemento substantivo do concepto, senón como unha finalidade.

A finalidade da educación e promoción de adultos na Lei galega, é o acceso, en forma gratuíta e permanente, ós niveis educativos e profesionais. A Lei andaluza acolle un concepto máis extenso e indeterminado, como é o acceso ós bens da cultura e o desenvolvemento cultural, familiar, comunitario e social. A Lei catalana aínda é máis detallada na especificación das intencións. Non deixa de ser curioso que dun xeito expreso non figure nas leis autonómicas a metodoloxía básica para seguir na formación de adultos. A LOXSE, no artigo 51.5 establece

<sup>14</sup> Fernando SAINZ MORENO e Juan Carlos DASILVA OCHOA: *La calidad de las leyes*. Parlamento vasco. Victoria, 1989;



que a organización e a metodoloxía baséanse na autoaprendizaxe, en función das súas experiencias, necesidades e intereses. Na Lei galega parece estar implícita nos obxectivos formulados polo seu artigo 3 parágrafo f.

### **3. O ámbito persoal e o destinatario material da lei**

O ámbito persoal da Lei está fixado pola condición de adulto. A LOXSE dá por definido o concepto de adulto, referíndose só ós maiores de vintecinco anos para o seu acceso directo á Universidade. No artigo 2 afirma o principio básico da educación permanente, facilitando ás persoas adultas a súa incorporación ás distintas ensinanzas. Non hai unha definición legal do concepto de adulto, polo que o concepto hai que obtelo por exclusión. Na LOXSE, fíxase o ensino básico, constitutivo do ensino primario e secundario, nos dezaseis anos. O artigo 5 determina o carácter obrigatorio e gratuíto do ensino básico. No artigo 6 asigna ós alumnos o dereito á permanencia nos centros ordinarios cursando a ensinanza básica ata os dezaioito anos de idade.

A Lei galega, no artigo 1, fixou o concepto de adultos nas persoas “que superaron a idade de escolaridade obrigatoria”. Utiliza a mesma fórmula que a Lei andaluza no seu artigo 1. A Lei catalana, en cambio, no seu artigo 14.2, ós efectos da Lei, considera persoas adultas ás que superaron a idade máxima de permanencia nos centros ordinarios, cursando o ensino básico, fixada no sistema educativo. As expresións dan por implícita a definición pola LOXSE ou por calquera outra norma que defina o límite da escolaridade obrigatoria. Se, hipoteticamente, cambiase o concepto e se puidese distinguir entre ensino básico, o que non é factible, e escolaridade obrigatoria, a Lei catalana ofrecería máis posibilidade de cambio.

O concepto de adulto complétase coa definición do ámbito persoal ó que, desde o punto de vista da condición se estende. A definición prevista no artigo 1, do que debe entenderse por educación e promoción de adultos, contén algúns elementos diferenciais con respecto á Lei andaluza. Na Ponencia cámbiase o concepto de cidadáns galegos polo de residentes no territorio da Comunidade Autónoma galega por razóns de técnica xurídica, xa que desta maneira se precisa un ámbito máis amplo de actuación persoal con respecto ós destinatarios da edu-

cación xa que non cabe ningunha interpretación literal ou restrictiva que poida reduci-lo ámbito, só que teñan a condición política de galegos.

En relación con esta idea e co fin de amplia-las posibilidades do ámbito persoal, creouse tamén na ponencia unha disposición adicional facultando ás comunidades galegas, asentadas fóra de Galicia, para organizar actividades de educación e promoción de adultos de acordo ás posibilidades que ofrezca a Lei de recoñecemento da galegitude, do 15 de xuño de 1983. Partíase, á hora de elabora-lo texto desta disposición, da doutrina sentada polo Tribunal Constitucional en relación co bacharelato a distancia, tendo en conta que a Comunidade Autónoma galega carece de competencias en relación coa emigración de acordo co previsto no seu Estatuto de Autonomía. Unha emenda pretendía fixa-lo ámbito persoal especificando a idade mínima dos dezaseis anos, pero non prosperou. Deste xeito, a fórmula aprobada finalmente é a equivalente á Lei andaluza.

#### IV

### **Campos de acción, obxectivos, actuacións e programas en materia de educación de adultos**

#### *1. Os campos de acción e os obxectivos da lei*

A Lei galega distingue entre campos de acción, obxectivos a acadar, actuacións e programas de acción como ámbito, ideais e actividades a seguir para resolver os problemas da educación e da promoción de adultos. As Leis catalana e andaluza seguen unha liña máis simple, reducindo a andaluza, por exemplo, os campos de actuación dentro dos planos, de xeito que se unen nun mesmo capítulo o ámbito funcional e os instrumentos concretos de actuación como son os planos. Na Lei galega, incluso, os campos de actuación sitúanse no artigo 2, antes de formulación dos obxectivos, cando poderían situarse a continuación deles, se ben a colocación da lei non é incorrecta, pois a definición dos ámbitos persoal, territorial ou real deben situarse na parte introdutoria da norma, neste caso entre as disposicións xerais.



Os campos fundamentais de actuación, perfilados pola Lei galega no seu artigo 2 como tales, define a formación básica, entendida como aprendizaxe complementaria dunha instrucción deficiente de acordo coas esixencias da sociedade actual; a formación para o mundo laboral e a formación e actualización cultural, con especial incidencia no coñecemento do idioma e da cultura galegas. O artigo galego está inspirado no artigo 1 da Lei catalana e non ten correspondente exacto coa Lei andaluza. O artigo catalán, sen embargo, é moito máis casuístico que o galego. Está baseado na educación compensatoria, mentres que o galego formula o concepto como unha aprendizaxe complementaria. Con poucas variantes, a filosofía de inserción e actuación no modelo laboral mantense nas leis, aínda que en forma máis sintética no texto galego.

O terceiro campo fundamental de actuación fórmulase na lei galega como a formación e actualización cultural, con especial incidencia no coñecemento do idioma e da cultura galegas. A Lei catalana é máis expresiva e adopta un punto de vista distinto, ó precisar aspectos cívicos e moi concretamente os relativos ó coñecemento "da realidade social e cultural de Cataluña dentro dun proceso de recuperación nacional".

Os obxectivos están descritos de forma moi explícita nas leis catalana, andaluza e galega, con algunhas variantes entre si, normalmente derivadas da incorporación de emendas ó texto orixinario. A erradicación do analfabetismo, sensibiliza-la opinión pública sobre o problema, estende-lo dereito a tódolos cidadáns da Comunidade Autónoma, proporcionarlle unha formación básica, fomenta-lo desenvolvemento de actitudes instrumentais e intelectuais e a capacidade intelectual e a inserción laboral, son os obxectivos da Lei galega, en termos xerais.

A LOXSE, no artigo 51.2, fixa como obxectivos da educación de adultos a adquisición e formación básica, o acceso ós niveis do sistema educativo, a mellora de cualificación profesional e o desenvolvemento da capacidade de participación na vida social, cultural, política e económica. A Lei andaluza e a catalana fíxanse obxectivos semellantes, con máis ou menos matices diferenciais. En todas elas, a educación de adultos resúmese como unha acción contra o analfabetismo, a promoción educativa forma a comprensión do contorno social e a integración nas novas formas de vida social. En trámite de Ponencia



non se aceptaron emendas sobre a supresión de conductas sexistas e racistas e o fomento da saúde, a comprensión do medio ambiente e a difusión dos valores ligados á paz e á convivencia.

O artigo 4 refírese ás características das ensinanzas de adultos, como unha relación entre ensinanzas, metodoloxía axeitada, niveis mínimos en estudos homologados, currículas modulares e titulación. A fonte inmediata do artigo é o capítulo I do título I, rubricado como **Características Xerais**, coincidindo literalmente en moitos casos. A estrutura modular dos currícula, que figuraba na iniciativa en forma dispositiva, quedou redactada en forma potestativa pola aceptación dunha emenda. O texto catalán dicía: "Dar preeminencia a estrutura modular", o que é unha fórmula intermedia entre o imposto e o facultativo, sendo o resto practicamente igual.

Un obxectivo concreto da Lei catalana é promoción do coñecemento do que chama a realidade nacional, da sociedade catalana e da integración dos cidadáns de Cataluña a Europa. Na alínea c) do artigo 2 di concretamente que un obxectivo da Lei é "promover el conocimiento de nuestra realidad nacional en todos sus aspectos y, de manera específica, en todo lo relacionado con la lengua y la cultura, y el conocimiento de la realidad de los otros pueblos del Estado y de Europa.". Así mesmo, na alínea i) inclúe como obxectivo da Lei o de "facilitar la integración plena de los ciudadanos de Cataluña a Europa a fin de participar, en pie de igualdad, de los bienes culturales europeos". A Lei galega inclúe, na alínea a), do artigo 3, como obxectivo, o de "promove-lo coñecemento da nosa realidade e moi especialmente da nosa lingua e cultura". Non existen, en cambio referencias concretas a unha formación europea como na catalana. En relación coa formulación de obxectivos concretos de Galicia presentáronse varias emendas.

## *2. Actuacións e programas de acción*

A Lei galega, baixo o título II, denomina actuación previas e actuación a unha serie de actividades administrativas de fomento e de servizo público. As actuacións son, polo tanto, formas de actividade da Administración, para acadalos obxectivos propostos dentro dos campos de actuación. Entre as actividades de fomento figuran a da relación e coordinación con outras entidades, a colaboración con outras institucións, celebrar convenios.

Entre as actividades de servizo público, as relativas a creación de centros e garanti-la formación do profesorado.

O artigo 6 da Lei está dedicado ós programas de actuación. Coincide literalmente o texto da iniciativa en moitos aspectos, co previsto no título II da Lei andaluza, baixo a rúbrica **Dos planos educativos e accións comunitarias**. En Ponencia aceptouse unha emenda sobre programas de alfabetización e a cultura galega, presentadas polo BNG, polo que existe algunha diferenza entre a Lei andaluza e a galega. A diferenza na denominación das actuacións, que na Lei galega se denominan programas e na andaluza planos educativos, non parece ter unha diferenza insalvable.

A actividade de fomento está explicitamente formulada no título da Lei galega. O nome da Lei de Educación e Promoción de Adultos revela os ámbitos que pretende atender-la norma. A andaluza titúlase só de educación de adultos e a catalana leva o nome de formación de adultos. A galega sepárase da andaluza ó engadir-lle o concepto de promoción. Tecnicamente non hai que obxectar nada á extensión nin ó obxecto do título. Desde o aspecto organizativo é unha actividade propia da esfera educativa, como se enuncia na andaluza; é unha actividade de formación dos adultos, en sentido máis amplo que o de educación formal. Desde a intención de estimular e alentar-la propia actividade do adulto, como unha actividade facultativa, e a participación das distintas entidades no proceso educativo e formativo é, así mesmo, unha actividade de promoción, como completa a lei galega. O primeiro nivel, pois, do fomento oriéntase cara o propio adulto, por medio de mecanismos sociais e institucionais que o animen e estimulen a educarse, formarse ou promoverse. Outro nivel, orientado a crear-lo ambiente necesario para a adhesión do adulto ós programas previstos, consiste no fomento da participación de distintas entidades públicas e privadas a prol dunha política de educación e promoción de adultos.

A actividade da prestación ou do servizo público, completa o contido da Lei. Desde as primeiras manifestacións da educación permanente empezou a sentirse a necesidade dunha participación do poder público e da Administración educativa no ensino de analfabetos ou de compensación educativa, como se produciu durante a IIª República coa creación das escolas de noite e coas escolas de analfabetos. Desde 1963, por estímulo da Unesco, a Administración pública adoptou o modelo de es-



colas de analfabetos e das campañas de alfabetización, de maneira que o servizo público estaba presente no proceso educativo. A Lei galega institucionaliza o servizo público da educación e da promoción de adultos por medio dos programas de acción, do artigo 6; o título IV dedícase á organización e funcionamento dos centros e o capítulo II do mesmo título está dedicado ó persoal docente e demais, necesario para o desenvolvemento do servizo. O artigo 18 refírese ós cadros de persoal e ós servizos prestados que se valoren nos concursos, podendo adscribirse, segundo o artigo 1, persoal colaborador dependente doutras institucións e a posibilidade de contratar persoal se non fose posible contar con funcionarios do perfil profesional adecuado.

Non se aborda, en cambio, dunha forma directa ó disposto no artigo 54.2 da LOXSE, no que se di que "Los profesores que impartan a los adultos enseñanzas de las comprendidas en la presente ley, que conduzcan a la obtención de un título académico o profesional, deberán contar con la titulación establecida con carácter general para impartir dichas enseñanzas. Las Administraciones educativas facilitarán a estos profesores la formación didáctica necesaria para responder a las necesidades de las personas adultas". A redacción do capítulo II é moi semellante ó título VI, **Do persoal**, da Lei andaluza, se ben no seu artigo 20 se precisa que o persoal o servizo dos centros públicos estará integrado por persoal ó servizo da Administración. Ámbalas dúas esixen o requisito da convocatoria pública, se ben a galega engade a valoración dos servizos prestados nestes centros. O título IV, rubricado como **Dos Centros e do Persoal**, consta de dous capítulos. O primeiro dedicado ós centros e o segundo ó persoal. Sen embargo, neste título, pola relación que ten co centro, no artigo 17 regúlanse tamén as distintas modalidades de educación e promoción de adultos, que si efectivamente está relacionada cos centros, tamén o está coa tecnoloxía utilizable, coas posibilidades de relación entre os profesores e os alumnos e destes entre si, o que podería permitir situar esta división no título I ou nun título especial e non circunscrito exclusivamente ó concepto de centro.

A clasificación dos centros puido facerse desde as diversas tendencias adoptadas polos poderes públicos e pola Administración educativa encargada de orientar as políticas públicas en materia de ensino de adultos. A LOXSE clasifica os centros desde un punto de vista da relación



administrativa e metodolóxica, sen definilos expresamente. Clasifica os centros en ordinarios ou específicos, precisando que os específicos estarán dispoñibles para as actividades de animación socio-cultural da Comunidade. A Lei catalana, en cambio, define os centros de formación de adultos como aqueles nos que, en exclusiva ou non, se desenvolven estas actividades ou calquera dos ámbitos de actuación definidos no artigo 1. Seguindo a liña da Lei andaluza, a Lei galega clasifica os centros en públicos e privados. Inicialmente na proposición de lei asígnase literalmente a clasificación formulada pola Lei andaluza, establecendo como centros públicos os de titularidade das administracións públicas e os privados para os que teñen como titular unha persoa física ou xurídica de natureza privada, recollendo expresamente o concepto formulado polo artigo 12 da Lei andaluza.

O artigo 15 da Lei galega prescinde das definicións, limitándose a determina-la norma xurídica ou o acto administrativo mediante os que deben integrarse, dispoñendo que os creados pola Comunidade Autónoma deberán selo mediante Decreto da Xunta de Galicia, mentres que os demais, sexan de natureza pública ou privada, deberán ser autorizados pola Administración da Comunidade Autónoma. Na Lei andaluza asígnase á Consellería de Educación a creación e supresión dos centros públicos, mentres que os privados iniciarán o seu funcionamento mediante autorización da Consellería.

O rango xurídico das normas é, polo tanto, diferente, se ben no caso da autorización da expresión Administración da Comunidade Autónoma deixa aberta unha vía para que sexa a Consellería e non a Xunta a encargada de analiza-la creación dos centros, tanto públicos como privados, someteranse á lexislación vixente na Comunidade Autónoma, o que inclúe tamén na lexislación estatal, se ben concretándose nas especiais características de Galicia.

Dentro deste título, régulanse así mesmo, as modalidades de educación e promoción de adultos, tendo en conta a relación dos alumnos cos centros. A modalidade presencial caracterízase pola asistencia dos alumnos a clase, se ben establecendo horarios que permitan facer compatible o traballo coa asistencia a clase. Esta fórmula está recollida tamén no artigo 17 da Lei andaluza. Cataluña regula por decretos os detalles deste tipo de ensino. A modalidade semipresencial está dirixida ós alumnos que teñen problemas para asistir dunha maneira con-

tinua ó centro para que poida asistir dunha maneira intermitente. O artigo aclara a incidencia que debe darse ó uso dos medios de comunicación e aqueles actos presenciais periódicos que permiten orienta-lo alumno ou dirixilo axeitadamente.

Por último, a Lei galega inclúe a modalidade de ensino a distancia, omitido na Lei andaluza, como un tipo de ensino dirixido preferentemente á poboación adulta con dificultade de desprazamentos ou asistencia. Refírese, por tanto, a aqueles alumnos que residen a unha distancia suficiente do centro como para que o seu desprazamento sexa difícil e tamén para aqueles que aínda que residen na proximidade do centro, por distintas razóns non poden estar presentes nin semipresentes no centro. O concepto de dificultade é, por suposto, bastante discrecional, pero tamén suficientemente concreto como para que sexa preciso xustificalo debidamente.

No artigo 15 da Lei galega créase un rexistro de centros de educación e promoción de adultos, sen especifica-la súa configuración orgánica ou o organismo ou dependencias a que debe adscribirse, polo que deberá fixarse regulamentariamente de acordo coa delegación prevista na Disposición Adicional Primeira. A Lei galega non reproduciu, coma noutros casos, a norma andaluza, na que se define o rexistro polo seu carácter público e a súa dependencia da Consellería de Educación e Ciencia. Por outra parte, convén sinalar que tal rexistro está descrito con detalle nas normas regulamentarias de Cataluña e do País Vasco, se ben a catalana, como a galega, simplemente se remite ó desenvolvemento regulamentario do rexistro.

### ***3. A organización e a coordinación de actuacións***

O título III da Lei está dedicado á creación, regulación, funcións e composición do Consello Galego de Educación e Promoción de Adultos. No artigo 9 defínese como o órgano asesor para a coordinación e o seguimento dos programas e para a participación das institucións que interveñen no proceso da educación e da promoción de adultos. O Consello creado pola Lei galega está máis preto do catalán que do andaluz. O artigo 22 da Lei catalana define o Consello Asesor de Formación de Adultos como o órgano de asesoramento creado coa finalidade de incorpora-las distintas instancias sociais con incidencia



no campo de formación de adultos. A Comisión andaluza é, en cambio, un órgano de participación e coordinación para o desenvolvemento e aplicación da Lei, sinalándose concretamente como funcións as de planificar, dinamizar e seguir-las actuacións derivadas da aplicación da Lei e normas que a desenvolvan, así impulsa-lo desenvolvemento dos planos educativos concretos.

A Lei galega sepárase da liña seguida polas leis catalana e andaluza no que se refire á composición do Consello Galego de Educación e Promoción de Adultos. A Lei andaluza establece que a Comisión estará presidida polo conselleiro de Educación e Ciencia do Goberno andaluz e formarán parte do órgano, cando menos, un director xeral de cada unha das consellerías que realicen actividades relacionadas coa educación de adultos. Así mesmo, formarán parte da comisión tres representantes da Federación Andaluza de Municipios e Provincias, un do Instituto Andaluz da Muller e un de cada organismo público de ámbito estatal que desenvolva actividades relacionadas coa educación de adultos.

O artigo 22 da Lei catalana asigna a presidencia do Consello Asesor de Formación de Adultos ó conselleiro do departamento competente en materia de formación de adultos e a vicepresidencia ó director xeral competente na materia. No mesmo artigo regula a composición fixando sete representantes da Generalitat con categoría de director xeral relacionados coa formación de adultos, os presidentes do Consello Social das universidades catalanas, un representante pola Asociación Catalana e outro pola Federación de Municipios de Cataluña; un representante de entidades que desenvolvan actividades no ámbito de formación de adultos; dúas persoas de recoñecido prestixio nos ámbitos de formación de adultos, coma os autores nomeados polo presidente do Consello; un representante por cada un dos sindicatos máis representativos e dous representantes das asociacións de empresarios máis representativas.

A Lei galega, no artigo 12, dispón que o Consello estea publicado polo conselleiro de Educación e que do mesmo formen parte os representantes das entidades e institucións que desenvolvan actividades relacionadas coa educación e promoción de adultos. A súa estrutura, organización e funcionamento, segundo o artigo, determinaranse por decreto da Xunta de Galicia. O Grupo Parlamentario Socialista formulou unha emenda sobre a representación no Consello, non afastada do modelo



catalán, pero non prosperou. O Bloque Nacionalista Galego, en vez da opción dun Consello Galego, estimaba máis axeitada a creación dunha Dirección Xeral de Educación Permanente de Adultos, adscrita á Consellería de Educación, pero non foi aceptada a súa proposta. A defensa no Pleno da emenda permitiu contempla-la súa xustificación, entendida como a necesidade de darlle unha atención permanente e non cubri-la materia dun xeito parcial, polo desexo de cubrir desde as institucións públicas este tramo e esta modalidade do ensino. A oposición a esta postura xustificouse aducindo que dificilmente podería lograrse a coordinación de esforzos con outras áreas do Goberno simplemente desde unha dirección xeral. Para fornece-la oposición sinalouse que tal figura non existe en ningunha das leis de educación de adultos do Estado.

## V

## **A formación externa e a vixencia da lei**

### **1. *A integración da Lei no ordenamento xurídico***

A Lei de educación e promoción de adultos publicouse no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia nº 300, do 10 do xullo de 1992, en cumprimento da orde de publicación do presidente da Cámara do 24 de xuño do mesmo ano. A Lei publicouse en galego e en castelán, en números diferentes, como é usual desde a IIª lexislatura, xa que na Iª a práctica consistía na publicación simultánea a dobre columna, cando non en forma sucesiva. A publicación no Boletín da Cámara é unha esixencia do artigo 65 do Regulamento do Parlamento de Galicia, como un trámite necesario para a validez dos acordos do Pleno e dos correspondentes órganos da Cámara, pero é un acto de carácter interno capaz de afectar á validez dos actos parlamentarios. En calquera caso, o acto de publicación no xornal parlamentario segue a ser un acto de formación interna da lei, xa na súa parte final da tramitación no seo do Parlamento.

Os actos de formación externa na fase postparlamentaria da lei galega son a promulgación e a publicación. Estes actos corresponden en exclusiva ó presidente da Xunta de Galicia, como representante ordinario do Estado ou da Comunidade Autónoma. Mentres que as leis do Estado inclúen a sanción, como acto inicial aínda que subsumible no da promulgación por El Rei, o artigo 13.2 refírese xa exclusivamente á promulgación polo presidente da Xunta no seu nome e non en nome propio. Así mesmo, como representante da Comunidade Autónoma correspóndelle ordenar a publicación no Diario Oficial de Galicia e, como representante ordinario do Estado, a publicación no Boletín Oficial do Estado, sendo esta unha das poucas prerrogativas que constitucional ou estatutariamente están previstas con respecto á intervención decisoria de órganos autonómicos en órganos centrais.

A Lei publicada no Boletín Oficial do Parlamento foi remitida á Xunta de Galicia e publicouse logo no Diario Oficial de Galicia nº 152, do 6 de agosto de 1992 como Lei 9/1992, do 24 de xullo, de educación e promoción de adultos, en galego e en castelán, pero en distintos diarios. A fórmula da promulgación utilizada en primeira persoa polo presidente da Xunta de Galicia parece se-la máis aconsellable, pola súa ausencia retórica. É coñecida a retórica e as fórmulas arcaicas que se utilizan para a promulgación dunha lei nas distintas comunidades. A fórmula galega, utilizada desde fai un tempo, e concretamente a empregada na Lei de educación e promoción de adultos, di así: "Por todo o exposto, o Parlamento de Galicia aprobou e eu, de conformidade co artigo 13º.2 do Estatuto de Galicia e co artigo 24 da Lei 1/1983, do 23 de febreiro, reguladora da Xunta de Galicia e do seu presidente, promulgo, en nome de El-Rei, a Lei de Educación e Promoción de Adultos".

## ***2. A entrada en vigor e a publicación da Lei no Boletín Oficial do Estado***

O comezo da entrada en vigor da Lei, tal como se ordena na Cuarta Disposición Final, debe producirse ó día seguinte corresponde ó da súa publicación no Diario Oficial de Galicia. De acordo co previsto no artigo 2.1 do Código Civil, as leis entrarán en vigor ós vinte días da súa completa publicación no Boletín Oficial do Estado, se nelas non se dispuxera outra causa. O artigo 5.1 do

mesmo Código precisa que, sempre que non se estableza outra cousa, nos prazos sinalados por días, contados desde un determinado, este quedara fóra do cómputo, que deberá comezar no día seguinte. O mesmo artigo 5.2 precisa que, no cómputo civil dos prazos, non se exclúen os días inhábiles. Como no precepto devandito da Lei se fixa concretamente un día, será desde ese día específico, desde o que hai que inicia-lo cómputo do prazo de vinte días para a súa entrada en vigor.


O derradeiro trámite para completa-lo ciclo da publicación da Lei galega é o da publicación no Boletín Oficial do Estado. O artigo 13.2 do Estatuto de Autonomía para Galicia de 1981 esixe a publicación tanto no Diario Oficial de Galicia coma no Boletín Oficial do Estado, se ben, especifica que a efectos da súa entrada en vigor rexerá a data de publicación no periódico oficial galego. A publicación no Boletín Oficial do Estado afecta só á publicación fóra da Comunidade Autónoma xa que, se ben a Lei entra en vigor, non se aplica o principio de *iura novit curia*, de xeito que fóra do territorio autonómico a lei deberá ser obxecto de proba mentres non se insira na publicación oficial do Estado.

Na práctica, entre a publicación no Diario Oficial de Galicia e no Boletín Oficial do Estado soe pasar un prazo medio duns dous meses. As leis do 9 e do 27 de outubro publicáronse no BOE do 1 de xaneiro de 1992. As leis do 8 e 14 de novembro e 9 de decembro publicáronse no Boletín Oficial do Estado, do 3 de xaneiro, existindo, neste caso, prazos maiores e menores á media de publicación. As leis do 17 de decembro e do 17 de marzo inseríronse o 27 de maio de 1992, desbordando amplamente nun dos casos o período medio calculado anteriormente. A Lei de adultos foi publicada no número 247, do 14 de outubro, no Boletín Oficial do Estado, sobrepasando a media dos meses con respecto a outras leis.

A participación de dúas administracións, coa complexidade do proceso, pode xustificar algún atraso, pero non tanto en moitos casos. A práctica de publicar xuntas varias leis de datas tan distintas parece un bo costume, pois normas de tan distintas datas de aprobación e de promulgación, aínda estando en vigor, non deben ter cumpridos tódolos trámites que a norma estatutaria esixe. O Estatuto de Autonomía para Galicia de 1981, sen embargo, non esixe, como sucede con respecto ás leis estatais, un prazo fixo e concreto para a promulgación nin



para a publicación das leis. Mentres que o artigo 91 da Constitución atribúe a El Rei a sanción das leis estatais no prazo de quince días, e a promulgación e a inmediata publicación, o Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 non fixa prazo ningún para a publicación no Diario Oficial de Galicia nin no Boletín Oficial do Estado<sup>15</sup>.

A forzas que aberta ou ocultamente interveñen na formación interna dunha lei esixen unha análise da norma desde outras perspectivas<sup>16</sup>. Por tratarse dunha lei de fomento na que os intereses concretos son menores, tendo en conta ademais que forma parte dunha orientación do ensino na que os propios destinatarios non teñen a capacidade de decisión dabondo para influír nos operadores políticos, como pode suceder nunha lei de comercio interior, por exemplo, o campo queda máis aberto para a manifestación do conflito ideolóxico expresado nos distintos programas políticos e nas escisións que separan ós partidos políticos. De igual modo, na medida en que os grupos parlamentarios expresan na realidade opcións ideolóxicas concretas de partidos políticos, aínda que o Regulamento do Parlamento de Galicia non regule expresamente o feito, a formación interna da Lei de adultos era un bo motivo para a formulación dos modelos de educación permanente dos distintos grupos parlamentarios. Da lectura das emendas presentadas, da comparación coas leis catalana e andaluza, do informe de ponencia e dos debates publicados no Diario de Sesións, pode observarse a discrepancia ideolóxica sobre aspectos concretos da instrumentación da educación permanente de adultos. Todos, como non podía ser menos, estaban conformes en que tal modalidade da ensinanza debe ser motivo da máxima atención polos poderes públicos. 

<sup>15</sup> Xoan Xosé SOLOZABAL ECHEVARRIA: **Sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes**. En "El Parlamento y sus transformaciones actuales", editado por Angel Garrorena Morales. Tecnos. Madrid, 1990; Baldomero CORES TRASMONTA: **Estructura política de Galicia**. Iª Parte. Apuntes da Cátedra de Estructura Política. Tórculo. Santiago, 1993, pp. 107-108.

<sup>16</sup> Edward S. QUADE: **Análisis de formación de decisiones políticas**. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989; Ives MENY e Jean-Claude THOENING: **Las políticas públicas**. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1992.

Carlos I.  
Aymerich  
Cano

## Seminario sobre do novo Código portugués de Procedemento Administrativo (CPA)

(EGAP, Santiago de Compostela, 12 de setembro de 1992)

O día 12 de decembro de 1992 tivo lugar na sede da EGAP en Santiago de Compostela un seminario sobre do novo Código portugués de Procedemento Administrativo (CPA), coa participación do Prof. Diogo Freitas do Amaral, catedrático de Dereito Administrativo na Universidade Clásica de Lisboa.

O profesor Freitas, tras agradecerlle á EGAP o convite de que foi obxecto e salienta-la activa participación que el mesmo tivo na elaboración do CPA, pasou a referirse á longa historia dun corpo legal xa prometido dende 1962, en pleno período salazarista, co empoleiramento dun novo equipo ó Ministerio de Finanzas, unha promesa que formaba parte dun programa de goberno que aínda había tardar máis de trinta anos en cumprirse. Neste senso, xa antes do 25 de abril de 1974 houbo algúns estudos previos para a elaboración do CPA, mais sen se

chegar a publicar. O primeiro proxecto do CPA data de 1980 –cando o propio Freitas era viceprimeiro ministro do Goberno presidido por Sá Carneiro, e en calidade de tal participou naquela primeira versión–. A discusión pública deste primeiro proxecto foi polémica, ata o punto de que en 1982 houbo unha segunda versión preparada por unha comisión diferente, en 1982. Sen embargo, de novo este segundo proxecto quedou “na gabela” ata o ano 1987: foi neste ano cando o goberno de Cavaco Silva lle encargou a Freitas a reformulación dun novo –e máis simple e “leve”– texto do CPA, susceptible de ser publicado como lei.

Deste xeito, o profesor Freitas procurou un equipo de cinco colaboradores na Facultade de Dereito de Lisboa, que, ó cabo de un ano e medio –xa estamos en 1990– presentou ó Goberno unha primeira versión do CPA. A versión final, resultado de a penas media ducia de reformas propostas polo Goberno tras de ser sometido o texto a diferentes comisións e organismos gubernamentais, foi publicada en novembro de 1991 polo DL 442/1991, do 15 de novembro.

Houbo en Portugal unha grande polémica acerca da vantaxe-desvantaxe de contaren os portugueses cun CPA, polémica que rebentou xa en 1981, co gallo do sometemento á opinión pública da primeira versión do CPA: os resultados desta discusión foron maiormente favorables, agás a voz autorizada do Dr. Rogério Soares, catedrático de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito de Coimbra, quen con cinco argumentos fixo unha crítica completa do CPA e da súa propia necesidade:

■ En primeiro lugar, para o profesor Soares, o Dereito Administrativo xa non se pode concibir como un Dereito de preocupacións exclusivamente garantistas. Na segunda metade do século XX, a súa preocupación primeira ten que se-la da eficacia.

■ Xa que logo, un CPA garantista será un atranco para a actividade da Administración.

■ A actividade da Administración Pública non é comparable coa dos Tribunais: se se xustifica un Código de Proceso Civil ou Criminal, non se xustifica un CPA, porque non hai semellanza ningunha entre o procedemento administrativo e o proceso xudiciario. A equiparación



dos mesmos foi un erro teórico de H. Kelsen con consecuencias prácticas negativas.

■ Un CPA paralizará o progreso da doutrina e da xurisprudencia administrativas. Cristalizará o Dereito Administrativo impedindo a súa evolución conforme ós progresos doutriniais e xurisprudenciais.

■ E, en concreto, o proxecto do CPA de 1980 era, para Soares, complexo, ríxido e formalista de máis como para facilita-lo progreso da Administración Pública portuguesa.

Contra destas críticas, entende Freitas que:

■ En primeiro lugar, o Dereito Administrativo ten que continuar a ser un dereito de procuracións garantías: a Administración Pública é maior, máis complexa e poderosa de cada vez, cumprindo o establecemento dunha contrapartida a esta maior intervención da Administración Pública na esfera dos cidadáns.

■ A Administración Pública constitúese de homes, seres imperfectos con vicios e defectos e, xa que logo, o Dereito Administrativo ten que fornecer garantías contra das ilegalidades e os abusos que moitos axentes administrativos practican na súa actuación. Deste xeito, se a Administración Pública pode caer en erros, abusos, inxustizas e ilegalidades, un CPA garantista será sempre benvido, e, sen caer en excesos, no canto de dificultar, racionalizará e mesmo facilitará a actividade administrativa.

■ Hai diferencias de natureza entre a actividade administrativa e a xurisdiccional, e o esquema kelseniano hai tempo que foi abandonado. Mais isto non pode querer dicir que a actividade administrativa non sexa unha actividade procesual, de encadeamento de actos concretos para acadar unha resolución final e, como tal, esta actividade ten que se regular por medio dun Código, aínda que sexa diferente do criminal ou do civil.

■ Finalmente, un CPA non paralizará a evolución doutrinal nin xurisprudencial do Dereito Administrativo. Pola contra, acelerará –ó fornecer novas cuestións para a discusión científica– este progreso, sexa con comentarios, sexa con críticas (neste senso, o propio CPA prevé a súa revisión obrigatoria ó cabo de tres anos de vixencia).

En conclusión, para Freitas, o CPA vai ser un factor de progreso e de aceleración da ciencia do Dereito Administrativo, por canto ningunha lei en Portugal, nos a penas tres meses que o CPA leva en vigor, ten sido tan debatida.

Só en relación co último dos seus argumentos Freitas concorda con R. Soares: en efecto, o proxecto de 1980 era rigoroso e complexo de máis e, como tal, un freo para a eficacia administrativa.

De seguido, o profesor Freitas pasou a referirse ás materias e innovacións contidas no CPA.

En canto ó nome oficial –“Código de Procedemento Administrativo”–, este non responde realmente ó contido da lei, que vai moito máis alá da simple disciplina do procedemento administrativo. En canto á sistemática, divídese o CPA en catro partes, a saber: principios xerais, suxeitos, procedemento administrativo e actividade administrativa, cada unha delas con normas de natureza diferenciada.

Polo que atinxe ós “Principios Xerais do Dereito Administrativo”, que non constaban en anteriores redaccións do CPA, trátase de principios xerais de carácter material, como os de xustiza, igualdade, imparcialidade..., e non procesual.

En canto á parte adicada ós “Suxeitos” do procedemento administrativo, contéñense aquí normas de carácter orgánico referidas, v. gr., ós órganos colexiais, competencia, delegación de poderes, conflitos de competencia e garantías para a imparcialidade da Administración.

A terceira parte –“Procedemento Administrativo”– contén normas de carácter procesual.

E a cuarta e última parte –“Actividade da Administración”– contén normas de dereito material que regulan as principais formas xurídicas utilizadas na actuación administrativa (contratos, actos, etc.).

Polo tanto, máis que de Código de Procedemento Administrativo, case que poderíamos falar de Código Administrativo ou de Dereito Administrativo, por canto é unha lei que regula case que toda a parte xeral do Dereito Administrativo; mais cómpre reparar en que a de-

nominación de “Código Administrativo” é tradicionalmente reservada no Dereito portugués para as normas que regulan as “autarquías” ou Administracións Locais.

Polo que se refire ás innovacións introducidas no CPA, salientou Freitas as seguintes:

■ A enunciación, por vez primeira no Dereito portugués, dos principios do Dereito Administrativo moderno, tal e como resultan da Constitución portuguesa de 1976 tralas súas revisións parciais. Ata o de agora estes principios só eran formulados e aplicados –ás veces– pola doutrina e a xurisprudencia, mais sen estaren recollidos en corpo legal ningún.

■ Contén unha regulación xenérica dos órganos colexiados da Administración Pública. Nalgúns puntos esta regulación é moi innovadora: prohíbese, por exemplo, a abstención dos membros dos órganos colexiais da Administración Pública, o que non deixou de provocar polémica.

■ Entende o CPA a lexitimación para intervir no procedemento administrativo ós titulares dos chamados “intereses difusos” en sete materias: saúde pública, vivenda, educación, patrimonio cultural, medio ambiente, ordenación do territorio e calidade de vida. Cómpre adiantar que está xa en preparación un novo Código do contencioso-administrativo que, en coherencia co CPA, recolla nos termos aquela lexitimación.

■ O artigo 58 fixa un prazo máximo de tres meses para concluír –salvo en casos excepcionais– un procedemento administrativo. Esta disposición, que ten sido moi criticada por parte dos traballadores públicos, suporá unha maior celeridade para a Administración Pública portuguesa, a pesar de ser de moi difícil aplicación.

■ Consagra tamén o CPA, en coherencia co artigo 61 da Constitución, o dereito á información, que se desdobra á súa vez noutros dous dereitos: a) o dereito a seren informados os interesados sobre os procedementos que lles atinxen directamente, e b) o dereito á información mesmo dos que non teñan un interese directo no asunto (manifestación do principio de “Administración aberta” recollido na Constitución trala reforma de 1989). Así e todo, o Goberno entendeu conveniente adia-la regulación deste segundo dereito para un momento posterior.



■ Nos artigos 101, 102 e 103 recóllese a audiencia previa ós interesados antes da resolución final do procedemento. Ata o de agora a Administración Pública portuguesa seguía a funcionar conforme ó clásico esquema de resolución das peticións sen audiencia do interesado, agás no caso dos procedementos disciplinarios. Tralo CPA, a Administración ten que funcionar conforme a un esquema diferente: o proxecto de decisión, fundamentado, se for prexudicial para o interesado, ten que ser oído por este (sen prexuízo, loxicamente, da liberdade decisoria da Administración). Para o caso de resolución desfavorable, a Administración terá que explicita-las razóns para non atender-las alegacións do particular expostas na audiencia.

■ No CPA contense tamén unha nova regulación do acto tácito: agora o prazo de silencio administrativo é de tres meses para a Administración Local e de dous para a Administración Central. O CPA, sen inverte-la regra xeral do silencio administrativo negativo, dexerga no art. 108.3 un conxunto de sete situacións nas que o silencio ten valor positivo. Diante desta mudanza, había mesmo quen defendía o paso para o silencio positivo como regra xeral, mais tanto a comisión redactora coma o Goberno entenderon que sería prematuro introducir unha alteración tan radical dunha regra con tanta tradición na Administración portuguesa e que, en todo caso, será a experiencia a que indique, ó cabo dalgún tempo, se convén ampliar-los supostos do artigo 108.3.

■ Polo que atinxe ás invalidades do acto administrativo, a regra tradicional no Dereito portugués era que o acto administrativo inválido era simplemente anulable e que só en casos excepcionais a nulidade será radical. O CPA, mantendo a regra tradicional, amplía os supostos de nulidade radical (ampliación contemplada no art. 133.2.d para os actos que afecten ó contido dun dereito fundamental, contra dunha xurisprudencia administrativa anterior que entendía que neses casos só había anulabilidade).

■ Por primeira vez en Portugal, os artigos 149 e ss. do CPA regulan a execución coactiva do acto administrativo. Sorprende o silencio legal –e mesmo doutrinal– perante unha materia tan sensible, por canto pode afectar ós dereitos dos cidadáns. A solución fornecida polo

CPA é a seguinte: a Administración Pública pode utilizar a forza para garanti-la execución do acto administrativo, agás se tratar da execución de obrigas pecuniarias, de acordo coa vella tradición europea que impón nestes supostos a necesidade de seguir un proceso xudicial.

■ En canto ó contrato administrativo, tradicionalmente mantivérase en Portugal unha concepción restrictiva do mesmo: só se consideraban contratos administrativos os que viñesen expresamente concibidos pola lei con tal carácter (caso, v. gr., da concesión de servizos públicos). Freitas sempre entendeu que deberían considerarse contratos administrativos tódolos que por razóns substanciais reclamasen unha regulación de Dereito Administrativo, liña que seguiu o CPA, mantendo, nos arts. 178.1 e 2, unha concepción moi aberta dos mesmos<sup>1</sup>.

Finalmente, o relator fixo unha avaliación xeral do CPA. Para el, o Código supón un fito na evolución do Dereito Administrativo portugués: reforza as garantías dos particulares sen entraba-lo funcionamento da Administración (ou, dito doutro xeito, racionaliza o funcionamento da Administración, mais protexendo ó tempo ó cidadán fronte ós seus erros e abusos). Estas garantías son as que, ó seu xuízo, converten o Estado nun instrumento ó servizo dun humanismo que hai que garantir sempre, máis alá da simple eficacia administrativa. ☐

<sup>1</sup> O artigo citado di:

“Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa.

São contratos administrativos, designadamente, os contratos de:

- a) Empreitada de obras públicas;
- b) Concessão de obras públicas;
- c) Concessão de serviços públicos;
- d) Concessão de exploração do domínio público;
- e) Concessão de uso privativo do domínio público;
- f) Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar;
- g) Fornecimento contínuo;
- h) Prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública”.





*La Nación y los Estados en el  
federalismo norteamericano.  
La interpretación judicial de  
las subvenciones federales.*

Antoni  
Monreal  
Ferrer

Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias,  
Barcelona, 1990.

---

O libro de A. Monreal Ferrer véñse sumar ós xa numerosos estudos cos que no Estado español contamos sobre as experiencias de repartición e organización territorial do poder noutros Estados compostos, tanto europeos (os libros de E. Argullol Murgadas ou Giannini sobre o sistema rexional italiano ou o ilustrativo traballo de E. Alberti Rovira sobre o sistema federal alemán) coma o norteamericano que constitúe o obxecto do estudo que imos comentar.

Esta clase de estudos teñen, para o estudioso do sistema de autonomías territoriais do Estado español, un duplo interese:


■ En primeiro lugar, **o verdadeiro coñecemento destoutros sistemas de organización territorial**: o traballo de Monreal Ferrer, por medio dunha exposición sinxela e rigorosa, permítelle ó lector coñecer e comprende-las liñas mestras do

federalismo norteamericano a través do estudio do conxunto de relacións que por mor das subvencións federais, se establecen entre a Federación –basicamente o Congreso– e os Estados federados. Un coñecemento que serve para entender como a interpretación xudicial de determinadas cláusulas constitucionais –da XIV emenda, que permitiu estender ós Estados o *Bill of rights*; da *commerce clause*, que permitiu a ampliación das competencias económicas da federación e mais do *spending power* do Congreso, a través do art. 1.8 da Constitución que autoriza á Cámara para “prover o benestar xeral dos Estados Unidos”– produciu nos EUA, alén de ter feito posible a superación do modelo liberal de Estado mínimo e o *New Deal* roosveltiano, o paso dun federalismo dual ou de separación, baseado na distribución de competencias entre a Federación e os Estados a partir dun cadro de taxado de competencias federais, a un federalismo cooperativo no que o centro de gravidade pasa do sistema de distribución de competencias ó sistema das chamadas en doutrina federalista *intergovernmental relations*, sistema que prima a negociación e a interdependencia entre as autoridades federais, estatais e locais, e no que interveñen diversos factores formais e informais: o sistema de distribución de competencias, a interrelación a tódolos niveis –fiscais, administrativas, etc.– entre as tres instancias de poder territorial e mesmo as interrelacións existentes entre os políticos e os funcionarios dos mesmos. Son precisamente as axudas (*grants*) federais ós estados o principal elemento configurador destas relacións intergubernamentais, de tal xeito que a relación de subvención entre a federación e os estados ofrece un boa perspectiva para estudia-la distribución de funcións entre estes e aquela.

E isto é o que fai Monreal: expondo as clases de subvencións federais, o seu fundamento constitucional e o proceso interpretativo seguido polo Tribunal Supremo na interpretación de cada unha das cláusulas constitucionais que lles dan base e o seu rol no desenvolvemento do federalismo cooperativo norteamericano, para estudar despois a relación subvencional: o condicionamento das subvencións, a través das que se estenderon ós estados os dereitos civís e se executaron políticas deseñadas a nivel federal, en materia de competencia estatal, alleas en principio ó fin procurado directamente polas subvencións; a súa aprobación por unha lei do Congreso, a súa administración por departamentos ou

axencias federais<sup>1</sup> baixo o control do Congreso; e, finalmente, os efectos que sobre a autonomía dos estados teñen as subvencións federais.

■ En segundo lugar, **o estudio das experiencias estranxeiras ofrécelle ó estudioso do sistema español** –coas cautelas precisas e sen pretender aplicar irreflexivamente solucións que deben o seu éxito ás peculiaridades históricas, constitucionais e mesmo ideolóxicas, neste caso dos EUA–, a posibilidade de contrastar técnicas, cara á súa utilización no sistema autonómico da CE de 1978: neste punto, o autor ofrécenos un detido estudio, en primeiro lugar, do fundamento e contido do *spending power* do Congreso e mais, o que ó meu xuízo pode ser máis interesante, das diferentes fases e momentos da relación subvencional entre a federación e os estados: é rechamante, nesta materia, o tratamento que se fai da regulación das subvencións –teñen que se aprobar por lei do Congreso, o que garante a participación dos estados no propio deseño dos programas de axuda, asegurando a súa eficacia e pondo de manifesto unha das máis graves carencias do sistema español de distribución territorial do poder: a participación dos entes subcentrais nas institucións centrais do Estado–, o seu condicionamento –concibido nuns termos ben máis amplos do que a xurisprudencia do Tribunal Constitucional español permite, por máis que se dubidase en sentencias recentes<sup>2</sup>– e, finalmente, os poderes de sanción dos departamentos e axencias estatais administradoras dos programas.

En conclusión, o libro de Monreal Ferrer constitúe todo un exemplo de exposición clara e sistemática do moderno sistema federal cooperativo nos EUA, estudiado a través das subvencións federais ós estados, acompañado dun completo índice bibliográfico e de sentencias dos TS dos EUA, que patentiza a seriedade do estudio e o interese que nos lectores galegos e españois de seguro ha esperar. 

Carlos I. Aymerich Cano

<sup>1</sup> Administración que non é aquí sinónimo de execución, senón desenvolvemento da lei aprobatoria do Congreso por medio de disposicións administrativas. Do mesmo xeito, as axencias federais son unidades que, dentro do Executivo federal, atenden a fins máis específicos cós dos Departamentos, equivalentes ós nosos Ministerios.

<sup>2</sup> Vid. a STC 13/1992 e o comentario que da mesma fixen no número anterior desta mesma revista.





Carmen  
Chinchilla

*La desviación de  
poder*

Ed. Civitas, Barcelona, 1990.

**E**ste libro véñse a sumar ós xa clásicos estudos que sobre o tema ten elaborado a nosa doutrina intentando sacar novas luces ó abeiro do texto constitucional así como estimularlo emprego da desviación de poder como medio útil de control xudicial da Administración.

Pártese dunha visión histórica na que se destaca a orixe francesa da institución, perfilada e consagrada polo Consello de Estado ó longo do século pasado. Non é de extrañar, polo tanto, que a primeira teorización fose elaborada en Francia, concretamente por Laferrière en 1896.

Centrándose en España, a nosa autora sinala, como momentos importantes, a Constitución da segunda República e a Lei Orgánica do 14 de xullo de 1933, reguladora do Tribunal de Garantías Constitucionais, onde se recolle por vez primeira, de forma expresa, o termo desviación do poder. Mais isto, sen prexuízo de que se considere a Lei Reguladora da Xurisdición Contencioso-administrativa de 1956 como momento clave na recepción do concepto en cuestión, tendo singular importancia a definición legal que identifica desviación de poder co "exercicio de potestades administrativas

para fins distintos dos fixados polo ordenamento xurídico". Dous anos despois, a Lei de Procedemento Administrativo fará da desviación de poder causa de anulabilidade do acto e fundamento dos recursos de alzada e reposición previo ó contencioso. Remátase a aproximación histórica subliñando a constitucionalización da figura no artigo 106 do noso texto fundamental.

Seguidamente, mergúllase na eséxese da definición legal devandita partindo da base da súa utilidade e claridade; segundo Carmen Chinchilla, pois, a desviación de poder súpón:

a) O exercicio de potestade; sen que por iso haxa que excluír aqueles supostos de inactividade nos que a Administración, intencionadamente, non actúa unha potestade para que non se acade un fin de interese público tutelado pola norma que lle atribuíuatal poder.

b) As potestades ás que nos estamos a referir teñen que ser potestades administrativas, as cales sempre se caracterizan por seren poderes funcionalizados. Se a Administración é un instrumento ó servicio dos intereses xerais (artigo 103.1 da Constitución) todas e cada unha das súas actuacións terán un "para que" a desviación do cal constituirá o vicio que estamos a estudar. Nada disto é predicable da potestade xurisdiccional consistente en aplica-la Lei ó caso concreto nin á potestade legislativa onde, dentro do marco e principios constitucionais, se pode optar políticamente por finalidades diversas. Neste sentido, tratándose do poder legislativo, parece máis útil acudir ó principio de interdicción da arbitrariedade dos poderes públicos.

c) O afastamento do fin que xustifica a actividade administrativa. Chegados a este punto Carmen Chinchilla identifica fin con causa do acto arredándose así doutras posicións doutriniais como a do profesor Garrido Falla, que equipara a causa ó presuposto fáctico, ou a dos profesores Enterría e Fernández Rodríguez, que consideran o fin como o obxectivo asignado pola norma que outorga a potestade entrementes que a causa sería a congruencia de facto dos fins propios da potestade que se exerce. Así pois, cando entre as razóns que motivan a Administración a actuar está a de afastarse do fin Público preconcebido, a causa do acto non se terá cumprido e o mesmo será recorrible por desviación de poder. Agora ben, non é preciso que a desviación sexa cara a fins



allos ou interese xeral, se se perseguen fins públicos pero diferentes a aqueles que indica o ordenamento xurídico para o exercicio da potestade concreta, tamén estaremos perante unha desviación de poder.

Ó longo da eséxese aquí brevemente exposta tócanse cuestións de grande interese como os pros e os contras da posibilidade de contemplar a desviación de poder no exercicio de potestades regulamentadas ou nos Regulamentos.

No momento de indagar na natureza xurídica, a liña argumental céntrase en demostrar que estamos perante un vicio de estricteza legalidade. Trátase, polo tanto, de desmontar a tese da violación da moralidade administrativa.

Foi Hauriou quen, partindo da base de que a lei non pode xamais vincular enteiramente o poder discrecional, concebiu a desviación de poder como un control de moralidade. Esta idea tivo singular fortuna e aínda hoxe o noso Tribunal Supremo, cando se enfronta co problema, adoita facer consideracións de tipo ético sendo esta, quizais, unha das causas do uso restrictivo da desviación de poder levado a cabo polos nosos Tribunais.

Fronte ás concepcións anteriores, a profesora Chinchilla defende, á luz do artigo 103.1 e 106 da Constitución, que o principio de legalidade da Administración non deixa espazo para a moralidade administrativa. A lei fixa sempre, cando menos o fin xeral ó que deben atender as decisións administrativas polo que o que terá que ser examinado é se estas se cinguiron á legalidade.

Máis transcendencia ten a pescuda das razóns que explican a frustrante práctica xudicial neste eido. Estas condénsanse fundamentalmente en tres:


- a) A concepción da desviación de poder como técnica de aplicación subsidiaria.
- b) O especial rigor en materia probatoria.
- c) O abuso que deste instituto se ten feito por mor de poder acceder á segunda instancia.

Verbo da primeira razón, a profesora Chinchilla sostén que a desviación de poder é unha infracción do ordenamento xurídico equiparable e compatible con calquera outra, de maneira que nada xustifica o papel secundario que lle asignan os Tribunais máxime cando a Constitución recolle unha referencia expresa ó vicio en estudio (art. 106.1)

A análise da segunda razón abre unha exposición do máximo interese onde se denuncia a configuración da proba da desviación de poder como unha auténtica "probatio diabolica". A esixencia dunha proba plena e absolutamente concluínte da desviación de poder desnaturaliza esta institución. Ademais, o feito de que teña que se-lo actor quen, en exclusiva, soporte a carga da proba fai esvai-lo seu dereito a unha tutela xudicial efectiva. Xa que logo, un equilibrio máis equitativo neste eido fará reais e efectivas as esixencias constitucionais de control xudicial dos fins da actividade administrativa e evitará a indefensión do cidadán. Deberá ser considerada como normal a obriga de que a Administración, achegando elementos fácticos e xurídicos, demostre que o seu acto procurou o fin legalmente determinado. Por outra banda, para estima-la existencia da desviación de poder debe abondar cunha simple proba indiciaria que, lonxe das meras probabilidades ou conxecturas, sexa o suficientemente sólida.

Co gallo da terceira razón apúntanse unhas reflexións acerca da desviación de poder no recurso de apelación. O artigo 94.2 . a) da lei da Xurisdicción, antes da recente reforma sufrida trala entrada en vigor da Lei 10/1992, do 30 de abril, dicía que eran sempre susceptibles de apelación as sentencias que versasen sobre desviación de poder. Derrogadas as normas reguladoras do recurso de apelación, as reflexións aludidas perden interese mais seguen a ser ilustrativas.

Remata a monografía cunhas consideracións finais verbo das relacións entre desviación de poder e discrecionalidade administrativa onde se propón segui-la liña marcada pola xurisprudencia italiana e francesa: o xuíz non valorará só o resultado da elección administrativa senón se esta é a que mellor serve ó fin legal. Para isto, o xuíz terá que ponderar intereses, recuperar datos e examinalos. A Administración ten que servir ó interese xeral non de calquera xeito senón da mellor maneira posible consonte o principio de obxectividade e eficacia recollido no artigo 103 da Constitución.

En definitiva, non hai decisións ou esferas intrinsecamente incontrolables; os únicos límites para o Xuíz serán os que configuran os criterios xurídicos obxectivos. 

Antonio Díaz Otero

Castillo  
Blanco

*Función pública y poder disciplinario del Estado.*

Ed. Civitas, Madrid, 1992

**A** obra que se comenta constitúe, substancialmente, a tese doutora do seu autor, profesor de Dereito Administrativo da Universidade de Granada. Estructuralmente, divídese en dúas partes, a primeira referida ó fundamento do dereito disciplinario, e a segunda ó dereito disciplinario en si mesmo e ós principios que o informan; comprendendo a primeira dous capítulos e tres máis a segunda. Completan o texto unha introducción do prof. JIMÉNEZ-BLANCO, Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Granada e outra do propio autor, que preceden ás dúas partes aludidas, ademáis das pertinentes conclusións finais.

O capítulo primeiro da primeira parte, referida ó fundamento do dereito disciplinario, titúlase "la potestad sancionadora de la Administración Pública". Logo de facer unha breve introducción histórica da orixe da potestade que lle ocupa, o autor establece as relacións de identidade ou diverxencia das sancións administrativas e penais, concluíndo na substancial unicidade de fundamento de ámbalas dúas ó abeiro do art. 25 do texto constitucional. Con este presuposto, define a sanción administrativa recollendo o concepto de GARCÍA DE ENTERRIA e fai do concepto unha división en-



tre sancións administrativas de autoprotección e sancións de tutela da orde pública, recollendo no primeiro grupo aquelas que teñen como suxeito pasivo específico as persoas que estean nunha relación de suxeición especial coa Administración por infraccións cometidas á disciplina interna pola que se rexe dita relación. Subdivide este tipo de sancións en catro categorías: as disciplinarias, as de policía demanial, as rescisorias de actos administrativos e as tributarias; e matiza o criterio que as aglutina, a relación de suxeición especial, aludindo a unha corrente doutrinal e xurisprudencial que prefere substituílo polo de "potestade correctiva". No que atinxe ás sancións de tutela da orde pública, expresa que nelas xogan máis rexamente os principios de non *bis in idem* e incompatibilidade con outras sancións.

A continuación, inclúe unha referencia ó Dereito Comparado, e expón que nos países do noso contorno predomina a concepción do poder sancionador como monopolio dos Tribunais, se ben este axioma vén sendo obxecto de constantes relativizacións na actualidade. Polo que respecta ó Tribunal Europeo de Dereitos Humanos, a súa aplicación do art. 6 do Tratado de Roma –que establece o dereito das persoas a un xuíz imparcial e predeterminado por lei que actúe nun prazo razoable e no marco dun proceso preestablecido– vén sentando a doutrina de que non é imprescindible a calificación dunha infracción como penal para outorgarlle a protección e garantías que, na súa imposición, recolle o citado Tratado de Roma.

Inicia-lo segundo capítulo –"la categoría jurídica de las relaciones especiales de sujeción"– cunha introducción histórico-dogmática da mesma, facendo especial fincapé na doutrina alemana sobre a materia e concluíndo coa formulación dunha definición deste tipo de relacións –aquelas polas que as persoas se encontran nunha situación de sometemento distinta e máis intensa ós demais cidadáns, sometida sen embargo a reserva de lei– A lei será, polo tanto, o único vieiro para limita-lo exercicio dos dereitos fundamentais, a interpretación da cal corresponde, en última instancia, os tribunais. Sen embargo, matiza o autor, tal reserva de lei e sometemento ós tribunais é dunha intensidade menor que na relación xeral dos cidadáns coa Administración. En canto ó ámbito do concepto, é especialmente difícil *a priori* unha delimitación taxativa das situacións e condicións a el reconducibles.

A continuación, fai unha descrición da evolución doutrinal e tratamento xurisprudencial destas relacións especiais de suxeición. Asevera que, en consonancia cos ordenamentos próximos ó español, a Constitución de 1978 recolle, se ben implícitamente, a súa existencia, tendo en conta as connotacións actuais dunha efectiva reserva de lei e control xudicial, aínda que menos ríxidas que nos supostos de relación xeral. Falta, no canto, un tratamento sistemático do concepto tanto na Constitución como na lexislación ordinaria, dato que condiciona os *dicta* xurisprudenciais, que ás veces adoecen da debida homoxeneidade e outras a súa doutrina é bastante discutible. Neste contexto, o Tribunal Supremo vén aseverando a suficiencia das disposicións regulamentarias, e mesmo de normas de rango inferior, para tipificar infraccións, postura esta unánimemente criticada pola doutrina científica. Xusto é recoñecer, sen embargo, que esta postura do TS non é homoxénea en tódolos seus achegamentos ó tema, sucedéndose sentencias nesta liña con outras que afirman sen paliativos a reserva de lei para establecer tipos de infraccións administrativas. No que atinxe ó Tribunal Constitucional, xa nunha das súas primeiras sentencias –de 30 xaneiro 1981– afirmou a aplicación dos principios inspiradores do Dereito Penal ó Dereito Administrativo sancionador. Con posterioridade, a STCo 77/1983, do 3 outubro, declarou a vixencia do principio de legalidade na potestade sancionadora de Administración e a interdicción das penas privativas de liberdade no elenco das que cabe impoñer sen intervención do poder xudicial. Pouco despois, a STCo de 6 xuño 1984 recoñece a existencia dunhas relacións especiais de vinculación dos cidadáns coa Administración –recollendo así o concepto de relacións especiais de suxeición–, para as cales xogará igualmente o principio de legalidade na imposición de sancións. Posterior xurisprudencia do Alto Tribunal ven incidindo nas ideas expostas, matizando os suxeitos e casos que merecen a calificación de relacións especiais de suxeición, tarefa que o propio tribunal recoñece como problemática.

Remata este segundo capítulo coa consideración da situación dos funcionarios públicos como arquetípica do concepto obxecto do mesmo. Deste xeito, a propia condición funcional dunha persoa condiciona o exercicio dos seus dereitos fundamentais e modula a potestade sancionadora da Administración.

A segunda parte do libro adícase xa especificamente ó dereito disciplinario e ós principios que o informan. Iníciase co capítulo terceiro que, baixo o epígrafe de dereito disciplinario, vén estudia-las súas fontes e a súa significación. Aborda, en primeiro lugar, a evolución histórica, xa desde o Dereito Romano e a Idade Media, entroncando tal evolución co mesmo nacemento do *status* funcional. Coa división de poderes consagrada na Constitución de 1812 suscitouse a incardinación ou non do Dereito disciplinario dentro do Dereito Penal, sendo a solución na práctica a súa atribución á Administración, dentro do Dereito Público pero extramuros do Dereito Penal. Actualmente, a Constitución de 1978 non prevé, entre as materias constitucionalizadas, o réxime disciplinario dos funcionarios de carreira, pero sí unha reserva legal do seu estatuto. Con posterioridade á Constitución, a Lei 30/1984 establece no seu art. 31 unha nova tipificación das faltas moi graves diferente á recollida na Lei de Funcionarios Civís do Estado de 7 febreiro 1964. En base á modificación operada polo art. 31 Lei 30/1984, o Goberno aproba o Regulamento de Réxime Disciplinario dos Funcionarios ó Servicio da Administración do Estado, de 10 xaneiro 1986. En canto ó Dereito Local, neste tema o texto básico hoxe en día é o Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, aprobado por Real Decreto-lexislativo 781/1986, de 18 abril.

Tras unha pequena alusión á incidencia do Dereito Disciplinario na ciencia da administración, prosegue o autor aludindo ó seu lugar no contexto da reforma da función pública, que, na espera da aprobación por lei do estatuto dos funcionarios, só se pode dicir que este deberá incluír o seu tratamento, garantíndose deste xeito a reserva de lei. Aborda seguidamente a súa natureza e o fundamento, tema este no que hai dúas correntes: unha que considera que as sancións disciplinarias teñen identidade propia e outra que as identifica coas sancións penais. Tras unha exposición exhaustiva destas correntes e doutras máis particulares, conclúe que a preocupación da doutrina é a da adecuación do Dereito disciplinario a un concepto que garanta máis fielmente os dereitos fundamentais, en contraste coa situación actual, caracterizada polo excesivo enraigamento nos conceptos de xerarquía e autoridade, que limitan substancialmente as garantías do réxime disciplinario. Por último, destaca así mesmo o significado ético deste Dereito, en canto que unha das



súas xustificacións é a especial probidade que cabe esixir a un funcionario.

Adícase o cuarto capítulo ós principios materiais informantes do Dereito disciplinario, partindo da idea da aplicación dos mesmos principios, con matices, do Dereito Penal. Refírese en primeiro lugar á reserva de lei que, conforme ó art. 25 Const. afecta á potestade sancionadora. De acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional, distintamente que no caso do Dereito Penal, no que xoga ríxidamente tal principio, na potestade sancionadora xeral está máis relativizado, de xeito que cabe a actuación da norma regulamentaria, aínda que sempre baixo as bases e respetando os límites establecidos por unha lei formal. E no caso da potestade sancionadora no eido das relacións de suxeición especial, a relaxación da necesidade de norma con rango legal se tolera aínda máis. A lexislación postconstitucional emanada dos órganos competentes, en particular o Real Decreto 33/1986, en tanto que trae causa do art. 31 da Lei 30/1984, en virtude desa xurisprudencia, ten que considerarse constitucional.

O segundo principio estudado é o de tipicidade, que tamén xoga máis relaxadamente no caso da potestade sancionadora das persoas sometidas a unha relación especial de suxeición, en particular os funcionarios públicos. É común a utilización de cláusulas abertas e de tipos en branco, así como a remisión a conceptos xurídicos indeterminados e a deberes deontolóxicos. A analoxía é aplicable, segundo opinión do autor, só no caso de que sexa en favor do inculpado. Polo que respecta á delimitación das infraccións, pódense cometer por acción ou por omisión, e dentro desta cabe omisión simple ou comisión por omisión. Poden ser infraccións moi graves, graves e leves, regulándose no caso dos funcionarios do Estado as moi graves no art. 31 da Lei 30/1984 de Medidas de Reforma da Función Pública e as graves e leves na Lei de Funcionarios Civís do Estado. En canto ás sancións, poden ser estas basicamente a separación do servizo, a suspensión de funcións, a deducción proporcional de retribucións e o apercibimento. Analízase de seguido o ámbito e consecuencias de cada unha delas, a súa adecuación á Constitución e os órganos que as pode impoñer. En todo caso, deberanse ter en conta os criterios de gradación das faltas en función das circunstancias que concorran na comisión da infracción, así como o principio de proporcionalidade. Fina-

liza o capítulo coa indagación da aplicación ó Dereito disciplinario doutros principios extraídos do Dereito Penal. Neste sentido, é de plena aplicación o principio de antixuricidade, que exclúe a sanción cando a infracción se comete mediando una causa xustificante. Así mesmo, o de culpabilidade, se ben historicamente non xogou o mesmo papel que no Dereito Penal, vai abríndose camiño, e igualmente é extrapolable o principio de irretroactividade das normas sancionadoras non favorables. En virtude do art. 25 Constitución, no eido do Dereito sancionador hai que considerar o específico principio de interdicción das penas privativas de liberdade. No que atinxe ó de *non bis in idem*, non é procedente, segundo opinión da xurisprudencia, en caso de concorrencia dunha sanción penal con outra administrativa, pero sí no de acumulación de dúas sancións administrativas.


Baixo o título de “los principios procedimentales informantes del Derecho Disciplinario”, o último capítulo expón cómo as garantías procedimentais do art. 24 tamén son aplicables, aínda que con matices, ó exercicio da potestade punitiva pola Administración. Esta aplicación exclúe, en todo caso, a imposición de sancións “de plano”, isto é, sen formalidades e en base ás informacións que obren en poder da Administración, aínda que no suposto das sancións leves, o procedemento pódese limitar á audiencia do inculpado. Noutra orde de cousas, o procedemento sancionador debe estar subordinado á autoridade xudicial, no sentido de que a intervención desta supón a paralización de aquél, con tres excepcións: a) que a sanción disciplinaria concorra cuns feitos delictivos distintos dos que a ocasionan, b) que concorra con presuntos delitos e faltas non incluídos nos títulos II e IV do Libro II do Código Penal, baseados os ilícitos administrativo e penal nuns mesmos feitos –suposto no que abondará con que unha sentenza penal fixe os feitos para que poidan sumarse ámbalas dúas ordes sancionadoras– e c) concorrencia dunha infracción disciplinaria e dun presunto delito ou falta penal recollido nos títulos II e IV do Libro II do Código Penal –caso no que é procedente a aplicación das regras do concurso ideal de delitos–. A potestade sancionadora tamén está limitada polo respecto á cousa xulgada, tanto no caso das sentencias contencioso-administrativas como penais, sempre que sexan firmes. Pasando ó estudio da aplicación do art. 24 ó procedemento sancionador, o autor enfróntase en primeiro lugar co dereito ó acceso xudicial con-

tra os actos da Administración producidos no ámbito disciplinario, refrendado por unha profusa xurisprudencia, aínda que o órgano xudicial pode resolver dun xeito máis perxudicial para o inculpado. Consecuencia do dereito á tutela xudicial, o inculpado ten que ser escoitado, segundo se recoñece en STCo de 8 xullo 1981, producíndose en caso contrario indefensión. Así mesmo, gozará da presunción de inocencia, de xeito que a carga da proba corresponderá a quen mantén a acusación, aínda que tal presunción non implica a práctica de tódalas probas que se soliciten, sempre que as practicadas sexan suficientes. A estes efectos, os arts. 37 a 40 do Real Decreto 33/1986 regulamentan o período probatorio. En todo caso, a presunción de inocencia non é incompatible coa adopción de medidas cautelares, se ben só se poderán establecer excepcionalmente. A tutela xudicial efectiva tamén implica o dereito á asistencia letrada, se ben a xurisprudencia non ten recoñecido o dereito á presenza física do letrado na audiencia ó inculpado; e, así mesmo, a ser informado da acusación formulada, extremo este que o TCo esixe moi ríxidamente, e o Real Decreto 33/1986 regula no art. 35, establecendo os requisitos que deberá cumprir o prego de cargos. O órgano chamado a instruí-lo procedemento disciplinario deberá reuni-los requisitos de idoneidade, imparcialidade e independencia (establecidos, para os funcionarios dependentes da Administración do Estado no art. 30 do Real Decreto 33/1986). Finalmente, o dereito a un proceso público non é de aplicación ós procedementos sancionadores, pero sí o dereito a un proceso sen dilacións indebidas, segundo opinión da xurisprudencia máis recente.

Remata este último capítulo cunha referencia ó principio de executividade e á suspensión das sancións disciplinarias en vía de recurso. Conforme á xurisprudencia máis consolidada, as sancións no caso de relacións de suxeición especial serán executables só no caso de que poidan ser recorridas ante os órganos xudiciais, aínda que non poderán ser executadas se tal execución impide o pleno reintegro á situación existente antes do acto. En canto á posibilidade de suspender a resolución sancionatoria, esta vaise abrindo paso entre a xurisprudencia, se ben a denegación da mesma non produce en todo caso indefensión.

Finalmente, o autor establece unhas conclusións. A primeira delas é a relativización actual das diferenzas entre relacións de suxeición xeral y de suxeición especial. Sen em-



bargo, esta categoría está implícitamente recollida na Constitución, dato que ten gran importancia no ámbito sancionador porque relativiza certas garantías xurídicas para as persoas que se inclúan nela. Esta consecuencia é excepcionalmente perxudicial para un Estado de Dereito e o noso ordenamento debería eliminala no posible, sen que iso supoña a eliminación da categoría en si mesma, tendo en conta por outra banda a propia heteroxeneidade da súa configuración. En todo caso, é preciso que a potestade punitiva sexa sempre controlada polos tribunais e, no caso da sancionadora, se apliquen os mesmos principios do Dereito Penal, con matizacións mínimas. 

Jaime Cabeza Pereiro

## *Manual de Procedimientos de Gestión de Recursos Humanos*

M.A.P., Madrid, 1992

○ actual proceso de modernización dos servicios públicos comprende entre os seus obxectivos –ademais da racionalización dos procedementos administrativos con vistas a simplificarla xestión interna e prestarlles un servicio máis personalizado ós cidadáns– a reordenación dos sistemas de xestión dos recursos humanos.

Nesta liña de actuación atópase este manual, o cal ten a finalidade de establecer as normas comúns de actuación nos distintos departamentos ministeriais, unificar os criterios e proporcionar os consellos que posibiliten e melloren a xestión relativa ós recursos humanos no ámbito da Administración do Estado.

Da abondosa e espallada normativa reguladora da Función Pública, xunto coa existencia de procedementos complexos e a falta de competencia e autonomía dos centros directivos, derívase unha multiplicidade de procedementos; de maneira que as normas en materia de xestión do persoal da Administración se convirten, como di a introducción,

nun eido de especialización que só dominan os funcionarios que se dedican profesionalmente á devandita xestión e que é coñecido só lixeiramente por aqueles ós que estas normas lles incumben dun xeito directo.

Dado este “mare magnum” de problemas, a actual xestión dos recursos humanos baséase nunha aplicación inflexible da legalidade formal, con esta medida quérese acomodar unha realidade variada e complexa –como é a integrada polas conductas, necesidades e esixencias da Administración e dos funcionarios– ó disposto con carácter categórico en preceptos concretos, os cales, ou ben pola súa antigüidade ou ben polos seus defectos técnicos, non se adecúan a esa realidade social.

A publicación distribúese nunha serie de capítulos relativos ós procedementos de xestión de recursos humanos na Administración Pública. Cada un deles contén uns epígrafes cos que se intenta establecer uns principios comúns de actuación das persoas que desempeñan funcións nese contexto administrativo, de tal xeito que lles sirvan para unha mellor adecuación dos dereitos definidos xenericamente ós casos e circunstancias concretas.

Preséntase, primeiramente, unha óptica xeral sobre o tema obxecto de cada capítulo, intentando facilita-las directrices orientadoras e as novidades procedementais necesarias para realizar unha xestión dentro duns criterios de equidade, eficacia e responsabilidade tales que non se resinta a marcha da organización administrativa nin se menoscaben os dereitos dos funcionarios. A seguir, trátanse as normas, tanto legais como regulamentarias, que definen os dereitos ou as situacións administrativas susceptibles dos procedementos. E, ademais, indícanse os criterios que deben rexe-las actuacións, o sistema competencial, os distintos procedementos, os modelos e circuitos dos documentos e os consellos de boa xestión.

Os criterios de actuación tentan unifica-las prácticas de xestión destes procedementos para aplicar uns principios comúns ante situacións análogas; tales orientacións nútrense das diferentes fontes existentes, como poden se-los acordos da Comisión Superior do Persoal, a xurisprudencia dos Tribunais e a mesma experiencia dos xestores.

Os autores recomendan, no aspecto da competencia, a maior desconcentración interna posible, e así, o órgano ó que



lle corresponde a resolución do procedemento debería ser aquel no que presta servicios o funcionario.

Os consellos de boa xestión, consisten nun conxunto de recomendacións que teñen como destinatarios os xestores, co fin de flexibiliza-la tramitación dos procedementos e, evitar molestias innecesarias ós funcionarios interesados, obtendo como resultado engadido unha maior eficacia e co-ordenación na xestión deses procedementos de recursos humanos.

O manual destaca que no caso de que se produza algunha modificación nas materias tratadas, esta efectuarase mediante a actualización da parte correspondente do mesmo.

O primeiro capítulo versa sobre as Vacacións. Permisos e Licencias dos funcionarios públicos.

A) No tocante ás vacacións, a Lei de Funcionarios Cívís do Estado de 1964 dispón que tódolos funcionarios teñen dereito a disfrutar dunha vacación retribuída dun mes por cada ano completo de servicio activo, ou dos días que en proporción lles correspondan se o tempo servido fose menor. O manual indica os criterios a seguir nas distintas actuacións referentes á determinación, duración e períodos vacacionais, ós réximes especiais para o seu disfrute e a outras situacións, como no caso de que sobreveña unha enfermidade antes das vacacións ou durante as mesmas. Os redactores recomen- dan como consello de boa xestión, que cando un funcionario desexe as vacacións nun período distinto ó xeral, o xefe da unidade respectiva farao constar, achegando un informe ou visto e praxe, no cadro das vacacións do persoal da mesma.

B) Os permisos reúnen en catro grupos. O primeiro con- tént distintas clases de permisos, como son: nacemento dun fillo ou morte ou enfermidade grave dun familiar, traslado do domicilio sen cambio de residencia, exames finais, ausencia do traballo para o coidado dun fillo menor de nove meses, deber inescusable de carácter público ou persoal, materni- dade ou adopción e asuntos particulares. Os demais grupos refírense á redución da xornada por razóns de garda legal, ás distintas modalidades de permisos sindicais e á asistencia a cursos de selección, formación e perfeccionamento. Os re- dactores do manual indican, á parte das normas legais que regulan estes permisos e dos distintos procedementos segundo o grupo ó que pertencen, os criterios particulares que deben actuar en cada un deles. Un exemplo témolo no permiso pa-

ra o cumprimento dun deber inescusable no que a súa concesión é potestativa, pero, de existir unha norma que imponha o permiso e este non se puidese cumprir fóra do horario de traballo, a Administración concederá polo tempo indispensable. Determínanse tamén os criterios definitivos para a concesión do período de prácticas ou curso selectivo ós funcionarios de novo ingreso. Polo que se refire ás posibilidades de obter unha boa xestión neste tipo de procedementos, o manual aconsella xustificar a causa dos permisos do primeiro grupo —agás por asuntos particulares— cun medio de proba axeitado.

C) Os autores advirten que non existen razóns técnicas para diferenciar os permisos das licencias, polo que, hoxe, nas distintas normativas vanse homologando ámbolos dous conceptos nunha soa categoría de permisos. Propóñense uns criterios de actuación para unha tramitación eficaz das licencias por matrimonio, estudos sobre materias directamente relacionadas coa Función Pública e asuntos propios; os dous últimos tipos, teñen un carácter condicionado ó facelos depender das necesidades do servizo. Así mesmo, neste apartado faise unha análise particular dos permisos derivados das ausencias ó servizo por unha enfermidade que imposibilite a prestación do mesmo.

O Capítulo segundo refírese ás Comisións de Servizos, que consisten na cobertura temporal e normalmente voluntaria, por razóns de urxente e inaprazable necesidade, dun posto que queda vacante, por un funcionario adscrito a outro destino que reúne os requisitos necesarios para o seu desempeño e que se recollen na relación de postos de traballo.

A obra advirte que o abuso desta figura xera unha opinión negativa que afecta á credibilidade da política de selección e mobilidade dos empregados públicos, sendo necesario que os xestores dos recursos humanos na Administración coiden de utilizar as comisións de servizos cuns criterios de adecuación estricta á súa causa xustificativa.

A publicación do M.A.P. recolle os distintos supostos existentes: desempeño temporal dun posto de traballo, misións de cooperación internacional, cooperación ou asistencia técnica nas Comunidades Autónomas, realización de tarefas especiais (ou que, polo seu maior volume temporal, non as poden atender os funcionarios titulares dos postos) e, traslados forzosos.

Os redactores, ademais de recolle-la lexislación aplicable, definen e resollen determinadas cuestións que ofrecían dúbidas ós xestores ou rexistraban prácticas variadas, tales como o prazo de cese e a toma de posesión. Neste sentido, sinalase que as comisións de servizos para realizar tarefas especiais non implican o cese do funcionario no seu posto, nin tampouco a toma de posesión na unidade á que vai en comisión.

O libro dedica unhas liñas á próxima creación, na Dirección Xeral da Función Pública, dunha Base de Datos destas comisións, co fin de que as distintas direccións do persoal e os xestores, obteñan unha información precisa das comisións concedidas e dos funcionarios en destino temporal.


O derradeiro capítulo versa sobre os Reingresos ó Servizo Activo. O libro distingue entre os reingresos con reserva de praza e destino, e sen ela. Os primeiros comprenden os servizos especiais, os suspensos por un tempo inferior a seis meses e a excedencia para o coidado dos fillos durante o primeiro ano. No que atinxe ó segundo grupo, sinalanse a excedencia voluntaria por diferentes motivos (servicio activo noutro corpo ou escala, interese particular ou réxime singular), a excedencia para o coidado dos fillos a partir do segundo ano e ata o terceiro, o servizo noutras Comunidades Autónomas e os suspensos por máis de seis meses.

Neste capítulo acláranse determinados aspectos insuficientemente regulados nos que se atopa unha multiplicidade de formas de xestión como, por exemplo, o reingreso dos funcionarios con reserva de praza e destino nun departamento distinto daquel onde teñen o posto reservado.

Os diversos criterios de actuación definidos neste capítulo, aplicarallos cada Ministerio ós funcionarios dos seus respectivos corpos ou escalas, como consecuencia do Real Decreto 1084/1990 polo que se redistribúen as competencias sobre o persoal.

Propóñense tamén nesta última parte uns consellos de boa xestión. O traballo do M.A.P. aconsella unhas solucións para o caso de que os funcionarios sen reserva de praza e destino reingresen a un posto determinado a través dun concurso. E, no suposto de que o reingreso ó servizo activo se produza nun Ministerio distinto ó de adscrición do seu corpo, téntase supera-los defectos de comunicación administrativa existentes entre as distintas unidades.



Como remate os autores subliñan un determinado reingreso como é o provisional dos funcionarios procedentes dunha situación de excedencia. O reingreso provisional utilízase moito na praxe administrativa, xerando unha forma privilexiada de obter un destino nunha determinada localidade sen pasar pola vía normal de reingreso, que son os concursos. Os encargados da xestión do persoal deben usar excepcionalmente esta figura, xa que, no caso da provisión definitiva da vacante por outro funcionario, o reingresado provisional que non obtivese un destino definitivo, quedará no mesmo lugar a disposición do órgano competente co risco de non lle poder asigna-lo desempeño provisional doutro posto correspondente ó seu corpo ou escala pola carencia de vacante presupostaria. 

**Francisco Javier Cancela Rodríguez**

Licenciado en Dereito

Alfredo  
Ramos  
Moreno

*Los gastos con  
financiación  
afectada*

Banco de Crédito Local, Madrid, 1990.

**¿R**exe o principio de desafectación dos ingresos con total flexibilidade no ámbito dos Entes Locais?, é dicir, ¿Poden estes últimos destinar libremente os recursos obtidos ó conxunto das obrigas derivadas da súa actividade?

A conxectura formulada polos interrogantes anteriores resulta desvelada polo autor coa mestría propia de quen coñece con detalle o funcionamento da Administración Local. En efecto, xa no umbral do seu estudio, proporcionáanos un primeiro achegamento ó concepto de "Gastos con financiación afectada" como aqueles para os cales se asignan uns determinados ingresos. Un exemplo práctico pode esclarecelo complicado da expresión empregada: unha empresa que solicite dunha Administración Pública, unha determinada subvención de capital co obxecto de renovar determinados elementos do seu inmovilizado, pode vir obrigada, no caso de incumprirlos termos nos que se pacte o acordo de concesión, a reintegrar os fondos recibidos senón os aplica á finalidade para a que se outorgaron, co que estaríamos ante un caso de financiación afectada.

O autor, logo de establecer determinadas diferenciacións que amosan os gastos afectados no terreo das Administracións Públicas con relación ó Sector Privado da Economía, pasa a definilos, de maneira descritiva no contorno específico dun Ente Local:

a) Son gastos que amosan un carácter netamente presupostario.

b) O gasto debe ser claramente identificable e, por iso, obxectivamente unitario.

c) A realización dun Gasto con financiación afectada pode desbordar, con facilidade, o marco dun exercicio presupostario estendéndose a varias anualidades.

d) Son gastos que amosan aspectos estritamente técnicos relacionados co Presuposto.

e) A relación entre o gasto feito e os ingresos afectados a súa financiación debe ser directa e obxectiva.

f) A conveniencia de efectua-lo seu seguimento e control derívase, por unha parte, da necesidade de xustifica-la aplicación dada a certos recursos cando así proceda, e por outra, da incidencia que poidan ter sobre o Resultado Presupostario e o Remanente de Tesourería, os desaxustes temporais ante a execución do gasto e a recepción dos ingresos que o financian.

Feita unha pequena introducción e formulado o concepto de gastos afectados, a terceira parte do libro alude á "Clasificación dos Gastos con financiación afectada", estruturada en tres apartados.

O primeiro deles, estudia a natureza da relación entre os ingresos afectados e o gasto que os financian. Neste punto, e sempre baixo a perspectiva de non saír do marco das Entidades Locais, sometidas na súa actividade ó principio de legalidade, Ramos Moreno propón unha primeira clasificación distinguindo entre:

a) Ingresos afectados a gastos por disposición lagal. A lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das Facendas Locais (en adiante L. R. H. L.), inclúe os seguintes: ingresos procedentes da enaxenación ou gravame de bens e dereitos que teñan a consideración de patrimoniais (art. 5), contribucións especiais (art. 28 e seguintes), subvencións as cales, "non podrán ser alicadas a atencións distintas para as que foron outorgadas" (art. 40), e as operacións de crédito (arts. 49 e 50).



b) Ingresos afectados a gastos por outras causas. Esta figura parece conseguirlo máximo sentido nos casos de gastos de investimento ou, complementariamente, en supostos de ingresos condicionais.

O segundo apartado, aborda a identificación do gasto financiado co Presuposto. Neste contexto tráese a colación o disposto na Instrucción de Contabilidade (en adiante I.C.) aplicable as Entidades Locais, que establece a necesidade de face-lo seguimento e control en termos contables dos Gastos con financiación afectada que se realicen, esixencia derivada da obriga de axustar, nos termos establecidos na normativa, determinadas magnitudes de acordo coa súa execución.

A duración global do Gasto con financiación afectada é obxecto de análise no terceiro apartado, distinguíndose entre Gastos Anuais (a súa realización vai efectuarse con cargo a un único Presuposto), e Gastos Plurianuais (a súa execución afecta a máis de un exercicio presupostario).

Unha vez que o autor nos foi introducindo no complexo mundo dos gastos afectados, a parte central do seu estudio presta atención á relación de ditos gastos co Presuposto e a Contabilidade das Entidades Locais. Como ben se sabe, estas últimas están sometidas a réxime de contabilidade pública, o que leva consigo a obriga de render contas das respectivas operacións, calquera que sexa a súa natureza, ó Tribunal de Contas, e polo tanto, a necesidade de rexistralas. Sentada esta premisa e desenvolvidos algúns exemplos sumamente ilustrativos, Ramos Moreno chega a unha importante conclusión: é necesaria unha boa planificación dos Gastos de Financiación afectada en tódolos seus aspectos dado que, con independencia da súa repercusión en índices de xestión ou de capacidade de autofinanciación, van incidir moi directamente na propia Tesourería, podendo produci-la súa execución graves tensións, cun coste financeiro que se pode obviar mediante o deseño harmónico da realización de ámbalas dúas vertentes, gasto e ingreso.

Polo demáis, na praxe das Facendas Locais, resulta moi corrente que chegado o final do exercicio presupostario xurda a necesidade de calcular determinadas magnitudes reveladoras da situación económica do Ente Local en cuestión. De entre as posibles magnitudes, na obra que comentamos atopámonos con dúas: o Coeficiente de Financiamento e as Derivacións de Financiación: a partir destes dous concep-

tos a I.C. establece o modo de axusta-lo Resultado Presupostario e de cualifica-lo Remanente de Tesourería. En opinión do autor o Coeficiente de Financiación constitúe a ferramenta imprescindible para cuantifica-las Derivacións de Financiación, en tanto que “vén a expresa-la parte do Gasto con financiación afectada que debe ser cuberta con ingresos específicos”. Ramos Moreno resalta así mesmo o papel desenvolvido polas Desviacións, xa que a través delas, coñecemos-la diferencia entre os recursos realmente recibidos ata un determinado momento, para a financiación dun gasto, e os que deberían terse recibido de coincidi-los ritmos de realización do gasto e os ingresos.

¿Que tipos de efectos contables produce a execución dun Gasto con financiación afectada sobre o Presuposto?. A resposta é ben sinxela: é preciso axusta-lo Resultado Presupostario ¿Por Qué?, iso é debido a que este último, unha vez axustado, vén ofrecer unha visión conxuntada das dúas partes que conforman o Presuposto, constatando o grao de cobertura que os créditos obtidos no exercicio deron os débitos xerados pola normal actividade no mesmo período, poñendo de relevo, segundo o seu signo, o déficit ou superávit derivado das operacións da Entidade Local, materializadas na execución do Prsuposto.

Seguindo no terreo das magnitudes técnico-contables, o autor detense brevemente a examinar qué representa o Axuste do Remanente de Tesourería. O certo, é que constitúe unha das principais novidades do novo marco contable e presupostario deseñado para as Entidades Locais, a partir da aprobación da L.R.H.L.. O seu interese deriva do feito de que vén reflexarnos unha situación variable en función do seu signo; en efecto:

■ Se o Remanente de Tesourería é negativo, existe unha inmediata necesidade de financiación, dado que as obrigas a satisfacer superan os activos dispoñibles para afrontalos;


■ Se é nulo, atopámonos ante unha situación de estricto equilibrio;

■ E se é positivo, dispoñemos dunha marxe de liquidez que pode permitir, a curto prazo, acometer novos e maiores gastos.

Finalmente, na última parte da súa obra, Ramos Moreno enumera algunhas técnicas presupostarias relacionadas máis ou menos directamente cos Gastos de financiación afectada.

Entre estas cabe referirse á declaración de ampliabilidade dos créditos asignados á realización de gastos afectados e ós compromisos de ingresos.

En canto á primeira técnica, consiste en establecer, no momento de aprobación do Presuposto, a través das Bases de execución correspondentes, o carácter ampliable dos créditos asignados á realización dun determinado gasto, en función de que se supere, en termos de recadación efectiva, as previsións de ingresos afectados a súa realización fixadas no Estado de Ingresos do Presuposto.

Polo que atinxe ó mecanismo do Compromiso do ingreso cabe configuralo como "o acto polo que calquera Ente ou persoas, públicas ou privadas, se obrigan mediante un acordo ou concerto coa Entidade Local, a financiar total ou parcialmente un gasto determinado de forma pura ou condicionada". Conclúe o autor apuntando que esta última técnica non constitúe ningunha novidade no mundo da Administración Pública, especialmente no ámbito das Entidades Locais, dado que para financiar moitos dos seus investimentos, é frecuente solicitar e obter doutras Administracións, e incluso de entes e persoas do Sector Privado, determinadas aportacións económicas que permitan materializa-lo gasto sen desaxustaa-lo seu delicado equilibrio financeiro. 

**Roberto Ignacio Fernandez López**

Bolseiro do M.E.C.





## *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) podéndose engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Inclúiranse co título do artigo catro ou cinco descriutores, polos que se poida clasifica-lo artigo.
6. Baixo o título colocarase 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 engadiráselle 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), incluíranse 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 comprométese a correxilas 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