

REGAP

REVISTA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Número 5

**ESCOLA GALEGA DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

REGAP

1993

5


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 / Telefax: (981) 57 15 40

Traducción e supervisión lingüística: Iolanda Gloria Galanes Santos
M^o do Pilar Martínez Troncoso

Deseño Gráfico: Uqui  CEBRA

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

Depósito legal: C-1.596-91

Periodicidade cuadrimestral.
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

Catedrático de dereiro administrativo

Director da EGAP

REVISTA GALEGA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

SECRETARÍA TÉCNICA

Constantino Alvarellos Galve

Letrado da Xunta de Galicia

CONSELLO

Juan José Bértolo Cadenas

Secretario Xeral da Consellería de Educación e
Ordenación Universitaria

Belarmino Calaza Ramudo †

Secretario de Administración local

Juan Luís Castro Somoza

Avogado do Estado

José Ramón Cólera Leirado

Letrado maior do Parlamento de Galicia

Andrés 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^o Gómez y Díaz-Castroverde

Maxistrado do Tribunal Superior de
Xustiza de Galicia

Pablo González Mariñas

Profesor titular de dereito administrativo da
Universidade de Santiago

Jesús Martínez Girón

Catedrático de dereito do traballo da
Universidade da Coruña

Carlos Otero Díaz

Conseleiro Maior do Consello de Contas de Galicia

Santiago Porta Dovalo

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

Francisco José Serna Gómez

Director xeral da Asesoría Xurídica da
Xunta de Galicia

Luís Ramón Sotelo López

Corpo de Xestión da Administración 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

REGAP

Sumario

ESTUDIOS

Dositeo Rodríguez Rodríguez	Reforma e modernización da Administración pública galega. _____	11
Vicente Gimeno Sendra	El derecho a un proceso "administrativo" con todas las garantías. _____	41
Francisco Fernández Segado	As competencias estatais e autonómicas en materia de relacións internacionais. _____	59
Francisco Alonso Colomer	La responsabilidad patrimonial de los empleados públicos en el marco estatutario. _____	113
Pedro Antonio Martín Pérez	La Función pública local y sus problemas actuales. _____	139

NOTAS E

COMENTARIOS

Pedro Puy Fraga	O procedemento administrativo como factor na toma de decisións públicas. _____	163
José Manuel Canales Aliende	La demanda de producción de bienes y servicios, y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa. _____	183

XURISPRUDENCIA

Miguel Ángel Coamaño Anido	A interrupción das actuacións da inspección de tributos. _____	193
José Manuel Calderón Carrero	Marxinais á STSXG 807/1992 de 26 de outubro: cavilacións sobre o Sistema Tributario Sancionador. _____	199

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

- 207 _____ Jornadas sobre o Estatuto da Función Pública
EGAP, 4 e 5 de marzo de 1993. Fco. Javier Cancela Rodríguez
Gloria Carolina Pereira Santiso
- 235 _____ Jornadas sobre a rexión como espacio
político e administrativo.
EGAP, 22, 23 e 24 de xuño de 1993 Ana María Blanco Nespereira

LEXISLACIÓN

- 257 _____ Leyes autonómicas (1980-1993) 2ª parte. Constantino Alvarellos Galve

BIBLIOGRAFÍA E RECENSIONES

- 317 _____ *La prueba en el proceso administrativo
(objeto, carga y valoración).* Fco. Javier Cancela Rodríguez
Nicolás González-Cuéllar Serrano. Ed. Colex,
Madrid, 1992.
- 323 _____ *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico
español (1812-1956).* Ana María Blanco Nespereira
Martín Bassols Coma. Ed. Montecorvo,
Madrid, 1973.
- 329 _____ *Derecho administrativo sancionador.* Gonzalo Barrio García
A. Nieto García. Ed. Tecnos, Madrid, 1993.
- 337 _____ *Las finanzas públicas.* Fco. Javier Cancela Rodríguez
Giorgio Brosio. Ed. Oikos-tau, Barcelona, 1990.



E ESTUDIOS

Dositeo
Rodríguez
Rodríguez

Conselleiro da Presidencia e
Administración Pública

Reforma e modernización da Administración pública galega

Conferencia pronunciada na *Fundación Orrega y Gasset* o
28 de maio de 1992 no Seminario Permanente de
Administración Pública.

A) Reforma e modernización da Administración Pública

1. *A Administración Pública, como Organización no Estado democrático*

A Administración pública non se pode concibir hoxe en día senón coma o conxunto de medios persoais e materiais de que se vale o Estado para facer efectivo o interese xeral. Así é a materialización do contido non político do poder executivo.

Fronte a épocas históricas nas que a preocupación pola organización administrativa se centraba nos aspectos xurídicos, hoxe en día as preocupacións esenciais radican na busca da eficacia e no volume que acadou a Administración. A isto hai que engadirlle a desconexión efectiva entre a Administración e o cidadán.

En definitiva, hoxe en día a ciencia da Administración colocouse en primeiro plano e os aspectos xurídicos da organización pasan a un segundo nivel, sen prexuízo de que no último decenio volvan a adquirir relevancia, ante a crise do sistema.

1.1. Consideracións xerais.

Desde a perspectiva da ciencia da Administración, centrámo-la nosa análise nos aspectos en que a Administración pública, concibida como organización, pode equipararse a unha organización privada, nos límites desta equiparación e, singularmente, naquilo que a diferencia do mundo privado.

1.2. A eficacia e a eficiencia na Administración.

Segundo a Real Academia Española, eficacia é virtude, actividade, forza e poder para obrar. Eficaz é “o que logra facer efectivo un intento ou propósito”. Á súa vez, estes conceptos téñense que relacionar co de eficiencia, que a Real Academia define como “virtude e facultade para lograr un efecto determinado” e tamén “acción con que se logra este efecto”.

1.2.1 Concepto de eficacia

No eido da Administración pública poderíamos defini-la eficacia como a capacidade efectiva da Administración pública para converter en realidade os obxectivos marcados á Administración e a eficiencia como capacidade efectiva da Administración para que ese resultado, en cada caso concreto, se consiga coa combinación óptima de medios persoais e materiais e coa mínima desviación posible entre o obxectivo perseguido e o resultado obtido.

1.2.2 Eficacia pública e eficacia privada

Nunha análise histórica sempre se falou da falta de eficiencia da Administración e da súa incapacidade para funcionar como unha empresa privada.

A dilapidación de recursos, a falta de respostas ante as

demandas dos cidadáns, a estrutura inadecuada, a incapacidade de conseguí-los obxectivos propostos, foron críticas que se repetiron historicamente e, dalgún xeito, viñeron afirma-la imposibilidade de que a Administración pública funcionase ó mesmo nivel de eficacia e eficiencia có da empresa privada, nun mundo de libre mercado.

Isto é relativamente certo, xa que os mecanismos internos de ámbolos modelos organizativos son radicalmente distintos.

En primeiro lugar, temos que ter en conta que as organizacións privadas, nun sistema de mercado aberto, teñen permanentemente establecido un mecanismo que asegura a eficacia e a eficiencia xeral do sistema. É o concepto de beneficio.

A empresa que non obtén beneficios desaparece do mercado e a que é capaz de sobrevivir nel lógrao a través dun proceso dinámico de adaptación ás esixencias cambiantes do mercado.

A Administración pública é allea ó concepto de beneficio. Sobrevive no sistema porque se impón dentro del, xa que a súa finalidade é conseguí-lo interese xeral. Este concepto de interese xeral non se pon en relación co mercado nunha análise custo-prezo de venda, senón que se lle atribúen a esta polo sistema político, a través do Parlamento.

Non esixe ningunha organización equivalente no sistema e polo tanto non existe posibilidade de realizar unha análise comparativa.

Os cidadáns non poden elixir outra organización, xa que o sistema político define e impón un único modelo de prestación. A ausencia de competición e a eliminación dos conceptos de custo e beneficio como variables estratégicas, constitúen a causa fundamental da falla de eficacia e eficiencia da Administración pública.

Poderíase establecer un axioma de validez xeral: *a Administración pública sempre será menos eficaz e eficiente cás organizacións privadas; rescatar e facer posible un nivel relativo de aproximación a obxectivos xerais debe constituí-la principal preocupación dos responsables da Administración pública.*

■ Como estratexias básicas pódense defini-las seguintes:

1) Aplicar, na medida do posible, na Administración pública, as técnicas básicas das organizacións privadas.

2) Introducir, no posible, a motivación nas políticas de persoal das administracións públicas.

3) Establecer, como principio xeral imposto pola diferenza cualitativa organización pública-organización privada, o principio de *axuste permanente da organización*, e facer posible a súa aplicación.

4) Introducir, na medida do posible, o concepto de cliente, no canto do de administrado.

A aplicación conxunta destas políticas permitirá falar dunha "*organización adaptada*", entendendo como tal aquela que, de acordo cos datos dispoñibles, se axusta de xeito razoable ás necesidades sociais para a satisfacción das cales foi creada.

1.2.3 Restriccións inherentes ó sistema público

A Administración pública difire radicalmente das organizacións privadas nunha serie de aspectos, que resultan da súa propia natureza e finalidade:

- 1) A consecución do interese xeral.
- 2) A súa permanencia.

Precisamente, a esencia do dereito administrativo é como articular xuridicamente a primacía da Administración sobre o cidadán, como garante e executora do interese xeral, coas necesarias garantías e dereitos do administrado.

A contratación administrativa, ou a expropiación forzosa, son exemplos típicos dese delicado xogo entre as prerrogativas da Administración e os dereitos do cidadán.

A necesidade de asegurar ante todo o interese xeral e o feito de que as organizacións públicas se concretan, en definitiva, en persoas investidas dun determinado ámbito de competencia, trouxo consigo unha serie de consecuencias, das que se derivan outras que, no seu conxunto, explican as diferenzas substanciais entre as organizacións públicas e as privadas.

Hai que salientar, en primeiro lugar, a inamovibili-

dade do funcionario e a influencia crecente dos sindicatos en aspectos estratéxicos da organización.

En segundo lugar, o enorme déficit técnico dos mandos administrativos e o seu descoñecemento das técnicas organizativas máis elementais.

Como terceiro elemento negativo, a primacía de criterios políticos sobre esixencias técnicas e a aplicación ríxida dos mecanismos de xerarquía e sobre todo a formalización xurídica da estrutura administrativa e a rixidez na súa modificación.

Todos estes aspectos, algúns substanciais ás organizacións administrativas públicas (inamovibilidade, formalización xurídica das estruturas) e outros que se agregaron como consecuencia destes (sindicación da organización, formación inadecuada dos mandos, predominio excesivo do principio de xerarquía sen contrapeso ningún) constitúen outras tantas restriccións que singularizan as administracións públicas fronte ás organizacións privadas.

1.3 Fixación de obxectivos na Administración pública.

Se ben as restriccións que sinalamos anteriormente se dan en tódalas administracións públicas, é obvio que algunhas delas se poden atenuar en boa medida (déficit de formación) e outras pódense levar a límites que os fagan tolerables (sindicación da organización administrativa).

Sen embargo, existen técnicas privadas que se poden aplicar de xeito xeral nas administracións públicas, a carencia das cales, ata o de agora, non ten unha explicación clara, imputándose unicamente a súa falta de implantación na Administración á crenza xeneralizada de que *per se* a Administración é ineficiente e tamén a que a introducción destas técnicas esixe á súa vez a utilización doutras instrumentais cunha recepción pola Administración relativamente recente.

Se existe unha idea clara na organización privada, é que a estrutura da organización se fixa en función dos obxectivos cuantitativos que se pretenden conseguir.

Á súa vez, tense en conta a versatilidade para se adaptar a unha modificación cuantitativa destes obxectivos e

como segundo elemento, ó mesmo nivel có primeiro e que o condiciona, o custo que representa a consecución dos obxectivos previstos e o contraste deste custo co prezo de mercado.

De todos estes parámetros, o primeiro (a fixación de obxectivos) é plenamente introducible na Administración pública, así como o concepto de custo.

De forma relativa tamén o é o concepto de adaptación da organización en función da variación cuantitativa dos obxectivos previstos.

Como técnicas singulares que substitúen o concepto de prezo de mercado hai que empregar-la análise comparativa de custos en función de obxectivos análogos (cando existen varias organizacións concretas que perseguen os mesmos obxectivos –por exemplo varias delegacións provinciais–) ou de obxectivos relativamente equiparables (en función de horas/home do mesmo nivel de cualificación).

O concepto básico que constitúe a espiña dorsal desta estratexia é a necesidade de definir con precisión:

- a) Os obxectivos cuantitativos de cada organización pública concreta para un período de tempo.
- b) Os resultados obtidos neste período.
- c) Os medios persoais e materiais empregados.
- d) Os custos unitarios.

En segundo lugar, é preciso que a organización se adapte dinamicamente na procura dunha maior eficacia e eficiencia, sendo conscientes da relatividade destes conceptos, co obxecto de:

- a) Aumenta-lo grao de cumprimento dos obxectivos.
- b) Adapta-la estrutura da organización para conseguir este obxectivo e diminuí-los custos unitarios.

Isto obrigará a:

■ Redistribuí-los cadros de persoal abandonando o criterio xerárquico-piramidal predominante ata o de agora, substituíndoo polo de volume cuantitativo dos obxectivos que alcanzar e da estrutura óptima para a súa consecución.

Á súa vez, isto obrigará a unha nova política de per-

soal que permita o axuste de cadros de persoal e a súa adecuación ás necesidades reais da organización, conceptos que nestes momentos chocan coa regulación xurídica da función pública que está totalmente á marxe destas preocupacións.

1.3.1 *Cuantificación de obxectivos.*

A estrutura de Administración pública está dominada totalmente polo criterio de competencias.

Cada unidade administrativa é titular dunha ou de varias competencias concretas.

Para determina-la estrutura de cada unidade tense en conta substancialmente un criterio estandarizado-piramidal (estrutura en direccións xerais - subdireccións - servicios - seccións e negociados) e unha certa "intuición" sobre o volume cuantitativo de expedientes concretos que resolver.

Ó descoñeceren a maior parte das organizacións a carga real de traballo, xa que non existe ningún sistema estatístico xeneralizado (coa excepción da área de facenda da Administración central) e depender esta da demanda dos cidadáns, non se empregou o concepto de cuantificación de obxectivos.

Isto só é posible se a Administración ten perfectamente identificados os seus obxectivos, é dicir, se é capaz de identificar en cada área de competencias, *actuacións integradas que expresen a realización individualizada dun fin concreto*.

O exemplo máis claro constitúeo a Administración cando actúa a instancia dun interesado. Cada tipo de actuación que comeza coa petición dun particular e remata cun acto administrativo que resolva a petición formulada, constitúe un procedemento singular.

Unha vez identificado-los obxectivos singulares perseguidos pola Administración que, para efectos metodolóxicos podemos denominar "procedementos administrativos", a súa cuantificación non é senón a expresión do cómputo do seu fluxo, controlándoo en cada unidade administrativa que intervéen na súa resolución, de acordo coa competencia que ten atribuída.

Esta cuantificación só é posible, para os efectos de adap-

tación da organización administrativa ás necesidades reais, se empregamos un sistema informático, e isto porque este sistema é o único que pode proporcionalo conxunto de datos, a análise dos cales é indispensable para o axuste dinámico da organización.

1.3.2 A optimización de recursos e a súa relación coa eficiencia.

Hoxe en día existe unha importante presión sobre a Administración pública para obrígala a reduci-lo seu volume e o seu peso financeiro dentro do gasto público.

Este fenómeno maniféstase especialmente naquelas administracións públicas cuns ingresos non elásticos e que teñen autonomía de gasto. O exemplo típico é o das comunidades autónomas e, en menor medida, o das administracións locais.

¿Como conseguir paralelamente a mellora na eficacia da Administración e unha redución no custo dos servizos públicos? É dicir, ¿como mellora-la eficiencia da Administración?

Isto só é posible mediante o axuste dinámico da organización e, singularmente,

a) converte-las relacións de postos de traballo en instrumentos técnicos do axuste permanente de cadros de persoal;

b) asignación á organización dos medios materiais que sexan precisos para que as tarefas de natureza mecánica ou repetitiva se realicen por medios técnicos, operando efectivamente a substitución de horas home por horas máquina.

Isto esixe:

1) O coñecemento real de tódolos procedementos administrativos.

2) A súa informatización.

3) A normalización de documentos que faga posible a súa emisión automática por medios técnicos.

4) O coñecemento da carga de traballo de cada unidade administrativa.

5) O axuste semestral ou anual dos efectivos de cada unidade administrativa á carga real de traballo.

6) A fixación de obxectivos estándar para cada unidade da organización.

7) A integración do persoal nos obxectivos da organización de xeito que se estimule e premie a eficacia no traballo e o cumprimento dos obxectivos previstos.

Todo isto terá como consecuencia a optimización dos recursos dispoñibles e a consecución dun nivel máis elevado de eficiencia, utilizando este concepto nunha perspectiva temporal, é dicir, entendendo que existe incremento de eficiencia cando o mesmo labor se realiza en menor tempo, cun menor investimento de horas/home e cun menor custo imputado de medios materiais.

1.4. A integración do persoal nos obxectivos da organización administrativa

É obvio que, en definitiva, a organización administrativa se concreta en persoas físicas que, como titulares dun órgano administrativo concreto, desenvolven e fan efectiva unha determinada área de competencias.

De non existir unha real e efectiva integración do persoal nos obxectivos da organización ou de a súa preparación técnica non se-la adecuada, tamén é obvio que a organización administrativa de que se parte nin será eficaz nin será eficiente.

É este aspecto o máis delicado e o que pode facer perigar calquera proxecto de reforma administrativa e no que, de feito, encallaron a maior parte dos grandes proxectos.

A integración do persoal nos obxectivos da organización non se consegue con receitas concretas, senón que é algo indefinible, resultado tanto dun conxunto de accións coma dun determinado "ambiente".

Sen que se poida sintetizar unha metodoloxía ou defini-las accións concretas, esta integración require inescusablemente:

1) Sensación nas compoñentes da organización de que existen regras claras e aplicables para todos.

Isto esixe a eliminación da arbitrariedade, o enclufismo, a promoción por ideas políticas, etc.

Ó tempo, esixe que os mecanismos de promoción e

de mobilidade sexan claros e teñan unha aplicación xeral e periódica.

2) Sensación de que o funcionario non é un número, algo descoñecido, senón unha persoa concreta, con perfís determinados e coñecidos pola organización.

Este principio esixe a aplicación na Administración de técnicas de xestión de persoal que permitan tanto un coñecemento exhaustivo do currículo de cada funcionario, coma a súa actualización permanente.

Ó tempo, cómpre unha política clara de “apoio social”, é dicir, de dispor dun servizo de asistencia social que se preocupe cando un funcionario ten calquera incidencia de tipo persoal (enfermidades, tanto propias coma da súa familia, etc.).

3) Sensación de que a Administración se preocupa polo “contorno” do traballo, desde unha boa adecuación de oficinas ata unha política de apoio social (vacacións, permisos de xubilación, axuda para estudos propios e dos fillos, axudas para vivenda, etc.).

Curiosamente esta integración non está relacionada directamente co nivel retributivo. É absolutamente certo que un persoal ben pago pode estar descontento e sen motivación se a política de persoal é inxusta e inadecuada.

1.4.1 Como facer partícipe ó persoal do cumprimento dos obxectivos da organización.

Tan malo é que o persoal ó servizo da Administración queira intervir na definición dos obxectivos políticos da organización, ou no xeito en que se estrutura, como que a Administración prescinda total e absolutamente do seu persoal, para definir e aplica-la súa organización.

Existen áreas nas que a participación do persoal, a través das súas organizacións representativas, debe ser maioritaria.

En concreto, a política social da organización e os servizos de apoio (médicos, asistencia social, etc.).

Existen outras nas que a participación do persoal debe ser minoritaria, mais nas que se debe intentar sempre un consenso e que, en todo caso, esixen audiencia do persoal e resolución motivada da Administración, con revisión xurisdiccional:

- relacións de postos de traballo;
- mobilidade administrativa;
- promoción regulamentada;
- requisitos básicos da promoción discrecional en postos executivos;
- valoración do rendemento.

A conversión en realidade destes principios esixe o funcionamento constante de canles de comunicación entre a Administración e os representantes do persoal. Se non existe información, funcionan o rumor e a distorsión.

Por outra parte, isto esixe que a Administración actúe con regras de xogo claras e transparentes, xa que noutro caso esta comunicación sería imposible.

1.4.2 Política de persoal para facer posible a integración.

Ademais dos aspectos xa enunciados, quixera sinalar un aspecto singular da política de persoal, de especial transcendencia e que nunca se puxo en práctica ata o de agora. Refírome á valoración da eficacia no desempeño do posto de traballo.

A inamovibilidade do funcionario e os sistemas regulamentados de retribución traen como consecuencia o estímulo á ineficacia.

É xeneralizada a crítica de que 'traballes moito ou pouco, gáña-lo mesmo', e de que o rendemento individual é descoñecido pola Administración e que, ademais, non lle importa.

Un elemento clave da reforma administrativa é establecer anualmente a avaliación do persoal no desempeño do posto de traballo.

Esta avaliación debe ter incidencia directa na promoción do persoal e ser un elemento determinante desta promoción, e, ó mesmo tempo, cando o rendemento individual estea moi por riba dos parámetros medios, debe levar consigo un premio en termos económicos e, igualmente, cando este rendemento sexa notoriamente inferior á media, debe levar consigo consecuencias disciplinarias.

É evidente a dificultade de introducir esta evolución

na política de persoal dunha Administración pública concreta e por isto, nunha primeira fase, a avaliación débese facer por unidades organizativas.

Os requisitos indispensables desta avaliación son:

1) Obxectividade.

Para isto, a avaliación débese referir ó traballo efectivamente realizado o ano anterior, examinando carga de traballo real, traballo realizado, calidade (nivel de recursos administrativos e perfección técnica).

2) Independencia do avaliador.

A avaliación debe ser realizada por un órgano alleo ó superior xerárquico.

A Inspección de Servicios debe se-lo órgano técnico de avaliación.

O informe da Inspección debe ser elevado a unha Comisión cualificadora da que formen parte, ademais da Administración, os representantes do persoal.

Os interesados teñen que ter dereito de audiencia.

Esta avaliación é o paso decisivo para pasar dunha Administración mecanicista e abstracta a unha Administración concreta e real.

É evidente que esta técnica non ten equiparación na empresa privada.

A rixidez da estrutura administrativa e a inamovibilidade do funcionario, sobre todo en tempos de crise de emprego, teñen que contrapesarse cun mecanismo que asegure que esta inamovibilidade responde ás esixencias e necesidades públicas e que non é un puro e simple apoio á ineficacia e á falla de dilixencia no traballo.

1.5 A formación do persoal da Administración.

Aínda sendo de efectos esvaídos e non medible en espazos curtos de tempo, a formación constitúe a clave de bóveda dunha Administración eficaz e eficiente.

A extensión do ámbito de actuación da Administración pública, consecuencia inmediata do "Welfare State" e das ideas de Keynes e da necesidade sentida por tódolos sistemas políticos occidentais de incrementa-los niveis de xustiza social e de solidariedade, converteu a Ad-

ministración nun ser enorme, nun xigante que esmaga a sociedade civil.

Independentemente da necesidade de producir unha redución deste enorme polbo cuns tentáculos que se introducen en tódolos sistemas sociais, é evidente a necesidade de que a Administración actúe con eficacia, aplicando as medidas axeitadas e sobre todo propóndolles ós entes políticos opcións claras e análises serias e ben realizadas.

Nun mundo tan complexo e tan técnico é evidente a incapacidade dos órganos puramente políticos non só para tomar decisións senón para identificar opcións.

Esta función realízana de feito técnicos da Administración e a función dos políticos é a de elixir entre as alternativas posibles e, de se-lo caso, combinar algunha delas.

En todo caso, unha organización que absorbe á volta do 50% do PIB e que non ten sistemas efectivos de control e de eficacia, debe establecer, cando menos, un forte e rigoroso sistema de formación que asegure non só a idoneidade técnica do persoal, senón tamén que asuma o papel singular que o funcionario presta na sociedade.

1.5.1 O “estilo” da Administración.

Entendemos por “estilo” a sensibilidade social que debe te-lo funcionario en relación co cidadán. Unha imaxe auténtica de servizo público.

Isto esixe imbuí-lo funcionario dunha ética pública especialmente rigorosa que teña en conta non só a obxectividade, senón tamén a esixencia dunha preocupación persoal polo cidadán.

A introducción da socioloxía como disciplina obrigatoria e as reunións de grupo constitúen outras tantas técnicas dirixidas a que o funcionario sexa especialmente sensible da imaxe que lle transmite ó cidadán e da percepción que este ten da actuación do funcionario.

1.5.2 Formación xenérica.

As técnicas de base de calquera organización, os coñecementos xeneralizados de informática, as técnicas especiais da Administración pública e o porqué da súa singularidade son outros tantos aspectos desta formación

xenérica que debe habilitar ó funcionario para desempeñar postos non singularizados da Administración.

Mención especial esixe o diploma de directivo, entendido como cualificación xenérica para desempeñar postos de libre designación na Administración.

Isto permite moderar-la discrecionalidade na elección do funcionario para un posto desta natureza, coa previa constatación da súa idoneidade técnica.

O diploma ten así unha dobre función: detectar aqueles que poden desempeñar postos directivos na organización e darlles, ó mesmo tempo, aquela formación adicional que é precisa para desempeñar unha función desta natureza.

1.5.3 A especialización.

Referímonos á formación específica que se lle debe proporcionar a aqueles que ocupen postos singularizados.

Esta formación é precisa tanto para postos de *Staff* nos que normalmente se concreta a proposta de “políticas públicas”, coma para postos en áreas concretas de xestión que requiren o dominio de técnicas especializadas.

A conxugación dos tres niveis de formación permite falar dunha política integral que realmente poida conseguir un cambio cualitativo na organización.

1.6 O axuste da organización ós principios de eficacia e eficiencia.

Ó non existilo mercado como elemento corrector da falta de eficiencia, as administracións públicas deben acudir a outros mecanismos que aseguren a súa adecuación á satisfacción das necesidades públicas.

Se algo caracterizou as organizacións públicas foi a súa incapacidade de autoanálise e o seu descoñecemento da situación real.

Inadecuación das estruturas á carga de traballo real, falta de resposta ó cidadán, custos excesivos, etc., etc., caracterizan o funcionamento das administracións públicas e, o que é máis grave, descoñecemento do propio concepto de custo.

Calquera empresa privada que funcionase como o fai

a maioría das administracións públicas desaparecería en pouco tempo do mercado.

A satisfacción do interese xeral e a posición de predominio que teñen as administracións públicas produciron un fenómeno xeneralizado. Encubri-la falta de eficiencia baixo a capa do interese xeral.

É indispensable así a existencia dun órgano interno que, coa autoridade suficiente, analice o funcionamento real da Administración actuando como órgano de control, proposta e estímulo para mellorar este funcionamento e, a través dun proceso continuado, ir eliminando progresivamente os aspectos negativos e asegurando non só unha adecuación das estruturas ás necesidades reais, senón tamén a resposta eficaz da Administración ás demandas dos cidadáns.

A Inspección de Servicios con competencia xeral en cada Administración pública configúrase así como un órgano clave e instrumento estratéxico para logra-la adecuación da Administración real a parámetros obxectivos de eficacia e eficiencia.

O seu ámbito de competencias débese estender ós seguintes aspectos:

1) Debe ser un órgano con competencia sobre toda a Administración pública, xa que só así podería facer análises comparativas entre as distintas áreas da Administración.

2) Debe avaliar anualmente o rendemento de todas as unidades administrativas.

3) Debe ter coñecemento directo de tódolos fluxos da Administración e, singularmente, de tódolos procedementos que inicia un interesado, actuando directamente sobre as unidades administrativas responsables do atraso na tramitación.

4) Para o cidadán, a Inspección de Servicios debe ser un órgano similar ó Valedor do Pobo, asumindo internamente esta función de defensa do cidadán.

5) Debe asumi-la coordinación xeral dos sistemas de información ó cidadán e, así mesmo, debe levar directamente a xestión dos servicios de información telefónica e de xanela única.

6) A Inspección de Servicios debe promove-la mello-

ra continua dos procedementos administrativos, propondo redución de trámites, simplificación de actuacións, etc.

7) Así mesmo, a Inspección debe se-lo órgano técnico de proposta e axuste dos cadros de persoal de funcionarios ás necesidades reais da organización.

2. A imaxe da Administración

Se ninguén dubida nun estado democrático de que a Administración serve ó interese xeral, ninguén dubida tampouco de que este interese xeral non se pode desvincular do interese dos cidadáns.

Existe certamente unha potestade administrativa, un imperio da Administración. Precisamente para garanti-lo cumprimento desta finalidade, o dereito administrativo dotou á Administración dun conxunto de facultades que a colocan nun plano de superioridade en relación co cidadán. A capacidade de execución e executoria dos actos administrativos, as demais potestades da Administración, etc., etc., son elos dunha cadea que ten como fin asegura-la preeminencia do interese xeral sobre o interese particular.

Esta posición de superioridade é asumida polo funcionario, como titular do órgano administrativo, e isto dá lugar a que asuma *persoalmente* esta posición.

É obvio que esta posición de superioridade só se pode predicar do fin perseguido pola Administración e nunca da actuación da Administración nas súas relacións cos cidadáns.

A prepotencia e o abuso de autoridade son pragas crecentes nas administracións públicas e caracterizan a súa actuación á vista dos cidadáns.

A Administración nunca se preocupou realmente de mellora-la súa imaxe e isto porque non é quen de entender que, en definitiva, a satisfacción das necesidades colectivas non é senón a suma das necesidades individuais.

A mellora da imaxe da Administración require unha dobre acción: a mellora da súa eficacia e eficiencia real,

en primeiro termo, e a preocupación polos dereitos do cidadán conexas coa relación principal que manteñen coa Administración.

2.1 Os dereitos do cidadán.

Débense definir claramente cales son os dereitos cunha garantía que se debe conseguir de xeito efectivo e real. Non se trata dunha enumeración teórica de principios, senón da consecución real de obxectivos concretos. Á súa vez, a organización técnica da Administración ten que prever a existencia destes obxectivos e garantir a súa realización.

2.1.1 Dereito de información.

1) Información sobre expedientes concretos. Este dereito recoñecido na nova Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común, no seu artigo 35, na práctica non se pode facer efectivo se non existe un sistema informático que conteña na súa base de datos a situación de calquera expediente administrativo e permita a súa identificación instantánea.

2) Información xeral. É dicir, sobre procedementos existentes, sobre como tramitar unha solicitude e, en xeral, sobre o funcionamento da Administración.

Ámbolos tipos de información foron frecuentemente obxecto máis de demagogia e propaganda que de tratamento serio.

Sen embargo, constitúen un dos elementos básicos que configuran a imaxe da Administración fronte ó cidadán.

2.1.2 Dereito de resposta.

A institución do silencio administrativo serviu na práctica máis que como garantía do cidadán ante a Administración, como garantía de que a falta de resposta por parte da Administración non lle ía traer ningunha consecuencia.

Pódese entender que a nova regulación do silencio administrativo na lei mencionada anteriormente mellora

as garantías do cidadán, mais non modifica os comportamentos da Administración.

Cómpre unha acción máis vigorosa que esixa que o funcionario dicte resolución expresa.

Isto só se pode lograr a través dun sistema informático que detecte os expedientes sen resolver, unha vez que pasase o tempo que se estime necesario, e de que un órgano de control lle esixa a este funcionario a resolución expresa, de se-lo caso apoiándoo coa subministración de novos medios que lle sexan precisos, cando a falta de resposta veña dada pola imposibilidade material de resolver, no caso de falta dos medios persoais ou materiais imprescindibles.

Este órgano ten que ser, necesariamente, a Inspección de Servicios, que debe ter acceso ó estado da tramitación de tódolos expedientes administrativos e debe poder obter, de xeito automatizado, os datos relativos ós expedientes que incorran no atraso que se fixe.

Ademais destes dereitos básicos hai que considera-lo que poderíamos denominar “facilidades á xestión ou axudas á xestión”, como expresión da vontade da Administración de facilitarlle ó cidadán os trámites e xestións que teña que realizar ante a Administración.

Cómpre ter en conta que a Administración non está lexitimada para ocasionarlles molestias innecesarias ós cidadáns e que a súa obriga é compara-los custos sociais que se deriven de desprazamentos innecesarios dos cidadáns cos custos directos que se deriven dun novo modelo de funcionamento que minimize estes custos sociais.

Os servicios de información telefónica, o envío ó domicilio do interesado de impresos e formularios, a posibilidade de enviar escritos e solicitudes por telefax ou por medios informáticas, a distribución polo territorio de oficinas de recepción de documentación, son outros tantos exemplos que facilitan as relacións entre a Administración e o cidadán, evitan molestias inútiles e melloran cualitativamente as súas relacións.

A isto hai que engadirlle a posibilidade de consultar telefonicamente a situación de calquera expediente concreto e a posta en funcionamento de terminais informáticos de acceso ó público que permitan a consulta permanente destes expedientes.

3. Os medios instrumentais e a súa relación cos obxectivos da organización

Se se pretende a adaptación da Administración pública ás necesidades da sociedade actual, hai que ter en conta que determinados obxectivos só se poderán conseguir se se empregan determinados medios.

É inútil considerar seriamente un dereito efectivo á información, de non existir un sistema informático, por exemplo.

En definitiva, a utilización duns e doutros medios condicionará os resultados que se obteñan e *cosificará* un determinado modelo organizativo, impondo as súas propias leis técnicas.

Como sinalamos anteriormente, é inútil que unha Administración non informatizada pretenda darlle unha información precisa ó cidadán sobre un expediente que o afecte.

Por iso a utilización duns ou doutros medios instrumentais vai condicionar, de xeito efectivo, a capacidade de resposta da Administración e a súa aptitude para o cumprimento dos seus obxectivos.

3.1 A informatización.

A recepción desta técnica de xestión pola Administración é a expresión dun fracaso case xeneralizado.

Implantación fragmentaria, non integración de aplicacións e falta dunha concepción global son os principais vicios e carencias que se repetiron en case tódalas organizacións administrativas.

Hoxe ninguén dubida de que unha Administración moderna ten que empregar masivamente os medios informáticos.

Sen embargo, existen poucos exemplos de concepcións globais que abrangan integramente grandes bloques de servicios públicos, é dicir, a *"informatización integral de grandes áreas de xestión"*.

Só unha informatización integral permitirá explotalas vantaxes que representa a utilización destes medios técnicos e isto porque só así se conseguirá:

- Dispor de grandes bases de datos.
- Utilizar estas bases como soporte ou axuda en relación cun expediente concreto.
- Dispor dun coñecemento real de tódolos fluxos.
- Coñece-la carga de traballo de cada unidade.
- Posibilidade de darlle ó cidadán información precisa e concreta.
- Coñece-la eficacia real da organización.
- Dispor dunha base de datos certa para mellora-la eficiencia da Administración.

3.2 Os medios de comunicación.

A opción informática leva consigo a necesidade de dispor dunha rede de comunicación propia.

Só cunha rede de “disposición exclusiva”, independentemente da súa titularidade física ou xurídica, se poderá garanti-lo soporte necesario para a rede informática.

A medida que se avanza na utilización de medios técnicos adquirense tamén novas servidumes e limitacións.

A “caída” dun sistema informático que teña o carácter dun soporte xeral da xestión, deixa inerte á Administración.

Só se pode responder debilmente ante situacións de emerxencia, mais o funcionamento ordinario queda paralizado.

Por iso é indispensable establecer mecanismos técnicos de seguridade que permitan reaccionar ante un posible fallo do sistema e eviten unha parálise efectiva.

Noutro sentido é preciso darlle entrada xurídica na Administración á utilización de medios técnicos que poidan axilizar en boa medida as relacións entre a Administración e o cidadán.

En concreto, a regulación xurídica de utilización do telefax para a presentación de escritos, ou da comunicación vía ordenador, é especialmente urxente.

3.3 A transmisión física de expedientes.

O principio de responsabilidade administrativa e o control xurisdiccional-contable dos tribunais de contas

sobre a actuación da Administración, esixe que tódalas actuacións administrativas teñan un soporte documental.

Por iso é de especial importancia asegurar que a circulación de documentos, cando interveñen distintas unidades administrativas, se realice con rapidez.

De se analizaren os tempos que se tarda na resolución dun expediente administrativo, observarase que unha grande parte se emprega na circulación física dos expedientes dunha unidade administrativa a outra.

A crise de eficacia do servizo de Correos veu agravar este problema.

Por isto é indispensable, cando o tamaño da organización o posibilite, dispor dun sistema propio de correo que garanta a rapidez e a seguridade na transmisión física de documentos entre as distintas unidades administrativas.

4. A Administración pública como organización xurídica

O artigo 103 da Constitución consagra o principio de legalidade non só no que se refire á actuación da Administración, senón tamén no que respecta á súa propia organización.

Así mesmo, a Constitución sanciona no seu título VIII o estado das autonomías. Isto deu lugar ó nacemento dunha nova Administración que recibiu unha parte substancial das competencias que tiña a Administración estatal e que foi desenvolvendo paulatinamente un ámbito de competencias propio.

A produción legislativa foise incrementando considerablemente e, paralelamente, fóronse incrementando as dificultades para identifica-la lexislación aplicable e para unha integración lóxica e sistemática das disposicións administrativas, pola existencia dunha lexislación básica do Estado e polo carácter subsidiario da lexislación do Estado con respecto á lexislación autonómica, por non existir unha norma específica desta natureza.

4.1 A refundición normativa.

É así fundamental, no ámbito das comunidades autónomas, a refundición da súa propia normativa.

Esta refundición débese facer de xeito sistemático, abrangendo por separado o conxunto de áreas de competencias identificadas pola súa adscrición a un grande órgano administrativo (unha consellería) e cun tratamento técnico que presente de xeito racional as distintas áreas de competencias.

A refundición implica a integración nun texto único das disposicións vixentes que regulen a un nivel xerárquico determinado unha área de competencias concreta, actualizando, articulando e harmonizando os correspondentes textos, con derogación expresa das disposicións anteriores vixentes.

A refundición hai que facela, obviamente, ós niveis xerárquicos correspondentes (decretos e ordes) e precisa normalmente dun desenvolvemento a través de instrucións xerais, que deben ser igualmente obxecto de publicación.

O proceso hai que completalo coa refundición das normas de máximo nivel, cando existan varias leis que regulen un determinado ámbito de competencias.

As vantaxes desta refundición son evidentes, non só polo que significa a actualización, nun momento determinado, do dereito vixente, senón tamén porque esta refundición leva consigo unha mellora técnica nas normas e unha apreensión global do dereito, o que facilita a súa integración e elimina as discordancias.

É obvio que esta actualización, que se realiza nun momento histórico determinado, só será eficaz se se reitera no tempo.

Así pois, é indispensable, unha vez que se aprobou a refundición administrativa, a súa actualización para manter harmónico o conxunto.

Esta actualización débese realizar anualmente, co que se conseguiría manter e incrementa-las vantaxes iniciais, polos perfeccionamentos técnicos que se derivarían da propia dinámica do proceso de revisión.

B) A reforma e modernización da Administración pública galega

Nesta segunda parte da miña intervención, voume referir á aplicación a un caso concreto dos principios que intentei explicar a nivel conceptual.

A primeira característica que quixera salientar é que na Administración pública de Galicia comprometémonos cun proxecto global concibido, nas súas liñas xerais, con anterioridade á nosa etapa de Goberno e concretado nun dos quince tomos dos libros brancos nos que se sintetizou o noso programa electoral.

As ideas básicas contidas no Libro Branco da Reforma Administrativa son as que desenvolvín na primeira parte da miña intervención, matizadas co peso da experiencia de máis de tres anos de Goberno nos que intentamos converter en realidade o noso proxecto.

A segunda reflexión que quixera introducir é o difícil e complexo que resulta converter en realidade un proxecto, aínda no suposto, como acontece neste caso, de que a realidade, e o contorno constituído polas demais organizacións administrativas, nos están transmitindo mensaxes claras e nítidas de que estamos no camiño correcto.

A carencia fundamental que explica o ritmo relativamente lento de conversión en realidade dun proxecto desta natureza é a insuficiencia e, máis aínda, a inexistencia de cadros técnicos especializados dentro da propia Administración.

A materialización do proxecto tivo que recaer necesariamente en empresas consultoras e, malia a súa eficiencia e o seu interese no éxito do proxecto, introducen necesariamente un proceso de distorsión xa que non están integradas na organización e moitas veces prodúcense baleiros e dificultades, precisamente por esta falta de integración.

Por outra parte, o custo elevado destas asistenciais externas impide contar co número de persoas necesarias para desenvolver con rapidez o proxecto, polo que é preciso un ritmo de desenvolvemento máis lento do que tecnicamente se podería acadar.

Como terceira reflexión, a falta dunha cultura organizativa nas administracións públicas que, na súa grande maioría, viven ás costas destes aspectos técnicos.

Como característica singular da Administración autonómica de Galicia, o caos organizativo existente en materia de persoal.

Nunca se efectuara un concurso xeral de traslados e máis de 2.000 persoas, na súa maior parte en servicios centrais, non tiñan status estable e tiñan o carácter de persoal temporal.

A última reflexión de carácter xeral sería a de que a amplitude do proxecto emprendido e a súa globalidade, que constitúe o seu principal mérito, é tamén a súa principal debilidade.

Galicia pódese presentar hoxe coma o “coello de indias” no que se experimenta un proxecto de reforma integral. Os nosos acertos e os nosos erros, as nosas vincas de botella e as nosas dificultades pódennlle servir a outros para evitar-los nosos fallos e asimila-los nosos acertos.

Nós non tivemos a quen mirar, non existía no noso contorno, nin coñecemos en Europa, ningún proxecto similar e por iso vímonos obrigados a avanzar paso a paso, retrocedendo moitas veces, resolvendo problemas novos, cun esforzo esgotador, mais tamén coa convicción de que, aínda con lentitude, pouco a pouco seguimos avanzando.

Imos examinar a continuación as grandes fases de conversión en realidade do proxecto de **reforma e modernización da Administración pública de Galicia**.

A regularización da Función Pública

Este proceso era tecnicamente o máis perigoso e cheo de dificultades e, sen embargo, foi o que se desenvolveu con máis normalidade, aínda que con bastante lentitude.

O primeiro problema que atopamos foi que a Lei da Función Pública aprobada polo Parlamento de Galicia en 1988 non era un instrumento válido para a regularización da función pública, e iso porque prevía un concurso xeral previo ás oposicións no que podían participar

funcionarios da Administración autonómica, local e do Estado, ademais doutras disfuncións e da súa inadaptación á sentenza do Tribunal Constitucional que declarara inconstitucionais determinados preceptos da lei básica estatal de 1984.

A situación do persoal era absolutamente caótica. Máis de 1700 interinos e contratados administrativos en servizos centrais co paradoxo de que moitos deles ocupaban postos de subdirector de xefes de servizo, sempre con carácter provisional.

Despois dun excesivamente longo proceso lexislativo que foi consecuencia da nosa pouca pericia inicial para conectar coas comisións parlamentarias e dinamizar os procesos de ponencia e comisión, aprobouse a Lei 4/91 que nos permitiu convocar as primeiras oposicións a tódolos corpos xerais e previamente o primeiro concurso xeral.

No concurso ofertáronse, só ós funcionarios ó servizo da Administración autonómica, máis de 5.000 prazas.

Cambiaron de destino máis de 1.400 funcionarios e nas oposicións nas que participaron máis de 47.000 persoas cubríronse 3.084 prazas.

Nestes días estase pechando o proceso no relativo a corpos xerais coa celebración dun novo concurso que permitirá dar destino definitivo a tódolos opositores e ós contados funcionarios de carreira que non obtiveron praza no primeiro concurso xeral.

Antes do peche desta lexislatura, previsto para outubro deste ano, rematarán as oposicións a corpos especiais e estarase ultimando o proceso de regularización do persoal laboral que se atopaba na mesma situación.

Este proceso só tivo dificultades sindicais e unicamente por parte de un sindicato concreto, nos últimos meses.

As oposicións foron exemplares, sen ningún incidente, con participación activa dos sindicatos nos tribunais de oposición e absolutamente limpas e transparentes.

Do mesmo xeito, o concurso xeral no que os funcionarios pediron máis de 100.000 prazas (polo xogo das distintas posibilidades de destino) foi resolvido sen ningún incidente.

Na próxima lexislatura o responsable da función pú-

blica atopará unha Administración con máis de 7.000 funcionarios de carreira, todos eles con destino definitivo, cunhas relacións de postos de traballo actualizadas e axustadas inicialmente ás necesidades teóricas da Administración e só con dúas tarefas pendentes: á volta de 380 interinos que non aprobaron as primeiras oposicións e que teñen dereito á estabilidade e a tarefa de rematalo proceso selectivo para o persoal laboral.

Así mesmo, deberanse convocar oposicións para os postos de traballo especializados que se definiron nas novas relacións de traballo: inspectores de finanzas, informáticos e escalas técnicas de pesca, como exemplos máis significativos.

A formación do persoal

En 1990, tres meses despois do inicio da lexislatura, comezou a funcionar a Escola Galega de Administración Pública.

Coido que ningún centro de formación de funcionarios fixo tanto en tan pouco tempo.

En 1990 participaron 7.392 persoas nas actividades organizadas pola Escola, con 212 profesores e 5.114 horas lectivas. O esforzo centrouse neste primeiro ano en apoiar o persoal interino dándolle clases para facilitarlle o paso do proceso selectivo.

En 1991, ano case normal, participaron 4.031 persoas cun total de 534 profesores e 3.717 horas lectivas, e, en 1992, a participación foi de 2.806 persoas, con 160 profesores e 3.061 horas lectivas. Este último ano é xa un exercicio normal e expresa o funcionamento ordinario do centro.

A conexión con outros centros de formación é especialmente importante, singularmente coa ENA francesa, co RIPA inglés, coa *Escola Superiore della Pubblica Amministrazione* de Roma e coa *Fachhischule für öffentliche Verwaltung* (de Ludwigsburg), así como coas escolas homólogas de Canarias, Cataluña, Portugal ou co Instituto Español de Administración Pública, así como con Maástricht e co Consello de Europa, este último en canto a centros de formación de persoal do persoal da Administración local.

¿Cal é o obxecto da actividade? Nunha fase inicial que estimamos no primeiro quinquenio, darlles formación básica e especializada ós distintos colectivos da Administración, facendo recae-la atención en formar para áreas concretas de xestión para o persoal de corpos básicos e intermedios e na asimilación das técnicas máis modernas de xestión o persoal directivo.

Nunha segunda fase, a Escola debe asumir-la totalidade do proceso selectivo para o ingreso nos distintos corpos e especializarse naquelas técnicas de xestión que sexan necesarias, en función da actividade concreta que desenvolva cada área da Administración.

Preocupación especial foi a de comezar cursos de políticas públicas xa que a racionalización das accións posibles como paso previo á decisión política constitúe a clave que garante unha asignación racional dos recursos.

Estamos aínda comezando no que se refire ás áreas de maior complexidade, mais sabemos onde ir e como conseguilo.

O final do proceso, a meta a onde queremos chegar, está fixada: unha Administración pública, altamente técnica cunha conciencia social clara da súa función na sociedade, sensible ás necesidades do cidadán, motivada, razoablemente remunerada e o máis reducida posible.

A racionalización técnica

Un mes despois de se constituí-lo novo Goberno, publicáronse en marzo de 1990 os decretos polos que se constituían a Comisión Central de Racionalización Administrativa, as comisións de Consellería e pola que se creaba a Inspección de Servicios.

Con isto comezaba unha racionalización da xestión, acoutando para iso unha área singular da actuación administrativa: dos procedementos que comeza un cidadán e que se refiren á prestación dun servicio público singular, ó outorgamento dunha concesión, licencia ou permiso ou unha acción de fomento.

A isto seguiulle un conxunto de fases relativas á identificación dos procedementos, á súa análise funcional, á

súa depuración, á normalización de documentos e á informatización integral de tódolos procedementos.

Identificáronse 780 procedementos e hoxe estamos na fase de implantación informática de todos eles.

Foron adquiridos un ordenador central, 47 servidores para as consellerías e delegacións provinciais, máis de 800 PC e articulouse unha rede propia de comunicacións.

O proceso desenvolveuse con grandes dificultades, con esforzo e tesón constante, e hoxe en día loitamos metro a metro para implantar todo o sistema.

As dificultades máis importantes foron as relativas á inexistencia de organización informática, resolta con asistencias externas, a necesidade de dar formación básica a máis de 1.000 funcionarios como usuarios da rede, e, sobre todo, a lentitude non prevista dos tempos de resposta e a inestabilidade inicial da plataforma.

Hoxe en día están resoltos tecnicamente os problemas básicos e esperamos culmina-lo proceso de implantación xeral o 30 de xullo deste ano.

Quixera mencionar especialmente o que constitúe o núcleo substancial do proceso que seguimos: o carácter absolutamente global do proxecto e a súa extensión a toda a Administración pública.

Están integradas tódalas consellerías e da Comisión Central de Racionalización forman parte tódolos secretarios xerais técnicos e postos clave da Administración: director xeral de presupostos, interventor xeral da Comunidade Autónoma, director xeral da Asesoría Xurídica Xeral, director da Escola de Funcionarios e os directores xerais de organización informática e da Inspección de Servicios.

Nos últimos dous meses a comisión réunese tódalas semanas e fai un seguimento exhaustivo do proxecto.

Esta comisión é expresión dunha decisión política: a unidade da Administración e a eliminación das consellerías como compartimentos estancos.

Non se trata de que un grupo de amigos que asume o poder político e o distribúe entre eles, senón dunha organización absolutamente integrada e cunha, diríamos, "férrea coordinación".

A atención ó cidadán

É un elemento clave do proceso. Dotamos de oficinas de información tódalas consellerías e tódalas delegacións provinciais e estamos pondo en marcha un servizo de información telefónica, editando guías para o cidadán expresivas dos 780 procedementos e, sobre todo, gracias ó sistema informático, poremos en marcha antes do 30 de xullo un servizo de información particularizado sobre a situación de cada expediente administrativo que poida ser empregado tanto directamente polo interesado en calquera oficina de información, como a través de terminais informáticas de información ó cidadán que se situarán nas sete cidades máis importantes de Galicia.

Con isto comezaremos a facer, de xeito efectivo, unha batalla absolutamente cruenta para rompe-lo muro real de indiferencia da Administración fronte ó cidadán e colocalo na posición de *cliente*. É obvio que non o conseguiremos á primeira e que tardaremos dous ou tres anos en lograr pór en pé uns servizos de información eficientes, mais logramos comezar a andar, aínda que sexa de forma vacilante e con "andadeiras".

A refundición normativa

Esperamos igualmente nos próximos dous meses publicar no Diario Oficial de Galicia o texto refundido das disposicións vixentes da Consellería de Pesca.

Será a primeira experiencia, á que lle seguirá a relativa ás consellerías de Traballo, Industria e Educación e, posteriormente, o resto.

Temos unha grande fe na utilidade deste proxecto, sobre o que traballamos durante máis de un ano, ensaiando varias metodoloxías e formando equipos técnicos que puidesen acometer un proxecto tan complexo coma este.

Reflexión final


Coa finalidade de non abusar demasiado da súa paciencia sintetizámo-los aspectos prácticos da implantación na Administración pública de Galicia dun proxecto

de reforma e modernización que converta en realidade os postulados que enumeramos na primeira parte da miña intervención.

O balance global é asemade esperanzador e de desilusión.

Esperanzador porque temos cada vez máis a convicción de que o camiño emprendido é o correcto e de que constitúe unha vía posible para transformar unha Administración pública anquilosada, ineficiente e divorciada do cidadán, nunha organización razoablemente estruturada, cun nivel de eficiencia relativa aceptable e cun mínimo de sensibilidade social e do papel que lle corresponde desempeñar.

De desilusión pola lentitude do proceso, porque cada pequeno paso custa un esforzo sobrehumano, pola sensación de baleiro que se experimenta cando algunha peza non encaixa adecuadamente e, en definitiva, por depender absolutamente do clima social da propia organización, xa que un rexeitamento xeneralizado daría ó traste con todo o proxecto.

Malia todo somos optimistas, eu diría que incorrixis e cremos que con tesón poderíamos conseguir “*aggiornar*” unha máquina tan pesada, lenta e desaxustada como é a Administración pública. 

Vicente
Gimeno
Sendra

Magistrado del T.C.
Catedrático de Derecho
Procesal de la Universidad
Autónoma de Madrid.

El derecho a un proceso “administrativo” con todas las garantías

1. Diferencias con el derecho a la tutela

Después de enunciar los derechos a la tutela, de defensa y demás derechos fundamentales de incidencia procesal, el párrafo segundo del art. 24 C.E. consagra, como es sabido, el derecho que a toda persona asiste “a un proceso con todas las garantías”.

Por dicho derecho fundamental no cabe entender cosa distinta a derecho a un proceso “debido” o “justo” (el derecho a un proceso “équitable”, al que se refiere el art. 6.1º del C.E.D.H.), de manera que este estándar jurídico viene a erigirse en compilador de todos los derechos y garantías procesales previstos en la Constitución (derechos de acción y de defensa, al juez legal, a la prueba y presunción de inocencia), a los que viene implícitamente a subsumir. Parece como si el legislador constituyente hubiera tenido una obsesión en que nuestros

Tribunales sean escrupulosos con el cumplimiento de todas las garantías procesales, enunciando expresamente la práctica totalidad de las mismas, pero permitiendo al propio tiempo también que, si alguna de ella no estuviera expresamente establecida en el catálogo de derechos del art.24, pueda invocarse su aplicación al amparo de esta formulación genérica.

No ha sido ésta, sin embargo, la subsunción, que de dicho derecho fundamental ha realizado el Tribunal Constitucional, para quien esa función de “cajón de sastre” de las garantías de incidencia procesal se la ha atribuido al derecho “a la tutela” del art. 24.1º y así, ha podido declarar que este último derecho fundamental comprende, no sólo el derecho de acceso ante los Tribunales, sino también, el derecho a la prueba, a la obtención de una sentencia motivada y congruente, a los recursos y a la ejecución de las sentencias.

Pero, si tenemos en cuenta que lo que el art. 24.1º ha sancionado es el *derecho de acción*, entendido en su sentido concreto (la *Rechtsschutzanspruch* de Wach) –aun cuando la doctrina del T.C., con acierto, se haya inclinado por su carácter abstracto–, por derecho a la tutela tan solo debiera entenderse “el derecho de acceso a los Tribunales para la obtención de una resolución motivada y, a ser posible, de fondo, que con todos los efectos de la cosa juzgada ponga fin al conflicto o litigio”, debiendo trasladarse la protección de los demás derechos fundamentales de incidencia procesal al ámbito del derecho a “un proceso con todas las garantías”.

2. Concepto y notas esenciales

Entrando ya en la exégesis de la norma constitucional, cabe distinguir la exigibilidad en la concurrencia de los elementos subjetivos, de la de los objetivos.

A) Elementos subjetivos:

Los elementos subjetivos del derecho que nos ocupa son dos: de un lado, la persona titular de dicho derecho fundamental y, de otro, el órgano del Poder Judicial causante de su lesión y frente al cual puede erigirse la pretensión de amparo.

Los titulares del derecho a un proceso con todas las garantías han de ser necesariamente las partes “formales” o personadas en el proceso y ello, porque, aunque para el ejercicio del recurso de amparo nuestra Constitución legitime a toda persona con “interés legítimo” (art. 162. 1º.b) -por lo que podrían gozar de legitimación determinadas partes materiales (vgr.: los litisconsortes) aun cuando no hubieran comparecido en el proceso-, lo cierto es que la necesidad de cumplir con determinados presupuestos del amparo, como lo son la invocación del derecho vulnerado y la necesidad de agotar los recursos ante los Tribunales ordinarios (art. 44.1. L.O.T.C.), obliga a convenir en que tan solo las partes formales gozan de capacidad y de legitimación activa para solicitar el restablecimiento de este derecho fundamental. La legitimación aquí no viene determinada, pues, por una relación jurídico material, sino procesal, siendo indiferente el “rol” que ocupe la parte en el proceso: también las partes secundarias, como es el caso del “coadyuvante”, gozan de plena legitimación activa.

Así mismo, es indiferente la naturaleza jurídica, pública o privada, de la persona a quien se le ocasiona la lesión. Como es sabido, la Administración Pública no ostenta capacidad para ejercitar el amparo, pues éste recurso constitucional ha sido arbitrado para defender a los ciudadanos frente a los actos lesivos cometidos por los poderes públicos. Pero esta regla general goza de la relevante excepción de que sea la propia Administración, parte en el proceso, a quien se le haya vulnerado alguna de las garantías constitucionales de incidencia procesal; en tal caso excepcional, en el que la Administración actúa desprovista de prerrogativas y sometida al principio de igualdad procesal, esto es, como una parte más, la Abogacía del Estado podría asumir el papel de demandante en el proceso de amparo (PABON, GARCIA TORRES).

B) Elementos objetivos:

Los elementos objetivos de este derecho fundamental vienen determinados por las garantías constitucionales de incidencia procesal.

Ahora bien, a los efectos del recurso de amparo, se hace obligado señalar que no toda garantía procesal se ha-

ce acreedora de protección constitucional, sino tan sólo aquellas que hayan sido expresamente declaradas, en un orden jurisdiccional determinado, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o del Europeo de Derechos Humanos (cfr. art. 10.2º C.E.).

a) Su relatividad

Tal y como se ha avanzado, el derecho fundamental, que nos ocupa, viene integrado por un estándar jurídico, que, en cuanto tal, no goza de un carácter cerrado o absoluto, sino, antes al contrario, precisa ser integrado por la jurisprudencia de los Tribunales.

Pues bien, si se tiene en cuenta, de un lado, que, en la Constitución, quizá con sólo la excepción del derecho a la vida, no existen derechos absolutos o ilimitados (pues, todo derecho fundamental tiene como límite el libre ejercicio de los demás) y, de otro, que las exigencias de la sociedad sobre las garantías procesales no han sido siempre las mismas (y, así, la concepción "supergarantista" del "solemnis ordo iudicarium" medieval fue ya restringida por el modelo de la justicia civil liberal y lo ha sido todavía más en la actualidad, ante la aparición de nuevos criterios, tales como los de rapidez y eficacia procesal, predominantes en el actual modelo de la justicia civil "social"), forzoso es convenir en la relatividad, y no sólo histórica, del expresado derecho fundamental.

Y es que el derecho a un proceso con todas las garantías también ha de ser cohonestado con el no menor derecho fundamental a un proceso "sin dilaciones indebidas" y con la exigencia constitucional de que la tutela judicial sea "efectiva", de tal suerte que la vigencia de aquel derecho fundamental no puede estar reñida con una política legislativa de "aceleración" de la todavía excesivamente lenta justicia administrativa, ni con el establecimiento de un eficaz sistema de medidas cautelares tendente a asegurar el efectivo cumplimiento ulterior de la sentencia.

b) Su aplicación en el procedimiento administrativo previo:

Asimismo, la entidad e intensidad de las garantías procesales ha de encontrarse en relación directa con la na-

turalidad del bien o interés protegido dentro del proceso. Esta es la razón, por la cual –y debido a la circunstancia de que la “libertad” es un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1º C.E.)– las garantías procesales han de ser más intensas en el ámbito procesal penal, hasta el punto de que algunas de ellas, como es el caso de la doctrina del juez legal “imparcial” o la del principio acusatorio, tan sólo han de ser reclamables en esta manifestación de la jurisdicción.

La anterior afirmación adquiere también singular relevancia incluso en la esfera del denominado “procedimiento administrativo sancionador”, en el que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente (STC 77/1983, 18/1987, 42/1987, 3/1988, 219/1988) que las principales garantías del proceso penal le han de ser de entera aplicación.

Dicha doctrina expansiva del art. 24.2º, sin embargo, está siendo objeto de revisión por el propio Tribunal Constitucional y así, en la STC 22/1990, de 15 de Febrero ha tenido ocasión de declarar que determinadas garantías procesales penales, como es el caso del derecho al “juez legal-imparcial” no son de aplicación en dicho procedimiento administrativo previo sancionador.

Personalmente, esta última corriente jurisprudencial restrictiva me parece acertada. No todas las garantías del art. 24 deben necesariamente aplicarse en el procedimiento administrativo por la sencilla razón de que tales actuaciones no constituyen proceso alguno (o, dicho en otras palabras, no conforman una suerte de primera instancia jurisdiccional, de la que el “recurso” contencioso-administrativo vendría a erigirse en su segunda), sino, antes bien, el acto administrativo del que emana, encierra una solución autocompositiva de la Administración y, en cuanto tal, es revisable a través del proceso administrativo, en el que, aquí sí, han de operar con toda su amplitud las garantías procesales.

A la anterior consideración se une otra de carácter práctico: tal y como ha puesto de relieve en la R.F.A., el Profesor BULLINGER, en la sociedad postindustrial se requiere, para la buena marcha del sistema socioeconómico, la máxima rapidez en la toma de decisiones administrativas, de tal manera que determinados trámites típicos

del procedimiento administrativo, tales como los de “informes” podrían ser obviados o incluso emitidos por entidades privadas. Sin duda, esta nueva concepción de las actuaciones administrativas ha provocado una crisis del “garantismo” en el procedimiento administrativo.

En mi opinión, también esta corriente “neoliberal” administrativa encuentra cabida en el marco constitucional, porque lo decisivo no es que el derecho fundamental, que nos ocupa, se cumpla plenamente en el procedimiento administrativo previo, sino, sobre todo, en el ulterior, único y auténtico “proceso” administrativo. A diferencia, pues, del modelo de la justicia administrativa liberal, que se manifestaba ampliamente garantista en la fase administrativa previa y parca o escasa en la procesal, la política legislativa actual debiera ser la inversa, de tal suerte que la rapidez y la eficacia debieran primar en aquella fase administrativa y el derecho a un proceso con todas las garantías en las actuaciones estrictamente procesales.

Volviendo al ejemplo del procedimiento administrativo sancionador y examinándolo a la luz de esta nueva concepción, me atrevería a afirmar que las garantías del art. 24 hay que estimarlas cumplidas, siempre y cuando, al menos de un lado, se posibilite el cumplimiento del principio de “audiencia al interesado” con anterioridad a la definitiva adopción de la sanción y, de otro, se ilustre al administrado de su derecho a la interposición del recurso contencioso-administrativo, facilitándole su derecho de acceso a los Tribunales a fin de obtener, a través de un proceso con todas las garantías, la plena revisión jurisdiccional del acto.

c) *Su contenido esencial*

Determinadas las garantías mínimas que ha de cumplir el procedimiento administrativo previo, réstanos ahora dilucidar qué garantías procesales, por imperativo del art. 24.2º C.E., han de estar presentes en el proceso contencioso-administrativo.

De conformidad con la doctrina del T.C., nacida con ocasión de la plicación del art. 24, puede llegarse a la conclusión de que un proceso cumple con las garantías constitucionales previstas en dicho precepto cuando: a) el tercero, llamado a resolver el conflicto, es un “juez ordinario

predeterminado por la Ley”; b) el ordenamiento garantiza a todos los sujetos de derecho el libre acceso al proceso en todas y cada una de sus instancias; c) una vez dentro de él, las partes gozan de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación; d) se les ha de otorgar a las partes plena libertad para alegar y probar lo que a su derecho convenga; e) la sentencia ha de ser congruente con las pretensiones de las partes y contra ella se les ha de autorizar el ejercicio de los medios de impugnación previstos por el ordenamiento.

El derecho a un proceso debido o con todas las garantías hay que estimarlo, pues, cumplido mediante el pleno respeto u observancia de los derechos al “juez legal”, de acción y de defensa, la vigencia de los principios dispositivos, de contradicción e igualdad de armas, el derecho a la prueba y a los recursos.

Veamos a continuación en qué medida cumple el actual proceso administrativo con tales exigencias constitucionales.

3. El derecho a un proceso “administrativo” con todas las garantías

A) El derecho al juez legal

Contrariamente a lo que pudiera pensarse de una lectura precipitada del art. 24.2º C.E., el derecho al juez legal no encierra “derecho de configuración legal” alguno. Si así fuera, sería el legislador dueño absoluto de disponer a su antojo sobre la constitución y funcionamiento de los Tribunales; pero si, tal como dispone la norma fundamental, el juez ordinario ha de estar “predeterminado por la Ley” y se repara en que la Constitución es la primera Ley que ha de ser cumplida por todos los poderes públicos, el juez legal ha de ser también, y ante todo, el previsto por la propia Constitución.

Pues bien, conjugando la totalidad de los requisitos constitucionales que han de informar la planta y actuación de los tribunales, puede entenderse por derecho al juez legal el derecho fundamental que asite a todo ad-

ministrado a reclamar que el tercero encargado de conocer del ejercicio de su derecho de acción sea un órgano jurisdiccional, previsto en la L.O.P.J. y perteneciente al Poder Judicial, respetuoso con los principios de igualdad, independencia y sumisión a la Ley y constituido con arreglo a las normas comunes de competencia preestablecidas.

En la actualidad puede afirmarse que los Tribunales administrativos cumplen con la totalidad de las notas que adornan al juez legal. De este modo, el principio de reserva de Ley orgánica (que infringió, por ej., la Sala de lo Contencioso de la A.N.) aparece plenamente cumplido; otro tanto cabe afirmar con los principios de unidad, independencia y sumisión a la Ley de los Tribunales administrativos, que impiden ser configurados como una "jurisdicción especial": antes al contrario, merecen ser conceptuados como tribunales ordinarios especializados en la aplicación del Derecho Administrativo.

Lo mismo cabe afirmar con respecto a la inminente instauración de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, que previstos en la Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Demarcación de Planta, no sólo cumplen con dichas exigencias constitucionales, sino que también contribuirán a acercar la justicia administrativa al justiciable, desterrando las actuales situaciones de indefensión en la que se encuentran hoy los administrados a la hora de recurrir pequeñas sanciones o reclamaciones tributarias, así como posibilitarán la instauración de una nueva justicia administrativa "oral", pues la experiencia demuestra que, para la aportación del material de hecho al proceso y el cumplimiento de los principios de oralidad, intermediación y rapidez, funciona siempre mejor un órgano unipersonal que los actuales colegiados. No se nos oculta que, por parte de algún sector de la doctrina administrativista, se han formulado determinadas críticas a tales juzgados, tales como la ausencia de jueces especializados en derecho administrativo o el excesivo poder que concentraría un órgano unipersonal frente a actos muy importantes o complejos emanados de las Corporaciones Locales; pero tales críticas son perfectamente superables: la de la falta de especialización, potenciando la labor del Centro de Estudios Judiciales y la segunda eliminando los "prejuicios" de determinados alcaldes e ins-

taurando un recurso de apelación, en doble efecto, ante el Tribunal Superior contra las resoluciones de adopción de medidas cautelares. En síntesis, la valoración que nos merece la creación de tales juzgados es altamente positiva, constituyendo, en mi opinión, uno de los mayores aciertos de la L.O.P.J.

Si los principios de reserva de Ley e independencia aparecen plenamente consagrados en la constitución de todos los órganos judiciales administrativos, no podemos afirmar otro tanto en todo lo referente a la plena vigencia de los principios de exclusividad jurisdiccional y de igualdad en la actuación de los Tribunales administrativos.

Aun cuando se haya avanzado mucho, via jurisprudencial, en la observancia del primero de los enunciados principios en todo lo relativo a la fase declarativa y, así –con la sólo excepción de los escasos actos “políticos” que en una democracia han de estar sometidos a la única fiscalización del Parlamento y, en su caso, del T.C. (STC 196/1990, de 29 de Noviembre)–, ya no existen “materias exentas” del control jurisdiccional administrativo, no sucede lo mismo con la exclusividad jurisdiccional en la ejecución de sentencias, en la que la Administración todavía conserva los privilegios de autoejecución, autosuspensión e incluso “expropiación” del fallo de los Tribunales. Sin lugar a dudas, tales prerrogativas no se compatibilizan con la declaración contenida en el art. 117.3º, conforme a la cual la potestad jurisdiccional estriba, no sólo en juzgar, sino también en “ejecutar lo juzgado”.

A similar conclusión puede llegarse con el criterio de la “jerarquía del acto” en la determinación de la competencia objetiva. Como es sabido, en base a este criterio, propio de sistemas autocráticos, pero al que no le es totalmente ajeno la L.O.P.J. (arts. 58.1º, 66 y 74.1.b) ni el propio Anteproyecto (arts. 9 y 14.1º), determinados actos emanados del vértice de la Administración han de ser revisados por sus equivalentes situados en la cúspide del Poder Judicial (T.S. y A.N.)

La validez de este criterio puede reclamarse con respecto a todos aquellos actos y disposiciones que extiendan sus efectos en todo el territorio nacional, pero tratándose de actos singulares que circunscriban tales efectos a una determinada demarcación judicial, ya no se com-

prende la necesidad de asignar su control judicial a órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional. Antes bien, pudiera entenderse que este privilegio de la Administración, que obliga al administrado a trasladarse de la periferia al centro y dificulta la segunda instancia, no solo puede poner en tela de juicio el principio de igualdad del art. 14 C.E., sino también el espíritu del párrafo 3º del art. 152.1º C.E., conforme al cual “las sucesivas instancias procesales se agotarán, en su caso, ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma” (si bien el T.C. en su STC 56/1990 ha efectuado una interpretación muy laxa del precepto). Por tal razón, parece aconsejable conjugar este criterio formal con otro material que atienda al lugar de la producción de los efectos del acto o al domicilio de su destinatario.

B) Los derechos de acción y de defensa

Escasos son los obstáculos que impiden a las partes el libre acceso al proceso administrativo. Antes al contrario, la necesidad de motivar las resoluciones administrativas limitativas de derechos subjetivos y, sobre todo, la de notificarlas a sus destinatarios con expresión de los recursos, todo ello bajo la sanción de nulidad del acto (arts. 43.1º y 79 LPA y 59.2º LJCA), constituyen la mejor garantía en orden a posibilitar dicho acceso.

Con todo, pueden señalarse determinadas restricciones a los derechos de acción y de defensa que, de ser interpretadas inadecuadamente, pueden conculcar tales derechos fundamentales. Dichas limitaciones vienen determinadas por el cumplimiento de la regla “solve et repete”, el emplazamiento de codemandados y coadyuvantes y, en menor medida, el cumplimiento de los recursos administrativos previos al contencioso-administrativo.

a) Solve et repete

Con respecto a la observancia del presupuesto “solve et repete” (arts. 57.c y 82.f LJCA), ningún reproche de inconstitucionalidad puede efectuarse si se distingue, a los efectos de su cumplimiento, la naturaleza de la deuda que el administrado haya podido contraer con la Adminis-

tración. Tratándose de una obligación vencida, ninguna dificultad debe existir para exigir su puntual cumplimiento con independencia de la interposición del recurso contencioso-administrativo, ya que la solución contraria podría estimular la "morosidad" con respecto a la Administración. Es más, lo deseable sería que, cuando el ciudadano fuere acreedor de la Administración, los Tribunales pudieran también constreñir, a modo del "referé provision" francés, su puntual pago al acreedor. En cualquier caso, dada la naturaleza cautelar de la medida, ningún obstáculo existe en que el Tribunal pueda disponer la suspensión del acto, si observara la insuficiencia de "fumus boni iuris" o la ausencia de interés público en su ejecución administrativa. Pero si el objeto de la cantidad a ingresar correspondiera a una sanción impugnada ante los Tribunales, la vigencia de la "presunción de inocencia" ha de obligar a no exigir el previo pago de la misma como presupuesto a la interposición del recurso, todo ello con independencia de la adopción de las medidas cautelares y de los apremios por demora e intereses legales que el Tribunal pudiera imponer al administrado, de ser jurisdiccionalmente confirmada la sanción administrativa.

b) Emplazamiento de codemandados

En cuanto al emplazamiento de los codemandados, ningún problema constitucional ofrece tras la reiterada doctrina del T.C., conforme a la cual la citación "edictal" ha de ser sustituida por la citación personal, siempre y cuando al administrado no hubiera podido tomar conocimiento efectivo del proceso y no tuviera la carga de leer los Diarios oficiales (STC 91/1981, 2 y 43/1985, 81/1985...). Es más, quizás nuestra doctrina haya ido demasiado lejos y fuera conveniente diferenciar –a los referidos efectos de la citación personal– a las partes principales de las secundarias, exigiendo siempre dicha citación a las primeras y permitiendo la edictal para las segundas, siempre que, aun cuando ostentaran "interés legítimo", carecieran de "interés directo" (de aquí la conveniencia de modificar el régimen de la legitimación en el Anteproyecto, cuando sustituye dicho interés por el "legítimo", toda vez que viene a menospreciar dicho régimen y, en general, a desconocer los distintos fenóme-

nos de la pluralidad de partes, lo que constituye uno de los mayores aciertos de la LJCA).

c) *Recurso de reposición y silencio administrativo*

Finalmente, se han podido señalar como obstáculos al ejercicio de la acción el cumplimiento de determinados presupuestos procesales, tales como el recurso de reposición o la doctrina del silencio administrativo. El cumplimiento de los mismos, sin embargo, no constituye óbice alguno al derecho de tutela, aun cuando, en la práctica, pueden erigirse en un factor de retardo. De aquí la conveniencia de su revisión: más que instar la supresión del recurso de reposición, sería conveniente otorgarle un mero carácter facultativo. No cabe olvidar que dicho recurso administrativo cumple con una función autocompositiva de prevención del proceso (función que, por otra parte, convendría estimular, previa la agilización de las facultades dispositivas de la Abogacía del Estado en la línea instaurada por la Circular 2/1987 de la D.G.S.J.E. sobre materias con clave "A", a través del estímulo de las soluciones arbitrales y de la creación de una "audiencia preliminar" en la que, entre otras actividades, pueda efectuarse una conciliación "intraprocesal"), a la vez que viene a asumir una función similar a la del requerimiento de pago, constituyendo en "mora" a la Administración; por esta razón, debiera convertirse en "carga" lo que hoy es una obligación y así, si el administrado no interpusiera el recurso, no podría exigir el pago de los intereses legales o la devolución de frutos, debiendo, por su temeridad, hacerse acreedor del pago de las costas procesales.

En cuanto a la doctrina del silencio administrativo, y sin perjuicio de estimular el deber de la Administración de resolver expresamente las solicitudes (por ej. con la supresión, en tal caso, del plazo de caducidad para la interposición del recurso contra el acto presunto y su sustitución por los de prescripción del Código Civil), más que instar su supresión o conversión en silencio "positivo" (lo que conllevaría una desprotección del interés público), no cabe desconocer su función garantista en punto a estimular la pronta resolución de los expedientes administrativos; por esta razón, nos inclinaremos, de

un lado, por la supresión de la denuncia de la "mora" y la reducción de los plazos en orden a tener por desestimada la petición y abierto el ejercicio de la acción ante los Tribunales y, de otro, por la conversión de los plazos de caducidad para interponer el recurso contencioso-administrativo contra los actos presuntos en plazos comunes de prescripción civil.

C) *El derecho a la prueba:*

Una vez hayan accedido las partes al proceso, el art. 24.2º C.E. ha de desplegar con plenitud sus efectos, permitiendo a las partes, con "igualdad de armas", ejercitar todas las posibilidades y cargas de alegación y de prueba. También el proceso administrativo es un proceso de partes y la regla general ha de ser la de que "iudex iudicare debet secundum allegata et probata partium".

Desgraciadamente esta regla general no es siempre cumplida por nuestros Tribunales, los cuales suelen, de un lado, ser reacios a disponer la apertura del proceso administrativo a prueba y proclives, de otro, a hipervalorar el expediente administrativo.

A esta práctica contribuye, sin duda, una arcaica concepción de la jurisdicción administrativa como meramente revisora de la aplicación del derecho efectuada sobre los hechos, fijados unilateralmente por la Administración en el procedimiento administrativo previo (no en vano el art. 88.1º LPA denomina a los actos instructorios administrativos "medios de prueba"), unido a otro tópico, conforme al cual en el proceso administrativo tan sólo se discuten cuestiones jurídicas, que hacen innecesaria dicha apertura de la fase probatoria, así como a las amplias facultades que el art. 74.3º LJCA atribuye al Tribunal para repeler por "intrascendente" la práctica de la prueba.

Pero, si la potestad jurisdiccional estriba en "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado" y si el proceso administrativo también ha de estar presidido por los principios de contradicción e igualdad, no se puede delegar en una de las partes la función de determinar los hechos integrantes de la premisa menor de la sentencia. Se hace necesario, pues, de un lado, revisar el pretendido valor del ex-

pediente y, de otro, reformar la LJCA en orden a instaurar los principios de igualdad, oralidad, intermediación y publicidad en la ejecución de la prueba e, incluso, reafirmar la garantía de la presunción de inocencia en el ámbito del proceso administrativo sancionador.

Naturalmente el expediente administrativo, al estar integrado por documentos, goza de todo el valor de la prueba documental. Pero esta circunstancia, por sí sola, no puede llevar al Tribunal a estimar como probado cualquier hecho en ellos descrito, porque, en primer lugar, tales hechos han de ser expresamente afirmados por las partes en sus escritos de alegaciones y, en segundo y sobre todo, porque, tal como dispone el art. 1.218 C.C. los documentos públicos tan sólo hacen fé de su causa (y no de la verdadera o material, sino tan sólo de la reflejada en el documento) y de la fecha de su expedición.

Por consiguiente, se hace obligado discriminar los documentos que puedan hacer fé de su contenido de los que carecen de esta fuerza probatoria o, lo que es lo mismo, hay que determinar qué documentos pueden alcanzar el valor privilegiado de "prueba preconstituida". En mi opinión, debiera la jurisprudencia suscribir la tesis de que únicamente los documentos han de merecer esta consideración cuando en ellos se observe el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos siguientes: en primer lugar, han de narrar hechos que, por su fugacidad o imposibilidad de reproducción en el juicio, deben participar del valor de la prueba anticipada; en segundo, cuando sean intervenidos por funcionarios o autoridades imparciales (cfr. art. 1.216 C.C.), y, en tercero cuando se le garantice al administrado su posibilidad de contradicción o cuando libremente haya suscrito los hechos que en él pudieran contenerse.

En este sentido, documentos intervenidos por autoridades independientes, tales como las Juntas Electorales, imparciales como lo son los Secretarios de los Ayuntamientos e incluso las propias actas de la Seguridad Social o de la Inspección tributaria, siempre que garanticen la contradicción o el administrado reconozca los hechos (porque "nadie puede ir contra sus propios actos") son susceptibles de ser valorados su contenido, en calidad de prueba, por el Juez o Tribunal administrativo.

Cuestión distinta es la de otorgar "presunción de veracidad" a estos últimos documentos en el ámbito del proceso administrativo sancionador en el que, como es sabido, rige la presunción de inocencia. Ni la presunción de validez del acto administrativo (art. 45.1º L.P.A.), ni la de veracidad de las referidas Actas de la Inspección de Trabajo (art. 55.2º L. 8/1988, de 7 de Abril) o de Hacienda (art. 145.3º L.G.T.), ni siquiera la de autenticidad de las denuncias de las autoridades de tráfico, conforme a las cuales "harán fé, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados" (art. 76 R.D. 339/1990, de 2 de Marzo), debieran alcanzar a derogar las normas clásicas de distribución de la carga de la prueba, exonerando a la Administración de la prueba de los hechos constitutivos. Ciertamente la distinta entidad de la gravedad de la sanción en el proceso penal y en el administrativo no puede llevar a una traslación mecánica de la doctrina penal de la presunción de inocencia al ámbito sancionador y así lo ha declarado el T.C. (STC 7/1989 y 76/1990), quien confiere a tales actas el valor de la prueba documental, eximiendo al funcionario de deponer como testigo en el juicio, pero me dá la impresión de que el T.C. todavía no tiene una doctrina definitiva sobre la materia y de que, en cualquier caso, este valor de la prueba documental no puede llevar a la administración a exonerarla de su obligación de asegurar las fuentes de prueba, ni a los Tribunales de su deber de permitir, mediante la apertura de la fase probatoria, que el administrado pueda desvirtuar la eficacia de tales documentos, cuyo valor probatorio no es el de una presunción "iures et de iure", sino, antes al contrario, permiten la prueba en contrario.

Salvadas estas especialidades de la prueba preconstituida, la única función que debiera asumir el expediente administrativo ha de ser la de suministrar a las partes el material fáctico necesario para poder fundamentar con éxito sus respectivas pretensiones. Dicho material de hecho, una vez afirmado por las partes en los escritos de demanda y de contestación, antes que medio de prueba, debiera ser conceptuado como objeto o tema de la prueba, la cual debiera practicarse en una vista, con unidad de acto, ante el juez, el público y las partes, quienes, una vez finalizada su práctica y en la misma audiencia, exporcionarían oralmente sus conclusiones.

D) *La sentencia y el derecho a los recursos*


En cuanto a la sentencia, pocas son las innovaciones que una nueva Ley procesal debiera efectuar sobre la materia, pues, tanto la Ley, como la jurisprudencia, desde siempre han sido respetuosas con el derecho a obtener una resolución congruente, motivada y de fondo, habiendo ambas inspirado incluso la doctrina "antiformalista" del T.C. sobre el examen y subsanación de los presupuestos procesales.

En materia de medios de impugnación, sin embargo, no podemos afirmar otro tanto. La existencia de procedimientos de única instancia (art. 94.1º LJCA), no sólo puede violentar alguna de sus materias (los precesos sancionadores de personal) el derecho a los recursos del art. 14.5º del PIDCP de Nueva York, sino que también puede estimular el arbitrio judicial e impide la labor de unificación de la doctrina legal por el T.S., a la vez que sobrecarga innecesariamente al T.C. de recursos de amparo. La regulación híbrida, por otra parte, del recurso de revisión (art. 102) con mezcla de motivos de la casación y de dicha acción de rescisión de la cosa juzgada tampoco parece técnicamente adecuada por todo lo que de confusión supone la unificación de procedimientos de distinta naturaleza.

Afortunadamente la instauración de los juzgados de lo contencioso puede contribuir a una reordenación de los medios de impugnación que consagre siempre la segunda instancia e instaure (con todas las cautelas necesarias para evitar la sobrecarga –tales como el "cerciorari" americano, la "suma de gravamen" austriaca o la casación "per saltum" alemana– pero que impide también la aparición de lagunas en la doctrina legal) un recurso de casación, que permita asumir al T.S. la función que le es consustancial, cual es asegurar la aplicación uniforme de la legislación administrativa en todo el territorio nacional, garantizando así el principio de igualdad de todos los ciudadanos en la aplicación de la Ley.

4. Conclusión

No quisiera finalizar mi exposición sin realizar una reflexión a modo de conclusión. El legislador ordinario se

encuentra, en el momento actual, ante una ocasión única para reformar la justicia administrativa en España. No se trata de destruir o de romper totalmente con el pasado, pues la LJCA sigue siendo una buena ley (habiendo logrado, sobre todo, un equilibrio notable entre los principios dispositivos y de aportación, de un lado, y de investigación y examen de oficio de los presupuestos procesales, de otro), sino de profundizar en el modelo de "justicia social" que dicha ley inició en el año 1.956 y que permitió situar a la justicia administrativa muy por delante de la civil, todavía regida por la vetusta LEC que, con la sólo excepción de la reforma parcial de 1.984, se encuentra a mitad de camino entre la justicia feudal y la liberal. Pero, para continuar en esta dirección, se hace preciso, no sólo instaurar los Juzgados de lo contencioso-administrativo, sino también efectuar determinadas reformas procesales en aquella ley que incrementen y concilien el derecho a un "proceso con todas las garantías" con las exigencias de celeridad y de eficacia que también nuestra sociedad reclama. El establecimiento en este sentido de todo un conjunto de medidas cautelares y provisionales que garanticen el eficaz cumplimiento ulterior de la sentencia, la instauración de obligaciones de las partes que las sujeten al cumplimiento de los fines del proceso, la consagración, en consonancia con el art. 120 C.E., de nuevos principios como los de oralidad, intermediación y libre valoración de la prueba (con arreglo a las normas de la "sana crítica"), no solo no contradicen aquel derecho fundamental, sino que se manifiestan hoy consustanciales a las exigencias del "proceso justo o debido", pues en un Estado social de Derecho hay que otorgar la razón, en un periodo corto o razonable de tiempo, a quien efectivamente la tiene, dentro y fuera del proceso. 

Francisco
Fernández
Segado

Catedrático de dereiro
constitucional
Universidade de Santiago

As competencias estatais e autonómicas en materia de relacións internacionais

1. Introducción: Estado complexo, cooperación e acción exterior

Nos nosos días, a realidade política revélanos a existencia dun feito facilmente constatable, que en certo modo adquiriu a categoría de tópico; referímonos á existencia dunha dobre tendencia á internacionalización ou supranacionalización, dunha banda, e á descentralización do poder, por outra. Nesta orientación dual, que a primeira vista podería considerarse contradictoria, en canto reflexo dun proceso que sendo integrador e asemade desintegrador, cabe considera-la existencia dunha dualidade de técnicas de cooperación *ad extra* e *ad intra*, perfectamente conxugables e susceptibles mesmo de potencia-la colaboración internacional¹. Isto é así xa que nun Estado complexo, isto é, integrado por unha pluralidade de

¹ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", no colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional* (Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional e Relaciones Internacionales. VI Jornadas, xuño 1981), Santiago de Compostela, 1982, pp. 13 e ss.; en concreto, pp. 23-24.

organizacións de carácter territorial dotadas de autonomía política, o necesario acomodo de intereses, non sempre converxentes, entre os entes que compoñen o Estado, debe traducirse na súa proxección exterior nunha acción integrada e consolidada, que loxicamente debe ser a resultante dunha certa participación dos entes territoriais autonómicos.

En definitiva, se o principio de colaboración entre os distintos niveis territoriais de poder reviste especial relevancia nos estados de estrutura complexa coma o noso, a súa transcendencia acentúase notablemente no ámbito da acción exterior do Estado² por razóns facilmente comprensibles e que, en último termo, se poden reconducir á conveniencia de integra-los diversos intereses en xogo. Sen embargo, non deixa de resultar algo sorprendente –non tanto se o feito se valora desde a perspectiva da inercia histórica– que, se ben o principio de cooperación se nos manifesta con matices progresivamente máis acentuados no ámbito da política interna, por contra, non termina de decantarse no marco da acción exterior. E como con razón sinala Jáuregui³, se nalgún campo de actuación resulta absolutamente imprescindible a aplicación do principio de cooperación e, consecuentemente, a posta en práctica do principio de participación das comunidades autónomas, é no ámbito das relacións internacionais en xeral e, moi particularmente, no momento de formación da vontade estatal.

A contradicción que acabamos de apuntar pode entenderse se se advirte que o ámbito que nos ocupa, acción exterior, segue a ser contemplado en moitos casos cunha perspectiva vella que xa non se acomoda en absoluto á vixente realidade, do que por poñer un exemplo concreto, ilustra perfectamente o art. 149.1.3^a da nosa Constitución, que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva sobre as relacións internacionais. E é que en dereito internacional, como xa se constatou⁴, produciuse unha notable evolución en virtude da que, dun dereito de coexistencia se pasou a un dereito de cooperación, expresión coa que se trata de poñer de relevo, dunha banda, a multiplicidade das relacións interestatais e, doutra, a diversidade e variedade a que as mesmas se refiren.

Nos séculos precedentes as relacións internacionais reducíanse basicamente ó referente á guerra e á paz, ó *ius*

² Análoga é a posición de Jorge Pueyo Losa, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", en *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, 1989, pp. 29 e ss., en concreto, p. 35.

³ Gurutz Jáuregui Bereciartu, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, p. 122.

⁴ Iñaki Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, p. 13.

legationis e ó *ius ad tractatum*, en definitiva, ó poder exterior do Estado; hoxe, sen embargo, é ben patente que o mantemento desta concepción entrañaría unha simplificación absolutamente desconectada da realidade, moito máis complexa, e que nos mostra por calquera sitio unha progresiva intensificación das relacións internacionais en sectores tales coma o económico, o financeiro, o comercial, o científico, o cultural... etc. Quere todo iso dicir que no marco das relacións internacionais, isto é, no conxunto de actuacións que se desenvolven en ámbitos territoriais que rebordan o estrictamente circunscrito ó territorio estatal, poden perfectamente diferenciarse as actuacións configuradoras do poder exterior do Estado, ou o que é o mesmo, o “núcleo duro” das relacións internacionais (dirección da política exterior, *ius legationis*, *ius ad tractatum* e responsabilidade internacional), daquelas outras actuacións que non presentan unha especial vinculación coa representación *ad extra* do Estado en canto suxeito soberano do dereito internacional⁵.

Como á vista de todo o exposto facilmente se comprende, o mantemento dunha concepción tradicional, hoxe xa totalmente obsoleta, das relacións internacionais é o que explica as reticencias con que aínda os máis recentes ordenamentos constitucionais de estados de estrutura complexa, como é o caso de España, seguen acollendo –cando non sinxelamente ignorando– o principio de cooperación no ámbito da acción exterior do Estado.

Chegados aquí, parece conveniente efectuar, no que agora importa, algunha precisión terminolóxica e conceptual que axude a unha correcta identificación das distintas actividades que teñen cabida dentro da xenérica referencia á acción exterior do Estado. A transcendencia desta delimitación na medida en que é obvio que mentres nalgunhas delas só se poderá admitir a competencia exclusiva do Estado, noutras será non só admisible, senón incluso conveniente, unha participación de competencias por parte dos entes territoriais integrantes da estrutura complexa do Estado.

Para este efecto, pode ser de interese atender á evolución conceptual que para o tema que agora nos interesa se produciu en Italia⁶. Arrancando da reflexión de que non se deben incluír dentro da reserva estatal relativa ás relacións internacionais aquelas actividades que como

⁵ En análogo sentido máñiféstanse, entre outros, Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, pp. 210-211 e 217-128. Así mesmo, Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria”, no colectivo *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidade do País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 257 e ss.; en concreto, p. 265.

⁶ Para un maior detalle, cfr. para o efecto, Carlos Fernández de Casadevante Romaní, “La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho internacional”, no colectivo *Primeras jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, pp. 1575 e ss.; en especial, pp. 1583-1590.

expresión dun poder interno poden proxectarse máis alá dos confíns nacionais, sen por iso decidir sobre a posición unitaria do Estado, **Condorelli**⁷ acuñaría a expresión "actividades *di rilievo internazionale*", que non só encontrou plena acollida entre a doutrina⁸, senón que propiciou así mesmo un cambio de posicionamento por parte da xurisprudencia da *Corte Costituzionale*⁹.

Por todo o dito, parece necesario concluír, significando, dunha banda, a conveniencia dunha concepción aberta e plural que posibilite deslindar con nitidez, xa no mesmo ordenamento constitucional, as actividades que integran o que se deu en chamar o "núcleo duro" do poder exterior, da política exterior de Estado, daquelas outras que presentan un mero "relevo internacional" na medida en que non afectan no máis mínimo á soberanía do Estado como suxeito do dereito internacional. Doutra banda, cómpre reivindicar, polo menos en relación con este último tipo de actividades, o fortalecemento do principio de cooperación entre as entidades territoriais que integran o Estado e os órganos centrais do mesmo.

2. As relacións internacionais nos ordenamentos constitucionais. Unha reflexión xeral

A distribución de competencias desas actividades que a doutrina italiana chamara "de relevo internacional" é unha cuestión que debe ser resolta necesariamente polo dereito interno, máis concretamente polo ordenamento constitucional, pois o dereito internacional non entrou a disciplinar este tema, como, por outro lado, era lóxico que así ocorrese como consecuencia do necesario respecto ó principio de autoorganización de cada estado. A este respecto convén recordar tan só que, no que se refire ó *treaty making power*, o artigo 6º de Convenio de Viena sobre o dereito dos tratados límítase a atribuírle a todo estado a competencia para realizar tratados, o que quere dicir que o Estado non posúe no plano internacional ningunha limitación con respecto a isto derivada da súa estrutura interna¹⁰. Ora ben é evidente que o devandito precepto non impide que as entidades territoriais integrantes dun Estado complexo poidan inclu-

⁷ Luigi Condorelli, "Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di 'rapporti internazionali'", en *Politica del Diritto*, núm. 2, 1973, pp. 233 e ss.

⁸ Claudia Morviducci, "Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di 'rilievo internazionale'", en *Le Regioni, anno II*, Milán, 1974, pp. 353 e ss.

⁹ Na súa Sentencia 170/1975, a Corte sentaba a doutrina de que as chamadas actividades "de relevo internacional" tiñan que deixar de ser asimiladas á reserva do Estado en materia de "relacións internacionais", para ser, pola contra, asimiladas ás demais funcións, transferidas ou delegadas ás rexións, quedando polo tanto suxeitas ós criterios normais da repartición de competencias.

¹⁰ O art. 5º.2 do proxecto de artigos sobre o dereito dos tratados, aprobado pola Comisión de Dereito Internacional en 1966, recoñecía, sen embargo, a capacidade dos estados membros dunha unión federal para realizar tratados cando a dita capacidade fose admitida pola Constitución federal, dentro sempre dos límites previstos pola propia norma constitucional. Sen embargo, na segunda sesión da Conferencia de Viena a previsión anterior sería suprimida por instancia dunha proposta nese sentido do Goberno canadense.

so chegar a concluír tratados en materias da súa exclusiva competencia cando lles sexa permitido polas respectivas normas constitucionais¹¹.

A regra xeral que rexe nos ordenamentos constitucionais pode compilarse na escasa relevancia que presenta a organización territorial interna no ámbito xeral da relacións internacionais, característica que pode predicarse con carácter xeral¹². Ademais disto, os textos constitucionais tampouco lles atribuíron con fórmulas inequívocas a competencia que agora nos interesa ós órganos centrais do Estado, e pódense detectar, como afirma Remiro¹³, suxestións de diferente natureza para interesar ás entidades territoriais compoñentes do Estado na xestión polos órganos centrais das relacións internacionais. En todo caso, calquera que fose a técnica constitucional á que se axustase a repartición de competencias entre o poder central e os poderes territoriais periféricos, en principio parece perfectamente factible afectar esa repartición os dous planos de actuación, interior e exterior, do Estado deslindando as respectivas capacidades de acción dos ditos poderes nun e noutro plano e dispoñendo algún tipo de concurso dos entes territoriais na conducción da política exterior estatal.

Agora ímonos deter nun sumario percorrido polo dereito comparado en relación coa repartición de competencias entre o Estado e os entes territoriais que o integran no ámbito das relacións internacionais.

A) Na República Federal de Alemaña, aínda que se pode falar dunha presunción de competencias en favor do *Bund* nesta materia, que se estendería mesmo a materias da exclusiva competencia dos *länder*, é certo que trala conclusión do chamado *Pacto de Lindau*, en 1957, o tema perdeu a conflictividade que ata ese momento levaba consigo, polo menos a nivel doutrinal¹⁴. O art. 32 da *Bonner Grundgesetz*, tras atribuírlle a dirección das relacións cos estados estranxeiros á Federación, prevé un dereito de audiencia dos *länder*, que debe exercerse con carácter previo á conclusión dun tratado, cando o mesmo afecte as condicións particulares de cada *land*. Finalmente, o propio precepto contempla unha certa competencia dos *länder* para concluír tratados, ó facultalos para, na medida en que sexan competentes para legislar, concertar tratados con estados estranxeiros, aínda que sempre previo consentimento do Goberno federal.

¹¹ No mesmo sentido, Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., p. 207.

¹² Non se entende moi ben a apreciación dalgún sector doutrinal (Tomás Solís Grajera, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, núm. 205, xullo-setembro 1985, pp. 91 e ss.; en concreto, p. 95) no sentido de que son precisamente os sistemas federais os máis restrictivos en materia de contactos exteriores dos membros da unión.

¹³ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 236.

¹⁴ Para unha aproximación ó debate doutrinal, cfr. J. W. Bitter, "El Estado compuestoy la conclusión de tratados internacionales", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (monográfico), 1981, pp. 159 e ss.; en especial, pp. 165-166.

No *Pacto de Lindau*, *Bund* e *länder* acordaron atribuír-lle á Federación a competencia para a conclusión de tratados sobre determinadas materias (consulares, navegación, divisas..., etc.), aínda no caso de que contivesen disposicións que afectasen a competencias exclusivas dos *länder*. Por outro lado, acordouse que os *länder* desen o seu consentimento con anterioridade a que o *Bund* concluísese tratados referentes a competencias exclusivas daqueles. Sen que, segundo *Bitter*¹⁵, se poida deducir que o *Pacto de Lindau* fixase dunha vez por todas a extensión da competencia do *Bund* para concluír tratados, ou que os *länder* renunciásen en parte a esta competencia, polo menos si que se pode afirmar que, na práctica, a competencia do *Bund* pode considerarse como unha competencia plena.

B) En Estados Unidos, malia a non existencia dun principio presuntivo coma o anteriormente referido en relación á República Federal de Alemaña, o certo é que as competencias dos estados da Unión son limitadísimas nesta materia, e non existe ningunha participación directa por parte dos estados, coa única excepción daqueles tratados relativos á cesión de territorio, nos que o Estado que debería cede-los seus territorios debe prestar necesariamente o seu consentimento antes da conclusión. O Tribunal Supremo contribuíu á expansión da competencia da Federación a través dunha interpretación moi ampla da chamada "cláusula de comercio".

C) En Suíza a competencia nesta materia perténcelle igualmente á Confederación. O art. 8º da Constitución atribúelle, en efecto, a competencia para celebrar todo tipo de tratados; sen embargo, o precepto inmediatamente seguinte precisa que, excepcionalmente, o cantóns conservan o dereito a concluír con estados estranxeiros tratados sobre asuntos concernentes á economía pública, relacións de veciñanza e policía, se ben esta competencia a penas si foi utilizada polos cantóns, salvo algún convenio fronteirizo. Polo demais, a Constitución non contempla a participación dos cantóns no proceso de conclusión dun tratado. A pesar diso, en 1970, o Consello federal aprobou unha serie de directrices encamiñadas a precisa-la participación dos cantóns en materia de lexislación, determinándose, no que agora importa, que os cantóns serán oídos sobre proxectos de tratados

¹⁵ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., p. 167.

internacionais que afecten ós seus dereitos e obrigas ou que, por calquera razón, sexan de importancia considerable para eles no plano político, cultural e financeiro.

D) En Austria, o art. 10 da Constitución outórgalle ó *Bund* a competencia sobre a materia, se ben, trala reforma constitucional de 1974, preveuse a posibilidade dunha participación dos *länder* no sentido de que estes, se o desexan, poidan da-la súa opinión sobre un tratado que o *Bund* se propoña concluír. En todo caso, os *länder*, a través das súas autoridades respectivas, deben explicita-la súa opinión sobre aquelas materias que con posterioridade deban ser obxecto de execución polos propios *länder*, ou que afecten a súa esfera de acción autónoma. Por último, como recorda a doutrina¹⁶, aínda que o texto constitucional non o prevea, as autoridades dos *länder* participan na negociación e conclusión dos tratados, se esta participación é considerada oportuna, dada a materia, por parte das autoridades federais, práctica que está consolidada nos tratados de delimitación fronteiriza.

E) Tamén en Portugal existe algunha previsión constitucional deste xénero, pois a Constitución de 1975 contempla unha cláusula de conformidade coa cal se lles permite ás comunidades autónomas de Azores e Madeira tomar parte nas negociacións daqueles tratados e acordos internacionais que lles puidesen concernir directamente.

F) Por último en Italia, aínda que as relacións internacionais se concibiron constitucionalmente como materia reservada ó Estado, o certo é que, a partir dos anos setenta, houbo unha serie de propostas das mesmas rexións non sentido de garantir un dereito de participación das rexións na elaboración dos tratados, circunstancia á que se lle uniu unha análoga toma de postura en igual dirección por parte da doutrina, tal e como xa tivemos oportunidade de reflectir nun momento precedente. Polo demais, xa algún estatuto rexional, como é o caso de Sardeña, prevía a consulta ás autoridades da rexión con anterioridade á conclusión dun tratado relativo ás súas competencias exclusivas. O Decreto da Presidencia da República nº 616/1977 veu, en calquera caso, marcar un punto de inflexión, ó recoñecerlles ás rexións a posibilidade, por unha parte, de desenvolver no exterior actividades de promoción en materias da súa competencia, e,

¹⁶ Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 66.

por outra, de exercer funcións relativas á execución dos regulamentos e directivas comunitarios. Todo iso, á marxe xa do recoñecemento da competencia rexional para o exercicio de actividades “de relevo internacional”, ó que xa nos referimos.

En definitiva, o dereito comparado móstranos que calquera que sexa a técnica constitucional da repartición de competencias entre o Estado e os entes territoriais dotados de autonomía política, en principio, é perfectamente factible acomoda-la repartición de competencias a ese dobre plano, interior e exterior, en que se sempre se move a acción do Estado.

3. As relacións internacionais na Constitución de 1978

A Constitución de 1978 foi especialmente lacónica á hora de bosquexa-los principios que deben rexe-las relacións internacionais, circunstancia que sorprende se se advirte o precedente republicano da Constitución de 1931, que, en unión dos estatutos de autonomía vasco e catalán, contiña algunhas previsións máis precisas, no que agora importa, que as que derivan do xogo conxunto da nosa vixente norma suprema e os distintos estatutos de autonomía¹⁷.

Do *monolitismo* con que se contemplan as relacións internacionais dá boa mostra o art. 149.1.3^a, que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva sobre estas relacións sen ningunha outra especificación, co que, como ben sinala Jáuregui¹⁸, se perdeu a oportunidade histórica de recoller no texto constitucional as diversas variantes e matices que nos nosos días presentan aquelas relacións, entendidas, como xa apuntabamos, como relacións de cooperación para a consecución dun maior fortalecemento dos lazos de amizade coas restantes comunidades políticas. As relacións internacionais foron obxecto dunha ordenación en exceso rixida polo que é obvio que hoxe dentro dese rótulo caben moi dispares actividades, ás que lles corresponden efectos igualmente diferentes, e esta circunstancia foi claramente ignorada polos constituíntes. Aínda máis, mesmo nunha mani-

¹⁷ O art. 14.3^a da Constitución de 1931 declaraba de exclusiva competencia do Estado español a lexislación e a execución directa, entre outras materias, da “representación diplomática e consular e, en xeral, a do Estado no exterior, declaración de guerra, tratados de paz, réxime de colonias e protectorado e toda clase de relacións internacionais”.

Á súa vez, o art. 13 do Estatuto de Cataluña de 1932 dispuña o seguinte: “A Generalitat de Cataluña tomará as medidas necesarias para a execución dos tratados e convenios que versan sobre materias atribuídas, total ou parcialmente, á competencia rexional polo presente estatuto. De non o facer en tempo oportuno, correspondalle adopta-las ditas medidas ó Goberno da república. Por ter ó seu cargo a totalidade das relacións exteriores, exercerá sempre a alta inspección sobre o cumprimento dos referidos tratados e convenios e sobre a observancia dos principios do dereito de xentes ...”. A mesma redacción se lle daría ó art. 9^o do Estatuto vasco.

¹⁸ Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 21.

festación tradicional da política exterior do Estado, o *ius contrahendi*, o resultado en que culmina o exercicio desta potestade de obrigarse internacionalmente, a conclusión dun tratado internacional, contra o que se puidese pensar, constitúe un fenómeno de especial complexidade no que se poden diferenciar polo menos dúas fases: a fase ascendente, na que, á súa vez, cabe separala etapa de formación da vontade estatal, da manifestación formal da dita vontade, e a fase descendente, na que encontran acollida todas aquelas actividades encamiñadas ó cumprimento e aplicación do tratado.

Outra notoria manifestación da pluralidade das relacións internacionais, que nos revela ademais o dinamismo do dereito convencional e as múltiples posibilidades que ofrece para vincular as diferentes sociedades, rompendo dalgunha maneira co ríxido esquema tradicional dos tratados internacionais, atopámola nas denominadas actividades transnacionais, que se intensificaron notablemente nos últimos tempos, podendo ser consideradas como presuposto básico para un óptimo desenvolvemento das relacións xerais de cooperación entre os estados veciños. Como ben se destacou¹⁹, o fenómeno da cooperación transfronteiriza tende a ocupar un lugar destacado no marco dese obxectivo de desenvolvemento harmónico e equilibrado das diferentes colectividades humanas que se persegue e potencia desde instancias internacionais rexionais como o Consello de Europa.

No ámbito do Consello de Europa hai que recordar, sen prexuízo de que volvamos sobre el máis adiante, a existencia do Convenio marco sobre colaboración transfronteiriza de colectividades territoriais, que entrou en vigor o 22 de decembro de 1981, e que obriga os estados asinantes, España entre eles, á cooperación transfronteiriza entre as entidades e rexións dos estados fronteirizos.

En último termo, convén sinalar que, se ben as relacións de cooperación transfronteiriza se exerceron, sobre todo, a un nivel interestatal, nos nosos días, como se puxo de relevo²⁰, tende a suscitarse unha progresiva reivindicación por parte das colectividades territoriais con vistas a levar a cabo directamente, e no ámbito das súas competencias, as relacións transfronteirizas, o que constitúe unha boa mostra do que antes considerabamos di-

¹⁹ Manuel Pérez, Jorge Pueyo Losa e Antonio Martínez Puñal, "Cooperación transfronteiriza y relaciones lusogalaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-institucionales para su institucionalización", separata do vol. XLI do *Boletim da Faculdade de Dereito da Universidade de Coimbra*, pp. 4-5.

²⁰ *Ibidem*, p. 12.

namismo do dereito convencional, froito, como é obvio, da propia dinámica social.

Retornando á análise do articulado constitucional, temos que dicir que xunto á previsión do art. 149.1.3^a, a nosa *lex superior* dedica algúns outros dos seus preceptos a atribuírlles ós distintos órganos do Estado as facultades de natureza internacional; isto acontece con: o art. 56.1, que establece a asunción polo rei da “máis alta representación do Estado español nas relacións internacionais”; o art. 63.2, que lle atribúe ó monarca a manifestación do “consentimento do Estado para obrigarse internacionalmente por medio de tratados”; o art. 93, a teor do cal lles corresponde ás Cortes Xerais ou ó Goberno, segundo os casos, a garantía do cumprimento dos tratados a que o propio precepto se refire; o art. 94, que esixe a previa autorización das Cortes Xerais para que o Estado poida presta-lo seu consentimento para obrigarse nos tratados ou convenios que o mesmo artigo enumera, e, por último, o art. 97, que lle atribúe ó Goberno a dirección da política exterior.

A lectura destes preceptos revela non só o exclusivo protagonismo do Estado e dos seus órganos centrais no que se refire ás relacións internacionais, senón que alén diso dá a impresión, como di *Mangas*²¹, de que a Constitución trazou en todo o texto un férreo cordón que lle impide á organización territorial tomar para si un protagonismo adecuado na esfera internacional, aínda que a mesma autora, de seguido, manifesta as súas dúbidas sobre o feito de que esa impresión poida ser efectivamente corroborada por unha análise xurídica máis rigorosa²², polo que o conxunto de preceptos anteriormente referido xira en torno ó “núcleo duro” das relacións internacionais, isto é, ó *treaty making power*, ó *ius representationis* e á responsabilidade estatal polo cumprimento das obrigas contraídas convencionalmente no plano internacional. Iso, desde logo, non significa que as restantes facetas que nos nosos días presenta a acción exterior do Estado teñan que ser necesariamente asumidas por este, e de aí que se relativice aquela primeira impresión, se ben, non podemos deixar de convir con *Remiro*²³ en que a Constitución tratou neste ámbito da acción exterior do Estado de afoegar, de escamotea-la solución dos problemas, aínda que non por iso, como resulta obvio, desaparezan

²¹ Araceli Mangas, *Derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 210.

²² Aínda que o art. 149.1.3^a contemple as relacións internacionais como competencia exclusiva do Estado e os artigos 56.1, 63.2, 94.1 e 97 se refiran ó Estado, estes preceptos non obstan, segundo a propia autora, para permitirlles ás comunidades autónomas desenvolver un protagonismo de carácter consultivo, modesto na fase de negociación e máis acusado na de desenvolvemento lexislativo e execución, no momento do cumprimento dos compromisos internacionais do Estado. Araceli Mangas Martín, “Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, inverno 1981, pp. 143 e ss.; en concreto, p. 160.

²³ Antonio Remiro Brotons, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, en Manuel Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 353 e ss.; en concreto, p. 362.

os devanditos problemas, pois estes son consubstanciais á estrutura complexa do Estado.

O *monolitismo* da regulación constitucional desta suposta materia resulta máis abraiante se se advirte que a Constitución vertebra España coa estrutura propia dun Estado complexo, o que, entre outras consecuencias, implica a necesidade de compatibilizar, na medida en que sexa posible, o principio de unidade co principio de autonomía. Por iso mesmo, ben se pode soste con **Mangas**²⁴ que cómpre encontrar na interpretación da Constitución no seu conxunto unha vía que permita incorporar, pola propia natureza autonómica do Estado, as comunidades autónomas na actividade exterior do mesmo, na medida en que esa actividade exterior poida afectar e altera-las competencias autonómicas. Trátase, xa que logo, de facer compatible o sentido necesariamente unitario da acción exterior do Estado coa distribución constitucional das competencias que a Constitución recoñece e garante, obviamente en conxunto cos estatutos de autonomía. O contrario, como facilmente se pode ver, suporía o perigo dun baleiro no ámbito de competencias autonómico pola vía das convencións internacionais.

Noutra orde de consideracións, pode resultar conveniente recorda-la construción doutrinal alemana para a que o concepto de Estado é susceptible de ser utilizado polo menos en dous sentidos: un co que se designa a totalidade da organización xurídico-política da nación española, incluíndo as organizacións propias das nacionalidades e rexións que a integran, e outro, que limita o concepto de Estado ó conxunto das institucións xerais ou centrais e ós seus órganos periféricos, contraponendo estas institucións ás propias das comunidades autónomas. Esta doutrina, polo demais, sería acollida polo Tribunal Constitucional na súa Sentencia 32/1981, do 28 de xullo.

Esta diferenciación conceptual pode ser especialmente útil no punto que agora tocamos na medida en que nos pode permitir comprender, en toda a súa amplitude, o sentido da participación a que están chamadas as comunidades autónomas na definición da política exterior do Estado con anterioridade á adopción definitiva e auténtica do texto do tratado, de tal xeito que a súa manifestación de obrigarse internacionalmente poida enten-

²⁴ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 214.

derse referida ó Estado globalmente entendido, incluíndo por tanto dentro del os distintos intereses privativos que as comunidades autónomas teñan a este respecto²⁵.

En definitiva, tódolos argumentos que se expuxeron conducen a postular a conveniencia de implicar as comunidades autónomas na selección dos obxectivos da acción exterior do Estado. As comunidades autónomas deben quedar excluídas do exercicio directo daquelas actividades que provocan cambios na situación xurídica do Estado, como membro da comunidade internacional, mais iso non supón que necesariamente teñan que permanecer pasivas non momento da adopción de decisións polos órganos competentes²⁶. Como para este efecto indica Bernardini²⁷, non se pode confundir a manifestación da vontade estatal cara ó exterior coa formación desa vontade, que se concentra especialmente na participación dos diversos órganos constitucionais na selección dos obxectivos por perseguir (fase ascendente), e na produción interna necesaria para a efectiva integración e aplicación da norma internacional no ámbito interno (fase descendente).

Á vista de todo o exposto, ben pode afirmarse que o monolitismo co que a nosa norma suprema contempla as relacións internacionais, configurándoas como un todo homoxéneo, con absoluta ignorancia da pluralidade de actividades que atopan acubillo dentro daquela expresión, non debe obstar no máis mínimo para propugna-la conveniencia dun "espacio autonómico" no contexto das relacións internacionais²⁸, que implica unha creba do monopolio estatal sobre estas relacións, polo menos en determinados aspectos das mesmas, como pode se-lo da execución dos tratados ou o dunha certa participación nos procesos de negociación dos tratados.

4. A cláusula do art. 149.1.3ª, de reserva estatal das relacións internacionais

I. O art. 149.1.3ª, como xa tivemos oportunidade de dicir, atribúelle ó Estado a competencia exclusiva sobre a materia "relacións internacionais".

²⁵ Manuel José Terol Becerra, "La dimensión supra-estatal de la Comunidad Autónoma andaluza", en Antonio Porras Nadales e Juan José Ruiz Rico (direcc. e coord.), *El Estatuto de Andalucía (Estudio sistemático)*, Barcelona, 1990, pp. 68 e ss.; en concreto, p. 70.

²⁶ No mesmo sentido, Gurtz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 65.

²⁷ Aldo Bernardini, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973, p. 285.

²⁸ Manuel Pérez González, "La acción exterior del Estado y las Autonomías ...", art. cit., pp. 267-269.

Non está de máis recordar que o art. 138.1.3ª do anteproxecto de Constitución, antecedente remoto do actual art. 149.1.3ª, na mesma liña cás previsións da Constitución de 1931, entendía como de exclusiva competencia do Estado as materias relativas a: “relacións internacionais; representación diplomática, consular e, en xeral, no exterior; a realización de tratados e fiscalización do cumprimento das obrigas internacionais derivadas das mesmas”; é dicir o precepto utilizaba unha liña descritiva, que posiblemente tería propiciado unha interpretación menos rixida cá redacción actual; con todo, a anterior redacción desaparecería no texto do informe da ponencia, no que o seu art. 141.1.3º xa estaba redactado nos mesmos termos que o que sería o definitivo art. 149.1.3ª. Unha redacción como a primitiva parecía revelar que as relacións internacionais reservadas ó Estado eran tan só unha parte da acción exterior do Estado e, coherentemente con iso, posibilitaba un certo “espacio autonómico” no ámbito da dita acción exterior. A supresión do texto primixenio e a súa substitución polo actual non supuña senón botar un mar de sombras e dúbidas sobre o que se entendería por “relacións internacionais” e sobre os sucesos lexitimados para exercer actividades desa índole.

Ó anterior hai que lle engadi-lo erro técnico-xurídico que supón entende-las “relacións internacionais” como unha materia máis, perfectamente diferenciable do resto de materias que procede a enuncia-lo art. 149.1 no curso dos seus trinta e dous apartados. E neste punto ben se pode constatar unha opinión practicamente unánime por parte da doutrina. Como sinala **Remiro**²⁹, os constituíntes caeron nun erro básico de enfoque. Contemplando as relacións internacionais con lentes decimonónicas, parece que as concibiron como unha materia diferenciada das demais que se rexistran nos trinta e dous números do art. 149.1 e nos vintedous do correspondente anterior e non como un segundo ámbito máis amplo (o ámbito exterior) en que todas elas –repartidas entre o Estado e as comunidades autónomas– poden estar presentes. E, sen embargo, nos nosos días a actividade exterior do Estado, por estar encamiñada en grande medida á satisfacción de intereses que son comúns a estados que engadiron á súa dimensión de xendarme a dimensión industrial e comercial, ofrece moitos aspectos

²⁹ Antonio Remiro Brotons, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, art. cit., p. 361.

que se diferencian da actividade interior unicamente pola presenza dun elemento de estranxeiría. Por iso mesmo pode dicirse que as relacións internacionais non constitúen senón unha modalidade máis, a través da cal se manifestan determinadas actividades materiais, polo que é totalmente incorrecta a súa consideración como unha materia máis³⁰.

Posiblemente fosen os apriorismos que en determinadas cuestións relacionadas co modelo de Estado autonómico "paralizaron" os constituíntes, o que explica o escaso debate que suscitou a problemática que nos ocupa. Só o Grupo parlamentario vasco no Congreso propugnou unha emenda de adición dun novo parágrafo ó precepto que comentamos, de acordo coa que, a atribución ó Estado da competencia exclusiva sobre as relacións internacionais debíase entender "sen prexuízo de que naquelas materias comprendidas no ámbito da potestade normativa dos territorios autónomos (denominación coa que nun primeiro momento se chamou ás que posteriormente serían denominadas comunidades autónomas), estes poidan concertar acordos co consentimento do Goberno do Estado". A emenda, sobre a que volveremos nun momento posterior, inspirábase con claridade no ordenamento constitucional alemán. O seu rexeitamento na Comisión de Asuntos Constitucionais do Congreso sería autenticamente rotundo, algo moi significativo do posicionamento dos constituíntes no tema do que vimos falando.

II. A formulación final do constituínte, como facilmente se comprende, leva consigo o perigo de xerar distorsións máis que notables. De entrada, é patente que as relacións internacionais se poden concibir, seguindo para este efecto a achega da doutrina italiana, como materias acéfalas das que a súa *vis* expansiva pode afectar ó resto das materias e producir, por tanto, unha forte atracción de competencias a prol do Estado, empecendo ou, polo menos, dificultando que as comunidades poidan estar presentes no ámbito exterior na xestión de certas materias de especial proxección externa, nas que ademais asumiron a competencia *ratione materiae*, como sería o caso da promoción do turismo, o fomento da cultura e da investigación ou a protección do medio ambiente³¹.

A problemática non se formula, obviamente, sobre o

³⁰ Análoga é a posición da grande maioría da doutrina e, entre outros, de Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 23; Tomás Solís Gragera, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, núm. 205, xullo-setembro 1985, pp. 91 e ss.; en concreto, pp. 92-93; Manuel Pérez González, "La acción exterior ...", art. cit., pp. 264-265; Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, p. 475; e, sen ánimo exhaustivo, Carlos Fernández de Casadevante Romani, "La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho internacional", art. cit., p. 1592.

³¹ No mesmo sentido, José Fernández-Monge González-Audicana, *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1989, p. 69.

que se coñece como o “núcleo duro” das relacións internacionais, pois a competencia sobre as actividades exteriores que integran ese núcleo, como ben sinalara **García de Enterría**³², correspóndelle “por natureza” ó Estado, senón, por contra, sobre esas outras actividades de relevo internacional relativas a materias que en moitos casos son de competencia autonómica, posto que aquí o Estado adquire enormes posibilidades de incidir na nova orde interna de competencias mediante o recurso ó *treaty making power*.

III. O problema que se expuxo precedentemente xa se presentou en varias ocasións ante o Tribunal Constitucional; hai que sinalar que a postura deste, de modo moi especial nos primeiros anos, se inclinou por unha interpretación inequivocamente expansiva desta materia “acéfala” que son as relacións internacionais.

No conflito positivo de competencias promovido polo Goberno central fronte ó Goberno vasco respecto dun decreto deste último sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada, o tribunal tiña oportunidade de abordar por primeira vez o tema, entendendo que a reiterada referencia na norma regulamentaria vasca ós acordos internacionais se debía a que, pola mesma natureza da radiodifusión, esta non pode funcionar debidamente sen convenios entre os estados de distribución de frecuencias, fóra dos cales se producirían interferencias perturbadoras. Pois ben, a xuízo do tribunal esta dimensión internacional da cuestión debía considerarse factor primordial para a atribución ó Estado da competencia sobre asignación de frecuencias e potencias³³. E fronte á obxección do representante da Comunidade Autónoma, no sentido de que esta dimensión non era decisiva para que a competencia sobre esta materia non lle correspondese á autoridade autonómica, o alto tribunal, nun razoamento conciso que propiciaba unha expansión ilimitada do título de competencias do art. 149.1.3ª, limitábase a sinalar que na Constitución as “relacións internacionais” forman parte das materias reservadas á competencia exclusiva do Estado *sen ningunha limitación*. De aí que a cláusula de execución dos tratados pola Comunidade Autónoma que fixa o inciso primeiro do art. 20.3 do Estatuto vasco, sendo a lóxica consecuencia da organización territorial do Estado, non poida, sen

³² Eduardo García de Enterría, “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982, pp. 63 e ss.; en concreto, p. 84.

³³ Sentencia do Tribunal Constitucional (en adiante STC) 44/1982, do 8 de xullo, fund. xurídico 4º.

embargo, pór en perigo a unidade de interpretación que atinxe ó Estado, único responsable internacionalmente da execución dos tratados nos que é parte.

Unha nova manifestación da *vis expansiva* do título de competencias ó que aludimos, que neste caso se manifestaría na tendencia a adscribir ó “núcleo duro” das relacións internacionais determinadas actitudes susceptibles de involucra-la imaxe exterior do Estado, atopámona na sentenza coa que o Tribunal Constitucional pon fin ó conflito positivo de competencias promovido polo Consello Executivo da Generalitat contra o Real decreto 2075/1982, sobre normas de actividades e representacións deportivas internacionais.

O conflito en cuestión presentábase porque a Generalitat entendía que a disposición do devandito real decreto que impedía a autorización de competicións internacionais con seleccións nacionais doutros países se a representación española non se establecese igualmente coa categoría nacional, obstaculizáballe á Generalitat o exercicio de competencias propias sobre a materia “deportes”. A Generalitat rexeitaría que puidese ser privada das súas competencias na dita materia a través da recondución das competicións deportivas internacionais ó ámbito das relacións internacionais. Pola súa parte, o Goberno interpretaría que “as relacións internacionais non se definen por un posible ámbito material do seu contido, senón pola proxección exterior da acción do Estado en calquera materia”. Por iso mesmo, “calquera materia de competencia exclusiva das comunidades autónomas, unha vez que apareza inserida no campo de (...) as relacións exteriores, resultaría de exclusiva competencia do Estado, xa que o contrario equivalería a facer inútil a competencia prevista no art. 149.1.3ª da CEE”³⁴.

Como ben aducira Pérez González³⁵, unha tese tan rotunda como a manexada polo Goberno, esgrimida para cada materia –para cada sector material de actividades– baixo o pretexto da posibilidade de que se poida involucrar a nivel internacional a imaxe do Estado, é susceptible de conducir tanto a unha desvirtuación das regras de distribución de competencias por razón da materia, coma a unha interrupción de calquera tipo de apertura ó exterior das comunidades autónomas a través de actividades de relevo internacional, e moi especialmente das actividades puramente de promoción.

³⁴ STC 1/1986, do 10 de xaneiro, antecedentes, 5, b/.

³⁵ Manuel González Pérez, “La acción exterior del Estado y las Autonomías ...”, art. cit., p. 276.

O alto tribunal eludiría o argumento do avogado do Estado representante do Goberno que entendía, con base noutras razóns, que o Real decreto 2075/1982 non invadía nin menoscababa as competencias que en materia deportiva lle atribúe á Comunidade Autónoma de Cataluña o seu Estatuto de Autonomía. Malia iso, en relación co seu razoamento, o tribunal non desbotaba que “a relevancia pública, pola súa dimensión internacional, destes concretos encontros deportivos puidese levar á adopción da intervención administrativa sobre o deporte federado”³⁶; é dicir, que o tribunal, tras facerse eco do argumento governamental, non o desbotaba de cheo de ningún modo; máis ben parecía identificarse con el.

Outro elemento que veu operando como novo límite fronte á proxección exterior das comunidades autónomas foi o territorio, como ben quedaría reflectido na ST 154/1985, dictada no conflito positivo de competencias promovido polo Goberno, fronte ó art. 2º do Decreto 120/1982, da Xunta de Galicia, polo que se creaba o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia. Este elemento, en último termo, viría a reforza-la cláusula de reserva estatal do art. 149.1.3ª.

O tribunal identificaríase plenamente neste caso cos razoamentos governamentais, entendendo que a creación ou habilitación de centros colaboradores fóra de Galicia quebrantaba o principio de territorialidade, na medida en que significaba un exercicio do poder público fóra do territorio galego. Aínda máis, se se tratase de centros colaboradores ou habilitados fóra de España, a súa creación ou habilitación requiriría unha relación entre a Comunidade galega e un poder público estranxeiro, o que a xuízo do tribunal³⁷, vulneraría de maneira aberta a competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais.

Esta ríxida liña de interpretación da xurisprudencia parece ultimamente estar flexibilizándose. Non é que se poida falar dun punto de flexión da xurisprudencia, senón dunha modulación da doutrina constitucional, que viría dada por un esforzo interpretativo orientado a limita-la *vis* expansiva do título de competencias do art. 149.1.3ª. Dúas sentencias poden achegarse como exemplo dese intento de matización da xurisprudencia.

³⁶ STC 1/1986, do 10 de xaneiro, fund. xur. 3º.

³⁷ STC 154/1985, do 12 de novembro, fund. xur. 5º.

A primeira destas sentencias, a STC 153/1989, puña fin a un conflito positivo de competencias promovido pola Generalitat de Catalunya fronte ó Goberno da nación, en relación cunha Orde do 26 de setembro de 1984 do Ministerio da Presidencia, que regulaba a realización de películas cinematográficas en coproducción. O conflito centrábase na atribución pola devandita orde á Dirección Xeral de Cinematografía da Administración do Estado da facultade de concesión da nacionalidade española ás películas realizadas en réxime de coproducción, resolución que levaba parella a concesión do permiso da rodaxe. A representación do Estado sustentaría as súas alegacións no criterio de que, ó seu xuízo, atraía a competencia do Estado, isto é, na competencia estatal sobre relacións internacionais *ex art. 149.1.3ª CE*³⁸.

Fronte a esta tese, o xuíz da Constitución, con excelente criterio, entendería que non hai nada na orde cuestionada que permita considerar que o seu contido teña relación, nin sequera remota, co que comunmente se integra naquel concepto ou materia de relacións internacionais (tratados, paz e guerra, recoñecemento de estados, representación exterior, responsabilidade internacional etc.), “nin tampouco, por outra parte, –engadiría o tribunal, no que constitúe un primeiro intento de frea-la *vis expansiva* do referido título de competencias–, podería chegar a admitirse calquera relación, por remota que sexa, con temas nos que estean involucrados outros países ou cidadáns estranxeiros, implicados por si mesmos ou necesariamente que a competencia resulte atribuída á regra “relacións internacionais”³⁹. Como facilmente se pode apreciar, nesta sentencia, o tribunal non só frea unha interpretación expansiva da regra de atribución de competencias “relacións internacionais”, senón que parece acoutar esa “materia”, por así chamarlle un tanto impropriamente, ó “núcleo duro” da acción exterior do Estado.

Non moi distante da precedente é a posición manifestada polo “intérprete supremo da Constitución” na Sentencia 17/1991, que pon fin a catro recursos de inconstitucionalidade acumulados contra determinados preceptos da Lei 16/1985, do 25 de xuño, reguladora do patrimonio histórico. Tanto o Parlamento coma o Consello Executivo da Comunidade Autónoma catalana e a

³⁸ “A atribución da nacionalidade española -razoaría a representación do Estado (STC 153/1989, do 5 de outubro, antecedentes, 5)- a un resultado cultural colócao a este nunha situación xurídica especial, cunhas consecuencias, tanto internas coma de orde extranacional, que “exceden claramente do ámbito autonómico para se encadrar no que configura a rúbrica “relacións internacionais” a que se .../... refire o art. 149.1.3ª CE”.

³⁹ STC 153/1989, do 5 de outubro, fund. xur. 8º.

Xunta de Galicia cuestionarían a inconstitucionalidade do apartado terceiro do art. 2º da lei, na medida en que lle atribuíra á Administración do Estado a competencia para a difusión internacional do coñecemento dos bens integrantes do patrimonio, así como o intercambio con respecto ós mesmos de información cultural, técnica e científica cós demais estados e cos organismos en materia de fomento e divulgación do patrimonio histórico. Por contra, para o representante do Goberno, as devanditas actividades formaban parte das relacións internacionais, ademais xa de considerar que o interese xeral esixía que fose o Estado o que difundise internacionalmente a existencia deses bens.

Fronte ás referidas formulacións, o Tribunal Constitucional rexeitaría a licitude de reclamar para o Estado a competencia exclusiva acudindo ó concepto de “relacións internacionais”, “pois non cabe estender un *título esencialmente político* e propio das relacións entre estados a un aspecto tan singular, utilizándoo para negarlles ás comunidades autónomas toda posibilidade de actuar na difusión ou intercambio cultural do seu patrimonio histórico ou de promove-los seus valores culturais fóra de España, sempre que iso non comprometa a soberanía nacional nin se produzan responsabilidades do Estado fronte a terceiros”⁴⁰. Estas precisións, na mesma liña da sentenza inmediatamente antes comentada, parecen inclinarse por un inequívoco acoutamento do título de competencias “relacións internacionais” á súa vertente natural, propia, isto é, á política exterior. Ó par, a interpretación que fai o xuíz da Constitución posibilita sen ningunha dúbida, desde o noso punto de vista, que as comunidades autónomas poidan levar a cabo actividades “de relevo internacional” sempre que estas se inscriban no que se adoita coñecer polo común como actividades de promoción.

IV. Constatada a existencia dunha certa preocupación da xurisprudencia por frea-la *vis* expansiva do título de competencias do art. 149.1.3ª, temos que cuestionarnos agora se a exclusividade con que o devandito artigo lle atribúe ó Estado a capacidade para concluír tratados, o *ius ad tractatum*, deixa algunha fenda para que as comunidades autónomas poidan, sen afecta-la soberanía do Estado, realizar algún tipo de acordos con outros estados.

⁴⁰ STC 17/1991, do 31 de xaneiro, fund. xur. 6º.

A Constitución, desde logo, parece non deixar ningunha dúbida en canto á capacidade xurídica do Estado de asinar todo tipo de tratados internacionais⁴¹. É ben certo que o art. 20.3 do Estatuto de Autonomía do País Vasco⁴² parece desautoriza-la tese do monopolo estatal do *teatry making power*, o que moveu a un sector da doutrina⁴³ a dubidar da súa constitucionalidade, se ben, para outro sector, a formulación estatutaria do citado precepto é plenamente coherente co texto constitucional posto que, máis que verse como unha limitación debe verse coma a ratificación da necesidade de que se proceda de conformidade coa nova organización do Estado⁴⁴; de xeito máis tallante, Jáuregui⁴⁵ cre que o art. 20.3 do Estatuto vasco establece un límite á competencia dos órganos estatais para consentir obrigarse e expresa-lo dito consentimento; esta garantía, a xuízo do citado autor, non só non resulta inconstitucional ou de dubidosa constitucionalidade, senón que supón o corolario lóxico da consideración de que o Estado ten unha limitación de contido á hora de estipularlos tratados internacionais.

Non podemos de ningún modo estar de acordo con esta interpretación xa que é evidente que o art. 149.1.3^a acolle sen ningún matiz a competencia plena do Estado en materia de relacións internacionais e, aínda que entendeseamos reducida esa materia ó “núcleo duro” das relacións internacionais, é evidente que nese “núcleo” tería cabida o *ius ad tractatum*, polo que este non pode quedar condicionado. Diso non queremos derivar de ningún modo que a cláusula estatutaria vasca sexa contraria á Constitución, senón que debe ser interpretada, do mesmo xeito có resto do ordenamento xurídico, de conformidade coa norma suprema. Verbo disto cremos de interese recorda-la previsión do inciso primeiro do art. 96.1 da Constitución, que determina que: “os tratados internacionais validamente realizados, unha vez que se publicaron oficialmente en España, formarán parte do ordenamento interno”. É desde o significado desta cláusula constitucional como se pode entende-la previsión estatutaria vasca. Se do art. 96.1 se deriva que os tratados se integran no ordenamento, unha vez publicados oficialmente, sen que se requira unha recepción específica por parte das comunidades autónomas, quedando desprazada toda norma autonómica que se opoña ó disposto no

⁴¹ No mesmo sentido, Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Xustiza, Madrid, 1987, p. 64.

⁴² O inciso segundo do art. 20.3 do Estatuto de Autonomía do País Vasco prescribe que: “Ningún tratado ou convenio poderá afectar as atribucións e competencias do País Vasco se non é mediante o procedemento do art. 152.2 da Constitución, agás o previsto no art. 93 da mesmo”.

⁴³ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo ...*, op. cit., p. 213. No mesmo sentido, Tomás Solís Gragera, “El poder exterior y las Comunidades Autónomas”, art. cit., pp. 110-111.

⁴⁴ José Fernández-Monge González-Audicana, *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, op. cit., pp. 70-71.

⁴⁵ Gurutz Jáuregui, “Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, xullo-outubro 1985, pp. 455 e ss.; en concreto, p. 466.

tratado, o que, como ben advirte Muñoz Machado⁴⁶, entraña que non hai ningunha limitación material á posibilidade de facer tratados do Estado, parece razoable entender que o que o art. 20.3 do Estatuto vasco pretende non é tanto marcarlle un límite material ó poder de obrigarse internacionalmente que lle asiste ó Estado, mediante a previsión dun novo requisito para a integración dos tratados no ordenamento autonómico do País Vasco, senón máis ben protexe-las competencias autonómicas fronte a outro efecto que se podería derivar do tratado, como é o de que o Estado reivindicase para si a execución do convido internacionalmente. Esta interpretación⁴⁷ paréce-nos que ofrece unha vía para ensamblar unhas normas; a súa interpretación conxunta non deixa desde logo de presentar evidentes problemas.

Admitida, pois, a inexistencia de límites materiais para o exercicio polo Estado do *ius ad tractatum*, desde a perspectiva da cláusula estatutaria do art. 20.3, débémonos cuestionar agora se se podería entrever unha limitación desda natureza no feito de que xunto á xenérica referencia ás “relacións internacionais” do art. 149.1.3, no listado das competencias exclusivas do Estado contidas no propio art. 149, figuran diversos puntos enunciativos de competencias vinculadas á acción exterior, como as referentes á inmigración, emigración, estranxeiría e dereito de asilo, defensa, réxime aduaneiro e arancelario, comercio exterior etc., dos que, como apunta a doutrina⁴⁸, se podería deducir que a especificación por separado desas facetas desmentiría o sentido onmicomprensivo da mención das “relacións internacionais”. Non cremos que esta interpretación se poida soste xa que, á vista do art. 149.1.3^a, o que queda claro é que o constituínte configurou as relacións internacionais como unha materia con entidade propia e, por iso mesmo, perfectamente independente das restantes, na que atopan acollida, cando menos, aquelas actividades relativas á política exterior propiamente dita e, polo mesmo, no que atinxe ó dereito do Estado a obrigarse internacionalmente por medio de tratados. A posición reflectida na nosa *lex superior* pode ser criticada desde o punto de vista da técnica xurídica, podendo mesmo considerala como un notable erro, pero iso non deixa de ser unha consideración *de lege ferenda*, mentres que *de lege data* a conclusión parece bas-

⁴⁶ Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, 1982, pp. 479-480.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 480.

⁴⁸ Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías ...”, art. cit., p. 266.

tante clara, como o Tribunal Constitucional se encargou de precisar.

O xuíz da Constitución, na súa Sentencia 137/1989, manifestouse verbo diso con bastante nitidez. Esa sentenza resolvía o conflito positivo de competencia promovido polo Goberno en relación co denominado “Comunicado de Colaboración”, subscrito o 2 de novembro de 1984 entre o conselleiro de Ordenación do Territorio e Medio Ambiente da Xunta e a Dirección Xeral do Medio Ambiente do Goberno do reino de Dinamarca.

O representante do Goberno, para a revisión do documento cuestionado, aduciría que se debería ter en conta que o art. 149.1.3ª lle atribuíu á exclusiva competencia estatal as relacións internacionais, e esta declaración efectúase sen outras especificacións, co que se entendería que a materia lle quedaba integramente reservada ó Estado. E, a xuízo do avogado do Estado, o concepto “relacións internacionais” non pode circunscribirse a unha pura relación política interestatal, senón que integra “as múltiples relacións sociais, económicas, políticas e de tutela dos intereses dos seus súbditos”, xa sexan estas persoas físicas ou xurídicas, que desempeñan os respectivos estados. Fronte a esta argumentación, o representante da Xunta esgrimiría que o “comunicado” impugnado constituía un mero marco ou previsión para unha “colaboración” que se debía instrumentar mediante a sinatura dos oportunos contratos. Por iso mesmo, con independencia da cualificación xurídica que puidese merecer, entendíase que o dito “comunicado” non posuía forza vinculante directa nin inmediata, nin obrigaba, pola súa propia virtualidade, para a realización de futuros contratos⁴⁹.

O tribunal comezaría constatando que o “comunicado” expresa ou reflecte, aínda que de modo sumario, un acordo ou convenio entre un departamento da Xunta de Galicia e unha dependencia governamental do reino de Dinamarca. O alcance da eficacia do dito “comunicado” é irrelevante, a xuízo do alto tribunal⁵⁰, na medida en que o que verdadeiramente conta para decidir se se está ou non en presenza dun conflito de competencias de relevancia constitucional é a existencia dun acto que, á marxe da forza vinculante que se lle queira outorgar, supón, a xuízo do impugnante, o exercicio pola Comunidade Autónoma demandada dunha competencia de exclusiva titularidade.

⁴⁹ STC 137/1989, do 20 de xullo, antecedentes, 2, B) e 5, A), respectivamente.

⁵⁰ STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 2º.

Efectuada a anterior precisión, o xuíz da Constitución recorda que o constituínte –nun precepto de alcance perfectamente meditado e inequívoco, segundo se deduce dos seus antecedentes parlamentarios– reservou en exclusiva para os órganos centrais do Estado a totalidade das competencias en materia de relacións internacionais, o que conduce ó tribunal a formularse a importante cuestión de se o título de competencias contido no art. 149.1.3ª da Constitución elimina de raíz calquera forma de *ius contrahendi* dos entes autonómicos, pois de resultar iso así, todo convenio ou acordo realizado por un destes entes cunha organización internacional, un Estado ou outro ente intraestatal estranxeiros, adoecería de inconstitucionalidade, e iso con independencia da competencia do ente aludido sobre o sector material de actividade concreta obxecto de pacto.

Formulado así o problema, o tribunal, tras facerse eco das críticas doutriniais á sintética definición das relacións internacionais acollida polo constituínte, recorda algo tan obvio como que as mesmas se moven non plano de *Constitutione ferenda*, pero que na perspectiva de *Constitutione data* “a nosa Constitución non contén ningunha restricción ou excepción verbo diso en beneficio das comunidades autónomas, nin en función de tales ou cales materias, aínda que, como está claro, tampouco impide que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas adecuadas, para as que tanto a propia Constitución (art. 150.2) coma o dereito comparado (tratados-marco etc.) ofrecen amplas posibilidades”⁵¹. A conclusión destas reflexións é obvia: no noso ordenamento o *treaty making power* pertencelle unicamente ó Estado, conclusión que se pode sustentar non só na cláusula constitucional citada, senón tamén nos artigos 93, 94 e 97 da nosa *lex superior*.

Alcanzada a conclusión de que no noso dereito o único suxeito dotado dun *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais é o Estado, o tribunal, en relación co acto concreto impugnado, considera que na medida en que o “comunicado” en cuestión reflicte a existencia dun acordo ou compromiso recíproco, implica o exercicio pola Xunta de Galicia dunha competencia da que constitucional e estatutariamente carece.

⁵¹ Ibidem, fund. xur. 4º.

Desde logo, a sentenza apóiase nun concepto ríxido e expansivo do título de competencias do art. 149.1.3ª, como ben se poría de manifesto no voto particular á mesma formulado polo maxistrado Sr. Díaz Eimil, ó que se adherirían outros tres maxistrados. Esa rixidez, segundo a nosa opinión, non é froito do recoñecemento de que só o Estado é titular dun *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais, senón da derivación que se deduce diso: interdicción para as comunidades autónomas de levar a cabo todo tipo de actividade internacional, aínda que da mesma non se derive ningunha obriga xurídica, nin por suposto supoña o exercicio de soberanía, nin incida na política exterior do Estado.

Como sinalara con respecto a isto Pérez González⁵², unha sabia política de concertación entre as institucións debe pasar por unha interpretación flexible das relacións internacionais, e desde esta perspectiva –engadiriamos nós– parece unha postura en exceso ríxida e monolítica considerar como un tratado, polo menos a efectos de dilucida-la exclusiva competencia estatal, un acordo que máis ben parece ser expresivo dunha mera acción instrumental.

V. Chegados a este punto imponse unha reflexión sobre a viabilidade, atendendo exclusivamente ó plano constitucional, de que as comunidades autónomas teñan algunha posibilidade de participar directamente –isto é, non a través da vía indirecta que puidese supor o Senado no caso de que se conducise como auténtica Cámara de representación territorial, como proclama o art. 69.1 da nosa norma suprema, acuñando unha fórmula puramente retórica na medida en que a realidade está baleira de toda substancia– no exercicio polo Estado do *ius ad tractatum*.

Desde logo, a realidade require unha participación dos entes autonómicos na adopción daquelas decisións que poidan afecta-los seus respectivos intereses. Como ben sinala Aja⁵³, o contido esencial do principio autonómico esixe, como mínimo, o dereito de participar naquelas decisións que afectan o ámbito dos intereses propios. Admitido este principio, como tamén o de que aquelas actuacións que se poden incardinar no ámbito das relacións internacionais que presentan unha proxección inequivocamente externa (manifestación do consentimento do

⁵² Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías ...”, art. cit., p. 280.

⁵³ Eliseo Aja e outros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, ed. Tecnos, Madrid, 1985, p. 137.

Estado para obrigarse mediante tratados, *ius legationis* etc.) deben quedar reservadas exclusivamente para o Estado, parece claro que naquelas outras actuacións que aínda vindo referidas ó mesmo ámbito, presentan, sen embargo, unha proxección interna, como pode se-lo caso do proceso interno de formación da vontade exterior do Estado, ou do propio proceso de execución dos tratados internacionais, é ineludible a participación dos entes territoriais. Aínda máis, **Mangas Martín**⁵⁴ chegou a soste- nunha tese bastante discutible sobre a que volveremos máis adiante, que as comunidades autónomas poden participar, con base nun dereito propio, na actividade exterior do Estado en relación coa formación da vontade do Estado (a través de mecanismos como a información e mesmo a incorporación a comisións negociadoras) e en relación, así mesmo, coa execución dos tratados internacionais en xeral.

Pola nosa banda, non cremos que a Constitución proporcione elementos indiscutibles de apoio nos que se poida sustentar esta tese. As normas constitucionais non son excesivamente precisas verbo disto e, desde logo, non entendo que conduzan de modo inequívoco á precedente conclusión. Á inversa, e como o propio xuíz da Constitución recoñeceu⁵⁵, a nosa *lex superior* non empece que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas adecuadas. De ser isto así desde a análise xurídico-constitucional, desde unha visión política parece máis que necesario que o principio de cooperación inspire tamén neste ámbito as relacións entre o Estado e as comunidades autónomas, que se deben flexibilizar con vistas a converter en realidade a vixencia daquel principio. Arrancando de aquí, parece conveniente que as comunidades autónomas, participen dunha ou doutra forma na fase ascendente dos tratados como, ademais por outra banda, algúns estatutos de autonomía xa contemplaron con certa frialdade. E máis rotundamente aínda, é ineludible que na fase descendente, de execución do tratado, se atenda ó principio de competencia para a determinación de a quen lle debe corresponde-la execución.

Sen prexuízo de que máis adiante volvamos a esta cuestión, a fin de desenvolve-la con máis amplitude, non é inoportuno anticipar agora que a doutrina do Tribunal

⁵⁴ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo* ..., op. cit., p. 222.

⁵⁵ STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 4º.

Constitucional, sentada ó abordar esta cuestión en relación co dereito comunitario, se inclinou decididamente pola interpretación inmediatamente antes avanzada, ó significar que “a execución do dereito comunitario correspóndelle a quen materialmente posúa a competencia segundo as regras de dereito interno, posto que non existe unha competencia específica para a execución do dereito comunitario” e “nin o Estado nin as comunidades autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito de competencias en virtude desa conexión comunitaria”⁵⁶. Con carácter aínda máis xeral, o xuíz da Constitución fixou unha doutrina clarificadora e plenamente apreciable no tema que agora nos ocupa. Ó seu xuízo, “o Estado non pode ampararse por principio na súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais para estende-lo seu ámbito de competencias a toda actividade que constituía desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais e, en particular, do dereito derivado europeo”⁵⁷.

5. As relacións internacionais nos estatutos de autonomía

O silencio constitucional arredor da participación autonómica nas relacións internacionais en xeral e, particularmente, na fase ascendente dos tratados, foi minimamente suplido polas previsións de grande número de estatutos de autonomía que, nunha aproximación global, cabe dicir que nos mostran dous tipos de cláusulas en relación co punto que nos interesa: a cláusula de información, que entraña a necesidade de que o Goberno central informe ós executivos autonómicos respecto da elaboración dun tratado, e a que ben poderíamos chamar cláusula de instancia ou, se se prefire, dereito a instar do executivo da nación a realización dun tratado ou convenio internacional que lle interese á Comunidade que recorre a esta cláusula ou que exercita este dereito.

Remiro⁵⁸, atendendo á participación das comunidades na formación dos tratados, clasificou os estatutos de autonomía en catro grupos:

a) Aqueles estatutos que lles recoñecen o dereito de

⁵⁶ SSTC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1º, e 117/1992, do 16 de setembro, fund. xur. 2º.

⁵⁷ STC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1º.

⁵⁸ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 238-239.

instar ós órganos centrais do Estado a negociación de certa clase de tratados, como tamén o de recibir información sobre a daqueles que afectan a determinadas materias (estatutos de Andalucía, Aragón, Asturias, Catalunya e País Vasco).

b) Os estatutos que lles recoñecen tan só un dereito de instancia (estatutos de autonomía de Baleares, Cantabria, Castela-A Mancha, Estremadura e Galicia).

c) Os estatutos que lles recoñecen só o dereito de información (estatutos de Canarias, Madrid e Navarra).

d) Os estatutos que descoñecen calquera desas cláusulas (estatutos da Comunidade valenciana e A Rioxa).

Esta clasificación non nos pode, sen embargo, ocultar a existencia de diferentes variantes ou matices entre os estatutos situados nun mesmo grupo.

Polo tanto, no que se refire ó dereito de instancia, convén recordar que o primeiro estatuto que o contemplou foi o Estatuto vasco, que no seu art. 6º.5 xustificaría a facultade que lle recoñecía a Comunidade Autónoma, de solicitar do Goberno español que elaborase e lles presentase, de se-lo caso, ás Cortes Xerais, para a súa autorización, un tratado ou convenio orientado á salvagarda e fomento do eusquera patrimonio doutros territorios vascos e comunidades. Pola súa banda, os estatutos de Galicia e de Andalucía estableceron certas precisións verbo disto; no caso de Galicia, tratábase de facilitar a través deses tratados que as comunidades galegas asentadas fóra de Galicia puidesen ver recoñecida a súa galeguidade, isto é, o seu dereito a colaborar e compartila vida social e cultural do pobo galego; no caso andaluz, tratábase de instalo Goberno á realización de tratados con países de recepción de emigrantes andaluces con vistas a conseguir unha especial asistencia para os mesmos. Doutra banda, o art. 40.1 do Estatuto de Autonomía de Aragón deulle a máis ampla cobertura a esta cláusula de instancia, ó estende-lo dereito de instancia da Comunidade aragonesa a tódolos tratados "en materias de interese para Aragón", particularizando de inmediato "os derivados da súa situación como rexión fronteiriza".

En canto á cláusula de información, o primeiro dato ó que convén aludir é a como en moitos casos esta é consecuencia dunha "desvalorización" producida no pro-

ceso de tramitación estatutaria, no que se alterou un inicial trámite de audiencia por un definitivo trámite de mera información. Así, nos proxectos de estatutos do País Vasco, Andalucía, Canarias, Asturias ou Murcia, prevíase que na medida en que un convenio ou tratado afectase a materias da exclusiva competencia da Comunidade ou de específico interese para a mesma, os órganos autonómicos debían ser oídos na elaboración do tratado e chegouse, no caso de Canarias, a establecer que o Goberno de Canarias debía estar presente e ser necesariamente oído na negociación de convenios e tratados internacionais na medida en que afectasen a materias ou áreas de interese específico para Canarias.

O trámite de audiencia ó que nos acabamos de referir sería, sen embargo, substituído en tódolos casos polo máis xenérico e impreciso de información. Aínda que tamén é verdade que nalgúns casos se tratou, cando menos, de deixar sentado que esa información debe ser previa á conclusión do tratado, isto é, que se debe facilitar durante o proceso de negociación e non *a posteriori*. Hai que entender que a ese fin responde, como sostén Peláez⁵⁹, o feito de que nos estatutos de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Canarias e Navarra se precise que os respectivos entes autonómicos serán informados **na** realización dos tratados e non **da** realización dos mesmos, como sinalan os estatutos de Asturias, Murcia e Madrid, mentres que o Estatuto de Aragón, xenericamente, fala unicamente de que é competencia das Cortes de Aragón “recibi-la información que lle proporcionará o Goberno da nación con respecto a tratados internacionais” (art.16, k).

Do mesmo xeito que sucedera á vista dos respectivos proxectos estatutarios, o Estatuto de Canarias foi un pouco máis aló que o resto xa que prevé dun modo específico que, recibida a información, o órgano de goberno da Comunidade Autónoma emitirá, de se-lo caso, o seu parecer. Está claro, sen embargo, que ese “parecer” é xuridicamente irrelevante, polo menos no que se refire á regularidade da realización do tratado⁶⁰. Aínda máis, como ben se constata⁶¹, desde o momento en que non hai nada prescrito en relación co alcance e contido da información á que nos estamos a referir, nada impide pensar que poida quedar reducida a unha simple comunicación da que o seu único requisito visible sexa que se leve a

⁵⁹ José Manuel Peláez Morón, “La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 98, xaneiro-marzo 1985, pp. 69 e ss.; en concreto, pp. 74.

⁶⁰ No mesmo sentido, P. Escribano Collado, “Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales”, no colectivo *Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, Universidade de Sevilla, 1980, p. 261.

⁶¹ José Manuel Peláez Morón, “La participación ...”, art. cit., p. 75.

cabo durante o período de negociación do tratado en cuestión.

E outro tanto pódese dicir en relación coa cláusula de iniciativa, que se pode ver relativizada de modo absoluto cando as comunidades autónomas, facendo uso dela, soliciten a realización duns determinados tratados sen que os órganos centrais do Estado acollan estas iniciativas.

Ante o perigo de relativizar totalmente os mecanismos anteriores e para a procura do efecto útil da previsións estatutarias, Remiro⁶² entendeu que o dereito de instar a realización de tratados obriga ó Goberno a formalizala petición de iniciar negociacións e levalas adiante ou, de non ser así, a motivar adecuadamente a súa negativa ou imposibilidade. Desde logo, parece claro que cando os distintos estatutos de autonomía lles atribúen ás respectivas comunidades unha facultade de iniciativa en materia de tratados internacionais non fan senón establecer unha canle para a xestión duns intereses específicos daquelas comunidades, polo que, como ben sinala Peláez⁶³, non tería sentido entón que esta vía non fose o suficientemente operativa como para posibilitalo fin para o que foi previsto.

A mesma busca do efecto útil debe proxectarse sobre a cláusula de información, de tal modo que, ó recoñecer un interese específico, parece lóxico pensar que a información subministrada ás comunidades autónomas sexa non só o máis ampla posible, senón que se ofrezca con anterioridade á adopción definitiva do texto do tratado, pois resulta unha evidencia que se se lles subministra esa información é coa finalidade de que os entes territoriais teñan a posibilidade de aduci-lo que consideren necesario para a mellor satisfacción do seu interese.

Digamos finalmente que aínda que os estatutos non contemplan a participación directa de representantes das comunidades na negociación dos tratados, esa presenza foi defendida, cremos que con boa parte de razón, por un sector da doutrina que entende⁶⁴ que esta participación podería se-lo froito, nun momento dado, da prudencia e do cálculo político dos responsables do Goberno ou de concretas previsións legais ou convencionais. En último termo, parece oportuno reivindicala conveniencia de buscar aqueles instrumentos que favorezan unha máis

⁶² Análoga é a interpretación de Iñaki Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario ...*, op. cit., p. 20.

⁶³ José Manuel Pérez Morón, "En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales", en Victoria Abellán (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Asociación Española para el Estudio del Derecho europeo, Barcelona, 1985, pp. 381 e ss.; en concreto, pp. 386-387.

⁶⁴ Antonio Remiro, *La acción exterior ...*, op. cit., p. 246.

fluída comunicación entre o Estado e as comunidades autónomas con vistas á adopción de decisións máis realistas e que aseguren un ulterior cumprimento correcto das obrigas asumidas⁶⁵.

6. A participación das comunidades autónomas na elaboración de tratados

O dereito internacional límitase a contemplar, no que se refire á realización de tratados, a fase que poderíamos chamar de declaración de vontade do Estado a obrigarse por medio dun tratado. Iso quere dicir, como xa tivemos oportunidade de indicar, que a formación da vontade estatal é un proceso dispoñible para o Estado, que pode por tanto regular como o entenda pertinente o papel que deben desempeñar para este efecto as entidades territoriais.

Con carácter xeral, pode dicirse que dúas son as vías polas que se pode canaliza-la participación dos entes territoriais no proceso que conduce á elaboración dun tratado: directas e indirectas. Mentres que as primeiras entrañan unha participación como tales dos ditos entes, as segundas supoñen que a dita participación se realice a través dun órgano de representación dos distintos entes, normalmente a Cámara alta do Parlamento.

Se nos cinguimos á primeira desas modalidades participativas, isto é, á participación directa temos que recordar algúns exemplos de dereito comparado.

No ordenamento constitucional da República Federal alemana refléctese, como nun momento precedente tivemos oportunidade de referir, unha cláusula de consulta ou audiencia, conforme á que (art. 32.2 da Lei fundamental de Bonn), cando o *Bund* vaia concluír un tratado que afecte á situación particular dun ou de varios *länder*, estes deben ser consultados en tempo útil. Esta cláusula, como recorda **Bitter**⁶⁶, interprétase no sentido de que os *länder* afectados deben te-la posibilidade de facer proposicións sobre o contido do tratado, de tal xeito que unha consulta cando o tratado estivese xa asinado non re-

⁶⁵ Análoga posición mantén Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado ...*, op. cit, páx. 65.

⁶⁶ J. W. Bitter, " El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales ...", art. cit., p. 176.

sultaría acorde co contido do citado art. 32.2. É o propio *Bund* o que debe decidir se hai ou non lugar para a consulta. Polo demais, na práctica, a Federación non desbota facilmente a opinión dos *länder*.

En Italia, como xa vimos, a Constitución non preveu o concurso das rexións na actividade exterior; non se aborda tampouco esta cuestión nos estatutos de autonomía rexionais, coa única excepción do de Sardeña; tamén é certo que as propias rexións formularon distintas propostas no sentido de garantir un dereito de participación rexional no tema que nos ocupa. En calquera caso, o réxime xurídico que rexe a participación rexional é diferente segundo se trate das rexións de estatuto especial ou daquelas de estatuto común. Namentres que nestas últimas as rexións dispoñen tan só de competencias de execución, nas rexións de estatuto especial trátase de utilizar diferentes mecanismos para posibilitar unha certa participación rexional. E así, mentres o Estatuto sardo dispón que a rexión estará representada na elaboración dos proxectos de tratados de comercio que o Goberno pretenda estipular con estados estranxeiros na medida en que teñan relación con cambios de específico interese para Sardeña, o Estatuto da rexión de Friuli-Venezia Giulia establece a necesidade do trámite de consulta á Xunta Rexional na elaboración de tratados de comercio con estados estranxeiros que interesen ó tráfico da rexión ou ó tránsito polo porto de Trieste. Finalmente, os estatutos de Sicilia, Sardeña, Friuli-Venezia Giulia e o Val de Aosta, dispoñen da participación do presidente da Xunta Rexional nas sesións do Consello de Ministros en caso de que nel se vaian tratar cuestións de particular interese para a rexión, vía que foi utilizada en relación coa realización de tratados.

En Suíza, como xa expuxemos, trala aprobación polo Consello Federal en 1970 dun conxunto de directrices sobre participación dos cantóns en materia de lexislación, preveuse que aqueles sexan oídos sobre proxectos de tratados internacionais que afecten ós seus dereitos e obrigas ou que, por calquera razón, sexan de importancia considerable para eles no plano político, cultural e financeiro. Como recorda Bitter⁶⁷, esta regra pode considerarse como unha confirmación da práctica establecida xa con anterioridade a 1970. A consulta ós cantóns pode formali-

⁶⁷ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., p. 182.

zarse a través de dúas vías: a participación directa das autoridades cantonais nas negociacións, ou o requirimento do poder central ós cantóns para que estes dean o seu consentimento con anterioridade á conclusión do tratado.

Finalmente, na Constitución de Portugal prevese que as rexións autónomas de Azores e Madeira poderán participar nas negociacións dos tratados e acordos internacionais que directamente os afecten, así como nos beneficios deles derivados⁶⁸. Pola súa banda, nos estatutos de autonomía respectivos estipulouse a competencia dos gobernos rexionais para participar naquelas negociacións⁶⁹.

En resumo, o dereito comparado ofrécenos numerosos exemplos de diferentes graos de participación dos entes territoriais nos procesos de elaboración dos tratados e convenios internacionais. Polo demais, parécenos inquestionable a necesidade de que os órganos centrais do Estado realicen consultas coas autoridades territoriais naqueles tratados nos que os intereses específicos dos entes territoriais se poidan ver afectados.

Entre nós, a doutrina inclínouse sen ambages a prol da institucionalización de vías de participación das comunidades autónomas no proceso de elaboración de tratados internacionais, e sempre sobre materias que son obxecto da súa competencia. Así Remiro⁷⁰ postulou a conveniencia de establece-la representación rexional na negociación dos tratados e na elaboración doutras normas derivadas que concernan a intereses específicos dunha Comunidade Autónoma, condicionando a súa conclusión á aprobación desta. Aínda máis, segundo o propio autor, cando un tratado ou unha resolución internacional con alcance normativo interese a materia que segundo o estatuto dunha determinada Comunidade lle correspondese á súa competencia exclusiva, debería recoñecerse o dereito do seu Consello de Goberno a participar nas negociacións. Neste mesmo caso, a manifestación do consentimento do Estado en obrigarse debería contar coa autorización da Asemblea da Comunidade. Non podemos estar de acordo cunha postura tan radical na medida en que iso suporía condicionar irreversiblemente a capacidade internacional do Estado para obrigarse, algo que, desde o noso punto de vista, non resulta de ningún modo nin conveniente politicamente, nin admisible desde unha perspectiva xurídica.

⁶⁸ En España, unha proposición de lei presentada polo Grupo Parlamentario Andalucista sobre "Autorización previa das Cortes Xerais para prestación do consentimento en determinados tratados internacionais" (Boletín Oficial das Cortes Xerais, Congreso dos Deputados, I lexislatura, serie B, núm. 99-I, 11 de xullo de 1980, pp. 389-391) acollería no seu art. 6º unha cláusula similar á portuguesa, ó se dispor nel que os tratados internacionais que impliquen a integración de España en alianzas políticas ou militares institucionalizadas ou de carácter permanente, deberían ter anexo un acordo complementario mediante o que se determinasen, expresamente, as compensacións que procedan en beneficio da Comunidade Autónoma no territorio da cal se localizasen ou instalasen as bases militares afectas ou derivadas dos referidos convenios.

⁶⁹ Cfr. verbo disto, Antonio Martínez Puñal, "Las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal", no colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, op. cit., pp. 185 e ss.

⁷⁰ Antonio Remiro Brotons, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", art. cit., p. 376.

Moi distinta da anterior é a conveniencia de canalizar a participación autonómica no seo das delegacións negociadoras, participación que, como sinalou **Mangas Martín**⁷¹, debería producirse por unha vía natural: o Ministerio de Asuntos Exteriores, que é a instancia competente para designar as persoas que terán plenos poderes de España para a negociación dun tratado. Iso respondería satisfactoriamente a unha dobre esixencia: participación das comunidades autónomas interesadas na negociación e que quen negocie sexa especificamente España e non a Comunidade en cuestión.

O Estatuto de Autonomía de Canarias é o único que parece dar pé para unha certa presenza das instancias autonómicas na negociación. En efecto, o seu art. 45.2 dispón que “en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias”. Parece lóxico entender que o mellor modo de acadalo obxectivo que pretende o precepto é a través da presenza na negociación dunha delegación da Comunidade, se ben, desde logo, iso non aparece esixido de modo específico pola citada disposición.

Na liña dun exercicio do dereito autonómico de participación poderían entenderse as variadas previsións dos distintos reais decretos de transferencias referentes ó dereito de información e mesmo ó de asistencia e participación nas delegacións estatais negociadoras, pois, aínda non podendo un real decreto desta natureza estende-lo ámbito de competencias máis alá do estatutariamente previsto, iso sería, como advirte a doutrina⁷², sen prexuízo de poder considerar que unha determinada facultade autonómica, neste caso o dereito de participación, responde á natureza das cousas no contexto máis amplo dun principio constructivo de cooperación entre os dous niveis de poder.

Nesta dirección cabe situar as previsións de diferentes reais decretos de transferencias que, recoñecendo a posibilidade dos correspondentes entes territoriais de “asistir e participar, dentro da delegación española” en reunións de carácter internacional sobre as materias con respecto ás que se realiza a transferencia, atribúenlles ós ditos

⁷¹ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo* ..., op. cit., pp. 231-232.

⁷² Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías”, art. cit., pp. 307-308.

entes esa posibilidade, quer “cando sexan requiridos para iso” (Real decreto 3533/1981, do 29 de decembro), quer cando as reunións en cuestión “afecten ós seus intereses” (Real decreto 1632/1985, do 19 de abril). En calquera caso, esta cláusula de representación configúrase, a diferenza, por exemplo, da cláusula de información, cun carácter puramente potestativo e non imperativo.

Nesta dirección de potencia-la participación autonómica na fase ascendente dos tratados, tamén debería atopar eco unha revitalización da cláusula de instancia ou iniciativa. Verbo disto convén recordar que ás previsións estatutarias ás que xa nos referimos uníronselles, seguindo a pauta marcada pola Lei de Galicia 4/1983, do 15 de xuño, de recoñecemento da galegitude, que reproduce no seu art. 3º.2 a cláusula estatutaria de iniciativa ou instancia, outras normas autonómicas de recoñecemento das respectivas colectividades asentadas no estranxeiro. Mesmo, nun caso, o de Canarias, a norma en cuestión (a Lei de Canarias 4/1986, do 25 de xuño, de entidades canarias no exterior e do Consello Canario de Entidades no Exterior) non se apoia nunha específica previsión estatutaria.

Unha manifestación práctica de instancia ó Estado para a adopción dun tratado internacional atopámola nunha proposición non de lei substanciada no Parlamento de Galicia, a iniciativa do Grupo Parlamentario Mixto, e aprobada por unanimidade na sesión do 22 de febreiro de 1983, pola que se acordaba solicitar do Goberno da nación a realización dun tratado establecendo relacións culturais entre Galicia e Portugal. Nesa proposición prevíase de xeito específico que Galicia estaría presente, como tal, no seo da Comisión do Estado que levase adiante as pertinentes negociacións⁷³.

En resumo, conviría continuar na procura de canles de institucionalización daquelas accións encamiñadas a suscita-la colaboración autonómica na conducción da política exterior e, en concreto, na elaboración do dereito convencional, a fin de procurar xa non só o respecto do marco de distribución de competencias entre os diferentes niveis de poder, senón, tamén, como a doutrina acertadamente advirte⁷⁴, unha coordinación ou relación harmónica entre o dereito internacional e o dereito interno que evite distorsións no terreo da aplicación e execución “*in foro domestico*” das regras convencionais.

⁷³ Cfr. para o efecto, Manuel Pérez González e Antonio Martínez Puñal, “El Estatuto de Autonomía de Galicia como elemento de institucionalización de las relaciones culturales galai-co-portuguesas”, no colectivo *Las relaciones de vecindad*, Universidade do País Vasco, 1987, pp. 273 e ss.

⁷⁴ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, art. cit., p. 50.

7. A participación das comunidades autónomas na execución do dereito convencional

I. Na execución das normas propias do dereito convencional é preciso ante todo atender á natureza destas normas, pois sábese de sobra que un tratado pode conter disposicións que poden ser aplicadas directamente na orde interna (normas de natureza "*self-executing*"), e neste caso a execución pódese producir mediante a simple transformación do tratado en dereito interno, se ben os tratados tamén conteñen normas "*non self-executing*", que requiren dunha ulterior reelaboración para a súa aplicación na orde interna.

A cuestión da execución dos tratados pon en tensión, como di **Muñoz Machado**⁷⁵, dous principios ou regras organizativas que cómpre compatibilizar. Dunha banda, e desde a perspectiva do dereito internacional, é o Estado o único responsable do cumprimento dos tratados e convenios subscritos, regra da que se podería perfectamente deducir que é o propio Estado, sempre e en todo caso, o que debe adoptar as medidas conducentes á aplicación ou execución do convido internacionalmente. Esta argumentación cobra máis intensidade aínda se se advirte que o art. 27 da Convención de Viena sobre dereito dos tratados establece que ningún estado signatario poderá invocar disposicións do seu dereito interno para xustifica-lo incumprimento dos tratados. É dicir, que, se ben en virtude do principio de **autoorganización** do Estado, o dereito internacional deixa en mans do dereito interno a concreción dos órganos estatais (ou, de se-lo caso, territoriais) encargados de aplicar no propio estado as normas correspondentes, aquel principio nunca pode posibilita-la invocación de disposicións de dereito interno como xustificación do incumprimento das referidas normas. En definitiva, calquera que sexan as técnicas empregadas polo dereito interno a efectos da repartición de competencias en relación coa execución "*in foro domestico*" dos tratados internacionais e actos normativos das organizacións internacionais que en virtude da súa natureza "*non self-executing*" requiran medidas internas de calquera tipo para a súa aplicación, é o Estado o que en todo caso se responsabiliza da obriga de observancia.

⁷⁵ Santiago Muñoz Machado, *Derecho público ...*, op. cit., tomo I, pp. 480-481.

Xunto ó anterior, atopámonos cun segundo principio ó que tamén é preciso atender. Trátase da perspectiva do dereito interno conforme a que ten que prima-lo respecto á orde constitucional de distribución de competencias entre o Estado e os entes territoriais dotados de autonomía política que o integran. Se se atende este principio, habería que concluír que a función de execución lle corresponde ó ente que sexa titular en cada caso da competencia "*ratione materiae*".

Como resulta lóxico, a solución á que hai que chegar pasa pola busca dunha harmonización de ámbolos principios de xeito que, respectando a orde constitucional interna, quede, sen embargo, asegurada a execución das normas convencionais polo Estado, en defecto de execución polo ente territorial competente desde a óptica do dereito interno. Presentado así o problema, ímonos referir sumariamente ás fórmulas que para este efecto nos amosa o dereito comparado.

II. O dereito comparado presenta unha diversidade de solucións, se ben cunha clara tendencia a que sexan os entes territoriais os encargados da execución do dereito convencional.

Na República Federal alemana, aínda que a posición da doutrina non é unánime, coincidimos con Bitter⁷⁶ en que a "*Bonner Grundgesetz*" non prevé ningunha disposición que lle permita ó *Bund* ir alén das súas competencias a fin de executar un tratado, aínda que un sector doutrinal encabezado por Grewe sosteña que de o *Bund* ser competente para concluír tratados, debe necesariamente dispor da competencia para executalos. O *Bund* pode, en todo caso, executar-los tratados ós que se refire o art. 2º do chamado "Pacto de Lindau", ós que xa aludimos nun momento anterior (tratados consulares, de navegación, de establecemento; tratados relativos a intercambios de mercadorías e divisas, etc.). Ademais, o consentimento para a conclusión de tratados referentes ás materias de competencia exclusiva dos *länder* polo *Bund*, previsto polo art. 3º do citado pacto, interprétase xeralmente coma un consentimento á conclusión polo *Bund*, e ó tempo como un consentimento para a transformación do tratado por este.

En definitiva, a facultade dos *länder* para a execución

⁷⁶ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., pp. 168-169.

interna dos tratados responde ó criterio xeral da repartición de competencias entre o *Bund* e os *länder* e, desde logo, pode atopar un punto de sustento no chamado principio da "lealdade federal" ou da "fidelidade á Federación" ("*Das Prinzip Bundestreue*"), principio non escrito que posibilita a renuncia ou a limitación dos poderes federais a prol dos *länder* e, en particular, o poder-deber destes de cumprir, no plano interno, as obrigas internacionais da Federación, dá lugar a que, nun contexto propio dun federalismo cooperativo, que non só é o constitucionalmente regulamentado, senón que se asume dun xeito un tanto espontáneo, os *länder* poidan desempeñar un maior protagonismo nas relacións exteriores e, en particular, no sistema comunitario europeo. De aí que a opinión xeneralizada sexa a de recoñecerlles ós *länder* competencias de execución dos actos comunitarios, en sentido contrario a unha exclusividade do poder federal nesta materia⁷⁷.

En Austria, son os *länder* os que teñen a competencia para a execución dos tratados que incidan no seu propio ámbito de competencias, aínda que o *Bund* poida tomar as medidas necesarias en lugar dos *länder*, cando estes incumpran as obrigas convencionalmente asumidas.

En Suíza, a doutrina mantén notables discrepancias á volta de quen é competente para a execución dos tratados que non son directamente aplicables. E así, mentres **Wildhaber** mantén a tese de que o poder central pode executar calquera tratado, **Blumenwitz** oponse diametralmente a isto. En calquera caso, convén advertir que, para facilita-la execución de certos tratados, en ocasións se inclúen representantes dalgúns cantóns interesados nas comisións que teñen como tarefa elabora-las regras de aplicación dun tratado concluído pola Confederación⁷⁸.

En Italia, o principio do que hai que partir é o do deber das rexións de respecta-las obrigas internacionais, especificamente contemplado por catro dos cinco estatutos especiais. Co comezo da década dos setenta, e moi especialmente trala transferencia en 1972 das competencias lexislativas e executivas previstas polo art. 117 da Constitución ás rexións de Estatuto ordinario, íase suscitar no país transalpino un intenso debate doutrinal acerca do alcance das respectivas competencias do Estado e das rexións neste ámbito. A propia *Corte Costituzionale*

⁷⁷ Cfr. para o efecto, Ipsen, "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft", en *Probleme des Euroäischen Rechts (Festschrift für Walter Hallstein)*, Frankfurt, 1966, pp. 264 e ss. citado por Eloy Ruiloba Santana, "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales", en Victoria Abellán (coord.) *A integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 21 e ss.; en concreto, p. 28.

⁷⁸ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., pp. 171-172.

pronunciárase á volta desta problemática na súa Sentencia 142/1972, do 24 de xullo, na que entendía que a atribución de facultades de execución das normas comunitarias ás rexións só sería posible se o Estado, que era quen asumía fronte á Comunidade Europea a responsabilidade do cumprimento desas normas, puidese dispor de instrumentos fronte ás rexións cos que asegura-la súa adecuada aplicación por estas, o que naquel momento non acontecía no caso italiano. Admitida, xa que logo, a competencia rexional de execución da normativa comunitaria, ó que se cubrise esa lagoa, o lexislador italiano procedería a desenvolver los mecanismos oportunos cos que posibilita-la asunción polas rexións desa competencia de execución. Deste xeito, as leis nº 153, do 9 de maio de 1975, e nº 382, do 22 de xullo de 1975, establecían o traspaso de competencias administrativas de execución ás rexións, coa posibilidade adicional dunha substitución polo poder central no caso de inactividade rexional. Á súa vez, o Decreto da Presidencia da República nº 616, do 24 de xullo de 1977, que desenvolve a Lei nº 382, de 1975, transferiulles ás rexións, xunto ás funcións administrativas antes referidas, as funcións lexislativas necesarias para posibilita-la execución por aquelas das directivas comunitarias. Pola súa parte, o Estado ten a facultade de dictar leis que contemplan as normas de principio ás que deben adecua-las rexións as súas disposicións lexislativas de execución, e contemplase igualmente a posibilidade de incluír nesas leis normas de detalle que se terán que aplicar en defecto de leis rexionais. Isto quere dicir que o Estado contempla un mecanismo de substitución preventiva, na medida en que se incorpora con anterioridade á hipotética omisión rexional das medidas de aplicación, co risco, como ben se advertiu⁷⁹, de condicionar –aínda que só sexa indirectamente– ou influencia-la capacidade de acción do lexislador rexional e de acrecenta-la tendencia dos órganos centrais para usar os seus poderes substitutorios.

III. No dereito constitucional español podemos atopar uns antecedentes da cuestión que imos abordar na Segunda república. O art. 76, e/ da Constitución de 1931 atribuíalle ó presidente da República a facultade non só de negociar, asinar e ratifica-los tratados e convenios internacionais sobre calquera materia, senón tamén a de

⁷⁹ C. Colinet, "Régionalisation et droit communautaire: le problème de l'application du droit communautaire par les régions. Leçons à tirer de l'expérience italienne", en *Cahiers de Droit Européen*, 1980, núm. 1, p. 310. Citado por Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", art. cit., pp. 55-56.

vixia-lo seu cumprimento en todo o territorio nacional, determinación que, no que agora importa, se tiña que entender complementada polo disposto nos artigos 13 e 9º de, respectivamente, o Estatuto de Cataluña aprobado por Lei do 15 de setembro de 1932 e o Estatuto do País Vasco, aprobado por Lei do 4 de outubro de 1936. A teor do primeiro daqueles preceptos, a Generalitat de Cataluña tiña que toma-las medidas necesarias para a execución dos tratados e convenios que versasen sobre materias abribuídas, total ou parcialmente, á competencia rexional polo propio estatuto, correspondéndolle ó Goberno da República a adopción das anteditas medidas cando a Generalitat non o fixer en tempo oportuno. O art. 9º do Estatuto vasco reproducía literalmente idéntica previsión. Ámbolos preceptos, á súa vez, atribuíanlle ó Goberno da República –por ter ó seu cargo a totalidade das relacións exteriores– o exercicio da alta inspección sobre o cumprimento dos ditos tratados e convenios.

IV. A Constitución de 1978 seguiu na súa elaboración un proceso un tanto dubitativo na cuestión que agora nos ocupa. En efecto, o art. 138.3 do texto do Anteproxecto de Constitución, publicado o 5 de xaneiro de 1978, atribuíalle á exclusiva competencia do Estado “a realización de tratados e fiscalización do cumprimento das obrigas internacionais derivadas dos mesmos”. No texto do informe da Ponencia desapareceu, sen embargo, esa previsión, coma o resto das determinacións que o precepto acollía, tal e como nun momento anterior tivemos xa oportunidade de advertir, quedando reducida a redacción do art. 141.1.3º (que se correspondía co anterior 138.3 e que é o antecedente do actual art. 149.1.3ª) á mera referencia ás “relacións internacionais”.

Durante case todo o *iter* constituínte permaneceu ausente das distintas redaccións que se lle deron sucesivamente ó texto constitucional unha cláusula de garantía do cumprimento do dereito convencional. Finalmente, a Comisión Mixta Congreso-Senado, *de motu proprio*, xa que non existía ningunha emenda nese sentido do Senado que conducise necesariamente a que a citada comisión se pronunciase verbo diso, introduciu, no que habería de ser finalmente o art. 93 da Constitución, un segundo inciso de conformidade co que: “Correspóndelles ás Cortes Xerais ou ó Goberno, segundo os casos, a garantía do cum-

primero destes tratados (aqueles polos que se lle atribúa a unha organización ou institución internacional o exercicio de competencias derivadas da Constitución) e das resolucións emanadas dos órganos internacionais ou supranacionais titulares da cesión", norma pola que se establece o órgano a través do cal se ha garanti-lo cumprimento tanto do tratado (dereito obrigatorio), coma das normas ou resolucións dimanantes do órgano internacional ou supranacional (dereito derivado).

En calquera caso, é obvio que a singular xestión do precepto, "en el seno vaticano de la Comisión Mixta Congreso-Senado", como con certa gracia advirte **Remiro**⁸⁰, dificulta a súa eséxese. Emporiso, a introducción deste novo precepto parecía ter como referente as directivas da Comunidade Económica Europea, normas que, como se sabe, obrigan ós estados membros destinatarios en canto ó resultado que acadar, e deixanlles sen embargo ás instancias nacionais a competencia tocante á forma e ós medios. Pero, ademais, a finalidade á que responde a adición deste precepto nada ten que ver coa problemática que agora nos ocupa, senón que máis ben parece que a norma en cuestión respondía á preocupación socialista por evitar que, ante o silencio constitucional, se puidese entender que o desenvolvemento das obrigas derivadas dos tratados contemplados polo art. 93 lle correspondía ó Goberno. Agora ben, promulgada a Constitución, o inciso segundo do art. 93 adquiriu a súa propia operatividade xurídica, á marxe xa de cales foran as razóns ocultas que deron lugar ó seu nacemento.

Esa operatividade viuse, por outra parte, enormemente potenciada ó concorda-lo precepto que nos ocupa coa previsión do art. 149.1.3^a, podendo posibilitar nunha primeira, e un tanto superficial, análise a conclusión de que a execución –polo menos dos tratados a que alude o art. 93– non lles corresponde ás comunidades autónomas. En todo caso, as interpretacións da doutrina non son de ningún xeito coincidentes. E, así, entendeuse⁸¹ que o art. 93 establece un subsistema rexido pola súa propia lóxica a partir das súas específicas premisas, de xeito que debe conducir a unha reconsideración das competencias executivas de tratados internacionais contidas nos estatutos de autonomía, constatándose que as comunidades autónomas non son mencionadas no art. 93, do que habe-

⁸⁰ Antonio Remiro Brotons, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", art. cit., pp. 368-369.

⁸¹ Juan de Miguel Zaragoza, "Las competencias 'internacionales' de las Comunidades Autónomas", en Victoria Abellán (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, Barcelona, 1985, pp. 365 e ss.; en particular, pp. 370-372.

⁸² Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 259; Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 81; Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, op. cit., pp. 84-85; José Manuel Peláez Morón, "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales", art. cit., pp. 92-94; e, entre outros moitos, Eloy Ruiloba Santana, "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales", art. cit., p. 29.

⁸³ Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., tomo I, p. 483.

⁸⁴ Moi similar é a conclusión a que chega Remiro, para quen o último inciso do art. 93 e o art. 149.1.3^a son o fundamento que sustenta a suprema responsabilidade dos órganos centrais do Estado no cumprimento interno das súas obrigas internacionais e o seu dereito e deber de intervir no caso de negligencia, rebeldía ou atraso das comunidades autónomas no desempeño da función que teñen asignada (Antonio Remiro, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", art. cit., p. 371).

ría que desprender como obrigado corolario que o antedito precepto conduce a unha diversificación do sistema de execución dos tratados internacionais, de forma que as competencias de execución estatutariamente previstas terían que referirse unicamente ós tratados non comunitarios, mentres que a dos tratados comunitarios tería que discorrer por outros camiños.

Esta interpretación non pode ser admitida, entre outras consideracións, porque parte dunha premisa claramente errónea: a atribución ó termo "garantía" dun significado que reborda amplamente a literalidade do mesmo, ó entender que o que se está regulando con esa expresión é o "desenvolvemento" normativo do dereito comunitario. Tampouco sería correcto chegar á conclusión de que a operatividade conxunta da cláusula de garantía do cumprimento interno dos tratados e do título de competencias do art. 149.1.3^a desembocan na atribución ó Estado das competencias de execución con absoluta independencia da materia a que se refira o tratado.

Pola nosa parte, entendemos, consonte a mellor doutrina⁸², que no precepto en cuestión cómpre diferenciar "a garantía do cumprimento" do cumprimento propiamente dito; aquela expresión non se pode identificar como equivalente á atribución do cumprimento dos tratados ou, o que é o mesmo, á súa execución. O art. 93 non lles atribúe, xa que logo, a determinados órganos do Estado a execución, senón que se limita a conferir-lles, ós mesmos, poderes suficientes para impedir incumplimentos. Entendida así a "garantía" á que se refire o art. 93, como advirte Muñoz Machado⁸³, non é máis que a invitación á utilización da coacción estatal para impedir que as comunidades autónomas renuncien ás súas obrigas, non exerzan as súas competencias e non apliquen, en definitiva, os tratados e resolucións internacionais. Deste xeito, esa "garantía" opera como unha habilitación para que o Estado substitúa ás comunidades autónomas nos supostos arriba referidos, adoptando *per se* as medidas necesarias para o cumprimento das obrigas internacionais contraídas⁸⁴.

Concibida así, a "garantía do cumprimento" conduce a un control ou supervisión polas instancias estatais das accións de aplicación levadas a cabo polas comunidades autónomas dentro das súas propias competencias.

De todo o exposto, queda claro que o inciso final do art. 93 non se pode entender como unha regra atributiva de competencia, senón, como ben se apuntou⁸⁵, como unha declaración coa que o Estado asume unha especie de compromiso político fronte ás organizacións beneficiarias da cesión de competencias realizada polo propio Estado.

Polo demais, a oportunidade de abrir unha vía de participación dos entes territoriais dotados de autonomía política nas tarefas de execución interna das normas convencionais, sobre a base de que a función de execución lle corresponde en cada caso ó ente titular da competencia *ratione materiae*, converteuse desde o ingreso de España na CEE en máis necesaria do que o era con anterioridade ó mesmo, xa que por efecto da adhesión é evidente que se produciu unha redución das competencias autonómicas e tamén é patente que, no caso de non se abrir a vía participativa antes indicada, á precedente perda de competencias habería que lle engadirla substitución das comunidades polo Estado no que atinxe ás funcións de execución, o que, indiscutiblemente, propiciaría unha grave alteración do sistema de repartición de competencias en prexuízo dos entes territoriais, dificilmente compatible co bloque da constitucionalidade.

V. O Tribunal Constitucional manifestouse verbo dito nunha dirección que non difire da anteriormente exposta. Este tribunal parte da consideración de que a cesión do exercicio de competencias a prol de organismos supranacionais non implica que as autoridades nacionais deixen de estar sometidas ó ordenamento interno cando actúan cumprindo obrigas adquiridas fronte a eses organismos, pois tamén nestes casos seguen sendo poder público que está suxeito á Constitución e ó resto do ordenamento xurídico español (art. 9º.1 CE)⁸⁶. E, por iso mesmo, o xuíz da Constitución entendeu, no que constitúe unha consolidada doutrina, que o traslado da normativa comunitaria derivada ó dereito interno ten que seguir necesariamente os criterios constitucionais e estatutarios de repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, criterios que, de non se proceder á súa revisión polas canles correspondentes (art. 95.1 CE), non resultan alterados nin polo ingreso de España na CEE, nin pola promulgación de normas comunitarias^{87 88}.

⁸⁵ G. Garzón Clariana, "La ejecución del Derecho comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas", en *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1986, pp. 212-213 e 231.

⁸⁶ STC 64/1991, do 22 de marzo, fund. xur. 4º, *in fine*.

⁸⁷ Entre outras moitas, SSTC 115/1991, do 23 de maio, fund. xur. 1º, e 236/1991, do 12 de decembro, fund. xur. 9º, *ab initio*.

⁸⁸ "Son -afirma noutro lugar en alto tribunal (STC 252/1988, do 20 de decembro, fund. xur. 2º)- as regras internas de delimitación de competencias as que en todo caso teñen que fundamentala resposta ós conflitos de competencia establecidos entre os Estado e as comunidades autónomas, as cales, por esta mesma razón, tampouco poderán considerar ampliado o seu propio ámbito de competencias en virtude dunha conexión internacional".

Na súa Sentencia 79/1992, o alto tribunal reflexionou máis amplamente sobre idéntica problemática⁸⁹. Arrancando de que nin o Estado, nin as comunidades autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito de competencias en virtude da “conexión comunitaria”, o tribunal precisa que a execución dos convenios e tratados internacionais no que afecte ás materias atribuídas á competencia das comunidades autónomas non supón, como resulta evidente, atribución dunha competencia nova, distinta da que en virtude doutros preceptos xa posúe a respectiva Comunidade Autónoma. Pola súa parte, o Estado tampouco se pode amparar por principio na súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais (art. 149.1.3^a) para estende-lo seu ámbito de competencias a toda actividade que constitúa desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais e, en particular, do dereito derivado europeo. De ser así, dada a progresiva ampliación da esfera material de intervención da Comunidade Europea, teríase que producir un baleiro notable da área de competencias que a Constitución e os estatutos lles atribúen ás comunidades autónomas.

Agora ben, dito o que antecede, non cabe ignorar-la necesidade de proporcionarlle ó Goberno os instrumentos indispensables para desempeñar-la función que lle atribúe o art. 93 da Constitución⁹⁰: adopción das medidas necesarias para garantir-lo cumprimento das resolucións dos organismos internacionais a prol dos cales se cederon competencias, é dicir, do chamado dereito derivado. A necesidade apuntada obriga a articula-lo exercicio das competencias propias do Estado e da Comunidade Autónoma de que se trate, de xeito que un e outra, sen invadi-lo ámbito de competencias alleo, non obstaculicen o desempeño das funcións que a Constitución e os estatutos lles atribúen, nin boten cargas innecesarias sobre os administrados.

A partir do razoamento anterior e da necesidade dunha interpretación sistemática –ou sexa, tendo sempre en conta o contido íntegro da norma fundamental– dos preceptos constitucionais, e tamén dunha interpretación das normas estatutarias, como das do resto do ordenamento xurídico de conformidade coa Constitución⁹¹, deriva o alto tribunal a necesidade de colaboración entre a Ad-

⁸⁹ STC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1^o.

⁹⁰ SSTC 252/1988, do 20 de decembro, fund. xur. 2^o, e 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1^o.

⁹¹ STC 18/1992, do 4 de maio, fund. xur. 1^o.

ministración central e as administracións autonómicas, colaboración que pode esixir en moitos casos, en relación, sobre todo, coa nosa incorporación á CEE, formas de articularción moi diversas que só unha interpretación inadecuada dos preceptos constitucionais e estatutarios pode obstaculizar⁹².

VI. Xeralmente, os estatutos de autonomía acolleron no seu articulado cláusulas de execución en sede autonómica de tratados internacionais. Ben é certo que non só non existe verbo disto homoxeneidade, senón que, pola contra, se poden apreciar entre eles notables diverxencias, podendo englobar desde esta perspectiva os estatutos nos seguintes grupos:

a) Un primeiro grupo de estatutos que asumiron plenamente, ou sexa, sen restrinxila á mera execución administrativa, esta función de execución. O Estatuto vasco reflecte o modelo deste bloque estatutario. O seu art. 20.3, no seu inciso primeiro, prescribe que: "O País Vasco executará os tratados e convenios en todo o que afecte ás materias atribuídas á súa competencia neste estatuto". Análoga é a determinación do art. 27.3 do Estatuto de Cataluña, consonte o que: "A Generalitat de Cataluña adoptará as medidas necesarias para a execución dos tratados e convenios internacionais no que afecten ás materias atribuídas á súa competencia, segundo o presente estatuto". Nesta dirección sitúanse igualmente os estatutos de autonomía de Andalucía (art. 23.2), Aragón (art. 40.2), Castela-A Mancha (art. 34), Canarias (art. 37.2) e Madrid (art. 33.2).

b) Un segundo grupo de estatutos que asumen unicamente a función de execución administrativa, con exclusión, xa que logo, da posible execución lexislativa. Este é o caso do Estatuto de Autonomía para Asturias, cun art. 12, b) que lle atribúe ó Principado de Asturias, "en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dice el Estado", a función executiva en materia de "ejecución dentro de su ámbito territorial de los tratados internacionales, en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias". E isto é, así mesmo, o que contemplan os estatutos de Murcia (art. 12.2), Navarra (art. 58.2 da Lei orgánica de reintegración e melloramento do réxime foral de Navarra), Extremadura (art. 9^o.1), Baleares (art. 12.1) e Castela e León (art. 28.7).

⁹² STC 252/1988, fund. xur. 2^o, *in fine*.

c) Finalmente, un terceiro bloque estatutario caracterizado pola omisión de calquera referencia ó tema: estatutos de autonomía para Galicia; da Comunidade valenciana, para Cantabria e A Rioxa.

Dentro da sistemática que acabamos de realizar cabe facer aínda unha ulterior diferenciación entre aqueles textos estatutarios que, seguindo os trazos dos estatutos vasco e catalán, se limitan a preve-la execución dos tratados e convenios internacionais (que son tódolos que previron a execución do dereito convencional agás dous) e os estatutos de Murcia e Aragón, que estenden a previsión de execución autonómica ós actos normativos das organizacións internacionais, circunstancia de especial interese respecto do dereito comunitario derivado⁹³.

A problemática interpretativa de maior transcendencia que se presentou en relación coas previsións estatutarias ás que acabamos de aludir é a de se se trata ou non de cláusulas de competencias, dado o principio dispositivo que se atopa na mesma base da repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas; isto significaría que só poderían levar a cabo a execución aquelas comunidades que previamente a asumiran estatutariamente e, desde logo, co alcance previsto pola norma de asignación de competencias, ou sexa, polo Estatuto de Autonomía. Como é obvio, se se rexeita a tese precedente, isto é, se se entende que a execución se debe desconectar desa materia acéfala que son as "relacións internacionais", chégase de inmediato á conclusión de que as cláusulas estatutarias de execución non son cláusulas atributivas de competencia; deste xeito, a execución non sería unha competencia *per se*, senón unha simple función vinculada coa asunción de competencias *ratione materiae*. A consecuencia que disto se desprende é patente e de grande transcendencia: para que unha Comunidade execute as normas en cuestión é indiferente que o seu estatuto acoella unha cláusula de execución, pois a execución non é unha competencia, senón máis ben unha obriga.

Dúas son as posicións doutriniais que verbo disto se perfilaron:

a) A primeira sería a que considera que a execución dos tratados debe ser unha competencia expresamente asumida; é dicir, non chega coa competencia material,

⁹³ A teor do art. 12.2, párrafo primeiro, do estatuto para a rexión de Murcia: "Corresponde también a la Región la ejecución, dentro de su territorio, de los Tratados internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones internacionales, en lo que afecte a materias de su competencia". Análoga é a dicción do art. 40.2 do Estatuto de Autonomía de Aragón, conforme ó que: "La Diputación General de Aragón adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de todos los tratados internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma".

senón que é preciso, igualmente, que no Estatuto de Autonomía se prevexa de xeito expreso a execución, co que loxicamente as cláusulas estatutarias de execución se converten en cláusulas de atribución de competencias. **Mangas Martín** é a principal defensora desta tese⁹⁴, aducindo a prol dela o contexto constitucional-autonómico: os estatutos de autonomía son marcos de competencias, o que, como se sabe, quere dicir que acollen as competencias que asumen de xeito expreso as comunidades autónomas. Desta forma, o silencio estatutario suporía a entrada en xogo da cláusula residual do inciso segundo do art. 149.3 da Constitución, pasando a competencia a ser de titularidade do Estado.

É certo que **Mangas Martín** admite⁹⁵ que a tese contraria (ou sexa, a competencia implícita das comunidades autónomas para a execución dos tratados) ten un bo sustento pragmático-político e, desde logo, simplificaría en principio a aplicación do dereito comunitario polos entes territoriais autonómicos, mais esta reflexión non a leva a claudicar da súa postura, senón a propugnar, para o logro dunha máis racional aplicación polas comunidades autónomas do dereito comunitario, a transferencia, ó abeiro das previsións do art. 150.2 da nosa norma suprema, da plena competencia de execución para aquelas comunidades que non a asumisen en absoluto ou para aquelas outras que a recibisen estatutariamente só de xeito restrinxido (a mera execución administrativa), de forma que tódalas comunidades dispoñan da competencia plena de execución dos tratados internacionais e, de se-lo caso, do dereito derivado.

b) A segunda posición é a daqueles que, como **González Pérez**⁹⁶, cren, con evidente acerto segundo o noso entender, que é posible defender unha facultade-deber inherente de execución de disposicións internacionais a cargo das comunidades autónomas independentemente de calquera previsión (ou falta de previsión) estatutaria, na medida en que unha negación ou unha restricción *ad hoc* da capacidade de execución como tal atacaría a coherencia do sistema de base da repartición de competencias no núcleo mesmo de competencias materiais estatutariamente asignadas ás comunidades autónomas, tendo en conta a esencial interrelación competencia substantiva - competencia para executar, resultante *inter alia*

⁹⁴ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., pp. 242-246.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 245.

⁹⁶ Manuel Pérez González, "La acción exterior del Estado y las Autonomías", art. cit., pp. 316-317.

do feito de que o dereito internacional (e *a fortiori* o dereito comunitario europeo, tanto orixinario coma derivado), unha vez que se incorporou ó dereito interno, vén incrustarse no sistema estatal de fontes.

En coherencia co precedente razoamento, que, como xa dixemos, asumimos plenamente, as cláusulas estatutarias de execución non se deberían considerar cláusulas de competencias e, en perfecta sintonía con isto, aínda que á inversa, as cláusulas de execución restrictiva, por así chamalas, dalgúns estatutos non se deberían ver desde a óptica dunha presunción de desapoderamento⁹⁷, senón desde a dunha presunción de correspondencia entre a competencia material e a competencia para executar en sentido lato.

A conclusión final de todo o exposto é que as comunidades autónomas se atopan nun plano de igualdade no que se refire á función de execución dos tratados e, en xeral, do dereito derivado, entendendo por tal igualdade que é indiferente que esa execución fose ou non especificamente contemplada polo respectivo estatuto. Como ben di Pérez Tremps⁹⁸ no mesmo sentido, tódalas comunidades autónomas, incluídas as que carecen de cláusula verbo disto, poden executar tratados e dereito comunitario orixinario e derivado, xa que o título de competencias non provén da existencia da antedita cláusula, senón da asunción da materia concreta.

O Tribunal Constitucional ratificou esta interpretación nunha doutrina que, progresivamente, foi sentando as bases que haberían de conducir ó seu posicionamento final. E así, na súa Sentencia 44/1982, o alto tribunal significaba que a execución en sede autonómica “é lóxica consecuencia da organización territorial do Estado, sen que poida pór en perigo a unidade de interpretación que lle incumbe ó Estado, “único responsable internacionalmente da execución dos tratados nos que é parte”⁹⁹. Pouco despois, o tribunal manifestábase con inequívoca nitidez sobre o significado das cláusulas estatutarias de execución; e, en referencia á cláusula desta natureza que acolle o art. 27.3 do Estatuto de Cataluña, precisaba que o antedito precepto lle impuña á Generalitat o exercicio dunha obriga, que non competencia¹⁰⁰.

Con máis nitidez aínda, e en referencia novamente

⁹⁷ Antonio La Pergola, “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias. Notas sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano”, no colectivo *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor Antonio Truyol Serra*, vol. II, Madrid, 1986, pp. 669-670. Así mesmo, Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías”, art. cit., p. 318.

⁹⁸ Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, op. cit., p. 83.

⁹⁹ STC 44/1982, do 8 de xullo, fund. xur. 4º.

¹⁰⁰ STC 58/1982, do 27 de xullo, fund. xur. 4º.

ó citado art. 27.3, o xuíz da Constitución, na súa Sentencia 252/1988, puntualizaba que: "As normas estatutarias que, como a recollida no art. 27.3 do Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que a Comunidade Autónoma adoptará as medidas necesarias para a execución dos tratados internacionais no que afecten a materias atribuídas á súa competencia, non son, como resulta evidente, normas atributivas dunha competencia nova, distinta das que en virtude doutros preceptos xa exerce a Generalitat"¹⁰¹ ¹⁰².

En definitiva, a execución do dereito convencional en xeral, e do dereito comunitario en particular, correspóndelle a quen materialmente exerza a competencia, segundo as regras de dereito interno¹⁰³, xa que "non existe unha competencia específica para a execución do dereito comunitario"¹⁰⁴.

8. A capacidade das comunidades autónomas para concluír per se acordos internacionais

I. Unha das cuestións máis problemáticas que desde sempre se suscitou nos estados de estrutura complexa foi a relativa á capacidade dos entes territoriais para concluír tratados ou acordos, ou sexa, para obrigarse internacionalmente. Contra o que se pode pensar aprioristicamente, a capacidade internacional para obrigarse non se pode deducir unidireccionalmente da soberanía, de xeito que se poida establece-lo falso axioma de que quen carece de soberanía está privado de toda capacidade internacional convencional. Como para este efecto sostén Bitter¹⁰⁵, hoxe en día non se pode xa afirmar que son só os estados soberanos os que posúen capacidade internacional. En todo caso, o tema debe ser resolvido non tanto na esfera do dereito internacional, coma na do dereito interno, de xeito que os estados soberanos son competentes para crear novos suxeitos de dereito internacional; **para que isto sexa así, bastará con que a respectiva Constitución contemple a posibilidade dunha competencia no plano exterior dos entes territoriais que integran o Estado complexo e que, como é lóxico, con**

¹⁰¹ STC 252/1988, do 20 de decembro, fund. xur. 2º.

¹⁰² Precisando aínda máis esta doutrina, o alto tribunal sinalaría noutro momento (STC 153/1989, do 5 de outubro, fund. xur. 8º) que "o feito de que poida haber tratados é irrelevante en principio –e sen prexuízo da responsabilidade internacional do Estado– como criterio de competencias nun sentido ou noutro: nin atrae a competencia cara ó Estado en virtude da regra do art. 149.1.3ª CE, nin o art. 27.3 do Estatuto de Cataluña a atrae para a Comunidade Autónoma, xa que, como se deduce do teor do mencionado artigo, aplícase ó que xa sexa competencia autonómica en virtude das regras de competencias materiais incluídas no propio estatuto".

¹⁰³ STC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1º. Así mesmo, STC 117/1992, do 16 de setembro, fund. xur. 2º.

¹⁰⁴ STC 236/1991, do 12 de decembro, fund. xur. 9º.

¹⁰⁵ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., p. 188.

posterioridade, outros suxeitos do dereito internacional recoñezan esa capacidade.

A realidade amósanos, sen embargo, que son moi infrecuentes os casos en que se lles recoñece ós entes territoriais un *ius ad tractatum*. Desenvolvendo algunha idea xa exposta con anterioridade, deterémonos agora, aínda que brevemente, no dereito comparado.

II. Na República Federal de Alemaña, o art. 32.3 da Lei fundamental de Bonn habilita ós *länder* para concluír tratados, nos límites das súas competencias, e co requisito de que o *Bund* lle outorgue o seu consentimento á conclusión do tratado, consentimento que lle dá o Goberno federal ó *Länd*. O requisito do asentimento do Goberno federal foi interpretado polo Tribunal Constitucional Federal como unha forma de supervisión federal preventiva tendente a asegurar que os acordos dos *länder* non atenten contra o propio interese federal. En todo caso, segundo a doutrina¹⁰⁶, na práctica, a importancia desta competencia dos *länder* para concluír tratados parece ben escasa.

En Suíza, a teor do art. 9º da Constitución, os cantóns teñen competencia para concluír tratados internacionais en materia de economía pública, relacións de veciñanza e policía; sen embargo, os tratados non deberán conter nada contrario á Confederación ou ós dereitos dos restantes cantóns, tendo que ser aprobados polo Consello Federal, que debe organiza-las negociacións e declarar, tralo consentimento dos cantóns, a vontade destes a obrigarse. Ademais, o art. 10.1 da Constitución determina que as relacións oficiais entre os cantóns e os gobernos estranxeiros ou os seus representantes se teñen que desenvolver a través do Consello Federal, aínda que, a teor do art. 10.2, os cantóns poden contactar directamente coas autoridades inferiores e os funcionarios dun estado estranxeiro, nas materias mencionadas polo art. 9º. Como lembra Solís¹⁰⁷, a doutrina legal vén interpretando a expresión "autoridades inferiores" como referida a autoridades administrativas, así como ás municipais, rexionais ou provinciais, e ós axentes subalternos dun Goberno central estranxeiro.

En Estados Unidos, aínda cando os estados membros da Unión carecen da competencia para concluír tratados ("*treaties*"), sen embargo, recoñéceselles constitucional-

¹⁰⁶ Ibidem, p. 190.

¹⁰⁷ Tomás Solís Gragera, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", art. cit., p. 99.

mente unha certa capacidade par chegar a acordos (“*agreements*”) con poderes estranxeiros tralo outorgamento do seu consentimento polo Congreso. De feito, malia a existencia dunha tradición contraria e dunha xurisprudencia restrictiva neste terreo, da evolución da práctica parece deducirse a aptitude dos estados membros para subscribir acordos de natureza non política, mesmo sen o consentimento do Congreso en casos en que a outra parte non sexa un estado soberano; é salientable, verbo disto, a existencia de múltiples relacións convencionais transfronteirizas entre estados da Unión e provincias canadenses ou estados mexicanos¹⁰⁸.

Finalmente, referímonos ó caso de Italia, polo interese particular que para nós presenta. Desde logo, a Constitución italiana ignora todo vestixio que posibilite falar dunha capacidade internacional das rexións, nin tan sequera das de estatuto especial. Isto non supuxo, sen embargo, que as rexións se contentasen con reconducirla súa actuación en materia de relacións internacionais para o plano interno das mesmas (participación na fase ascendente ou descendente dos tratados..., etc.). Todo o contrario; en 1973, a rexión de Umbría subscribía un acordo coa rexión alemana de Potsdam e, dous anos máis tarde, a rexión de Lombardía facía o propio coa rexión somalí de Benadir. En relación co primeiro destes acordos, o Goberno italiano non só negou o seu consentimento, senón que recorreu á *Corte Costituzionale* para que esta declarase inconstitucional a iniciativa rexional, pretensión que a *Corte* considerou inadmisibile sobre a base estritamente formal de que o acordo non entrara en vigor. Estes precedentes conduciron a que a doutrina enténdese¹⁰⁹ que as rexións italianas poderían xogar no futuro un determinado papel no ámbito internacional e quizais, mesmo, concluír tratados internacionais.

III. A Constitución española, á vista especialmente da cláusula de atribución de competencias do art. 149.1.3^a e da previsión do art. 97, que lle encomenda ó Goberno a dirección da política exterior, parece non deixar ningunha posibilidade ó exercicio polas comunidades autónomas dun certo *ius contrahendi* en materias propias da súa competencia.

O itinerario constituínte corrobora aínda máis se cabe esta primeira impresión; isto acontece cando se lem-

¹⁰⁸ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, art. cit., pp. 65-66.

¹⁰⁹ J. W. Bitter, “El Estado compuesto ...”, op. cit., p. 192.

bra a curta traxectoria da emenda nº 659 do Grupo Parlamentario Vasco, presentada ó art. 138.3 do Anteproxecto de Constitución (precepto ó que xa nos referimos e que lle atribuíu ó Estado a exclusiva competencia sobre, entre outras materias, “a realización de tratados e fiscalización do cumprimento das obrigas internacionais derivadas dos mesmos”), que postulaba a adición ó citado precepto dun inciso final, a teor do cal a competencia estatal en materia de realización de tratados había que entendela “sen prexuízo de que naquelas materias comprendidas no ámbito da potestade normativa dos territorios autónomos estes poidan concertar acordos co consentimento do Goberno do Estado”. A emenda xustificábase nunha realidade que non podía ser ignorada, especialmente nos pobos asentados en dous estados: a existencia de situacións particulares que merecen un tratamento xenuinamente local e cunha solución que adoita quedar marxinada polo seu expresado particularismo.

O deputado vasco Sr. Vizcaya Retana defendería a citada emenda ante a Comisión de Asuntos Constitucionais do Congreso¹¹⁰, precisando que as materias ás que se refería a emenda eran unicamente as de exclusiva competencia da Comunidade Autónoma, tanto no tocante á súa lexislación, coma ó seu desenvolvemento normativo, ou á súa execución. A xuízo do deputado vasco, a imposibilidade de a Comunidade concertar eses acordos suporía, de xeito indirecto, tanto como que a Comunidade lle delegase ó Estado facultades ou materias relacionadas con facultades que son da súa titularidade. A emenda, finalmente, sería rexeitada por 33 votos en contra, dúas abstencións e unicamente un voto a favor, resultado enormemente significativo do rexeitamento sen paliativos que a mesma mereceu e que terminou propiciando a súa retirada no Pleno da Cámara baixa.

O Tribunal Constitucional acentuou, aínda máis se cabe, a rixidez dos preceptos constitucionais no que agora nos interesa. Nun primeiro momento, advertindo que a relación entre unha Comunidade e un poder público estranxeiro vulneraría de xeito aberto a competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais¹¹¹. Con posterioridade, precisando que a cláusula do art. 149.1.3ª elimina de raíz calquera forma de *ius contrahendi* dos entes autonómicos. E así, na súa Sentencia

¹¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 90, 15 de xuño de 1978, p. 3314.

¹¹¹ STC 154/1985, do 12 de novembro, fund. xur. 5º.

137/1989, á que nos referimos nun momento anterior detidamente, o tribunal chegaría á conclusión de que “só ó Estado lle é posible concertar pactos internacionais sobre toda clase de materiàs”¹¹², o que era tanto como soste-ter que no noso dereito só existe un único suxeito dotado de *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais: o Estado. E este é, polo demais, o único dato que o alto tribunal considerou relevante para xulga-la lexitimidade constitucional dun acordo (o “Comunicado de colaboración” subscrito polo conselleiro de Ordenación do Territorio da Xunta de Galicia, ó que xa nos referimos), carente en realidade de forza vinculante, xa que para o tribunal pouco importa que o acordo comprometa ou non a responsabilidade internacional do Estado, pois a súa mera existencia xa supón, en virtude do razoamento antes exposto, a realización dun acto ilexítimo desde unha perspectiva interna, constitucional.

Convén, non obstante, entrecoller da doutrina constitucional unha referencia que ben puidese servir de patrón ou guía que marcasse o norte para seguir na procura dunha solución de futuro. O intérprete supremo da Constitución, tras advertir que a nosa “Lex superior” non contén ningunha limitación ou excepción en beneficio das comunidades autónomas, no que se refire á titularidade estatal da competencia para obrigarse por medio de tratados, precisa que “tampouco impide [a Constitución] que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas adecuadas, para as que tanto a propia Constitución [art. 150.2] coma o dereito comparado [tratados-marco..., etc.] ofrecen amplas posibilidades”¹¹³. Isto que-re dicir que o alto tribunal, dunha banda, se manifestou inequivocamente favorable á constitucionalidade de fórmulas de cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas no ámbito das relacións internacionais e, máis especificamente, no da competencia para obrigarse por medio de tratados; e, doutra banda, subministrou mesmo algúns dos instrumentos normativos ós que se podería acudir para posibilitar esa colaboración: as leis orgánicas de transferencia ou delegación ás que se refire o art. 150.2 e os tratados-marco. Deste xeito, o tribunal marcou a que ben debería se-la dirección pola que seguir no futuro.

¹¹² STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 5º.

¹¹³ STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 4º.

¹¹⁴ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 254-255.

¹¹⁵ Gloria de Albiol Biosca, “Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980”, no colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, op. cit., pp. 225 e ss.; en concreto, p. 228.

¹¹⁶ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, art. cit., p. 63.

¹¹⁷ Pérez González (en “La acción exterior del Estado ...”, art. cit., pp. 292-293) procedeu a enumerar algunhas das actividades de proxección externa das comunidades autónomas: intervención nos proxectos deliberativos internacionais, ben dentro de delegacións estatais negociadoras de tra-


Remiro Brotons¹¹⁴, verbo disto, considerou que a conclusión de tratados-marco que lles outorguen cobertura normativa ós acordos posteriormente concertados polas entidades para ese efecto autorizadas, baixo a garantía dos estados parte, é un método excelente, pois permite estende-la participación a tódolos niveis da organización estatal, territorial ou non, adaptándoa ás diferentes posibilidades da rexión, do municipio, do organismo autónomo, ... O tratado-marco ofrécelles, así mesmo, un paraugas ás iniciativas locais e rexionais na cooperación transfronteiriza.

Verbo disto precisamente, convén lembra-lo convenio-marco europeo sobre a cooperación transfronteiriza das colectividades ou autoridades territoriais, auspiciado polo Consello de Europa e aberto para asinar o 21 de maio de 1980, convenio cuns antecedentes que se remontan a 1964 coa aprobación da Directiva nº 227 da Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa. A finalidade deste convenio-marco oriéntase, como se afirma no seu preámbulo, a promove-la cooperación entre os estados membros do Consello de Europa no campo administrativo, mediante a conclusión dos acordos oportunos, asegurando a participación das entidades territoriais de Europa na realización deste fin. En todo caso, como ben se puxo de relevo¹¹⁵, o obxectivo prioritario do convenio reduce esa participación a un campo de aplicación ben determinado: a cooperación das entidades territoriais limítrofes ou fronteirizas.

Todo o que expuxemos con anterioridade salienta que non se pode pasar por alto a realidade do inxente desenvolvemento das relacións internacionais, que tende a xerar tipos de vínculos (interestatais *sensu stricto*, transnacionais ou híbridos) cada vez máis diversos nun marco de cooperación internacional pública que se establece a tódolos niveis da organización dos estados¹¹⁶, traducíndose en acordos de natureza ben dispar¹¹⁷.

Polo demais, recoñecerlles ás comunidades autónomas unhas actividades de proxección externa, "de relevo internacional", non significa necesariamente –máis ben diríamos que de ningún xeito– admitir que dispoñen dunha capacidade contractual directa no plano internacional. As relacións de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas esixen a busca de vías con-

tados internacionais, ben destacadas en conferencias ou reunións internacionais; concertación transfronteiriza, coa posibilidade de establecer acordos ou arranxos de proxección internacional baixo tutela estatal, á sombra de convenios coma o convenio-marco europeo sobre a cooperación transfronteiriza das colectividades ou autoridades territoriais; integración e participación en organismos interrexionais do tipo dos existentes no Arco Alpino, podéndose citar, verbo disto, a Comunidade de Traballo dos Pirineos, creada en 1983, e, finalmente, a realización de actividades promocionais cara ó exterior (en materia turística, cultural, etc.), conforme, emporiso, ás regras e pautas que se estipulen en relación coa coordinación e o control a cargo das instancias centrais do Estado responsables das relacións internacionais. Como é obvio, trátase de actividades ou actuacións que, de se-lo caso, poderían asumirlos entes territoriais.

cretas polas que canalizar unha certa actuación “de relevo internacional” das comunidades. Mecanismos xurídicos para isto, é obvio que existen, como o propio Tribunal Constitucional xa puxera de relevo; unicamente falta a vontade política necesaria. Manter unha actitude de incompreensión e de ignorancia respecto desta cuestión só propicia un asaño das diversas e enfrontadas posturas existentes por parte do Estado e das comunidades, ou, cando menos, dalgunhas delas, e, daquela, a acentuación do problema da cuestión. 

Francisco
Alonso
Colomer

La responsabilidad patrimonial de los empleados públicos en el marco estatutario

Vicesecretario General
Técnico del Ministerio de
Obras Públicas y Transportes

Jornadas sobre el Estatuto de la Función Pública,
Santiago de Compostela 4 y 5 de marzo de 1993.

Introducción

En unas jornadas de reflexión sobre el Estatuto de la Función Pública no podía estar ausente el tema de la responsabilidad patrimonial del funcionario, y, por extensión, del empleado público. Dos razones principales abundan en la conveniencia de abordarlo. La primera sería que la consideración del marco estatutario quedaría notoriamente incompleta sin la referencia a este tema de la responsabilidad patrimonial y al procedimiento para determinar la misma.

La segunda razón no ya solo conveniente, sino obligada, de la reflexión sobre este aspecto de la responsabilidad del empleado público, se identifica con el clima de inconformismo y de protesta existente entre deter-

minados grupos de profesionales, vinculados a las distintas Administraciones, cuyas tareas se desarrollan al borde de una frágil frontera que les enfrenta con potenciales responsabilidades a veces desproporcionadas con su nivel retributivo o con los medios que las propias Administraciones ponen a su disposición.

La suscripción de pólizas de seguro por parte de las Administraciones para cubrir la responsabilidad civil de sus colectivos o grupos identificados de servidores públicos, o las denuncias de médicos y personal sanitario contra la propia Administración por no facilitarles los medios adecuados que necesitan para realizar su función, constituyen signos o ejemplos que ponen de manifiesto las deficiencias de un sistema que exige una imprescindible revisión.

Por todo ello, la intervención que sigue comprenderá:

I). La descripción y balance crítico del sistema regulado en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y en el Código Penal.

II). La consideración, asimismo valorativa, de las novedades que en dicho sistema introduce la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III). La propuesta de un nuevo modelo para articular la reparación de los daños debidos al funcionamiento de los servicios públicos imputables a los empleados de la Administración, tomando en consideración a todos los sujetos implicados (tercero lesionado, Administración y empleado público).

I

1. *La responsabilidad patrimonial de la Administración y del funcionario en la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957*

La responsabilidad de la Administración en los países de nuestro entorno ha pasado desde un rechazo generalizado de la misma –por cuanto se consideraba incom-

patible con la idea de soberanía-, hasta una aceptación que fluctúa entre el decantamiento en favor de la responsabilidad administrativa objetiva y otra postura, más matizada, en que puede jugar, ya la distinción conceptual entre “terceros” y “usuarios del servicio público”, ya la consideración de la acción del funcionario como independiente de la relación típica de servicio.

Por lo que respecta al derecho español, el texto capital ha sido la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuyo Título IV contempla la responsabilidad patrimonial del mismo y la de sus Autoridades y funcionarios.

Sin entrar en la influencia, ampliamente comentada por la doctrina, que en la evolución de nuestro Derecho haya podido tener el tantas veces citado artículo 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa (que estatuye: “Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, —esta limitación a la Ley desaparece en el artículo 133.1 del Reglamento— siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”), lo cierto es que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 establecía en el artículo 40.1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa”. Por tanto, este precepto concretaba, de una manera determinante, el principio introducido por la legislación de expropiación forzosa transcrito más arriba.

Por otra parte, el artículo 41 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado disponía que: “Cuando el Estado actúe en relaciones de derecho privado, responderá directamente de los daños y perjuicios causados por sus Autoridades, funcionarios o agentes, considerándose la actuación de los mismos como ac-

tos propios de la Administración. La responsabilidad, en este caso, habrá de exigirse ante los Tribunales ordinarios.

En consecuencia, nuestro Derecho positivo consagraba dos supuestos de responsabilidad, perfectamente delimitados en lo que aquí interesa, como son la responsabilidad patrimonial directa del Estado exigible por el funcionamiento de los servicios públicos, ya sea aquél normal o anormal, y salvo que concurra algún caso de fuerza mayor, y la responsabilidad patrimonial, también directa del Estado, cuando actúe en relaciones de derecho privado, y ello con independencia del distinto orden jurisdiccional, administrativo u ordinario, en que pueda exigirse según los casos.

Puede afirmarse que esta regulación encajaba perfectamente con las previsiones de nuestra Constitución que incorpora, en su artículo 106.2, el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones por el funcionamiento de los servicios públicos .

El capítulo II, del Título citado de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se refería, por su parte, a la responsabilidad de sus Autoridades, funcionarios o agentes para centrar su responsabilidad en los casos en que concurriera culpa o negligencia graves.

El artículo 42.1 consagraba la acción de regreso en favor de la Administración ya que, tras la previa indemnización por el Estado a los terceros lesionados, aquélla podía "exigir de sus Autoridades, funcionarios o agentes, la responsabilidad en que hubieran incurrido por culpa o negligencia graves, previa la instrucción del expediente oportuno con la audiencia del interesado (acción "recourse", introducida en Francia por el "arrêt Laruelle" -Consejo de Estado, 28 de julio de 1951-).

La Ley establecía además la posibilidad de que, conforme a lo previsto en su artículo 43, los particulares pudieran también "exigir a las Autoridades y funcionarios civiles, cualquiera que sea su clase y categoría, el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos hayan irrogado por culpa o negligencia graves en el ejercicio de sus cargos " (precepto que tiene su precedente en la Ley "Maura", de 5 de abril de 1904, aunque en la misma dicha posibilidad está notablemente condicionada por la limitación de que la responsabilidad solo

podía exigirse si previamente la observación del precepto infringido en el origen de aquélla les hubiera sido “reclamada por escrito”) y, sustancialmente, el artículo 44.1 subrayaba que “La responsabilidad de orden penal de las Autoridades y funcionarios podrá exigirse ante los Tribunales de justicia competentes”, sin que sea requisito indispensable al efecto el previo consentimiento de la autoridad administrativa (número 2 del mismo artículo).

Nos encontrábamos pues, como ha señalado un sector de la doctrina, ante la posibilidad, si mediaba culpa o negligencia graves, de que el particular actuara bien contra el funcionario bien contra la propia Administración, pues la responsabilidad de ambos se articulaba “técnicamente, para mayor garantía de la víctima, como solidaria”. Los derechos del ciudadano aparecían, por tanto, perfectamente garantizados en la norma vigente, habiendo recogido la Ley administrativa el principio de responsabilidad directa y solidaria.

En conclusión, podemos afirmar que, en aquellos supuestos en que no existía culpa o negligencias graves en la conducta de la Autoridad o funcionario público, no podía ser exigida de los mismos ningún tipo de responsabilidad patrimonial, debiendo entenderse que la culpa o negligencia simples quedaban subsumidas en un ámbito de responsabilidad que comprometía únicamente a la propia Administración. Esto es, en estos casos se aceptaba el principio de responsabilidad del servicio pero no la personal del agente público a los efectos que aquí interesan.

2. El tratamiento de la responsabilidad patrimonial del funcionario en el marco de la legislación penal

2.1. Normativa vigente

El artículo 42.4 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, preveía que la concurrencia de culpa o negligencia graves en la conducta de los funcionarios pudiera constituir, en ocasiones, supuestos contemplados por la legislación penal. En este sentido decía textualmente: “Lo dispuesto en los

párrafos anteriores se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes”.

Ahora bien, el artículo 19 del Código Penal dispone que “Toda persona responsable criminalmente de un delito o falta lo es también civilmente”, remitiendo por otra parte el artículo 1092 del Código Civil, a efectos de la regulación de la responsabilidad civil derivada de delito o falta, a la regulación que de ella haga el propio Código Penal.

Si todo ello es así, deberemos estar al posible tratamiento que el Código Penal haga de la responsabilidad civil derivada de un ilícito penal cuando el funcionario público, por acción u omisión, incurra, precisamente, en delito o falta. Y es en este punto donde cobra singular importancia el citado artículo 19 del Código Penal puesto que, según su tenor, el funcionario responsable criminalmente de un delito o falta, lo será también civilmente, como se ha señalado. Resta por considerar si la responsabilidad civil del funcionario compromete de alguna manera a la propia Administración.

Encontramos, en este sentido, que los artículos 20 y 21, del mismo cuerpo legal, identifican a los responsables civiles, principales y subsidiarios, y que el artículo 22 de capital importancia por el juego que ha dado en el campo jurisprudencial referido a los aspectos que se contemplan en la presente reflexión, especificaba, antes de su modificación por la Ley 1/1991, de 7 de enero, que “La responsabilidad subsidiaria que se establece en el artículo anterior será también extensiva a los amos, maestros, personas, entidades, organismos y empresas dedicadas a cualquier género de industria, por los delitos o faltas en que hubieran incurrido sus criados, discípulos, oficiales, aprendices, empleados o dependientes en el desempeño de sus obligaciones o servicio”.

Este precepto del Código Penal, que data del año 1944, en que se añadió a los sujetos hasta entonces enumerados, las “entidades” y “organismos”, ha servido de base para que los Tribunales hayan consagrado la responsabilidad subsidiaria a cargo del Estado, como testimonian multitud de sentencias dictadas en este sentido por los delitos o faltas en que incurrieron servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, y para completar la descripción de cual puede ser la situación del funcionario procesado, el artículo 589 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que "Cuando del sumario resulten indicios de criminalidad contra una persona, se mandará por el juez que preste fianza bastante para asegurar las responsabilidades pecuniarias que en definitiva puedan declararse procedentes, decretándose en el mismo auto el embargo de bienes suficientes para cubrir dichas responsabilidades si no prestare la fianza".

Si al precepto anterior añadimos las previsiones contenidas en los artículos 529 y siguientes de la misma Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el sentido de que el procesado, esto es el funcionario procesado en nuestro caso, puede acceder, si así lo declara el Juez o Tribunal correspondiente, a la libertad provisional, previa la constitución de la correspondiente fianza, sucede, como de hecho se viene dando en la práctica, que el funcionario procesado venga obligado, por una parte, a constituir fianza, por sí o por terceros para obtener la libertad provisional, y a constituir, asimismo, otra fianza distinta o en su defecto verá sometidos a embargo sus bienes para cubrir su eventual responsabilidad civil.

La regulación contenida en la normativa penal puede originar una situación especialmente gravosa para el funcionario procesado, por la envergadura del montante de la responsabilidad que le sea exigido, y esta consideración obliga a un examen riguroso de la práctica jurisprudencial actual, a fin de constatar si la filosofía y doctrina que los Tribunales penales han creado, sobre el soporte de los mencionados textos positivos, concilian los principios de legalidad y equidad a satisfacción de la sociedad en el momento presente.

2.2. La doctrina del Tribunal Supremo: examen crítico

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, que presenta en la materia un carácter lineal, ha llegado a constituir un cuerpo de doctrina que puede sintetizarse en el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial subsidiaria del Estado y demás Corporaciones de derecho público, como consecuencia de conductas penalmente ilícitas

por parte de sus funcionarios, en aquellos supuestos en que queden probadas la existencia de una relación de dependencia entre el autor de la infracción penal y el Estado o Corporación y la circunstancia de que la actividad reprobada por la norma se ha producido en el marco de la relación de servicio. En este sentido puede citarse la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo que, fiel a sí mismo, reitera sistemáticamente (así, dentro de las sentencias más recientes, pueden citarse las de 18 de enero, 23 de octubre y 11 de diciembre de 1984; 20 de abril y 28 de mayo de 1985; 2 de febrero, 4 de marzo, 12 de abril, 30 de mayo y 14 de julio de 1988; 7 de marzo de 1989; 12 de julio, y 19 y 28 de diciembre de 1990; 14 de octubre y 18 de noviembre de 1991; y 24 de marzo y 16 de mayo de 1992).

Por lo que respecta a los principios teóricos que justificarían el reconocimiento de la responsabilidad subsidiaria del Estado a tenor de lo dispuesto en el art. 22 del Código Penal, el Tribunal Supremo se acoge a los tradicionales, como serían la culpa "in vigilando" o "in eligendo", "la mala electio", el aforismo "ubi est emolumentum, ibi onus esse debet" etc. con una cierta apertura más reciente hacia el principio de creación del riesgo.

Especial significación para profundizar en el conocimiento de los criterios del Tribunal Supremo, tiene la sentencia de 13 de abril de 1981, en que se recuerda que la responsabilidad subsidiaria de las Administraciones públicas obedece a "una interpretación progresiva, aperturista y evolutiva, generosa y fecunda, extensiva, amplia y ponderada –pues de tan variados modos ha sido calificada por los fallos de este Tribunal– inspirada en la denominada jurisprudencia de intereses, apartada de una hermeneútica conceptual y que, actualmente, puede apoyarse en el art. 3.1 del Código Civil, cuyo precepto previene que las normas se interpretarán, no solo atendiendo a los criterios gramaticales, lógicos, sistemáticos e históricos sino acudiendo a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y al espíritu y finalidad de las mismas..." (sexto de los considerandos).

La posible apertura hacia un nuevo principio fundamentador de dicha responsabilidad como es el principio de la creación del riesgo es recordado en la sentencia de 4 de marzo de 1988 (tercero de los fundamentos de derecho).

En síntesis, puede afirmarse que el Tribunal Supremo, como se indicaba, ha elaborado, en relación con el artículo 22 del Código Penal, no afectado sustancialmente, en lo que aquí interesa, por la modificación de la Ley 1/1991, de 7 de enero, una doctrina que parece en estos momentos consolidada e inalterable. Es obvio sin embargo, al margen del criterio de autoridad que respalda la doctrina expuesta, la necesidad de estudiar, siquiera sea someramente, el arranque de la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal para constatar hasta que punto resulta coherente con nuestro ordenamiento jurídico las primeras sentencias que dieron origen a jurisprudencia tan reiterada y, en este sentido, se formulan las consideraciones que siguen.

La interpretación más madrugadora del Tribunal Supremo que atribuye a una Administración pública la responsabilidad subsidiaria por actos sancionados por el Código Penal causados por un agente suyo, se remonta a 1936, es decir, mucho antes que la reforma del Código Penal, efectuada, en 1944, añadiera a los sujetos enumerados en el art. 22 del mismo, como responsables subsidiarios, las "entidades" y "organismos". Puede ofrecer, por otra parte, serias dudas la legalidad de la incorporación de los nuevos sujetos ya que no parece que obedeció al mandato que el Legislativo dió en su momento al Ejecutivo para redactar el "Código Penal, texto refundido de 1944", que fue aprobado por el Decreto de 23 de diciembre de ese año y vio la luz el 13 de enero del año siguiente.

El Tribunal Supremo, en 1936 (sentencia de 18 de marzo) apoyándose en el concepto de "persona", que aparecía en el art. 22 del Código Penal de 1932 entonces vigente, e interpretándolo en su sentido más amplio, atribuye a un ayuntamiento la correspondiente responsabilidad civil subsidiaria como consecuencia de haber sido condenado, por imprudencia temeraria, el conductor de un tanque de riego al servicio de la municipalidad que había atropellado y causado la muerte de una niña. El Tribunal Supremo desestimó el recurso interpuesto contra la sentencia del Tribunal "a quo" por el ayuntamiento interesado. Debe recordarse, además, que el art. 41 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 estatuyó: "Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe

sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determina la ley" (párrafo 3º.), precepto constitucional al que también se refiere la sentencia.

Haciendo por consiguiente balance del "iter" de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se imponen dos conclusiones como son la de constatar, por una parte, la ausencia de innovaciones relevantes en la interpretación de un precepto, y lo cuestionable, por otra parte, de dicha interpretación dado que al art. 22 del Código Penal le ha sido reconocida una significación extensiva –derivada de la interpretación del término persona– al no contener alusión alguna al "Estado" o a los funcionarios públicos. Llama, en efecto, la atención que estos conceptos, de tan cualificada significación, no hayan tenido cabida explícita en un precepto de tanta transcendencia si así lo hubiera querido el legislador, que procede a una enumeración realmente detallada de los sujetos responsables. El silencio es tanto más llamativo por cuanto el Código recoge, expresamente, en los Títulos I y II del Libro II, los delitos contra la seguridad exterior e interior del "Estado", y define, en su art. 119, específicamente, el concepto de "funcionario público" a efectos de la ley penal. Todo ello parece que debería excluir la posibilidad de una interpretación analógica del artículo 22 citado.

Tras lo expuesto debemos aceptar, razonablemente, que, ante una manifiesta laguna legal, los Tribunales han procedido a colmarla, no por la vía de promover, con su denuncia, la superación del vacío existente, sino por la opción voluntarista de forzar la interpretación de la norma vigente para alcanzar una respuesta, en el mejor de los casos, sujeta a lógicas críticas discrepantes.

El Tribunal Supremo, en su importante sentencia de 21 de diciembre de 1990, subraya (fundamento de derecho tercero), "que como recordó la sentencia de 13 de enero de 1981, en relación con la responsabilidad civil subsidiaria "ex delicto", aunque la norma reguladora esté articulada dentro del Código Penal (art. 22), su contenido tiene carácter civil, por lo que su apreciación admite la interpretación extensiva "a sensu contrario" del criterio restrictivo que reclama la indagación del comprendido en la Ley Penal". Aclaración que pone de manifiesto, en todo caso, la laguna legal denunciada.

3. *Balance de los supuestos de responsabilidad*

Recordaremos, sintéticamente, cuáles son los supuestos de responsabilidad patrimonial del funcionario hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1) En los casos en que se originen daños y perjuicios a terceros sin que los funcionarios hayan incurrido en culpa o negligencia graves, la responsabilidad es imputable a la Administración (art. 42.1 LRJAE, "a sensu contrario").

2) Si por el contrario se da la culpa o negligencia graves en el comportamiento del funcionario, éste aparece como responsable último por cuanto, o bien responderá directamente (art. 43 LRJAE), o bien, si el Estado indemniza a los terceros lesionados, puede actuar para exigir de sus funcionarios la responsabilidad correspondiente (art. 42.1 LRJAE).

3) Si la conducta del funcionario es sancionable penalmente, la responsabilidad civil derivada de la misma le corresponderá de manera directa apareciendo la Administración únicamente como responsable subsidiaria (arts. 19 y 22 del Código Penal).

4) En el supuesto anterior la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración desaparece cuando el comportamiento del funcionario se produce al margen de la relación de servicio (art. 22 del Código Penal).

De todo ello se desprende que los intereses de los particulares lesionados se encontraban perfectamente tutelados cuando la lesión resultaba del funcionamiento de los servicios, por cuanto la Administración pública cubría la responsabilidad ya fuera de una manera directa o subsidiaria.

Asímismo, el interés de la Administración quedaba protegido frente al funcionario ya que, o bien respondía subsidiariamente, esto es en un segundo grado de responsabilidad tras el funcionario, o bien, cuando lo hacía directamente, le asistía una acción de regreso frente al mismo si éste había incurrido en culpa o negligencia graves.

En definitiva, la Administración era única responsable de los daños originados por los servicios públicos, siempre que dicha responsabilidad no quedara excluida por tratarse de un caso de fuerza mayor, cuando no concurría ninguna otra responsabilidad personal significativa legalmente.

4. La situación de desprotección del funcionario responsable. Necesidad de una revisión del régimen legal vigente

4.1. La ambigüedad de la Ley de 1957

La opción por un régimen de responsabilidad solidaria, compartida por la Administración y las autoridades y personal a su servicio, por daños derivados de las actuaciones de éstos en el ejercicio de sus funciones, resulta poco coherente y práctica y su mantenimiento solo parecía deberse a una fidelidad histórica que no se justifica. Como vamos a tener ocasión de ver:

a) Tal opción no supone una mayor garantía para el particular.

b) Plantea, sin resolver, una compleja situación procesal.

c) No aborda el problema de fondo, que no es otro que hacer compatibles los derechos del particular lesionado con la responsabilidad proporcionada del funcionario.

d) Responde, por inercia legislativa, a unos condicionantes sociales ya superados.

4.1.1. El sistema de responsabilidad solidaria no supone una mayor garantía para el particular.

La introducción del principio de responsabilidad solidaria, sin mayores precisiones, supone dejar a criterio del particular lesionado una previa y presunta identificación del funcionario responsable, sin que la Administración resulte implicada en primera instancia, salvo que el particular iniciara paralelamente un procedimiento contra la Administración y otra contra el personal vinculado al acto lesivo.

La inconsistencia de la solución resulta manifiesta. Piénsese que la responsabilidad de la Administración, co-

mo consecuencia de daños producidos por el funcionamiento de los servicios, puede ser exigida en todo caso, mientras que la del personal a su servicio solo se produciría en el supuesto de que concurriera al menos culpa o negligencia graves.

De la anterior consideración se desprende lo “antieconómico” de proceder contra el personal al servicio de la Administración, puesto que se le exigiría al demandante una prueba suplementaria como será la que afecta a la calificación de la conducta de dicho personal. En consecuencia, la responsabilidad solidaria no supone una mejor cobertura de los derechos del particular lesionado y se convierte, por tanto, en una opción meramente formal de nulo atractivo práctico.

4.1.2. La opción plantea una compleja situación procesal

La exigencia de responsabilidad, simultáneamente, a la Administración y al personal a su servicio, por unos mismos hechos, deja sin resolver un interrogante procesal de capital importancia.

Si bien la Administración debe, en un primer momento, reconocer o negar su responsabilidad patrimonial, abriendo en caso de discrepancia (incluso sobre la cuantía de la indemnización, suponiendo que acepte la relación entre el funcionamiento del servicio y el daño) la vía contencioso-administrativa, deberán ser los tribunales ordinarios quienes habrían de pronunciarse sobre la responsabilidad patrimonial de las autoridades y el personal al servicio de la Administración puesto que se trata de una responsabilidad patrimonial personal.

La reflexión anterior obliga a aceptar la conclusión de que la determinación de una única responsabilidad, con independencia de su carácter solidario, se remite a la decisión de dos ordenes jurisdiccionales distintos, desenlace que desvirtúa el sistema .

4.1.3. La regulación que se examina no resuelve el problema de fondo

El ordenamiento, aunque lógicamente debe asegurar la protección de los derechos del particular lesionado, no puede marginar la adecuada tutela del funcionario que,

en principio, y tal como sucede en otras legislaciones de nuestro entorno más evolucionadas en este punto, debiera, como animador e intérprete de la voluntad de la Administración y en la medida en que sirve los intereses públicos, recibir un apoyo institucional en el cumplimiento de su cometido. El tema motivó, bajo los auspicios del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la atención de la Asociación Internacional de la Función Pública en el "10º Coloquio de Avignon" (julio de 1987).

En efecto, reiteradamente ha sido subrayada la desproporción existente, en numerosos supuestos, entre la retribución que percibe determinado personal al servicio de la Administración y la enorme trascendencia de sus decisiones que, lógicamente, pueden hacerle incurrir en importantes responsabilidades cuando se producen daños para terceros o para la propia Administración. El temor a tales consecuencias puede incluso llegar, en ocasiones, tal como se apuntó más arriba, a enervar legítimas iniciativas recortando su capacidad real de actuación.

El sistema de responsabilidad solidaria, en este sentido, no introduce ninguna medida tutelar para el funcionario, ignorando nuestra realidad y la sensibilidad que por el tema parecen haber demostrado en algún momento tanto el Legislativo como la Administración. Conviene recordar, en efecto, que las leyes de Presupuestos para 1990 (Disposición Adicional Tercera) y 1991 (Disposición Adicional Sexta) abren la posibilidad de que sean concertadas pólizas de seguro para cubrir la responsabilidad civil de determinados colectivos al servicio de la Administración en el desempeño de ciertas actividades, opción voluntarista y bien intencionada pero que contradice el fundamento del sistema. Por otra parte, alguna norma de la Administración, de dudosa legalidad pero que responde a una reivindicación unánime del funcionariado, ha dado entrada a la responsabilidad directa de la Administración sin involucrar en un primer momento al personal público (así, la Orden del Ministerio del Interior, de 7 de marzo de 1989, respecto de los funcionarios de la Dirección General de Tráfico; la disposición amplía el régimen previsto por la Orden del mismo Departamento, de 30 de julio de 1987, sobre el pago de indemnizaciones por daños causados por los

vehículos de las Fuerzas de Seguridad del Estado conducidos por personas habilitadas).

Por cuanto antecede, podemos afirmar que la opción por un sistema de responsabilidad solidaria se desconecta de las exigencias del cuerpo social y debe enjuiciarse, lógicamente, de manera negativa.

4.1.4. El sistema de responsabilidad solidaria ha perdido su fundamento institucional

Las consideraciones anteriores permiten concluir que el sistema de responsabilidad solidaria, en el campo a que nos venimos refiriendo, no responde a ningún criterio de utilidad social, esto es, no tiene justificación institucional y su mantenimiento obedece, sencillamente, a un conservadurismo legislativo derivado de un título histórico hoy caducado.

En efecto, la responsabilidad patrimonial de “los funcionarios civiles del orden gubernativo o administrativo” fue regulada por la Ley de 5 de abril de 1904, desarrollándose así las escasas previsiones del Código Civil (art. 1903, párrafo quinto suprimido por la Ley 1/1991, de 7 de enero) que exoneraba prácticamente al Estado de responsabilidad, sin que las posibilidades de interpretación que ofrecía el citado párrafo, por su remisión al artículo anterior, fueran realmente aprovechadas.

Admitida hoy la responsabilidad de la Administración pública, tal como se ha expuesto, sucede que el problema pendiente no es la protección de los derechos del particular que tiene identificado sin error un “patrimonio” solvente al que imputar dicha responsabilidad, sino, como se indicó también, la tutela de los agentes del poder público en un marco de actuación del Estado que les confiere cada vez mayores responsabilidades.

En este sentido, la posibilidad de acción contra los funcionarios en vía civil resulta inútil y por ello innecesariamente perturbadora para el servidor público. Consecuentemente el sistema de responsabilidad solidaria ha perdido su razón de ser en la sociedad de nuestro tiempo.

4.2. El desfase del Código Penal

Llegados a este punto conviene recordar, tal como se expuso, la situación en que queda el funcionario públi-

co en aquellos supuestos en que le es imputado un ilícito penal del que se derivará, lógicamente, la correspondiente responsabilidad civil, a tenor de lo dispuesto en el artículo 19 del Código Penal en el que se consagra el principio citado de que "toda persona responsable criminalmente de un delito o falta lo es también civilmente".

La responsabilidad directa que corresponde al funcionario comporta que, cuando éste es procesado, deberá garantizar, precisamente, su presunta responsabilidad patrimonial, pudiendo decretarse en el correspondiente auto "el embargo de bienes suficientes para cubrir dichas responsabilidades si no prestare la fianza" (art. 589 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

La experiencia pone de manifiesto que esta medida, dadas las eventuales consecuencias que en el ámbito patrimonial puede tener una decisión adoptada en el marco de actuación de la Administración, supone, en ocasiones, una carga desmesurada para el funcionario inculcado y de escaso beneficio para el sujeto lesionado.

Esta circunstancia real concurrente denuncia la desproporción existente entre la situación del funcionario, orgánica y profesional, y las potenciales responsabilidades en que puede incurrir como consecuencia de la significación y trascendencia de su actuar cuando ejerce las prerrogativas propias de su cargo, y plantean, lógicamente, la cuestión de si el Código Penal, dada la interpretación que recibe de nuestros Tribunales en lo que al tema que nos ocupa se refiere, responde en este aspecto concreto a un patrón de conducta social auténticamente útil y actualizado, aspecto este capital del que ya se ha hecho mención más arriba.

En efecto, el intervencionismo administrativo y la trascendencia para el interés colectivo de las medidas que la Administración toma, descansan, en definitiva, sobre el criterio personal de los funcionarios que animan la voluntad de aquélla. Si ello es así, no parece razonable desvincular, salvo en los supuestos en que se rompe la relación de servicio, las decisiones del funcionario, en cuanto tal, de su incardinación en el órgano administrativo, puesto que la decisión que toma no sería viable y eficaz si no apareciera revestida de la forma y fuerza orgánicas. En este sentido, no parece suficiente que la responsabili-

dad de la Administración surja simplemente con carácter subsidiario.

Queremos significar, que tanto la desproporción, sobre la que se ha insistido, entre la condición de funcionario y las consecuencias potenciales de los actos de éste, como la circunstancia de que sus decisiones y efectos de las mismas solo son posibles por darse en él la investidura para el ejercicio de las competencias y potestades de la Administración, invitan a vincular más estrechamente las eventuales responsabilidades patrimoniales de uno y otra.

No cabe duda que la interpretación dada por el Tribunal Supremo al art. 22 de nuestro Código Penal resulta, como se indicó, una interpretación opinable por cuanto no existe una cita expresa ni del Estado, ni del funcionario público, si bien dicha interpretación extensiva por analogía parece justificada ante el vacío legal, sin duda existente, en relación con la responsabilidad que debe imputarse a la Administración.

Ahora bien, el Tribunal Supremo optó así, condicionado por el texto legal, por admitir una responsabilidad subsidiaria, –esto es de segundo grado o complementaria–, para la Administración, pero sin que ella comportara la exclusión de la posibilidad que había de abrirse de acudir a la vía administrativa, puesto que la Ley de Régimen Jurídico (art. 40.1 y 42.1) consagró, como también hemos tenido oportunidad de subrayar, el principio de responsabilidad directa de la Administración y la oportuna acción de regreso.

II

1. *El régimen de responsabilidad patrimonial del empleado público en la nueva Ley de RJA-PAC*

1.1. Los supuestos de responsabilidad

La nueva Ley deroga, entre otros, los artículos 40, 41, 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. Resulta obligado, por tanto, determinar el régimen de responsabilidad patrimonial que se introduce para las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Podemos establecer el siguiente esquema:

a) La Ley mantiene el principio de responsabilidad patrimonial directa de la Administración Pública por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio, enunciándolo de una manera explícita (art. 145.1).

b) La Ley conserva, asimismo, la acción de regreso de la Administración contra sus Autoridades y demás personal a su servicio, cuando hubiera indemnizado directamente a los lesionados para exigirles “la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia graves” (art. 145.2).

c) La norma reitera, también, el principio de responsabilidad de Autoridades y personal al servicio de la Administración, por los daños causados a sus bienes y derechos en los supuestos más arriba indicados (conurrencia en su actuación de dolo, culpa o negligencia graves) (art. 145.3).

d) Se establece, como novedad, que la exigencia de la responsabilidad a que se ha hecho referencia, habrá de ponderarse en función de determinados criterios (“entre otros”). Así: el daño producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso (art. 145.2, 2º párrafo).

e) De una manera matizada se mantiene la remisión a la legislación correspondiente para la exigencia de las responsabilidades civil y penal de Autoridades y personal (art. 146).

1.2. Las innovaciones de la Ley

1.2.1. *Inclusión del dolo como supuesto de responsabilidad*

La Ley introduce acertadamente el dolo junto a la culpa y negligencia graves. Ello resulta coherente ya que, admitida la concurrencia de éstas como determinantes de los supuestos de responsabilidad, el silencio del dolo no se justificaba formalmente.

El texto ha ganado en claridad haciendo innecesario cualquier esfuerzo interpretativo.

1.2.2. Introducción de criterios para determinar la responsabilidad patrimonial de Autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas

He aquí una novedad importante, que abre un dilatado horizonte de posibilidades al desarrollo progresista del régimen de responsabilidad de los empleados públicos.

La fría redacción del texto anterior –Ley de 1957–, con independencia de que la Administración utilizara la vía de regreso, –recuérdese el carácter potestativo de iniciar el procedimiento–, en unos casos o exigiera de sus empleados el resarcimiento de la lesión directa que le hubieran producido, sólo se refiere a la “exigencia de la responsabilidad”.

Esta mera posibilidad, tan amplia e inconcreta, ha propiciado la inhibición de los órganos que hubieran podido exigirla y dejaba en el aire la opción, en muchos supuestos, abrumadora y desproporcionada, de trasladar íntegramente el importe de la reparación al empleado público cuya capacidad de respuesta es, obviamente, limitada.

Los criterios que incorpora la Ley habrán de permitir, por tanto, ajustar la responsabilidad a las circunstancias concretas. Supuestos como la concurrencia de responsabilidad del empleado y de la Administración (falta personal y falta de servicio, según el Consejo de Estado francés –C.E. 3 de febrero de 1911, Anguet–), en su rica variedad, podrán tener cumplida acogida, contribuyendo a aclarar incluso los supuestos de responsabilidad originaria de la propia Administración (siempre en terminología de la jurisprudencia francesa, falta personal cometida en el servicio o con ocasión del servicio –C.E. 26 de julio de 1918, Lemonnier–, falta personal cometida fuera del servicio pero no desvinculada enteramente del servicio –C. E. 18 de noviembre de 1949, Mimeur–).

1.2.3. La exigencia de la responsabilidad civil y penal

El art. 146 contiene una revisión en bloque a las legislaciones correspondientes. Aunque nada quepa objetar, en principio, a la remisión obligada a la legislación penal, sin perjuicio de su regulación insatisfactoria, tal

como se ha destacado en el aspecto que aquí se considera, la remisión indiscriminada a la legislación civil produce perplejidad puesto que a los problemas apuntados al estudiar la normativa derogada, problemas posiblemente como se subrayó más doctrinales que reales por el carácter disuasorio que presentaba la necesidad de probar la concurrencia de culpa o negligencia graves y la posible insolvencia del responsable, añade otros nuevos o replantea los anteriores de manera distinta.

En efecto, en primer lugar, la remisión a la legislación civil sin matices, parece que permitirá a quien opte por esa vía, y no la de exigir directamente la responsabilidad a la Administración, reclamar la responsabilidad de Autoridades y empleados públicos siempre que concurra algún tipo de culpa o negligencia que no tendrían que ser necesariamente graves (art. 1902 del C.C.).

Si ello es así y el agente público fuera condenado, habría que prever un doble desenlace, puesto que a tenor del art. 145.2 de la LRPA-PAC. de no concurrir dolo, culpa o negligencia graves, la responsabilidad última debe ser soportada por la Administración.

En consecuencia cabría:

a) que la Administración cubra la responsabilidad del empleado.

b) que el empleado, declarado responsable, pueda accionar contra la propia Administración para resarcirse, de la indemnización satisfecha que, en todo o en parte, pudiera no tener que soportar. Esta última posibilidad quedará también abierta para la determinación de responsabilidades compartidas que incluso podrían darse a pesar de la existencia de dolo, culpa o negligencia graves (acumulación de la falta personal y de servicio).

A las anteriores complejidades se añadiría la dificultad suplementaria de que los Tribunales ordinarios deberán decidir sobre la base de que la actuación del empleado público no se integra en un acto administrativo, —cuando sorprendentemente nos estamos refiriendo al funcionamiento de los servicios públicos—, ficción que sólo se correspondería con la realidad en el supuesto de que la conducta del agente hubiera tenido lugar al margen del ejercicio de sus funciones, extremo en todo caso que no aclara la redacción del precepto.

Todo lo expuesto pone de manifiesto la debilidad del modelo legislativo y dificulta su aceptación.

La alternativa que hubiera podido paliar el defectuoso planteamiento sería, quizá, la admisión de la enervación de la acción ejercitada contra el agente público en el caso de que la Administración, –sobre la que debía pesar la obligación de asistir al demandado–, reconociera el daño como producido por el funcionamiento del servicio.

1.2.4. Valoración del modelo legal

Llegados a este punto, y como conclusión, resulta obligado ratificarnos en la inconveniencia de admitir la responsabilidad del empleado público en vía civil –salvo que se derivara de un comportamiento ajeno al servicio–, con base en las siguientes razones:

a) porque la tutela del lesionado la hace innecesaria al haberse identificado un “patrimonio” de imputación de responsabilidad suficiente como es el del Estado.

b) porque la articulación de una garantía solidaria es más teórica que real, ante la eventual insolvencia del empleado público y la carga suplementaria de la prueba (concurrencia de dolo, culpa o negligencia) que pesaría sobre el demandante, frente a la responsabilidad directa de la Administración siempre solvente (“fiscus semper dives”).

c) porque la responsabilidad última del empleado público, si existe, será siempre exigible a través de la acción de regreso que ejerza la Administración.

d) porque resulta impracticable el recorrido del complicado laberinto procesal que la opción de la Ley parece abrir sin clara conciencia de ello.

2. El proyecto de Ley orgánica del Código Penal

2.1. Justificación y contenido

El régimen resultante del juego de la nueva Ley de RJAPAC y del Código Penal continuaría siendo insatisfactorio en la medida en que, de los tres sujetos implicados (Administración-empleado público-tercero lesionado), el segundo, protagonista clave que anima la voluntad administrativa tal como se apuntó, no tiene por parte de la Administración la debida tutela.

El sistema propuesto por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, además de insuficiente y discriminatorio por su carácter ampliamente discrecional, es fatalmente productor de agravios comparativos e introduce un factor de contradicción en el marco sustantivo legal precisamente en un intento de superar su insuficiencia.

El régimen vigente, como hemos tenido ocasión de comprobar, se inclinó, después de más de un siglo de postergación, en favor de la parte lesionada, obviamente la más débil. Esta inclinación acertada no ha debido producirse, sin embargo y como sucede, a costa del empleado público.

La posibilidad de que determinadas Administraciones públicas suscriban pólizas de seguro para cubrir la responsabilidad de sus agentes, lleva a las siguientes consecuencias obviamente paradójicas:

a) que el Estado se asegure, al menos en parte, a sí mismo, toda vez que la insolvencia total o parcial del agente público comprometería su propia responsabilidad.

b) que se produzca un atentado contra el principio de economía en el gasto público puesto que si las pólizas son rentables para el asegurador, –y su concierto así lo demostraría–, el papel del asegurador debería corresponderle al Estado, tal como sucede en la esfera contractual en que éste debe indemnizar al contratista en los casos de fuerza mayor.

c) que se contradiga frontalmente el repertorio de principios que regulan la responsabilidad, ya que la Ley de RJA-PAC sienta el de responsabilidad patrimonial del funcionario, y la Administración lo burla a través del concierto del seguro.

En resumen, la opción de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado muestran que el objetivo que hay que alcanzar, –exoneración de la responsabilidad patrimonial directa del empleado público por actuaciones seguidas en el ejercicio de sus funciones–, ha sido identificado, pero no se ha acertado con el procedimiento idóneo ya que el escogido resulta incoherente dentro del sistema hasta negar, por vía discrecional en la práctica, la responsabilidad patrimonial última del funcionario a costa del propio Estado pagador de las primas.

El problema se plantea con crudeza, no en el plano estrictamente civil, pues las propias deficiencias del sistema comprometen su validez, sino en el plano penal en cuanto que la responsabilidad patrimonial derivada del ilícito penal se reclama ante el mismo orden jurisdiccional, consiguiéndose de una sola vez, mediante la condena del empleado público, el aseguramiento de la reparación del daño a cargo del mismo y con carácter subsidiario por parte de la Administración.

Esta situación, valorada ya de manera negativa, ha motivado que el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal, actualmente en tramitación parlamentaria, apunte a la renovación sustantiva del sistema vigente a través de su artículo 122.

El artículo establece: "El Estado, la Comunidad Autónoma, la Provincia o el Municipio y demás entes públicos, según los casos, responden patrimonial y directamente de los daños causados por los penalmente responsables de delitos o faltas, cuando éstos sean autoridades, agentes de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones y en el cumplimiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados.

La responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior habrá de exigirse directamente de la Administración responsable por el procedimiento establecido en su legislación propia. Si se exigiera en el proceso penal la responsabilidad civil directa y personal de la autoridad, funcionario o agente, la sentencia se limitará a pronunciarse sobre la misma sin entrar, en ningún caso, a decidir sobre la relación entre la conducta del culpable y el servicio público de que se trate ni sobre la eventual responsabilidad de la Administración, que habrá de exigirse directamente ante ésta y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que, en ningún caso, pueda darse duplicidad de indemnizaciones".

2.1. Innovaciones fundamentales

a) Se suprime la responsabilidad patrimonial de carácter subsidiario de las Administraciones públicas. Su responsabilidad tendrá siempre carácter directo.

b) El orden jurisdiccional competente para pronunciarse en la materia será el contencioso-administrativo, reservándose al mismo el pronunciamiento sobre si el comportamiento de los empleados públicos se ha producido en el marco de la relación de servicio.

c) Se mantiene la posibilidad de ejercer la acción civil en vía penal contra el agente público.

El comentario a este artículo del Proyecto debe ser positivo en lo que concierne a los puntos a) y b). En efecto, sin detrimento de las garantías del lesionado reclamante se pretende conseguir la homogeneización de los criterios jurisprudenciales a través del orden jurisdiccional de control de la Administración, único que goza de la especialización adecuada. Esta solución, de prosperar, actualizaría la improcedencia de que el orden jurisdiccional civil intervenga también en este campo tal como prevé la nueva Ley de RJA-PAC.

La opción del Proyecto, por otra parte, desviaría además multitud de eventuales reclamaciones tradicionalmente planteadas en vía penal. Esto es, la persecución del empleado público, en la medida que su posible insolvencia no se subsane ya mediante el mecanismo de la responsabilidad subsidiaria de la Administración, dejará de ser atractiva en muchos casos y este efecto indirecto repercutirá en el sosiego y la libertad de actuación de aquél.

Dicho esto, resta sin embargo por subrayar que el tratamiento del empleado público no se mejora de manera manifiesta por cuanto puede resultar responsable patrimonial directo si es condenado en vía penal, debiendo hacer frente, al proceso con todas las dificultades y cargas ya expuestas.

Por otra parte, la norma nada dice sobre la posibilidad de que el propio servidor público pueda actuar contra la Administración si estima que, en el daño ocasionado, existe también responsabilidad imputable al propio servicio.

En consecuencia, el artículo 122 del Proyecto, tal como se encuentra redactado, no parece haber rematado felizmente un esquema en principio atractivo.

Modelo que se propone


La quiebra del modelo vigente ha abierto un período de renovación que parece ignorar las nuevas coordenadas de actuación del empleado público. Sin exonerar a éste de la responsabilidad que deba corresponderle en una sociedad anclada en el valor fundamental de la libertad, su eventual obligación de indemnizar por los daños que ocasione en el ejercicio de sus funciones, debe moderarse en atención a los condicionamientos reales de dicho ejercicio. Se trata de responsabilizar al empleado público pero no más allá de lo que la equidad impone y la sociedad requiere.

El nuevo modelo de responsabilidad debería a nuestro juicio comportar las siguientes correcciones:

a) supresión de la posibilidad de exigir la responsabilidad civil del empleado público ante la jurisdicción correspondiente, ya que se le coloca, procesalmente, en una situación vulnerable. La apertura de la vía civil no contribuye a garantizar más sólidamente a la parte lesionada y la responsabilidad última, en su caso, del agente público está asegurada por vía de regreso.

b) modificación de la redacción del Artículo 122 del Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal, en el sentido de admitir que la comparecencia de la Administración en el proceso enervará la acción civil para reservar, de manera cabal e íntegra, la solución del asunto a un único orden jurisdiccional especializado.

El límite de la opción podría estar en el supuesto de que el empleado público hubiera podido incurrir en un delito doloso, dado que la intencionalidad y malicia deben excluir la cobertura de la responsabilidad civil por parte de la Administración de la que dependa.

Para terminar debe señalarse que la condición de Ley Orgánica del Código Penal obligará a zanjar la cuestión de la responsabilidad civil derivada de delito o falta en la reforma del propio Código. Por el contrario la Ley que aprobara el Estatuto de la Función Pública podría constituir una oportunidad adecuada para ajustar el nuevo modelo de responsabilidad. 

Pedro
Antonio
Martín
Pérez

Oficial Mayor Lerrado
Ayuntamiento de Alcalá de
Henares (Madrid)

La Función pública local y sus problemas actuales

Jornadas sobre el estatuto de la función pública,
Santiago de Compostela 4 y 5 de marzo de 1993

1. Introducción

Ante todo, quiero agradecer la organización de estas jornadas sobre Función Pública a la Escuela de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. Considero que el tema posee un gran interés y trascendencia en el contexto del panorama jurídico-administrativo actual

1. INTRODUCCIÓN.

- a. El momento actual del municipalismo.
- b. Importancia del sector de las Corporaciones Locales.
- c. Servicios que compete prestar a las Corporaciones Locales.

a. El momento actual del municipalismo.

El tema que debo desarrollar en mi Ponencia hace referencia a los "problemas actuales de la Función Pública Local", problemas que creo son de siempre, porque entiendo que en este segmento importante del funcionariado español, el legislador estatal no ha hecho nada o casi nada, y lo poco que ha hecho lo ha hecho desafortunadamente.

Los municipios y el municipalismo están de moda. Acabado el Pacto Autonómico y concluso el mismo, es necesario llevar a efecto un segundo nivel de descentralización. Este segundo nivel exige que las Comunidades Autónomas que han recibido importantes competencias del Estado, a su vez procedan a descentralizarse, transfiriéndolas al Poder Local.

La descentralización, pues, no se agota en la Comunidad Autónoma. La descentralización del Estado y también de la sociedad debe continuar su camino hacia el siguiente eslabón, el local, en un acercamiento último al propio ciudadano.

No cabe duda de que las Administraciones Autonómicas deben proceder a administrar sus propias competencias y, en sus correspondientes territorios, predicar con el ejemplo, llevando a la práctica un discurso descentralizador y distribuyendo en las Corporaciones Locales gasto y competencia, sobre todo en aquellas cuestiones que son más propias de los Ayuntamientos y Diputaciones, por la cercanía de éstos al ciudadano y por su propia naturaleza operativa.

La estrategia de las Comunidades Autónomas es practicar un discurso de acoso al Estado, exigiéndole más y más descentralización, pero sin acompañarlo de un ejemplo legitimador en su propio territorio.

Si la década de los 80 fue la década de las Autonomías, la de los 90 debe y tiene que ser la década de los Ayuntamientos, la década de los ciudadanos, la hora de las Corporaciones Locales.

Desde 1978 hasta hoy –como puso de relieve el presidente de la F.E.M.P y Alcalde de La Coruña, Sr. Vázquez Vázquez, en un reciente discurso pronunciado en el Club Siglo XXI– el Estado Autonómico se ha ido consolidando en un proceso negociador constante que, si bien con diferentes avatares, ha situado a España en un nivel de descentralización único en el mundo, sólomente superado por uno o dos Estados federales.

Durante este tiempo, los Ayuntamientos españoles han asistido como espectadores, sin ser oídos y ni siquiera contemplados en la nueva distribución de competencias y de poder político. Ahora, acabada la primera fase, es el turno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones. De lo contrario, sería hacer realidad la sensación de que el

centralismo de Madrid ha sido sustituido por diecisiete neo-centralismos, más rígidos incluso que el anterior tan denostado. He aquí la importancia que adquiere el funcionario público local español, con la nueva transformación que inevitablemente tiene que acaecer si se quiere ser respetuoso no sólo con la letra, sino también con el espíritu de la Constitución.

Pero, a este proceso descentralizador por venir, es necesario añadir dos elementos determinantes. El primero de ellos es el relativo a la

b. Importancia del sector de las Corporaciones Locales.

Es evidente la importancia que hoy día tiene la intervención de las Administraciones Públicas Locales en el contexto general de la economía española, y muy concretamente en la economía de la ciudad de que se trata en la que los municipios tienen, en innumerables ocasiones, un papel inversor importante y cuentan con un Presupuesto que los coloca como la primera empresa "prestataria de servicios", dentro del término Municipal, con el poder inversor que ello supone.

Los Ayuntamientos intervienen en todos los niveles que afectan a la vida del ciudadano y, a veces, acometen competencias y actividades que antes se encontraban reservadas a otras Administraciones Públicas y que por falta de medios o por inercia de éstas, y ante la demanda y la reivindicación ciudadana, han sido desarrolladas por los propios municipios; esto, no obstante el estado, casi siempre depauperado de las arcas locales.

Los municipios ofertan servicios públicos, vierten sumas elevadas en infraestructura y equipamiento, en promoción y gestión de viviendas pavimentación de vías públicas urbanas, conservación de caminos y vías rurales, mataderos, ordenación, gestión y ejecución del saneamiento urbanístico, cementerios, transporte público de viajeros, instalaciones culturales y deportivas, protección del medio ambiente, del patrimonio histórico-artístico, depuradoras, abastecimiento de agua potable, protección civil, prevención y extinción de incendios, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, ordenación del tráfico y seguridad en lugares públicos, parques y jardines, y un largo etcétera que acapararía glo-

balmente todas las necesidades vitales y primarias del ciudadano, hasta tal punto que se pudiera decir que salvo en Asuntos Exteriores y Defensa Nacional, las Corporaciones Locales tienen competencias propias o compartidas con otras Administraciones Públicas en todo el amplio espectro de las necesidades vecinales y ciudadanas.

Para conocer la importancia que las Corporaciones Locales tienen en nuestro país, vamos a determinar el peso que su actividad representa en el conjunto de las Administraciones Públicas. Dicha actividad se mide por el gasto no financiero realizado por las mismas, en términos de obligaciones reconocidas; comprende por tanto las operaciones de bienes y servicios y de repartición de la renta, excluyéndose las operaciones financieras (variación de activos y pasivos financieros), siendo esta la fórmula usual que se utiliza para estimar el peso de una Administración Pública en el conjunto de la economía de un país, así como en comparaciones internacionales.

En el año 1989, el conjunto del gasto consolidado no financiero de las Administraciones Públicas españolas (Admón. Central, S.Social, CC.AA y CC.LL.), ascendió a 19.600 mil millones de pesetas. En dicho gasto no aparecen por tanto las transferencias (de renta y de capital) habidas entre agentes de las Administraciones Públicas.

En el mismo año, el gasto no financiero de las Corporaciones Locales, eliminadas las transferencias a otros agentes de las Administraciones Públicas, ascendió a 2.371 mil millones de pesetas. Ello quiere decir que las Corporaciones Locales manejan el 12 por ciento de gasto de las Administraciones Públicas, que representan el 5.3 por ciento de nuestro producto interior bruto.

En términos absolutos, podemos decir que es una cifra muy importante –casi dos billones y medio de pesetas– que justifica el interés que tiene una gestión eficiente de tal volumen de recursos.

El segundo elemento determinante que hay que añadir a este proceso descentralizador hace referencia a los

c. Servicios que compete prestar a las Corporaciones Locales.

Los servicios que prestan los Ayuntamientos, sin duda alguna, son los más importantes, vitales y esenciales

al ciudadano más que cualquier otro de los que prestan las Administraciones Públicas.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece las competencias a ejercer por los Ayuntamientos; y en este sentido recoge que:

“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos,
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil; prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas conservación de caminos y vías rurales,
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- i) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
- n) Participación en la programación de la enseñanza

y cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervención en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

De una simple lectura de las citadas competencias, y sin lugar a dudas, se puede concluir que los servicios que prestan los Ayuntamientos operan básicamente en la resolución de más de un 95 por ciento de las necesidades de los vecinos. Esa simple lectura de las competencias municipales determina la variada especialización de los funcionarios locales para el cumplimiento de dichos fines.

De todo lo expuesto y para el estudio del fenómeno de la Función Pública Local, partiremos, pues, de las siguientes consideraciones:

- Momento estelar del municipalismo español como consecuencia del inicio, esperamos, del segundo escalón descentralizador; de las Comunidades Autónomas a los Municipios;
- Importancia creciente de las inversiones públicas locales, e
- Importancia del sector de las Corporaciones Locales.

2. Características sustantivas de la Función Pública Local

Hemos de coincidir en que, en la Administración Local, se dan una serie de fenómenos añadidos que hacen que la Función Pública Local diferencie sustancialmente de otros funcionarios que prestan sus servicios en las demás Administraciones Públicas; fenómenos añadidos que suponen la esencia de la problemática y sustantividad del funcionariado público local, y que serían los siguientes:

- a. El contacto directo que tiene el funcionario local con el político de este mismo ámbito, exceptuados los grandes municipios que operan como grandes departamentos ministeriales.
- b. El también contacto directo que se mantiene con los ciudadanos en la resolución de los verdaderos problemas vecinales.

2. CARACTERÍSTICAS SUSTANTIVAS DE LA FUNCION PÚBLICA LOCAL.

- a. Contacto 'directo' del político local con el funcionariado.
- b. Contacto 'directo' del funcionariado local con la ciudadanía.
- c. Diversidad de las competencias municipales.
- d. Intento de laborización de la Función Pública Local.
- e. Multiformidad y diversidad de Entidades y Organismos Locales.
- a'. Naturaleza político-administrativa de los diferentes tipos de Entidades Locales.
- b'. Otras circunstancias (demográficas, socio-económicas, hacendísticas, etc...).

c. El creciente aumento de los sectores en los que interviene la Administración Local –sectores como Centros para la Tercera Edad, Centros de Día, Oficinas Municipales de Información al Consumidor (O.M.I.C.), fomento del empleo y creación de Parques Industriales y Tecnológicos, promoción de suelo industrial, fomento del cooperativismo, Escuelas-Taller y Casas de Oficios, Animadores Socio-Culturales, Educadores de Calle y de Familia, Centros de Salud, Cementerios-Jardín, Centros de la Mujer, y otras muchas actividades–, hace que la Función Pública Local sea tan diversificada y tan especializada en sectores que recorren prácticamente todas las actividades conocidas.

d. No cabe duda de que, hasta hace seis o siete años, y según consignas provenientes de determinados Partidos y Sindicatos, se trata de desfuncionarizar, intentando laboralizarlas, las Administraciones Públicas; lo que se plasma, con mayor virulencia, en las Administraciones Locales.

Y así, según datos procedentes del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal de la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática del Ministerio para las Administraciones Públicas, en 1992, el total de Personal al Servicio de la Administración Local, entre Funcionarios de Habilitación Nacional, Funcionarios propios de la Administración Local (Funcionarios de Carrera e Interinos) y Personal Laboral, ascendía a 374.656 personas, conforme al siguiente cuadro:

Personal al servicio de la Administración local		
	Número	%
F. de habilitación nacional	5.337	1,4
F. propios de Admón. Local:		
F. de carrera	170.450	45,5
F. interinos	10.463	2,8
Personal laboral	188.406	50,3
Total	374.656	100,0

Como puede observarse, el 50,3 por ciento del personal al servicio de las Corporaciones Locales está, pues, sometido al Derecho Laboral y no a las Normas Administrativas.

A efectos únicamente comparativos, presentamos a continuación un cuadro que muestra el volumen total de personal al servicio de las Comunidades Autónomas y la distribución del mismo. Se puede apreciar en él la diferencia de porcentaje del Personal Laboral con respecto al mismo en el caso de las Corporaciones Locales.

Personal al servicio de las Comunidades Autónomas		
	Número	%
Funcionarios	115.897	20,5
Docentes en centros no universitarios	197.518	34,9
Personal estatutario	164.732	29,1
Personal laboral	87.313	15,5
Total	565.460	100,0

Concretamente en lo que a Galicia se refiere, y sólo con carácter ilustrativo, podemos señalar la siguiente distribución del personal:

Al servicio de la Admón. del Estado y de la Seguridad Social	18.894
Al servicio de la Comunidad Autónoma	55.917
Al servicio de las Corporaciones Locales	15.631

Galicia ocupa el cuarto puesto, en cuanto al número de personal a su servicio, con respecto a otras Comunidades Autónomas, precedida por la de Andalucía (con 169. 027), Cataluña (con 99. 777) y Valencia (con 72. 302).

e. Otro factor importante que determina la peculiaridad y sustantividad de la Función Pública Local lo constituye la multiplicidad y diversidad de Entidades y Organismos Locales, ya que Función Pública Local lo es la de los funcionarios que prestan sus servicios en Ayuntamientos, Diputaciones y también en Organismos Autónomos Municipales cada vez mas numerosos, Mancomunidades, Consorcios y un largo etcétera.

Esta diversidad tiene una doble motivación que luego analizaremos

- naturaleza político-administrativa de los diferentes tipos de Entidades Locales, que determinan un peculiar funcionariado, y

■ circunstancias (demográficas, socio-económicas, hacendísticas, orgánico-funcionales, etc...) que concurren en cada caso.

a') En cuanto a su naturaleza político-administrativa, existen distintos tipos de Entidades Locales, cada uno de ellos con fines propios, aunque puedan resultar concurrentes en bastantes casos. Desde este punto de vista, la vigente tipología local es la siguiente:

- Provincia,
- Isla,
- Municipio,
- Entidad Local Menor,
- Mancomunidad intermunicipal,
- Agrupación forzosa de municipios, y

■ Otras entidades locales que determina la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como la comarca, que tanto arraigo tiene en Cataluña.

b') En cuanto a las circunstancias que concurren en cada caso, nos vamos a limitar a examinar la variedad municipal desde el punto de vista demográfico. Desde esta óptica, los municipios aparecen clasificados, según los datos de 1992, cuando se contabilizaron 8.085 municipios, de la siguiente forma:

Tramos de población		Número de municipios	%
Hasta	100 habitantes	780	9,64
De	100 a 250	1.561	19,30
De	251 a 1.000	2.561	31,67
De	1.001 a 2.000	1.048	12,96
De	2.001 a 5.000	1.022	12,64
De	5.001 a 10.000	518	6,40
De	10.001 a 20.000	309	3,82
De	20.001 a 50.000	176	2,17
De	50.001 a 100.000	55	0,68
Más de	100.000	55	0,68

La gran mayoría de los municipios, el 96,46 por ciento, tiene menos de 20.000 habitantes y en ellos se concentra el 35,77 por ciento de la población española.

Por tramos de tamaño, en los de 20.000 a 50.000 se concentra el 12,85 por ciento; en los de 50.000 a 100.000, el 9,27 por ciento; en los de más de 100.000, el 42,11 por ciento.

Por tanto, en España se vive un proceso de concentración de la población en los grandes y medianos núcleos urbanos, en especial en las ciudades medias que rodean las grandes metrópolis.

Estas son, pues, las premisas objetivas de las que debemos de partir para afrontar la problemática de la Función Pública Local, con la añadidura del dinamismo de los municipios.

3. Antecedentes legislativos reguladores de la Función Pública Local

a. Situación de los funcionarios administrativos municipales con anterioridad al Estatuto Municipal de 1924.

Con anterioridad a esa fecha, los funcionarios de la Administración carecían prácticamente de historia legislativa, de normas que regularan sus derechos, sus deberes y la forma de acceso al funcionariado.

Únicamente los Secretarios y los Interventores de Fondos (y mucho más tarde, los depositarios, hoy Tesoreros) avanzaron en el Camino de sus afirmaciones profesionales, y por una razón sólida.

El Estado, inerte ante la desidia y la arbitrariedad de las Corporaciones Locales, en el decurso de la historia municipalista española se vió forzado a buscar un sistema de frenos y controles por el que se insertase a aquéllas, obligadamente, en el plano del Derecho, invistiendo al secretario y al interventor de facultades al efecto.

Mas esto, cuando se llevó a cabo con cierta eficacia fue en la coyuntura del Estatuto Municipal del año 1924.

Hay todo un proceso del pase del tipo del Secretario político propio de la época constitucional iniciada en 1812 (mucho más movedido aún que el antiguo Escribano del Concejo o simple Fiel de Fechos) al Secretario profesional, fraguado ya en el Reglamento de Secretarios de Diputaciones de 11 de diciembre de 1900, y en el de Secretarios de Ayuntamientos, (con proceso análogo respecto a los Interventores de Fondos), pero no planteado tan delimitadamente como se hizo ya en los Estatutos de Calvo-Sotelo y en sus Reglamentos respectivos.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS REGULADORES DE LA FUNCION PUBLICA LOCAL.

a. Situación de los funcionarios administrativos municipales con anterioridad al Estatuto Municipal de 1924.

b. Situación de los funcionarios administrativos municipales en el Estatuto Municipal y en el Provincial de 1924 y 1925.

c. Reglamento de Empleados Administrativos Municipales de 1928.

d. Proyecto de Estatuto de Funcionarios Locales de Salazar Alonso.

Si el Secretario, que era el funcionario que el Estado tenía en todas las localidades con posibilidad de conferirle encargos de encauzamiento de la vida local, por derroteros de Derecho, sufrió tales vicisitudes y encontró tantas dificultades, en los contradictorios criterios políticos y en las distintas redacciones de los textos legales de cada momento piénsese qué triste no sería la situación del resto del funcionarismo administrativo de las Entidades Locales, dejado totalmente a la voluntad de unas Corporaciones engréidas por la doctrina del "botín de Partido", originada por el uso de la práctica del "turno" entre liberales y conservadores.

Como no se reconocía que "lo administrativo" fuera una técnica se creía capacitada para ser Empleado de tal naturaleza a cualquier persona y, señalado tal camino, sin inamovilidad, todo titular de un cargo lo era siempre en precario.

b. Situación de los funcionarios administrativos municipales en el Estatuto Municipal y en el Provincial de 1924 y 1925.

Antes de tales Estatutos los servidores directos y ejecutivos de las actividades de los Entes locales no eran más que eso: "Servidores", es decir, personas que trabajaban en los servicios que se les encomendasen en los que entraban por recomendación, por la influencia del cacique o por el parentesco con aquel o con los ediles. De la misma forma que entraban eran despedidos en cualquier momento, siempre al socaire de los vaivenes políticos que, desgraciadamente, agostaron la grandeza de España, pese al resurgimiento renovador de los derechos sociales que intentó establecer sin éxito alguno, el sistema democrático nacido en las Cortes de Cádiz.

Los artículos 247 al 251 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 son los que, por primera vez, intentan reglamentar las condiciones jurídicas, económicas y administrativas de los funcionarios municipales no integrados en Cuerpos Nacionales, a los que aún no denomina categóricamente como "funcionarios", sino simplemente como "empleados municipales", si bien en dicho texto legal, se habla, a veces, de funcionarios.

El artículo 248 impone a los Ayuntamientos la obligación de formar reglamentos para determinar las condiciones de ingreso, ascensos, sueldos, sanciones, fun-

e. Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

f. Nacimiento del I.E.A.L.

g. Hacia un Proyecto de creación de un Cuerpo General de Funcionarios Administrativos de Corporaciones Locales.

h. El Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952.

i. La Ley 108/1963.

j. La Ley 48/1966.

k. La Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

l. El Real Decreto 3026/1977, de 6 de octubre, que aprobó el texto articulado parcial de la Ley 41/1975.

ciones, deberes y “derechos pasivos”, regulando que las destituciones sólo podrán tener por motivo faltas graves, con formación de expediente, en el que ha de oírse al interesado.

Al amparo de estas disposiciones del Estatuto, y por estar seguro el Gobierno de que los municipios harían caso omiso de la facultad de implantar los reglamentos en aquél encomendados, o pensando que las bases generales ordenadas en tal Cuerpo legal fuesen adulteradas en exceso por parte de los Ayuntamientos, el Poder Central redacta y promulga el Reglamento de 23 de agosto del mismo año 1924, donde esquematiza, de una manera sucinta, aunque de la forma más eficaz posible, el régimen jurídico, administrativo y económico de los funcionarios municipales, de los que forma tres grandes grupos: técnicos, administrativos y subalternos (figurando, entre estos últimos, los guardias y agentes armados).

Así las cosas, el 20 de marzo de 1925 se publica el Estatuto Provincial, y el 2 de noviembre del mismo año, se promulga el Reglamento.

c. Como el Poder Central no se fiara de los Ayuntamientos y Diputaciones, da un paso más en la intervención protectora de los funcionarios municipales, y dicta, en 1928, el Reglamento de empleados Administrativos Municipales.

d. Don Rafael Salazar Alonso, gran batallador de la causa de los Funcionarios Locales, presenta en las Cortes, el 5 de julio de 1932, su “Proposición de Ley de Bases del Estatuto de Funcionarios de Administración Local”. No consiguió su objetivo de salvar a los funcionarios locales del socaire de los cambios legislativos, como los estatales habían ya conseguido, pero sentó las bases para la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

e. Con esta Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, se encuadra al personal en cuatro grandes grupos:

- Administrativos
- Facultativos y Técnicos
- De Servicios Especiales
- Subalternos y Guardia Municipal

Se establece, por primera vez, el concepto de irrebajabilidad de los sueldos, así como el aumento gradual del 10 por ciento de los mismos, por cada cinco años de servicios, limitando el número de quinquenios a ocho.

Pero interesantísimo es el artículo 186, por el que se establece que, "de modo análogo a los escalafones de Secretarios e Interventores, se formará el correspondiente a los funcionarios administrativos". Y aún amplía más la norma de la disposición transitoria séptima de la misma Ley, que dispone la formación de escalafones, no sólo de los funcionarios administrativos, sino también para los facultativos y técnicos y de servicios especiales.

f. La Ley de 6 de septiembre de 1940 crea el Instituto de Estudios Administrativos Locales, hoy integrado en el Instituto Nacional de la Administración Pública.

g. Un deseo muy anhelado en esa época fue la constitución de un Cuerpo General de Oficiales y Auxiliares Administrativos de Ayuntamientos, así en la Orden de 29 de enero de 1944 se dice que:

"Las indudables ventajas que demostró la unificación de los Cuerpos de Funcionarios municipales, aconsejan se vayan estableciendo las bases para la organización de un Cuerpo General de Oficiales y Auxiliares Administrativos de Ayuntamientos, que, al tiempo que supondrá las debidas garantías de aptitud, en cuanto a los requisitos de ingreso, abrirá amplios horizontes y estímulos a aquellos funcionarios que, por su competencia y laboriosidad lo merezcan y que hoy ven limitadas sus aspiraciones a una sola Corporación y, no pocas veces, a una sola plaza".

Este proyecto no llegó a cuajar y se quedó en agua de borrajas.

h. El 30 de mayo de 1952, y en cumplimiento de lo ordenado por la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, se publicó el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, en el que convergen, ya de un modo definitivo, los funcionarios de las Diputaciones y Ayuntamientos, que antes se habían mantenido en líneas paralelas.

Si bien alguno de los avances que contenía respecto a las aspiraciones de los funcionarios locales son trascendentales, no alcanzó a conseguir todo lo esperado; pero sí tiene su importancia en cuanto constituye un cuerpo legal completo.

i. En el preámbulo de la Ley 108/1963, se hace mención al proceso evolutivo y al afán de ir perfilando difi-

cultades y estableciendo los caminos precisos a fin de reducir las desigualdades existentes.

Esta Ley regula las retribuciones de los funcionarios locales por el nuevo sistema de grados, que van del 1 al 24 y de alcance inverso en el sentido práctico, ya que al grado 1 le corresponde la menor retribución.

j. La Ley 48/1966, en su disposición final segunda, recoge que el Gobierno se comprometía, en el plazo de un año, a remitir a las Cortes un proyecto de Ley sobre el régimen y retribución de los funcionarios locales acomodando el mismo a las directrices y normas aplicables funcionarios de la Administración Civil, atendiendo a las peculiaridades propias de sus respectivas funciones.

k. Al considerar las transformaciones sociales y económicas que acaecieron en la sociedad española con la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, el legislador pretendió establecer unas Bases con el fin, no de modificar determinadas disposiciones, sino más bien, de reformar el Régimen Local en su conjunto.

l. En la disposición final primera de la Ley 41/1975, se encomendó al Gobierno la aprobación del Texto Articulado que fue aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977. En el Título III de ese Real Decreto, "Funcionarios Públicos Locales" se regula de forma pormenorizada todo el régimen jurídico de la Función Pública Local. Se pretende dar a la Función Pública una nueva configuración más congruente con las nuevas orientaciones que deben tener los servicios locales y la propia organización administrativa.

4. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública

Con esta Ley se pretendió la reforma de la Administración Pública, y dentro de ella, la reforma de la legislación de la Función Pública. Se establecen con esta Ley unas normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de aplicación para el personal de todas las Administraciones, incluida la Local; aunque de es-

4. LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA.

ta última sólo se ocupa directamente en contadas ocasiones.

Una de ellas es el establecimiento, en el artículo 17, del principio de movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas. En dicho artículo puede observarse una nota discriminatoria para los funcionarios locales, ya que impide, salvo en algunas excepciones, que puedan desempeñar puestos de trabajo fuera de la Comunidad Autónoma de procedencia.

5. La Función Pública Local en la Ley de Bases del Régimen Local

a. Consideraciones Generales.

Es bien sabido que la regulación de los artículos que se refieren al personal al servicio de las Entidades Locales, el actual Título VII, fue uno de los aspectos más conflictivos a los que tuvo que enfrentarse el legislador durante los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

La Administración Local ha sido objeto siempre de un olvido por parte del quien legislaba; y en esta ocasión, además, concurrían tres problemas principales: el primero, la situación preeminente del Estado, que a nivel constitucional se reservó la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; segundo, la presencia de las Comunidades Autónomas, las cuales, a través de su propia Legislación sobre la Función Pública también se refieren al personal al servicio de las Corporaciones Locales; y, tercero, el reconocimiento de un principio de autonomía local, reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española.

La realidad es que, tanto el poder estatal como el autonómico, en materia de Función Pública, han afectado directamente ese principio de autonomía local.

b. *El personal al servicio de las entidades locales en la ley 7/1985, de 2 de abril.*

Según el artículo 89 de la mencionada ley, el personal

5. LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL.

a. Consideraciones generales.

b. El personal al servicio de las Entidades Locales en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

a'. Funcionarios de carrera.

b'. Personal laboral.

c'. Personal eventual

al servicio de las entidades locales estará integrado por los siguientes grupos: Funcionarios de carrera, Contratados en régimen de derecho Laboral y Personal Eventual.

a'. Los funcionarios de carrera se dividen, a su vez, en funcionarios de los denominados "Cuerpos Nacionales" –en la actualidad funcionarios "con habilitación de carácter nacional"– y el resto de los funcionarios propios de cada Coporación Local.

b'. El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación, de acuerdo con su oferta de empleo público y con observancia de los principios de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos. Este personal laboral puede ser tanto fijo como a tiempo parcial y se regirá, naturalmente, por el contrato de trabajo y los convenios colectivos que puedan pactarse con la Corporación Local; la relación jurídica es, pues, típicamente laboral.

c'. El personal eventual aparece regulado en el artículo 104 de la Ley 7/1985.

Se establece que el nombramiento y cese de estos funcionarios será libre y competencia exclusiva del alcalde. Su número, características y retribuciones será determinado por el Pleno de la Corporación al iniciarse su mandato; tales determinaciones sólo podrán modificarse con la aprobación de los Presupuestos anuales. Su nombramiento, régimen de retribuciones y dedicación, deberá publicarse preceptivamente en el Boletín Oficial de la Provincia, y en su caso, en el de la propia Corporación Local. Este personal cesará automáticamente, en todo caso, cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento. Los trabajos que se les encomienden no pueden, en modo alguno, estar reservados a los funcionarios de carrera.

6. La Función Pública en el texto refundido del Régimen Local.

(Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril)

El Título VII de este Real Decreto legislativo dedica los artículos 126 al 176 a regular las cuestiones de los funcionarios locales.

6. LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN EL TEXTO REFUNDIDO DEL REGIMEN LOCAL (REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 DE ABRIL).

a. Funcionarios de habilitación nacional.

b. Los demás funcionarios de carrera.

a'. Escala de Admón. General: Técnica, Administrativa, Auxiliar y Subalterna.

b'. Escala de Admón. Especial: Técnica, Servicios especiales.

c. Personal laboral.

d. Personal eventual.

Conforme a la normativa vigente, pues, la clasificación de los funcionarios de la Administración Local es la siguiente:

a. Funcionarios de habilitación nacional, que tienen como funciones reservadas a ellos las siguientes:

- La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo de la Corporación.
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Por Real Decreto de 18 de septiembre de 1987 se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

b. Los demás funcionarios de carrera que no tengan habilitación de carácter nacional, se integrarán en las escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación.

a') La Escala de Administración General se subdivide en las siguientes subescalas:

1. Técnica. A la que pertenecen los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. El ingreso en esta subescala se llevará a cabo por medio de oposición libre, debiéndose estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario. Deberá reservarse para promoción interna el 25% de los puestos de trabajo para administrativos de la propia Corporación que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con 5 años de servicios en la subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.

2. Administrativa. A la que pertenecen los funcionarios que lleven a cabo tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración. El ingreso en esta subescala se realizará por oposición libre, y se precisará estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente. Se reservará para promoción interna el 50 % de los puestos de trabajo para los pertenecientes a la subescala de auxiliares que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con 5 años de servicios en la subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.

3. Auxillar. A la que pertenecen los funcionarios que realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares. El ingreso se llevará a cabo por el sistema de oposición libre, con exigencia, en todo caso, del título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.

4. Subalterna. A la que pertenecen los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de conserje, ujier, portero u otras análogas en edificios y servicios de la propia corporación. El ingreso se llevará a efecto por medio de concurso, oposición o concurso-oposición libre, según acuerdo expreso de la respectiva Corporación Local, y con exigencia del certificado de escolaridad.

b') La Escala de Administración Especial se subdivide a su vez, en las siguientes subescalas:

1. Técnica. A la que pertenecen los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las Leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. En atención al carácter y nivel del título exigido, se dividen en técnicos superiores, medios y auxiliares; a su vez, cada clase podrá comprender distintas ramas y especializaciones.

2. De Servicios Especiales. A la que pertenecen los funcionarios que lleven a cabo tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados. Así, en ella deberán comprenderse:

- La Policía Local y sus auxiliares.
- El Servicio de Extinción de Incendios.
- Las Plazas de cometidos especiales (donde deberá incluirse al personal de las bandas de música y a los restantes funcionarios que realicen tareas de carácter no predominantemente manual).
- El personal de oficios (aquí se clasificarán, dentro de cada oficio, industria o arte, en encargado, maestro, oficial, ayudante y operario, según el grado de responsabilidad o de especialización, y siendo necesaria, en todo caso, la posesión de la titulación exigida para el ingreso).

El ingreso en esta subescala se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la respectiva Corporación Local.

c. Personal laboral. La selección del personal cuya relación jurídica con la Corporación local se rija por el contrato de trabajo, será la determinada en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

d. Personal eventual; al que ya aludimos con anterioridad.

Además de la normativa ya mencionada, es de aplicación a los funcionarios locales el Bloque Normativo de los Funcionarios del Estado y el que les corresponda de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias a este respecto.

7. SITUACION GENERAL Y PROBLEMÁTICA GENERAL DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES.

a. Introducción en el marco legal local de la 'libre designación' para cubrir plazas de funcionarios de habilitación nacional.

b. Confusionismo creado por la pluralidad de normativa aplicable a la Función Pública Local.

c. Aparente estado de provisionalidad en la regulación del régimen del funcionariado local.

d. Desvinculación del funcionariado local con la Administración Local concebida en su conjunto.

e. Excesiva laboralización de la Administración Local.

f. Desvalorización de la escala técnico-administrativa.

7. Situación actual y problemática general de los funcionarios locales

Una vez hechas las aseveraciones anteriores, la problemática de la Función Pública Local hoy en día, cuyo enunciado puede ser un buen punto de partida para la configuración de un debate posterior, podría ser la siguiente:

a. Introducción en el marco legal de la 'libre designación' para cubrir plazas de habilitación nacional.

De consolidarse este sistema, supondría una evidente politización de la vida local.

La Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 en su Disposición Adicional Octava, dió una nueva redacción al artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, al establecer el sistema de 'libre designación' para cubrir plazas de funcionario de habilitación nacional y su libre cese.

Entendemos, siguiendo la línea trazada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de mayo de 1992, que es inconstitucional el modificar una normativa funcional por medio de una Ley de Presupuestos.

Entendemos, asimismo, que las funciones importantes de asesoramiento, fe pública, control y fiscalización presupuestaria, en una Entidad Local, no pueden quedar al libre albedrío del grupo político de turno, so pena de quebranto de los principios básicos constitucionales de objetividad e imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Dicha Disposición Adicional Octava fue recurrida por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional.

La tendencia de las Corporaciones con una burocracia importante ha sido la de vaciar a los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de sus funciones directivas.

Las causas de tal actitud se encuentran en la mayor politización de la vida pública local; sin olvidar que la complejidad de las numerosas competencias de los entes locales y la acumulación de funciones en el cargo llegarán a provocar una imposibilidad real de su ejercicio.

La figura de los funcionarios habilitados ha venido teniendo gran relevancia, hoy atemperada, cuando no disminuída, en razón del estado de sus relaciones personales con el grupo político que controla el poder.

b. Confusionismo creado por la pluralidad de normativa aplicable a la Función Pública Local.

La Función Pública Local está sujeta al fuego cruzado de la legislación básica del Estado aplicable por imperativo constitucional, la legislación en materia de función Pública de la Comunidad Autónoma correspondiente y a la propia normativa –o ‘autonormativa’– que se genera a través de la negociación colectiva y con la aplicación de convenios colectivos.

c. Aparente estado de provisionalidad en la regulación del régimen del funcionariado local.

En una de las Disposiciones Adicionales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se establecía la obligatoriedad que tenía el Gobierno para adecuar el Reglamento de 1952 a la nueva normativa. El incumplimiento de dicha premisa y la equiparación por remisión a la Función Pública estatal, entendemos que crea un cierto estado de provisionalidad en la

regulación de la Función Pública Local. ¿Por qué no se ha elaborado un Estatuto completo, codificado y unitario del funcionariado local? ¿Cuál es la causa de la no adaptación del Reglamento de 1952 a la Ley de Bases de Régimen Local?.

d. *Desvinculación del funcionariado local con la Administración Local concebida en su conjunto.*

El funcionario estatal se vincula en la relación funcional con esa persona jurídica pública única que es el Estado. El funcionario autonómico lo hace con la Comunidad Autónoma a la que pertenece.

Frente a esa unidad conceptual del Estado o de la Comunidad Autónoma, la Administración Local aparece integrada, como ya hemos visto por una pluralidad de Entidades, cada una de ellas con su propia personalidad independiente, distinta de las demás. El funcionario local no se vincula con la Administración Local, concebida en su conjunto, sino con una entidad determinada y concreta: es funcionario del Ayuntamiento de "X" o de la Diputación de "Z", en definitiva, "de una Entidad local", aún cuando se utilice la expresión genérica de "funcionario local".

Considero que el municipalista tiene que integrarse en un frente común para la defensa de los derechos de los municipios –concepto que englobaría también los derechos del funcionariado local–, lo que en definitiva supondría defender los derechos del vecindario.

e. *Excesiva laboralización de la Administración Local.*


Como vimos con anterioridad, más del 50 por ciento del personal al servicio de la Administración Local está sometido al Derecho del Trabajo, lo que ha ocasionado verdaderos problemas en los Departamentos de Personal de los Ayuntamientos, al tener que adaptarse a la normativa laboral en sus relaciones con ese gran porcentaje de su personal.

f. *Desvalorización de la escala técnico-administrativa.*

Es un fenómeno que se produce al atribuirle a dicha

escala puestos de trabajo integrados por tareas que no se corresponden con la titulación y formación exigidas.

Ello trae consigo un desaprovechamiento de los funcionarios de dicha escala, ya que sólo se les encomiendan tareas 'simplemente administrativas', carentes de tecnicismo, incluso cuando se está exigiendo titulación universitaria en las ramas del Derecho, de las Ciencias Políticas o de Ciencias Económicas.

Y al tiempo que se desvaloriza la escala técnico-administrativa, también se desvalorizan los funcionarios de habilitación nacional, al obligarles a desempeñar tareas que son impropias de su cargo. 



NOTAS E
COMENTARIOS

Pedro
Puy
Fraga

Departamento de Economía
Política e Facenda Pública
Facultade de Dereito
Universidade de
Santiago de Compostela

O procedemento administrativo como factor na toma de decisións públicas

(Comentarios desde a economía política á
Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime
xurídico das administracións públicas e do
procedemento administrativo común)*

Comunicación presentada nas xornadas sobre "A nova lei de
procedemento administrativo". Lugo, 5 de febreiro de 1993.

* Amparo Barreales Cardín, Enrique García Llover e Amelia González Méndez contribuíron cos seus comentarios á elaboración da presente comunicación; o que evidentemente non os converte nin en cómplices dos erros nin en partícipes das opinións vertidas nela.

1. Dúas visións da Administración pública

Nos modernos estados democráticos de dereito, as decisións colectivas adóptanse seguindo diversos métodos de elección pública: as votacións directas, as votacións indirectas a través das institucións propias da democracia representativa e os sistemas xerárquicos e burocráticos propios das administracións públicas.

A importancia deste último mecanismo de adopción de decisións públicas no contexto das economías mixtas é, evidentemente, fundamental. E se xa a experiencia cotiá de cada cidadán confirma a presenza da Administración nunha grande parte dos actos que realiza, calquera dos índices que os expertos fiscais empregan para medi-la importancia do sector público na vida dunha comunidade confirma un feito claro: a enorme incidencia do quefacer administrativo no normal acontecer dos procesos sociais de intercambio, sexa este entendido en sentido económico estricto ou lato.

A ausencia de controles democráticos directos (votacións referentes ás decisións da Administración), e indirectos (votacións *monetarias* no mercado), realzan a importancia das normas xurídicas reguladoras dos procedementos administrativos de adopción de decisións. A lei convértese así no mecanismo basilar que garante o respecto ós dereitos individuais dos cidadáns por parte da maquinaria *funcionarial*; ó tempo que constitúe a única forma posible de asegurar que os fins colectivos que os individuos perseguen a través deste particular mecanismo de elección pública sexan acadados de xeito *eficaz* e *eficiente*.

Convén, aínda que só sexa brevemente, deterse nesta última distinción relativa ó grao de cumprimento dos fins propios de calquera forma de organización: eficacia e eficiencia. Estes conceptos, a miúdo empregados como sinónimos, denotan dous aspectos diferenciados na valoración dunha actuación: mentres a eficacia simplemente se refire ó *cumprimento dos obxectivos previstos*, a eficiencia non só reflicte o logro dos obxectivos previstos, senón que require o *emprego mínimo de recursos*. Como sinala Tamames (1992: 169), “eficiencia significa hacer bien las cosas, y eficacia supone, simplemente, hacerlas”. Esta distinción é importante, xa que, tradicionalmente, a Administración tratou de ser *eficaz*, e só máis recentemente, por mor da crise do estado do benestar e da xeneralizada escaseza de recursos, a eficiencia pasou a constituí-lo principal –e máis controvertido– obxectivo de control da actuación administrativa.

A propia Constitución de 1978, no seu artigo 103, enumera expresamente entre os principios inspiradores da actuación da Administración pública a eficacia; mais “es-

quece" a eficiencia, que non obstante si debe presidi-la programación e execución do gasto público (art. 31.2 CE). Curioso *lapsus* constituínte, de nula relevancia xurídica pola necesaria obriga constitucional que leva consigo o feito de gastar eficientemente os recursos públicos por parte da Administración; mais que a nova lei se apresura a corrixir no referente ós principios inspiradores do seu funcionamento no art. 3.2.; xunto co outro novidoso grande principio que incorpora a lei, o de cooperación entre as distintas administracións.

A importancia da inclusión destes principios constátase, alén dos condicionamentos impostos polas restricións presupostarias habituais nos nosos días, pola necesidade de reforza-la lexitimación dunha actuación administrativa cada día máis deostada. Un dos paradoxos máis curiosos en que incorre a opinión pública –e publicada– nos nosos días, refírese á convivencia simultánea dunha visión pexorativa e deteriorada da "burocracia" como algo inútil e custoso; xunto cunha constante demanda de solucións e actuacións perfectas para a práctica totalidade dos problemas sociais contemporáneos.

O interesante deste aparente paradoxo na opinión pública é que non fai máis que reflecti-la propia contradicción en que o sistema continental de organización administrativa incorreu –no meu entender– tradicionalmente: a confusión entre a *formulación de obxectivos* tales como *servir con obxectividade ós intereses xerais*; e *ós medios institucionais* que se configuran para a consecución dese fin. En efecto, a construción dunha Administración pública napoleónica, brazo civil do poder político, que ó igual que o brazo armado se comportaría cun encomiástico patriotismo no seu labor de maximiza-lo interese xeral con abstracción dos intereses individuais, fundaméntase nunha visión extremadamente optimista do comportamento humano. E así, os funcionarios civís, o mesmo que os militares, dedicarían toda a súa vida a garanti-los dereitos dos cidadáns como *xeneralidade*, aínda que isto supuxese actuar por riba dos intereses dalgúns cidadáns particulares; e sen que a armazón de incentivos institucionais nos que opera o funcionario estivese en absoluto destinada a garantir ese comportamento.

Os economistas clásicos, desde Adam Smith, salientaron a importancia que teñen os incentivos individuais

para a consecución de fins de interese xeral. Ou, o que é o mesmo, os individuos compórtanse habitualmente –por desgracia– maximizando a súa propia función de utilidade; son *egoístas*. O grande descubrimento dos clásicos foi precisamente constatar que o egoísmo (os *vicios privados*) pode conseguir un resultado colectivo satisfactorio (*virtudes públicas*), se o comportamento se desenvolve nun contexto institucional adecuado. O *mercado*, como institución, permite que empresarios e consumidores movidos polo afán de lucro xeren uns resultados sociais *eficaces* e *eficientes* que, hoxe por hoxe, ningún outro sistema de organización económica conseguiu nin tan sequera igualalo.

Dito isto, desde a perspectiva da moderna teoría da elección pública, a cuestión relevante que tratar é se a organización burocrática pública, a Administración, in-substituíble na provisión de *bens públicos* (bens que, dadas as súas características de consumo conxunto, non rival, e indivisible, non se producen no mercado), configúrase de xeito que os seus empregados actúan de forma eficiente na consecución dos obxectivos e intereses da colectividade. Dito noutras palabras: se as leis que regulan a Administración pública permiten que os individuos que traballan na súa xerarquía se enfronten a un cadro de incentivos no que o resultado é que se maximiza o interese xeral.

2. A teoría económica da burocracia

A *teoría da elección pública*, ou análise económica do dereito público e da política, constitúe unha das correntes analíticas máis fructíferas desenvolvidas na ciencia económica nas últimas décadas. Tres dos seus máis significados representantes, James Buchanan, Ronald Coase e Gary Becker, obtiveron no último lustro o Premio Nobel de Economía polas súas contribucións ó estudio económico do comportamento humano non económico, fundamentalmente no marco xurídico (e persoal).

A análise económica do dereito parte de dous supostos básicos: os individuos son seres racionais que maximizan a súa propia utilidade; e as *regras* ou normas, xu-

rídicas ou doutro tipo, constitúen os contextos ou marcos de actuación que condicionan o comportamento racional de cada actor individual.

O comportamento de cada un dos funcionarios e o resultado global da actuación administrativa dependerán, polo tanto, do deseño institucional da propia organización, que actúa como elemento restrictivo das condutas individuais.

As organizacións xerárquicas *privadas*, ou sexa, as empresas, desenvolveron unha serie de principios e técnicas de organización relativamente eficientes condicionadas polo contexto institucional no que operan: o mercado. Aínda que cada unha das empresas se organiza cara a dentro de acordo cos principios típicos de toda organización xerárquica, o contorno exterior promove o axuste desa organización para garanti-la supervivencia do conxunto da organización empresarial. O sistema de prezos discrimina as organizacións empresariais ineficientes, que, incapaces de competir coas máis eficientes, desaparecen do mercado.

As organizacións xerárquicas públicas, pola contra, non están suxeitas ó control do mercado: os seus produtos non se venden; os seus prezos e os seus servizos non se poden comparar cos doutras empresas que produzan o mesmo ben ou un perfecto substitutivo. Os consumidores non poden discrimina-la falta de eficiencia dunha Administración pública. O seu marco de actuación é outro moi diferente¹.

En efecto, o funcionario responsable dunha unidade administrativa (unha *axencia* en terminoloxía americana), como unha dirección xeral, ou unha xefatura de servizo, é un individuo (funcionario ou non), que maximiza, igual que calquera outro, unha función de utilidade. Nesta pódense integrar un conxunto de retribucións e prestacións como as súas rendas, o seu prestixio social, a comodidade do transporte en vehículos oficiais, os desprazamentos, as axudas de custo para viaxes, o número de persoas que atenden as súas ordes, ou, simplemente, levar unha vida tranquila ata a súa xubilación. Para os propósitos analíticos de simplifica-la variada gama de bens que lle poden outorgar utilidade, Niskanen redúcese só a un (do mesmo xeito que o empresario *só* maxi-

¹ Os traballos pioneiros da análise económica das administracións públicas son os de G. Tullock (1965) e A. Downs (1967). O modelo básico de comportamento da Administración utilizando a teoría económica é o de W. Niskanen (1971), no que se basean unha grande cantidade de traballos ulteriores que o matizan e o corrixen. T. Borchering (1977) recolle varias das máis importantes contribucións posteriores á obra de Niskanen. Tres magníficas exposicións resumidas e en castelán da teoría económica da burocracia son as de Niskanen (1976), B. Frey (1983), no seu capítulo 6, e J.F. Corona (1987), capítulo 4; ás que o lector interesado pode acudir para amplia-las hipóteses de funcionamento burocrático que aquí, por razóns obvias, só se esbozan.

miza beneficios): a dimensión do presuposto do que pode dispor.

Así pois, os funcionarios teñen un presuposto determinado á súa disposición, e a súa función de utilidade está directa e positivamente relacionada co tamaño dese presuposto. Mais, o funcionario, como demandante de fondos presupostarios, atópase nunha situación privilexiada: a súa unidade administrativa é a única que proporciona o servizo ou produce o ben que o seu patrocinador (o lexislativo habitualmente) demanda; e correlativamente co poder monopolista que esa situación leva consigo, pode fixar arbitrariamente o *custo total* do servizo. Os funcionarios poden elevar ó seu superior xerárquico –que reforzará, polos mesmos motivos, a súa petición– unha proposta concreta de produción, a un determinado custo; que, dada a función de maximización de utilidade descrita, implicará un custo máis elevado e, probablemente, un nivel de prestación cuantitativamente superior, ó que resultaría Pareto óptimo; ou, simplemente, máis elevado do que o demandante do servizo e patrocinador, o Parlamento correspondente, estaría disposto a *comprar* se contase cunha información máis exacta.

A ausencia de información sobre o custo da provisión de determinados servizos públicos, así como a ausencia de incentivos para o control por parte dos superiores xerárquicos (normalmente políticos que non desexan enfrontarse abertamente cos funcionarios de carreira), e tamén a ausencia de controles electorais sobre os funcionarios responsables da Administración, permiten que estes tiren proveito desa situación, incrementando paulatinamente os seus presupostos. A tendencia de incremento dos presupostos públicos explicaríase así en función do marco institucional no que operan os funcionarios.

O “nicho ambiental do funcionario” (Nieto, 1984: 107) ten, ademais, outras características, que resumimos seguindo a Frey (1983: 109 e ss.):

a) As decisións que adoptan os funcionarios non adoitan afectalos directamente, nin nos custos nin nos beneficios; polo tanto, os afectados e as súas preferencias non se teñen en conta normalmente. Ante unha obra pública –unha estrada– que require expropiacións forzosas,

por exemplo, os funcionarios non teñen incentivos para optimiza-lo benestar social, e si para segui-los regulamentos e normas expropiadoras ó pé da letra. Os votantes, pola contra, por citar outro exemplo de adopción de decisións públicas, si se ven afectados directamente pola obra pública; e poderán optimiza-la súa utilidade decidindo (en referendo, por exemplo) o tipo de obra pública que mellor satisfaga as súas preferencias (estrada, ferrocarril, etc.).

b) As oficinas burocráticas e as unidades administrativas rara vez desaparecen, xa que a demanda polos seus bens e servicios non se contrasta no mercado, ou ben se xustifican novas tarefas, ou se xustifican as vellas; mais raramente se suprimen unidades administrativas.

Milton e Rose Friedman (1984: 64) presentan un exemplo curioso de supervivencia administrativa: ó pouco de tomar posesión do seu cargo, o presidente Nixon tratou de forzar ó Congreso para que desenvolvese unha política máis aforradora no gasto público e, nunha mensaxe ó Congreso, singularizou a nova orientación do seu goberno na supresión do Comité Especial de Catadores de Té. En 1897 creárase esta unidade administrativa co fin de fiscaliza-la calidade do té importado ós Estados Unidos; mais a *Food and Drug Administration*, encargada do control de calidade de tódolos alimentos importados, controlaba sobradamente a calidade do té; o comité de catadores, cun gasto que representaba unha pinga de auga no océano do presuposto federal, carecía certamente de utilidade. Os asesores de Nixon, polo demais, consideraron o asunto o suficientemente cómico como para que tivese repercusión pública, como en efecto pronto se confirmou: os principais noticiarios da televisión ocupáronse da supresión do comité de catadores. Inmediatamente, numerosos congresistas próximos ás compañías importadoras de té interviñeron, afirmando que esta oficina era a única capaz de coidar verdadeiramente a calidade do té importado; e a industria do té fixo causa común na defensa do "seu" comité. O presidente, baixo a ameaza dunha orde xudicial, e fronte a unha comisión parlamentaria remisa a se enfrontar á industria do té modificando a lexislación, viuse obrigado a retira-la proposta: "Y ahí sigue, ese anacronismo encantador, ..., sorbiendo su té a costa del erario público".

c) As decisións de cada funcionario vense deformadas en función dos riscos que xeran alternativas diferentes: unha decisión incorrecta con implicacións presupostarias graves pode situalo nunha situación incómoda, mais unha decisión incorrecta sen consecuencias económicas directas a penas o afecta negativamente. Por exemplo, a paralización xeneralizada de tódolos procedementos administrativos, lesionando os intereses dos administrados, non afecta a súa reputación; mais, unha única decisión incorrecta derivada da celeridade xeneralizada na resolución de tódolos procedementos si: a consecuencia é que extremará os formalismos para non equivocarse, aínda que iso supoña prexudicar economicamente ós administrados.

No extremo, os riscos menores asimílanse á non actuación en absoluto: o funcionario minimiza así a posibilidade de se equivocar, mentres que os eventuais beneficios da súa actuación son descoñecidos.

d) As administracións públicas tenden a empregar man de obra intensiva. As ofertas de emprego público non só satisfacen a utilidade dos funcionarios, que ven crece-las súas axencias; tamén lles permiten obter votos ós responsables políticos da Administración.

e) Finalmente, os funcionarios adoitan ter un sistema de ascensos e retribucións fixo e ríxido; a ausencia de incentivos monetarios directos dificulta a xestión eficiente resultante de prima-los comportamentos individuais máis eficaces.

Sen ánimo exhaustivo, finalmente, enumeraremos algunhas das solucións propostas polos autores citados.

a) En primeiro lugar, o marco de restricións dos funcionarios pódese mellorar *introducindo competencia desde o sector privado* naqueles sectores da Administración que, dadas as súas características, o permitan: educación (universitaria), saúde (cemiterios), recollida do lixo, transporte de pasaxeiros e mercadorías, servicios postais, teléfonos, medios audiovisuais, etc.

A competencia non só se pode producir entre os servicios públicos e as empresas privadas: cabe a posibilidade de que distintas unidades administrativas presten servicios similares e compitan polo presuposto (ó xeito da tradicional disputa por investimentos presupostarios en-

tre os exércitos de terra, mar e aire nos Estados Unidos); ou fomenta-la competencia interterritorial: os concellos poderían contrata-la xestión de servizos con máis de unha compañía –recollida de lixo, por exemplo– e primar aquelas que resultasen máis eficientes. As corporacións municipais tamén poderían contratar servizos públicos ofertados por outros concellos (augas, transporte), no canto de iniciar novas explotacións, elixindo entre as máis eficientes do contorno.

b) En segundo lugar, pódense restrinxir legalmente os ingresos presupostarios das administracións públicas: cada nivel de administración é responsable da xestión dos seus ingresos; e os seus gastos non poderían superar a estes. Os votantes compararían o nivel de servizos e a presión fiscal, e votarían en consecuencia.

Alternativamente, pódense limita-las bases impositivas de cada nivel administrativo: as bases extensivas favorecen a capacidade de recadación da Administración, e a súa conseguinte expansión.

c) Pódense potencia-los mecanismos de control externo da Administración: tribunais de contas, valedor do pobo. O control externo de eficiencia, de se lle da-la debida publicidade, e levado a cabo por órganos independentes (elixidos directamente, e non nomeados polo Parlamento, ou dependentes da propia Administración), constitúen unha fonte de información para os votantes de grande valor².

d) Potencia-lo control das decisións administrativas a través dos outros mecanismos democráticos de elección pública: referendos, etc. Hai suficiente evidencia empírica de que as decisións parlamentarias non teñen sempre o suficiente grao de imparcialidade: a participación electoral dos funcionarios é proporcionalmente maior cá dos demais cidadáns, así como a súa cota de representación parlamentaria. Na República Federal de Alemaña, por exemplo, na lexislatura 1976-1980 o 46% dos parlamentarios eran funcionarios e, en cinco dos once parlamentos dos *länder*, representaban máis do 50% dos escanos (Frey, 1983: 118).

Probablemente todas estas solucións contradín os principios inspiradores da Administración pública de tipo continental. Non obstante, a evidencia empírica daque-

² Sobre os tribunais de contas, *vid.* o magnífico traballo de Frey e Serna (1991), no que se comparan sistemas institucionais alternativos para o exercicio do control externo da Administración.

les países que, dun ou doutro xeito, experimentaron con solucións institucionais do tipo das apuntadas parece confirma-la súa superior eficiencia na consecución de obxectivos próximos ás preferencias dos cidadáns –ó interese público–, con respecto ás solucións fundadas na crenza da bondade dos funcionarios e a súa constante persecución do benestar xeral.

Mais non deixa de ser curioso, polo tanto, que no noso propio país, de tradición evidentemente napoleónica, se implantase xa algunha das radicais solucións elaboradas por economistas políticos. Así, por exemplo, todos sabemos que a introducción de incentivos salariais importantes se incorporou á administración tributaria, que é precisamente onde o estado maximalista dos seus ingresos fiscais ten que pór máis énfase na súa eficiencia. Os críticos da *Axencia Estatal Tributaria* non foron certamente persoas preocupadas pola *eficiencia* do servicio, senón polo anovamento radical que supuxo no tradicional esquema administrativo español.

Emporiso todo o apuntado, cómpre salientar que a propia dinámica da burocracia pública pode evitar –e ademais sen abandona-la perspectiva analítica aquí aplicada– as dilapidacións innecesarias. Posner (1986: 576) indica con certeza que a posibilidade de ascensos a cargos de maior responsabilidade ou o desexo de obter un posto de traballo mellor remunerado no sector privado actúan como acicates para que os funcionarios creen para si mesmos unha reputación de xestores eficientes. A competencia entre os distintos órganos da Administración para a obtención de fondos presupostarios, xa presente nalgúns ámbitos da burocracia pública, serve ó mesmo propósito de racionaliza-lo gasto público. Igual que as empresas ineficientes encontran dificultades de financiamento nos mercados de capitais, as administracións públicas ineficientes dificilmente poderán obter ingresos adicionais no “mercado presupostario”, e, mesmo, nos propios mercados financeiros (a través do endebedamento).

En fin, o enfoque aquí exposto non sempre denota que a Administración pública se xestione de xeito ineficiente. Os resultados prácticos non teñen por que ser tan dramáticos como a teoría económica da burocracia parece indicar. Mais si resulta plausible afirmar, sen temor a equivocarse, que a configuración dos incentivos dos in-

tegrantes das organizacións burocráticas públicas resulta, nunha actuación comparativa, máis ineficiente cá das organizacións burocráticas privadas.

3. Comentarios á nova lei de procedemento administrativo desde a análise económica do dereito

Aínda que, como facilmente se pode deducir do exposto anteriormente, –ademais de non constituí-lo ámbito dunha lei como a que motiva estas notas, que sería propio dunha reforma máis ampla do conxunto das administracións públicas españolas– a nova lei de procedemento administrativo (LPA) non altera no substancial o contorno institucional no que opera a nosa Administración pública, nin os procedementos administrativos, nin adopta ningunha das solucións brevemente presentadas. O texto legal introduce unha serie de modificacións para garantir unha maior eficiencia no funcionamento da Administración, tal e como reiteradamente explica a súa exposición de motivos que, malia o dito, poden ser analizados á luz da análise económica do dereito administrativo. A este fin se dirixen as seguintes consideracións, nas que a regulación do denominado *silencio administrativo* e a supervivencia do recurso administrativo previo á revisión xurisdiccional reciben atención máis detallada.

3.1. Custos para o cidadán na súa relación coa Administración (arts. 35, 38.4); en particular a nova regulación do silencio administrativo (art. 43).

Na nova LPA redúcense notablemente algúns dos custos implícitos para o administrado na relación que mantén coa Administración. As manifestacións máis importantes desta característica son:

a) A posibilidade de presentar solicitudes, escritos e comunicacións en calquera dos rexistros das administracións públicas estatal, autonómica e mesmo local (art. 38.4).

b) A nova configuración do *silencio administrativo* (art. 43). Dentro dos casos previstos para considerar como acto presunto válido, por silencio administrativo *positivo*, convén salientalo suposto da letra a) do & 2º, “as solicitudes de concesión de licencias e autorizacións de instalación, traslado ou ampliación de empresas ou centros de traballo”.

A transcendencia dunha medida que permite axilizar os trámites conducentes a autorizar o inicio dunha actividade económica non debe ser menosprezada en absoluto. A interferencia da Administración nas iniciativas empresariais –encarecéndoas, dilatando a súa posta en marcha ou, simplemente, coartándoas– producida a grande escala como consecuencia dunha deficiente regulación, constitúe hoxe en día un dos factores máis retardadores do desenvolvemento económico nos países do terceiro mundo, así como un dos máis claros incentivos para a incorporación dos potenciais contribuíntes da economía somerxida dun país. No estudio realizado por Hernando De Soto (1986) referido a Perú, constátase fidedigna e brillantemente (non en balde é un dos moi escasos libros de análise socioeconómica traducido do castelán ó inglés) cómo a principal causa do atraso económico do país andino se debe esencialmente ós excesivos custos que a Administración lles impón ós cidadáns con iniciativas empresariais, configurando unha auténtica sociedade mercantilista precapitalista. En efecto, practicamente a metade da forza laboral peruana se incorpora á economía *informal* (*alegal*, non ilegal), chegando a xerar á volta do 40% do Produto Interior Bruto peruano e empregando o 60% do total de horas efectivamente traballadas no país, por mor dos altos custos de incorporación á economía formal. Un exemplo: en 1989, a Administración peruana dictaba 27.000 normas, unhas 70 por día. Abrir ó público unha modesta xastrería na capital, Lima, levaba consigo, por termo medio, o emprego de 289 días, dous subornos, once licencias diferentes e un custo monetario directo de 1.231 dólares, trinta e dúas veces o salario mínimo mensual.

Neste punto concreto, pois, a lei introduce un factor dinamizador da actividade económica. Non obstante, este dato positivo pode verse desvirtuado pola incerteza implícita na *presunción* de validez do acto. ¿Podería obter fa-

cilmente un crédito para o seu negocio aquel empresario que unicamente puidese esgrimir ante o banco a certificación de *non resolución*? Certamente, os actos presuntos non avalan a plena seguridade xurídica na mesma medida que a resolución expresa.

Dito doutro xeito, unha disposición que pretende facilita-la iniciativa empresarial dos cidadáns pode xerar resultados na dirección diametralmente oposta, xa que se incumpre un dos máis fundamentais criterios orientadores da organización dun sistema de dereitos de propiedade eficiente desde o punto de vista económico: a clara definición e delimitación dos dereitos de propiedade privada³.

c) Facilitase e abarátase a presentación de alegacións e documentos (35, e): en calquera fase do procedemento anterior ó trámite de audiencia; f): non duplicando documentación xa en poder da Administración actuante); así como os custos de información e orientación verbo dos requisitos xurídicos ou técnicos que as normas lles imponían ós proxectos, actuacións ou solicitudes que se propoñan realizar (35, g)).

3.2. *Responsabilidade do funcionario (arts. 41, 42, 44, 116.3, 145, 146).*

Na nova LPA configúrase un sistema personalizado de responsabilidade do funcionario, destinado a evita-la anteriormente criticada tendencia á inhibición e, no extremo, á non actuación. En efecto, o cidadán ten dereito a esixir responsabilidades das administracións públicas e *do persoa ó seu servicio*, concreción que se facilita a través das seguintes disposicións:

a) A fixación expresa de responsabilidade directa na tramitación ou despacho de asuntos polos titulares das unidades administrativas involucradas (art. 41).

b) Establecendo expresamente a obriga de resolver para os titulares dos órganos administrativos (42.3).

c) Declarando como falta moi grave a non certificación dos actos administrativos presuntos (art. 44).

d) Establecendo a responsabilidade directa no titular do órgano perante o que se presenta o recurso ordinario da súa elevación ó órgano competente no prazo de dez días (art. 116.3).

³ Vid. verbo disto, S. Pastor (1990), particularmente p. 152 e ss.

e) Declarando a capacidade da Administración de esixir responsabilidade patrimonial e penal dos funcionarios que incorresen en dolo, culpa ou negligencia; sen que a esixencia de responsabilidade penal paralice os procedementos de responsabilidade patrimonial (salvo que a fixación dos feitos na xurisdicción penal sexa necesaria para a fixación da responsabilidade patrimonial) (arts. 145 e 146).

A lei opta por facilitarlle ó administrado o coñecemento do funcionario responsable da tramitación do seu asunto; e responsabiliza a este funcionario abertamente dos eventuais incumprimentos en que a unidade administrativa incorra. Probablemente, na liña sinalada no epígrafe anterior, tivese máis resultado motivador a articulación de incentivos económicos directos apropiables polos funcionarios eficientes cá mera responsabilidade polo incumprimento.

3.3. Terminación convencional do procedemento administrativo (art. 88)

A nova LPA facilita a terminación convencional (por acordos, pactos, convenios ou contratos) dos procedementos administrativos (art. 88). O acordo entre as partes, Administración e administrado, facilita o carácter óptimo da resolución. Por definición, a vontade das partes garante a xustiza na actuación e asemade maximiza a utilidade das partes.

Non obstante, a nova LPA non parece contempla-la incidencia dos acordos sobre terceiros, isto é, os eventuais efectos externos que se deriven do pacto; presenta problemas pola evidente desigualdade nas posicións negociadoras das partes, xeralmente en beneficio da Administración e en prexuízo do administrado; e xera oportunidades para a obtención de rendas artificiais conseguidas da actuación do sector público (pénsese en *recalificacións* urbanísticas, etc.) que incluso poden escapar ó control público pola súa non publicación potestativa (“segundo a súa natureza e as persoas ás que estivesen destinados”, art. 88.2).

3.4. Os recursos administrativos (arts. 107 e ss.).

Na nova LPA non se suprime o carácter obrigatorio dos recursos administrativos previos ó acceso á xurisdicción

contencioso-administrativa. Esta cuestión, reiteradamente criticada pola doutrina administrativista, xa non só na anterior regulación (García de Enterría e Fernández, 1981: 439), senón respecto da nova (García de Enterría, 1992: 326; Muñoz Machado, 1992: 347-348), recibe un tratamento interesante na análise do comportamento das axencias administrativas do xuíz norteamericano R. A. Posner (1986: 571 e ss.), unha das primeiras autoridades xudiciais norteamericanas en introducir consideracións de eficiencia económica na motivación das sentencias da súa Corte.

O xeito de actuar da Administración, para Posner, imbrícase nun proceso no que o interese público non constitúe o principio inspirador, senón que se converte nun elo máis dentro dun proceso de *mercado*, no que os lexisladores negocian con determinados grupos de interese a aprobación de normas e políticas que os benefician. A Administración debe ser regulada, coherentemente con esta concepción, de xeito que non interfira nos pactos tácitos subscritos entre a maioría do lexislativo e os grupos sociais que os apoian electoralmente. Desde esta ampla concepción do papel que a Administración desempeña nunha democracia, que algúns administrativistas norteamericanos denominaron "modelo neoclásico da Administración" (Werham, 1992: 613 e ss.), Posner sostén que a acumulación simultánea de competencias de normativización, execución e resolución de conflitos nas administracións fundamenta e xera as seguintes consecuencias:

1) Permite a actuación do executivo cando a probabilidade de que o poder xudicial revogue actuacións do lexislativo é alta. A previa validación da actuación por parte da Administración evita a posible intervención do poder xudicial. O *New Deal* de Roosevelt ofrece bos exemplos que as axencias burocráticas atrasaron a intervención xudicial contraria a moitas das políticas intervencionistas daquela Administración demócrata.

2) En todo caso, o lexislativo outorgaralle sempre algún poder de revisión á xurisdicción, para garantir que a actuación da Administración non se excede nas funcións que se lle atribúen.

3) Finalmente, dado que a revisión xurisdiccional non

é totalmente efectiva, as resolucións administrativas ós recursos presentados adoitan resultar menos coherentes ó longo do tempo do que resultarían de permitirse a revisión xurisdiccional directa.

En definitiva, a Administración *demand*a competencias para a resolución de conflitos derivados da súa propia actuación, do mesmo xeito que unha empresa *demand*a integración vertical. As empresas optan por coordinar a súa produción a través da integración vertical ou da contratación con outras empresas en función dos custos específicos de cada opción. A integración vertical confírelle independencia na planificación da produción, aforra custos de transacción nas negociacións con outros empresarios e permite adoptar decisións productivas con maior flexibilidade. Paralelamente, a Administración integrará verticalmente a revisión dos seus propios actos de valorar altamente a flexibilidade das súas actuacións e o control das mesmas. Pola contra, a cooperación co poder xudicial será máis oportuna para a Administración que valore o establecemento de medidas e prioridades xeneralizables no seu propio modo de actuar.

A construción de Posner axuda a comprender, de xeito orixinal, o interese da Administración española por retardar e filtra-la revisión xudicial da súa actuación. Mentres que os actos administrativos só se poden recorrer ante a xurisdicción contenciosa esgotada a vía administrativa (o que lle permite actuar con maior flexibilidade) (art. 107.1 e 2); contra a aplicación de disposicións administrativas de carácter xeral, nas que a propia Administración valora o que poden durar e a súa estabilidade, non cabe presentar recurso administrativo. Segundo Posner, por tanto, a conservación da obrigatoriedade do recurso administrativo previo á xurisdicción contencioso administrativa garante a eficiencia do proceso lexislativo democrático, concibido este como mercado no que os lexisladores e grupos sociais de interese intercambian normas por apoios electorais específicos.

3.5. *Duplicación de órganos administrativos* (art. 11.3).

O art. 11.3 prohibe expresamente a duplicación de órganos administrativos. No epígrafe anterior sinalouse que,

en determinados casos, a duplicación de órganos administrativos que compitan entre si pode implicar unha racionalización e utilización eficiente dos recursos. A prohibición radical do presente artigo obvia a puntual consideración da proposta institucional alí analizada.

3.6. *As conferencias sectoriais (art. 5).*

Finalmente, a LPA concédelle un innecesario poder ó ministro nas conferencias sectoriais (art. 5.1). A novidosa introducción das conferencias sectoriais como medio para conseguir-lo propósito de coordinación entre as administracións públicas estatal e autonómicas vese desvirtuada pola competencia exclusiva do ministro de convocala e fixa-la orde do día. Esta atribución, que intuitivamente obxecta Muñoz Machado (1992: 331), configura ó representante da Administración central como un *agenda setter*, posición desde a que, como xa se demostrou abundantemente (4), se pode levar a un comité a adoptar-la decisión que el –o *agenda setter*– desexe, sempre que coñeza con antelación que as preferencias dos membros do comité inducen a unha votación cíclica.


4. Conclusión

Desde a nova perspectiva da análise económico-política, a nova LPA dificilmente pode mellora-la eficiencia da actuación administrativa. A Administración pública española segue configurándose, no básico, conforme ós tradicionais principios napoleónicos, excesivamente dependentes dunha concepción do funcionario pouco realista.

Aquelas innovacións que, como a configuración do silencio administrativo, pretenden minimiza-lo impacto da intervención administrativa nos procesos económicos, poden provocar xustamente o efecto contrario ó que se persegue. Outras posibles figuras, tales como a competencia entre órganos ou os sistemas de retribucións económicas directas para os funcionarios dos órganos máis eficientes, tradicionalmente considerados pola teoría económica da burocracia como os máis apropiados para in-

⁴ Mueller (1989: 87 e ss.) expón resumidamente as formas en que se pode manipula-la axenda de traballo para predetermina-los resultados de votacións nas que non se decanta unha maioría clara.

centiva-la actuación eficiente da Administración, non son tidos en conta e, incluso, se prohiben abertamente.

Polo demais, a pervivencia dalgunha das tradicionais rémoras da normativización do procedemento administrativo español, tales como a continuidade do sistema de recursos administrativos previos á xurisdicción contencioso administrativa, explícase vendo a análise aquí presentada, que se basea nos supostos metodolóxicos da elección racional, a pesar de ter en contra a unánime crítica do mellor da nosa doutrina administrativista. 

Bibliografía citada

- Corona, J.F., (1987), *Una introducción a la teoría de la decisión pública* ("public choice"), Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares.
- Borcherding, T., (ed.), (1977), *Budgets and bureaucrats. The sources of government growth*, Duke University Press, Durham, N.C.
- De Soto, H., (1986), *El otro sendero. La revolución informal*, Ed. Diana, México.
- Downs, A., (1967), *Inside Bureaucracy*, Little Brown, and Co. , Boston.
- Frey, B.S., (1983), *Democratic Economic Policy*, Martin Robertson, Oxford. Traducción: *Para una política económica democrática*, Alianza Editorial, 1987.
- Frey, B.S., e Serna, A., (1991), "El Tribunal de Cuentas: Una perspectiva desde la elección pública", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 214, pp. 663-684.
- Friedman, M. e Friedman, R., (1984), *La tiranía del Statu Quo*, Ariel.
- García de Enterría, E., (1992), "Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 75, pp. 325-328.
- García de Enterría, E., e Fernández, T-R., (1981), *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid.
- Mueller, D.C., (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- Muñoz Machado, S., (1992), "Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación española", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 75, pp.329-358.
- Nieto, A., (1984), *La organización del desgobierno*, Ariel.
- Niskanen, W.A., (1971), *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Atherton, Chicago.
- Niskanen, W.A., (1976), *Bureaucracy: servant ou master?*, Institute of Economic Affairs, Londres. Traducción: *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa Calpe, Madrid, 1980.
- Pastor, S., (1990), "El análisis económico de los Derechos de Propiedad", *Anuario de Derechos Humanos*, 7, pp. 141-161.
- Posner, R.A., (1986), *Economic analysis of law*, Little, Brown & Co., Boston.
- Tamames, R., (1992), *Diccionario de economía*, Alianza Editorial/Cinco Días.
- Tullock, G., (1965), *The politics of bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington.
- Werham, K., (1992) "The neoclassical revival in Administrative Law", *Administrative Law Review*, 44, 3, pp. 567-627.

José Manuel
Canales
Aliende

Profesor Titular de
Ciencia Política y de la
Administración de la
Universidad Complutense.

La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa

¹ Así entre otros pueden citarse: Carlos DE CABO MARTÍN *La crisis del Estado social* Promociones y Publicaciones Universitarias S. A. Barcelona 1986; A. J. PORRAS NADALES. *Introducción a una teoría del Estado Postsocial*. Promociones y Publicaciones Universitarias S.A. Barcelona 1988; José-Manuel CASTELLS ARTECHE. "La realidad de la Administración prestacional" en *Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas*. Editorial Civitas S.A. Madrid 1991. Páginas 147 a 173 etc.

1. Introducción

Estamos asistiendo en la actualidad a un proceso de crisis, de carácter complejo y con múltiples manifestaciones, del Estado y de las Administraciones Públicas, que conduce, en lo que se refiere al intervencionismo administrativo, a un replanteamiento de su dimensión y actuación, en la medida en que, como consecuencia de la evolución social y de la crisis económica, el ciudadano demanda cada vez más prestaciones y más producción de bienes y servicios¹.

Ahora bien, con independencia de que se plantee en algunos países, con mayor o menor intensidad, un cierto proceso de privatización y desregulación, como consecuencia principalmente de una ideología neoliberal de talante conservador, existen también otras alternativas sustitutorias o complementarias de lo anterior, y que pretenden orientar y resolver el problema, mediante una nueva concepción de la actuación de la Administración Pública y por tanto de la consideración y relación de ésta con el ciudadano.

Por otro lado, hay que señalar también que en la actualidad esa problemática reorientación administrativa se produce en un momento de la llamada "crisis fiscal del Estado", es decir, de la insuficiencia de éste para cubrir el déficit de sus intervenciones y para poder abordar las nuevas demandas, lo que origina frustraciones y crisis de su legitimidad ya que la presión fiscal sobre los ciudadanos ha llegado a su límite, y se ha producido a la vez un notable incremento cuantitativo y cualitativo del gasto público, así como del déficit público, unido a un envejecimiento progresivo de la población en los países industrializados, y a una caída de la tasa de natalidad que pudiese compensar lo anterior.

2. La nueva legitimidad y la concepción del ciudadano como cliente

La nueva orientación antedicha va a tener su origen en un ya clásico documento del año 1987 del Comité de Cooperación Técnica de la O.C.D.E. titulado "La Administración al servicio del público"², en el que se postula una actuación administrativa basada en la idea de que la Administración no es sino un servicio, y el público (los ciudadanos) su clientela; lo cual, sin duda, supondría "una nueva cultura administrativa" que complementaría y perfeccionaría otros valores clásicos de la actuación administrativa basados principalmente en la legalidad.

El nuevo valor por antonomasia de la "nueva cultura administrativa" sería el de la "receptividad", que supondría el que se debería tener en cuenta la capacidad de

² O.C.D.E. *La Administración al servicio del público*. Traducción del Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1988.

cada persona para poder acceder fácilmente a las prestaciones y servicios públicos.

Esa "receptividad" va a tener una cuádruple manifestación: a) que la Administración sea comprensible o transparente, es decir que sea entendido su funcionamiento de forma clara; b) que sea accesible espacial, material y temporalmente, c) que se aporten soluciones rápidas y no lentas; y d) que se instituya la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Esa nueva concepción de la Administración Pública y del ciudadano como cliente supone, sin duda, una nueva legitimación exigible al actuar administrativo; ya que no bastará la meramente legal, sino que hará falta además la eficacia y la eficiencia, como finalidades a conseguir, aunque a veces su medición no sea una tarea fácil de realizar.

La nueva legitimidad no será sólo de potestades y fines, sino también y sobre todo de aplicación adecuada de los medios, de la consecución eficaz y eficiente de los resultados, y de su evaluación³. El ciudadano no cuestiona hoy día tanto el Estado, sino su funcionamiento y sus actuaciones.

Ante la crisis fiscal del Estado y la imposibilidad de actuar con sólo medidas económicas, la nueva orientación se va a centrar en la gestión pública; es decir en el modo en cómo está estructurada y configurada una institución pública, en qué características tienen sus medios, en cómo se asignan sus tareas y medios, y en cómo se evalúan éstos.

Pero además habría que resaltar que el movimiento de cambio organizativo inspirado y fomentado por la O.C.D.E. cuyo contenido y características principales se han descrito en las líneas anteriores, parte de dos marcos de referencia importantes: a) El primero de ellos sería la afirmación de que existe una interdependencia entre lo público y lo privado; y b) el segundo, que no es posible hacer un análisis del fenómeno administrativo sin entrar y tener en cuenta su amplio entorno, diciendo al respecto textualmente que: "...No es posible examinar las relaciones entre la Administración y sus clientes sin hablar de las estructuras administrativas, de la acción de las autoridades públicas, del sistema democrático de toma de de-

³ En ese sentido y para mayor detalle, entre otros: Romain LAUFER y Alain BURLAUD. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Traducción del I.N.A.P. Madrid, 1989.

cisiones y de control de la función del Estado en la sociedad, de los valores sociales y de las actitudes hacia el Estado"⁴.

3. La incidencia de la nueva cultura en el proceso de modernización administrativa

Como consecuencia, por un lado, de la propia evolución y fragmentación de las Administraciones Públicas, y por otro lado, de esta nueva concepción y orientación de la finalidad y legitimidad "servicial" de éstas, hoy día es imposible producir un cambio administrativo de carácter global y total, ya que estamos ante una realidad compleja y plural de instituciones y de actuaciones públicas.

Esa nueva situación y nuevos valores administrativos hará que se hable en lugar de reforma administrativa de modernización⁵, por ser éste un término de contenido menos legalista y más acorde con las ciencias sociales. Esta concepción va a implicar a su vez una nueva estrategia en la planificación y desarrollo del proceso de modernización administrativa, que se caracterizará fundamentalmente por actuaciones por un lado rápidas y rentables a corto plazo, dirigidas a mejorar y simplificar ciertos elementos y aspectos administrativos; y por otro lado, por actuaciones planificadas más duraderas y a largo plazo, dirigidas fundamentalmente a modificar la cultura de las organizaciones⁶.

Esa nueva estrategia modernizadora va a suponer, lógicamente, además de los aspectos de mejora y simplificación procedimental y de aplicación de nuevas tecnologías, un cambio sustancial en la concepción y papel de los recursos humanos. Estos se van a considerar un factor fundamental⁷ en la nueva modernización administrativa, y dentro de ellos la formación va a ser un elemento decisivo. Las nuevas Administraciones Públicas, para su actuación modernizadora y para su actuación servicial hacia el ciudadano como cliente, van a estar legitimadas sobre todo por su eficacia y su eficiencia, y lógicamente van a demandar una mentalidad y una for-

⁴ O.C.D.E. Ob. cit. página 21.

⁵ Entre otros: Les METCALFE y Sue RICHARDS. *La modernización de la gestión pública*. Traducción del I.N.A.P. Madrid 1989; Miguel BELTRAN. *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones Públicas*. Documento de Trabajo nº7. Febrero de 1990. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid; Alejandro NIETO. "Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?" en *Revista Vasca de Administración Pública* nº 23, 1989. Páginas 125 a 135; Bernardo KLISBERG. *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989; etc.

⁶ Sobre la cultura de las organizaciones existe una amplia bibliografía específica o bien es incluida dentro del estudio más amplio de la modernización administrativa. Puede verse entre otros: Jack JABES et David ZUSSMAN. "La culture organisationnelle des bureaucraties publiques" en *Revue Internationale des Sciences Adminis-*

tratives. Volumen 55, 1989, nº 1. Páginas 107 a 199, etc.

⁷ En ese sentido y entre otros, es un autor clásico Michel CROZIER en sus obras: *No se cambia la sociedad por Decreto*. Traducción del I.N.A.P. Madrid 1984, y *Estado modesto, Estado moderno, Estrategia para el cambio*. Traducción del Fondo de Cultura Económica. México, 1989; Oscar OSZLAK (Comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires, 1984, etc.

⁸ En ese sentido además de lo dicho en apartados y citas precedentes puede verse especialmente: Varios autores. *La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública*. I.N.A.P. Madrid, 1992; Bernardo KLISBERG. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. I.N.A.P. Madrid, 1989; etc.

⁹ Ministerio para las Administraciones Públicas. *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid, 1990.

¹⁰ Ministerio para las Administraciones Públicas. *Plan de modernización de la Administración del Estado*. Madrid abril de 1992.

mación adecuadas a las nuevas circunstancias para los administradores públicos⁸. No basta hoy el "jurista-administrador" propio del Estado Liberal de Derecho, sino que hacen falta profesionales de la gestión pública formados para y en las nuevas realidades, en las que no sólo se administran recursos y medios públicos sino también políticas públicas.

Nuestro país no ha sido ajeno al proceso modernizador antes referido, ya que por parte de los distintos gobiernos y Administraciones Públicas se han iniciado distintas innovaciones de mayor o menor contenido y ámbito temporal y espacial de aplicación, con diversos resultados y efectos aún no suficientemente conocidos. En ese sentido y como marco principal inspirador de muchas de ellas, habría que citar el documento del Ministerio para las Administraciones Públicas titulado "Reflexiones para la modernización del Estado"⁹, que en su desarrollo ha dado origen al acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de Noviembre de 1991 por el que se aprobó un plan de modernización administrativa que contenía un total de 230 proyectos¹⁰, algunos de ellos aún en fase de implantación; sin que se pueda aún evaluar su resultado.

4. Epílogo

Podríamos decir que el Estado y las instituciones públicas no son tan ineficaces como a veces se cree simplistamente, aunque queda mucho ciertamente para que actúen de manera más eficaz y eficiente como forma de recuperar la legitimidad perdida, lo que exige, en la medida de lo posible, la priorización en la satisfacción de las demandas excesivas y muchas veces incompatibles que le demandan los ciudadanos. En ese sentido como ha dicho Miguel BELTRAN siguiendo a MISHRA: "... la experiencia del thatcherismo ha puesto de manifiesto que, contrariamente a lo que se creía, los servicios públicos no adolecían de un exceso de derroche e ineficiencia que pudiera ser identificado y eliminado... y podría añadirse, aunque no sea el momento para detenerse en ello, que la ineficiencia y el derroche caracterizan –seguramente

por igual- tanto a la producción pública de bienes y servicios como a la privada..."¹¹.

Si defendemos una posición a favor de la intervención activa en la sociedad civil de las organizaciones administrativas, si bien al servicio de los ciudadanos y de forma eficaz y eficiente, es porque creemos que éstas tienen todavía un papel decisivo e insustituible en la consecución de sus fines, ya que las organizaciones privadas buscan principal y sustancialmente el lucro; y porque aquellas no sólo cumplen tareas administrativas sino otras complementarias pero también importantes; como ha señalado Jesús M. DE MIGUEL: "en la sociedad organizada del futuro el papel jugado por las organizaciones complejas en el desarrollo del sistema de estratificación, en la reproducción del sistema de clases sociales, en la estabilización de los procesos políticos, en el mantenimiento de las desigualdades sociales, así como en la creación y control de valores va a ser realmente importante. Los contenidos culturales de valores y de normas en la sociedad están continuamente condicionados por las grandes organizaciones. Cada día es más difícil entender la sociedad del futuro sin analizar las organizaciones complejas del presente..."¹².


Más que reducir el intervencionismo estatal como tendencia, creemos que lo que cabría hacer es revisarlo y replantear su actuación¹³, ya que, frente a lo que pueda creerse, estudios comparados recientes han puesto de manifiesto que, a pesar de las disfunciones de las organizaciones públicas, los ciudadanos parece que creen más en éstas que en las grandes empresas¹⁴.

Como ha señalado Ramón TAMAMES al respecto: "...La reconversión del Estado aparece como una necesidad ineludible. No cabe seguir funcionando con un Estado insuficiente en tantas de sus manifestaciones que no ha sabido resolver problemas como el terrorismo de doble signo, el manejo de fondos reservados o a la eficacia de las inversiones públicas. Un Estado que no ha querido avanzar en la senda de las autonomías hacia la federalización y que mantiene una penosa actitud de inhibición frente a problemas cotidianos de mal funcionamiento de los servicios públicos. En un país en que se han reconvertido tantos sectores industriales, la reconversión del Estado es quizás la principal asignatura pendiente..."¹⁵.

¹¹ Miguel BELTRAN "La burocracia y la crisis del Welfare State" en *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca) Nº 48 Noviembre-Diciembre de 1985. Página 24.

¹² Jesús DE MIGUEL. *El mito de la sociedad organizada*. Ediciones Península S.A. Barcelona, 1990. Páginas 137 y 138.

¹³ En ese sentido y entre otros: Michel CROZIER. *Estado Modesto. Estado Moderno. Estrategia para el cambio*. Traducción del Fondo de Cultura Económica. México, 1989; Ramón MARTÍN MATEO. *Liberalización de la Economía. Más Estado. Menos Administración*. Editorial Trivium S.A. Madrid, 1988; María Josefa RUBIO LARA. "Los fundamentos políticos del Estado de Bienestar" en *Sistema* nº 107, Marzo de 1992. Especialmente páginas 79 a 81; Anthony J. HARRISON. *El control del Gasto Público (1979-1989)*. Traducción del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1991. Especialmente páginas 300 a 304;

Por último, habría también que no olvidar que el proceso de modernización de las Administraciones Públicas tiene un entorno y una dimensión de carácter político. El cambio organizativo y la nueva concepción gerencial de las Administraciones Públicas, como ha puesto de relieve entre otros Joan PRATS, no es posible ciertamente sin una voluntad y un compromiso político¹⁶. 

Varios autores. *La revisión del sector público en los 90*. Nº 1/1992 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1992; etc.

¹⁴ B. Guy PETERS "La moral en la función pública: estudio comparado" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Volumen 57, nº 3, Septiembre de 1991. Páginas 125 a 146. En lo que se refiere a nuestro país, diversos sondeos de opinión pública, y en particular los del Centro de Investigaciones Sociológicas, muestran cuales son las preferencias de los ciudadanos.

¹⁵ Ramón TAMAMES. *Estructura Económica de España*. Alianza Universidad Textos. 19ª edición. Madrid, 1990. Páginas 806 y 807.

¹⁶ Joan PRATS I CATALA. "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las Administraciones Públicas españolas" en Varios autores. *La formación para la Administración Local en los 90*. Ayuntamiento de Barcelona, 1989. Página 16.

XURISPRUDENCIA

Miguel Ángel
Caamaño
Anido

A interrupción das actuacións da inspección de tributos

Profesor titular de dereito
financeiro e tributario
Universidade da Coruña

Con data do 27 de abril de 1993, o *Tribunal Superior de Xustiza* de Castela-A Mancha dicta unha sentenza que se vén situar na liña seguida polo Tribunal Económico Administrativo Central. Trátase do suposto polo que, vulnerando o mandato do artigo 60, apdo. 4º, do Regulamento Xeral de Inspección, o inspector xefe ó que lle corresponde dicta-lo acto de liquidación non só deixa de respecta-lo prazo de un mes que a lei lle dá para facelo nas actas de desconformidade, senón que mesmo transcorren máis de seis meses desde a última actuación inspectora, isto é, desde que remata o prazo de alegacións que sempre se debe abrir a propósito das actas de desconformidade.

Pois ben, emporiso o disposto no art. 31 do citado re-

gulamento de inspección, a teor do cal se as actuacións inspectoras se interrompesen por prazo superior a seis meses quedarán sen efecto as consecuencias derivadas do comezo destas actuacións, o *Tribunal Superior de Xustiza* de Castela-A Mancha entendeu que o mandato daquel artigo resulta inaplicable para o caso que nos ocupa. O tribunal argumenta que o transcurso do prazo dos seis meses opera unicamente respecto das propiamente chamadas actuacións inspectoras, as cales non se prolongan ata o acto administrativo de liquidación do inspector-xefe, senón que por actuación inspectora hai que entender os actos de comprobación, valoración e investigación realizados polo inspector actuario. Conseqüentemente, as *actuacións inspectoras* a que se refire o art. 31 do regulamento de inspección terminan coa proposta de liquidación que debe acompañala acta ou, en termos da citada sentenza do 27 de abril, conclúen tras "ter obtido os datos e probas necesarios para fundamentalos actos de xestión que proceda dictar".

Asumir esta postura conduce a negar que o transcurso dun prazo superior a seis meses ata que o inspector-xefe dicta acto de liquidación poida xerar estas consecuencias: 1. que se perdan os efectos interruptores da prescrición resultantes do comezo desas actuacións inspectoras; 2. que os ingresos pendentes realizados despois desas actuacións poidan recibilo tratamento das recargas únicas relativas ós ingresos realizados fóra de prazo a que se refire o apdo. 2º do art. 61 LGT; 3. que cantas declaracións e comunicacións practicara o suxeito pasivo fóra de prazo se poidan considerar formalizadas espontaneamente; e, 4. que, en fin, as consultas formuladas despois do comezo das actuacións inspectoras que versen sobre a materia obxecto de investigación se teñan por non formuladas.

Tanto o referido *Tribunal Superior de Xustiza*, coma o TEAC, ó que segue neste punto (v.gr. resolucións do 3 de decembro de 1991 e do 19 de xaneiro e 26 de febreiro de 1992), e a Dirección Xeral de Tributos no seu curioso Informe do 18 de xullo de 1991, argumentan a súa postura do seguinte xeito:

1. O Regulamento Xeral de Inspección divídese nun título preliminar, un título primeiro coa denominación "actuacións inspectoras" e un título segundo coa deno-

minación “documentación das actuacións inspectoras”; o artigo 31 do que falamos está incluído no título primeiro, do que os seus artigos finais –41 e 42– establecen que “as actuacións inspectoras daranse por concluídas cando, a xuízo da inspección, se obtivesen os datos e probas necesarios que fundamenten os actos de xestión que proceda dictarse, ben considerando correcta a situación tributaria do interesado, ben regularizando a mesma conforme a dereito”, do que se desprende que estando incluído o art. 31, non no título preliminar nin no título segundo, senón no título primeiro, e levando ademais como específico o título de “desenvolvemento das actuacións”, as súas disposicións son aplicables ás actuacións inspectoras, que finalizan no momento de formalización das actas.

2. “En atención ó principio de seguridade xurídica, hai que entender que as tarefas de comprobación pola administración tributaria conclúen coa notificación ó contribuínte do resultado daquelas”.

3. En definitiva, para os efectos da prescrición da débeda tributaria sería indiferente que a inspección tardase máis de seis meses en concluí-las súas actuacións, pois a prescrición interrompíase, de forma sucesiva, con cada unha das actuacións do expediente, de xeito que a inmediatamente anterior ás liquidacións impugnadas foi o escrito de opción pola tributación individual, iniciándose, a partir desta data, novamente o cómputo do prazo de prescrición.

Pois ben, antes de afondar nos asertos que serven de soporte a esta liña xurisprudencial, debemos adiantar que hoxe ninguén discute a oportunidade de establecer un prazo con eficacia anulatoria para os casos en que, incoado un procedemento de investigación, este se suspenda por causas non imputables ó suxeito pasivo. A xustificación do mesmo non é outra que o principio de seguridade xurídica, que se traduce en anula-los efectos derivados do comezo das actuacións inspectoras, cando o “silencio” das mesmas se prolongue por máis de seis meses.

A articulación dun prazo destas características foi unha segunda fase nunha liña de consolidación de certos criterios que trataban de evitar actuacións constitutivas

de abusos de dereito e desviacións de poder dificilmente encaixables nun ordenamento xurídico moderno. A primeira daquelas etapas consistiu en privar de efectos interruptores da prescrición da obriga tributaria as notificacións procedentes do corpo de inspección, despachadas co mero propósito de interromper aquela. En efecto, trala modificación dos prazos de prescrición motivada pola entrada en vigor da Lei Xeral Tributaria xa en 1963, a Dirección Xeral de Inspección Financeira e Tributaria deu ordes de que se despachasen notificacións indiscriminadamente, cun obxectivo, ó cabo, que non sería outro que o de interrompe-la prescrición das obrigas tributarias pendentes. Isto deu lugar a que se afianzase un criterio xurisprudencial en virtude do que as notificacións e requirimentos, respecto das que medie proba de que se fixeron co mero propósito de interrompe-la prescrición, carecerán de calquera efecto tributario.

A segunda etapa, como dixemos, foi evita-la seguinte argucia dos responsables da inspección tributaria. Consistía en comezar efectivamente as actuacións inspectoras despois de practicadas as citacións, de xeito que non se puidesen considerar estas feitas con meros fins interruptores, mais aquel inicio das actuación non era máis ca un “simulacro” de actuación inspectora. Isto é, non perseguía máis que asegura-los efectos interruptores dos actos de notificación, sen que as actuacións inspectoras comezadas fosen antecedentes dun verdadeiro procedemento inspector, que conclúe en acto administrativo de liquidación. Consecuentemente, articulouse un prazo –o de seis meses que nos ocupa– de xeito que, interrompidas as actuacións inspectoras por causa non imputable ó suxeito pasivo, priva de efectos as actuacións desenvolvidas ata o momento.

Pois ben, o TEAC, e agora o *Tribunal Superior de Xustiza* de Castela-A Mancha, ven entendendo que o citado prazo non opera despois de que se formulase a proposta de liquidación polo inspector actuario na acta levantada, de xeito que se o inspector-xefe se demora máis de seis meses en dictar acto liquidador, non por isto carecerán de efecto, con tódalas súas consecuencias, as actuacións inspectoras precedentes.


Afortunadamente, xa son dous os tribunais de xustiza que abandonaron esta liña xurisprudencial, enten-

dendo que o procedemento de inspección só remata cando se dicta o acto administrativo de liquidación, de xeito que, nos casos que nos ocupan, se deben entender sen efecto tódalas actuacións inspectoras realizadas e, xa que logo, prescritos os exercicios fiscais investigados que entren no marco do art. 64 LGT, cando o inspector-xefe, violando o mandato do art. 60, 4º do regulamento de inspección, demora máis de seis meses o acto de liquidación. As sentencias dos tribunais superiores de xustiza da Comunidade valenciana do 30 de setembro de 1991 e de Aragón do 28 de decembro de 1992, co mellor sentido xurídico, arrédanse da liña do Tribunal Administrativo Central e do Tribunal Supremo, para arroupar esta postura, que hoxe goza de sólido referendo doutrinal.

En efecto, o artigo 140 LGT, que determina as funcións atribuídas á inspección dos tributos, explica que á mesma lle corresponde non só a investigación dos feitos impoñibles e a integración definitiva das bases tributarias, senón tamén “practica-las liquidacións resultantes das actuacións de comprobación e investigación, nos termos que regulamentariamente se establezan”. O desenvolvemento regulamentario do precepto, materializado no art. 2 do regulamento de inspección, dispón tamén que lle corresponde á Inspección de Tributos “practica-las liquidacións tributarias resultantes das actuacións de comprobación e investigación”. Consecuentemente, dificilmente se poderá negar que a inspección goza de competencias liquidadoras ou, noutros termos, que a facultade de practicar liquidacións é unha actuación máis, se cadra a última do procedemento, da inspección.

Corolario disto é que se transcorreron máis de seis meses desde a actuación precedente ata a data de notificación do acto liquidador sen mediación de causa imputable ó contribuínte, o artigo 31 do regulamento de inspección resulta operativo, coma se se tratase da interrupción de calquera outra actuación inspectora.

Así mesmo, boa proba de que hoxe o procedemento de inspección se insire dentro do procedemento de liquidación do tributo estriba en que, ademais das facultades liquidadoras da inspección, o inspector-xefe pode ordenar que se complete o expediente despois de formalizada a acta, o que evidencia que as “actuacións inspectoras” non concluíron aínda.

Noutra orde de cousas, a citada sentenza do *Tribunal Superior de Xustiza* de Castela-A Mancha argumenta que as actuacións inspectoras rematan coa notificación ó contribuínte, non da liquidación, senón do resultado das comprobacións realizadas, “en atención ó principio de seguridade xurídica”. Pois ben, sen necesidade de invocar argumentos legais, como o teor do art. 40 LGT citado, non nos resulta fácil adiviñar por que a seguridade xurídica milita a prol de que a actuación inspectora se considere finalizada coa notificación das investigacións e non coa da liquidación. Pola contra, nada máis coherente desde o punto de vista da posibilidade de esixilo respecto á Administración polos seus propios actos que a terminación das responsabilidades inspectoras co acto administrativo de liquidación. De a Administración investiga-la realización de feitos impositivos, de comprobar valores e de propoñe-la liquidación, ¿como a seguridade xurídica inflúe en que o acto administrativo dictado polo inspector-xefe se considere coma unha actuación procedementalmente non inspectora? 

José Manuel
Calderón
Carrero

Investigador bolsreiro
da Xunta
Facultade de Dereito
da Coruña

Marxinais á STSXG 807/1992, do 26 de outubro: cavilacións sobre o sistema tributario sancionador

A citada sentenza aborda un suposto onde o contribuínte comete un erro material ó realiza-lo cálculo aritmético de determinación da cota líquida da súa declaración-liquidación anual do IRPF.

Deste xeito, froito desta conducta, a Facenda pública deixa de ingresar unha cantidade de diñeiro, é dicir, prodúcese un prexuízo económico de 100.000 ptas.

De contado pasamos a analizar algunhas ideas que puideron encamiñar esta decisión xudicial, que, anticipo xa aquí, consideramos axustada a dereito.

En primeiro termo, hai que dicir que o réxime xurídico da declaración-liquidación presentada polo contri-

buínte en tempo e forma esixe deste un particular xeito de comportarse. Trátase dun deber xurídico de colaboración, veracidade e dilixencia que se debe proxectar sobre a práctica da totalidade das operacións que leven á determinación da débeda tributaria, o que implica non só cálculos aritméticos, senón tamén operacións de cualificación xurídica e aplicación das normas.

Neste sentido, diferéncianse as declaracións-liquidacións das declaracións ordinarias no antes enunciado e, consecuencia disto, tamén no tratamento do erro.

Verbo do réxime xurídico do erro nas declaracións-liquidacións, hai que dicir que, cando o erro prexudique ó suxeito pasivo, existe un procedemento especial de revisión ó que máis tarde nos referiremos. Mais o que aquí certamente nos interesa é o suposto onde a incorrecta ou o erro na aplicación das normas polo suxeito pasivo conduce á determinación dunha cota líquida inferior á debida, resultando, coma no presente caso, un ingreso insuficiente do imposto por parte do suxeito pasivo e un correlativo prexuízo económico para a Facenda pública.

Nesta orde de ideas, ocuparémonos a seguir da cualificación xurídica desta conducta no noso ordenamento xurídico.

Certamente, a sentenza aquí glosada cualifica este tipo de conducta como infracción tributaria grave (fund. xur. 2º).

O fundamento ou apoio xurídico desa incardinación non é outro que o art. 79.a) LXT en relación co art. 78.1 da mesma disposición xeral. É certo, xa que logo, que se deixou de ingresar no prazo sinalado parte da débeda tributaria. Non obstante, non se poden esquecer os principios que rexen o noso dereito tributario sancionador, no sentido de que é ineludible a concorrencia dunha acción ou omisión típica, antixurídica, culpable e punible para poder afirmala existencia dunha infracción tributaria.

Nesta liña de pensamento parece fluí-la fundamentación xurídica do relator Ilmo. D. J. M. Gómez y Díaz-Castroverde, que atinadamente cualifica a errónea determinación da cota líquida polo suxeito pasivo na declaración-liquidación como infracción tributaria grave.

Como xa afirmamos anteriormente, é imprescindible

a concorrencia de acción ou omisión típica, antixurídica, culpable e punible para poder cualificar xuridicamente unha conducta como infracción tributaria no noso ordenamento xurídico. No caso axuizado, os elementos que poderían suscitar máis dúbidas sobre a súa concorrencia son os dous últimos, ou sexa, a presenza do elemento da culpabilidade e a punibilidade da conducta.

Ocuparémonos de contado de alza-las tebras que puidesen exhala-las anteditas dúbidas, para dilucida-lo correcto emprego do sistema tributario sancionador.

Neste sentido, respecto da concorrencia do elemento subxectivo na conducta humana do infractor, hai que dicir que o noso dereito tributario sancionador ciméntase no principio de *responsabilidade subxectiva* do infractor. Así o sancionou sen ambaxes a STC 76/1990, do 26 de abril, ó afirmar que:

“Non existe, polo tanto, un réxime de responsabilidade obxectiva en materia de infraccións tributarias, nin nada cambiou verbo disto a Lei 10/1985. Pola contra, e con independencia do maior ou menor acerto técnico da súa redacción, no novo art. 77.1 LXT segue rexendo o principio de culpabilidade” (fund. xur. 4º).

Do mesmo parecer é a xurisprudencia que se deriva dos seguintes pronunciamentos xurisdiccionais e administrativos: SSTS do 8 de maio, 21 de setembro, 2 de novembro; Sentencia da Audiencia Nacional do 19 de xuño de 1987; sentencias da Audiencia Territorial de Valencia do 26 de xaneiro de 1988, e de Barcelona do 1 de decembro de 1987; resolucións do TEAC do 21 de outubro de 1988 e 17 de febreiro de 1988.

Nesta liña, en sintonía coa xurisprudencia constitucional, o art. 77.1 LXT afirma que “As infraccións tributarias pódense sancionar *mesmo* a título de simple negligencia”.

Certamente, aquí ben poderíamos incardinala conducta axuizada, pois non parece manifestarse con relevancia bastante ningún indicio doloso do suxeito pasivo.

Mais, como ía dicindo, a cuestión é saber que debemos entender por simple negligencia e se, en consecuencia, se axusta a ela a conducta do contribuínte, incorrendo en infracción tributaria.

Neste sentido, díxose (Zornoza) que “lo que significa la exigencia de negligencia simple para la existencia de infracción, no excluye que las infracciones tributarias sean cometidas dolosamente, sino sólo que *basta un mínimo grado de culpabilidad para aplicar la tal sanción*”.

Deste xeito, antóllasenos que o deber xurídico ó que queda obrigado o suxeito pasivo, ó realiza-la súa declaración-liquidación, implica un grao de dilixencia e responsabilidade que parece que foi vulnerado neste caso, concorrendo, cando menos, simple negligencia.

Observamos, así, que se respecta o principio de responsabilidade subxectiva do infractor, de xeito que concorre a culpabilidade do suxeito pasivo manifestándose aquí, cando menos, en concepto de simple negligencia.

Respecto da punibilidade, vexamos a continuación se o erro pode operar nesta sede como circunstancia eximente.

A doutrina máis atenta a estas sendas (Pérez Royo, Zornoza), recoñeceu a complexidade e dificultade da apreciación do erro como eximente no ámbito tributario sancionador.

Tamén se salientou que, malia que o erro como circunstancia eximente non aparece no listado de circunstancias eximentes do artigo 77.4 LXT, trala STC do 26 de abril de 1990, acéptase unanimemente admiti-lo erro como circunstancia eximente deducible da responsabilidade subxectiva do sistema tributario sancionador (Pérez Royo).

Como ía dicindo, admítese o erro nesta sede, mais, como todo nesta vida, hai que matizar, temperar. Deste xeito, o que afirma é “(...) que únicamente el *error invencible* constituye causa de exclusión de la culpabilidad (...) sin que pueda considerarse cualquier duda interpretativa, por muy razonable que sea, permita afirmar automáticamente la existencia de esa clase de error y la correlativa exención de responsabilidad por infracciones” (Zornoza Pérez). Na mesma liña de pensamento, a circular da Dirección Xeral de Inspección Financeira e Tributaria do 29 de febreiro de 1988.

Do que se dixo ata aquí, dedúcese sen paliativos que pensamos que no caso axuizado non existiu erro invencible no sentido exposto, podendo e debendo o contri-

buínte repasa-las operacións realizadas para cumprir con dilixencia o seu deber xurídico co fisco.

É evidente, xa que logo, que o contribuínte incorreu en infracción tributaria grave de acordo co art. 79.a) LXT, en clara sintonía cos principios constitucionais do sistema tributario sancionador. Aínda que, tamén postulamos aquí, a atenuación da sanción aplicando o art. 82.a) LXT e graduando a sanción en sintonía co principio de proporcionalidade, canon universal das conductas humanas.

Queda analiza-los posibles *remedia* que o suxeito pasivo podería ter posto en funcionamento antes de se detecta-la súa infracción.


Vexamos, en primeiro termo, se sería aplicable aquí o procedemento de rectificación de erros materiais que prevé o art. 156 LXT. En poucas palabras, pódese dicir que este é un procedemento de rectificación de erros materiais cometidos pola Administración. Pode ser instado polo suxeito pasivo ou de oficio pola propia Administración, mais hai que dicir que neste procedemento o rectificable non son erros de feito ou de dereito cometidos polos suxeito pasivo, senón os da Administración.

Así pois, de tratarse dunha autoliquidación na que o suxeito pasivo comete un erro, este pode levar consigo dous resultados ben distintos. A saber, nun caso un pago excesivo e, noutro, un ingreso insuficiente inferior ó debido (sen aprazamento nin fraccionamento de débeda tributaria).

No primeiro suposto, o suxeito pasivo pode acollerse ó procedemento especial de devolución de ingresos indebidos *ex art.* 155 LXT e de acordo co RD 1163/1986.

No segundo caso, o suxeito pasivo que non ingresou no prazo regulamentario a cantidade legalmente debida, pode decidir espontaneamente facelo. Deste xeito, a través dunha “declaración complementaria”, pode beneficiarse dos efectos do ingreso *espontáneo* fóra de prazo. Neste sentido, se non hai requirimento previo por parte da Administración (art. 19.2, RD 2631/1985), o suxeito pasivo sufrirá unha recarga única do 50 por 100, con exclusión do interese de demora e das sancións que puidesen ser esixibles. A recarga será do 10 por 100, de o ingreso se efectuar dentro dos 3 meses seguintes ó termo do prazo do período voluntario.

Trátase, xa que logo, dunha especie de escusa absoluta (Zornoza Pérez), entendida como causa de exclusión da sanción, se se observa unha conducta merecedora desa remisión.

Certamente, de ter seguido o contribuínte o mecanismo que lle brinda o ordenamento xurídico tributario no art. 61.2 LXT, tería resultado beneficiado, enervando o seu erro coa súa “autodenuncia”, no canto de sufrirla sanción tributaria que se lle impuxo en axustada aplicación do sistema tributario sancionador. 



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA

Francisco Javier
Cancela
Rodríguez

Gloria Carolina
Pereira
Santiso

Xornadas sobre o Estatuto da Función Pública

(EGAP, Santiago de Compostela,
4 e 5 de marzo de 1993)

Os días 4 e 5 de marzo de 1993, tiveron lugar na sede da Escola Galega de Administración Pública unhas xornadas dedicadas ó estudio, análise e posibilidades dun estatuto da función pública. Para aborda-lo tema foi convocada unha serie de profesionais que desenvolveron diferentes aspectos do mesmo.

A apertura correspondeulle ó director da EGAP, Sr. D. XAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, que salientou o interese da nova lei de réxime xurídico e procedemento administrativo, que incide de xeito importante nesta materia, e lembrou que "a sensibilidade fronte ós dereitos dos cidadáns ten que ser unha das notas características da actividade administrativa".

A coordinación correu a cargo de D. VICENTE MARÍA GONZÁLEZ HABA GUISTADO, conselleiro técnico do Ministerio para as Administracións Públicas, que foi ademais o primeiro conferenciante. No seu relatorio fixo unha breve introducción na que xustificou a realización das xornadas e anunciou cales ían se-los temas concretos que abordaría cada un dos participantes, sinalando a ineludible necesidade de deixar aspectos sen abordar, dada a limitación do tempo dispoñible e a extensión da materia.

Feita a presentación, o Sr. GONZÁLEZ HABA GUISTADO no seu relatorio "Reflexións sobre o estatuto da función pública" tentou facer "unha introducción crítica e reflexiva sobre o estatuto da función pública", indagando no seu significado e na súa necesidade.

O eixe das súas reflexións constitúe dúas cuestións que a Constitución suscita neste tema, a resolución das cales ten que ser previa á articulación dun estatuto dos funcionarios. Eses dous problemas son, en primeiro lugar, determinar se ante a coexistencia de varias entidades territoriais a función pública debe ser única ou ben deben existir varias organizacións burocráticas ou de funcionarios; en segundo lugar, é necesario determinar a natureza da relación a que está suxeito o persoal ó servizo das administracións públicas, ou sexa, relación laboral ou relación de funcionarios-estatutaria. A diversidade de posicionamentos no tratamento destes aspectos refléctese no pouco éxito que tiveron os intentos de elaborar un estatuto da función pública.

González-Haba lembra a anticipación de MUÑOZ MACHADO que xa en 1979 anunciaba o da función pública como un dos problemas máis delicados que se ían suscitar segundo se avanzase na configuración do Estado autonómico.

A Constitución española ante o primeiro problema suscitado, ou sexa, a unidade ou pluralidade da función pública, adopta unha postura intermedia, xa que lle permite a cada Comunidade Autónoma elaborala súa propia política de persoal e recrutila súa propia burocracia, mais fixa un límite a esa posibilidade, pois establece como competencia do Estado a fixación das bases do réxime estatutario dos funcionarios das distintas administracións públicas.

No que respecta á natureza da relación de emprego público, hai que salientar que a Constitución prevé a aplicación do réxime xurídico laboral ós servidores públicos.

A complexidade que supón o intento de elaboración dun estatuto da función pública compróbase nos diversos intentos infructuosos que tiveron lugar desde que se redactara, entre 1977 e 1979, unha serie de borradores e anteproxectos. Existía un recoñecemento xeral acerca da necesidade dun estatuto que recollese o marco xurídico no que se configurase a función pública que requiría o Estado das autonomías, á súa vez, os obstáculos eran moi importantes e terminaban por paralizar tódolos proxectos intentados. No ano 1982 accede ó Goberno do Estado o Partido Socialista e no seu programa figuraba o compromiso de "reordena-la situación actual da función pública" que incluía a pretensión de dotala dun estatuto. Mais a estratexia seguida non foi a anunciada. Preferiu optar por unha lei de medidas concretas que servise de ponte para un posterior estatuto. Como dixo o entón ministro JAVIER MOSCOSO, tratábase de "invertir-lo ciclo histórico", escribir primeiro a letra pequena e logo a grande. A propia exposición de motivos da dita lei recollía a necesidade do estatuto por dúas razóns: primeiro, pola construción dun Estado das autonomías; en segundo lugar, pola obsolescencia de moitas das normas que rexen a función pública.

O relator, ante a situación actual, propón unha serie de interrogantes:

En primeiro lugar, pregúntase por que non se elaborou o dito estatuto e se con iso se incumpre un mandato constitucional. Desde o punto de vista persoal enumera varias razóns que provocaron a antedita falta de actuación. Considera que nas altas esferas do Estado, non hai interese en redactalo; o interese céntrase na solución de puntos concretos. Tamén hai que argumentar que a función do estatuto está en certo modo cuberta pola Lei de medidas, así como polas leis de función pública das comunidades autónomas. Por outra parte, hai que salientar como motivos o feito de preferir continuar na situación actual sen realizar cambios ou innovacións, ou ata o custo político que leva consigo redactar unha norma dese carácter ó ter que contar na súa elaboración coa participación activa das comunidades autónomas ou das corporacións locais.

O segundo dos interrogantes é o de indagar se é posible, na actualidade, un estatuto único da función pública. E considera moi difícil acadar esa norma no momento presente. A ausencia da mesma tivo uns efectos negativos, como por exemplo a inseguridade xurídica a que estaban suxeitos os funcionarios ou o conflito, en materias importantes, entre lexislación estatal e autonómicas. Hoxe sería necesaria unha vontade política firme para poder levar a cabo a redacción da devandita norma. Considera GONZÁLEZ-HABA que o momento histórico máis axeitado para a redacción da mesma foi en 1982, co ascenso ó poder dos socialistas e o espírito de cambio que se viviu.

A terceira e última cuestión suscitada é a de determinar-lo contido mínimo esencial dun futuro estatuto. Para resolver esta cuestión temos que atende-la doutrina de xurisprudencias do Tribunal Constitucional. Nela defínese o concepto de bases e, así mesmo, establécese que é, e en que consiste o réxime estatutario dos funcionarios públicos. Combinando eses conceptos terémo-la resposta á dita cuestión, aínda que nos atoparíamos con dous problemas: evitar en principio unha norma excesivamente ambigua e evitar unha norma excesivamente minuciosa que atente contra as competencias das CCAA.

Para concluí-lo relatorio, o conferenciante abordou a utilidade ou vantaxes dun estatuto na actualidade. Aduce unha razón que considera decisiva a prol dunha postura favorable, que é a de que se disporía dun marco legal estable, obxectivado e coñecido polos propios interesados, que achegaría solucións ás polémicas que xurdan, sen estar sometida a vaivéns actuais ou futuros.

A segunda intervención correu a cargo de D. PEDRO ANTONIO MARTÍN PÉREZ, oficial maior letrado do Concello de Alcalá de Henares, que articulou o seu relatorio, "A función pública local e os seus problemas actuais", en sete apartados.

O PRIMEIRO deses apartados ten un carácter introductorio e nel conforma os puntos básicos do momento actual do municipalismo. Neste eido, MARTÍN PÉREZ é partidario de levar a cabo un segundo nivel de descentralización; é dicir, trala asunción polas comunidades au-

tónomas das competencias que a Constitución previu como transferibles, coida o relator que cómpre unha transferencia de competencias e unha descentralización a prol do poder local. No caso de que iso non se fixese realidade, considera que o centralismo de Madrid se vería agora substituído por dezasete neo-centralismos, máis rixidos mesmo có anterior, que fora obxecto de tantas críticas. Para xustifica-la necesidade e perentoriedade do dito movemento descentralizador, o autor achega dous argumentos fundamentais. En primeiro lugar, a importancia do sector das corporacións locais, que se manifesta na súa intervención no contexto xeral da economía española; un parámetro que confirma esta afirmación é o gasto non financeiro realizado polas entidades locais, en termos de obrigas recoñecidas. O segundo dos argumentos esgrimidos foi o da entidade e importancia dos servicios que compete prestarlles ás corporacións locais, que teñen un carácter vital e esencial para o cidadán; o artigo vinte-cinco da Lei 7/85 así o demostra.

Posta de manifesto a importancia das funcións que teñen que desenvolve-las entidades locais, deriva, como lóxica consecuencia, a importancia das persoas físicas que as levan a cabo, do **PERSOAL ÓSERVICIO DAS MESMAS**.

A **SEGUNDA** parte do relatorio consistiu na enumeración e breve desenvolvemento das características da función pública local que inciden directamente no funcionariado que leva a cabo o dito labor, diferenciándoo substancialmente doutros funcionarios:

- O contacto directo que ten o funcionario local co político do mesmo ámbito e, á súa vez, o contacto directo que mantén cos cidadáns na resolución dos seus problemas.

- O crecente aumento dos sectores en que intervén a Administración local, que provoca a especialización e a diversificación da función pública.

- A “desfuncionarización” e o intento de “laborización” das administracións públicas que se manifestan con maior intensidade nas administracións locais. Feito que o relator mantivo á vista dos datos que ofrece o Ministerio para as Administracións Públicas: o 50,3% do persoal ó servicio das corporacións locais está sometido ó dereito laboral.

■ A última característica citada polo autor é a multiplicidade e diversidade de entidades e organismos locais. Diversidade que ten unha dobre causa: os distintos tipos de entidades locais, en función da súa natureza político-administrativa (illa, provincia, municipio e demais entidades permitidas pola lei), e, como segunda causa, a variedade desde o punto de vista demográfico, xa que se vive en España un proceso de concentración da poboación nos grandes e medianos núcleos urbanos.

Na **TERCEIRA** parte da conferencia, abordou o tema dos antecedentes legislativos reguladores da función pública local. Comeza expondo a situación anterior ó Estatuto Municipal de 1924, sinalando que ata ese momento os funcionarios carecían practicamente de historia legislativa, sobresaíndo a desidia e a arbitrariedade das corporacións locais e forzando ó Estado, inerme ante as mesmas, a buscar un sistema de controles para incorporalas ó plano do dereito. Esa situación manifestábase na figura do secretario, que tiña un matiz claramente político, ata pasar á figura do secretario profesional, prevista en diversas disposicións, mais nunca delimitada claramente ata o estatuto de Calvo Sotelo e os seus respectivos regulamentos. Se a figura do secretario atopou grandes dificultades, a situación do resto dos funcionarios administrativos estaba a mercé da vontade dunhas corporacións que se guiaban pola práctica do “botín de partido”; é dicir, todo titular dun cargo érao sempre en precario. A situación variaba co Estatuto Municipal e o Provincial de 1924 e 1925; no primeiro, tentáronse regular, nos artigos 247 ó 251, as condicións xurídicas, económicas e administrativas dos funcionarios municipais non integrados en corpos nacionais. Impónselles ós concellos a obriga de redactar regulamentos que fixen as condicións de ingreso, ascensos, salarios, sancións, funcións, deberes e dereitos pasivos. Ó abeiro do dito estatuto redáctase o regulamento o vintetrés de agosto de 1924, onde se recolle o réxime xurídico, administrativo e económico dos funcionarios municipais. O vinte de marzo do ano seguinte publicouse o Estatuto Provincial e o dous de novembro o regulamento correspondente.

Con posterioridade ás devanditas disposicións, seguiu unha serie de textos normativos, dos que hai que salientar, por exemplo, a Lei municipal do 31 de outubro de

1935, que establece a división do persoal en catro grandes grupos, así como a formación das escalas; o Regulamento de funcionarios administrativos da Administración local de 1952, que ten importancia por constituír un corpo legal completo; por último, a Lei 41/1975 do 19 de novembro, de Bases do estatuto de réxime local no seu conxunto e o Real decreto 3026/1977, do 6 de outubro, que aprobou o texto articulado parcial da Lei 41/1975.

O **CUARTO** apartado da conferencia centrouse na Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, coa que se pretendeu a reforma da Administración pública. Esta lei aplícase ó persoal de todas as administracións, incluída a local, malia as escasas mencións á mesma. Unha desas mencións é a do artigo 17, que establece o principio de mobilidade dos funcionarios das diversas administracións, introducindo unha discriminación contra os funcionarios públicos locais, pois impide, agás nalgunhas excepcións, acceder a postos de traballo fóra da Comunidade Autónoma de procedencia.

Na **QUINTA** parte desenvolveu, brevemente, o tratamento da función pública local na Lei de bases de réxime local que, no seu artigo 89, estrutura ó persoal nos seguintes grupos:

- **funcionarios de carreira**, que se divide en funcionario dos denominados corpos nacionais, e o resto dos funcionarios.

- **persoal laboral**; a súa relación xurídica é tipicamente laboral.

- **persoal eventual**, que aparece regulado no artigo 104 da Lei 7/85.

A Administración local, historicamente, non estaba presente na intención do lexislador. Os preceptos referentes á mesma tiveron un carácter conflictivo nos debates parlamentarios que precederon á aprobación da lei.

Dentro da evolución legislativa ata os nosos días na materia que nos ocupa, o relator esquematiza, no punto **SEXTO**, o tratamento da función pública local no Texto refundido do réxime local (Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril). Conforme á dita normativa, a clasificación dos funcionarios é a seguinte:

■ **Funcionarios de habilitación nacional**, que teñen reservadas determinadas funcións, como a Secretaría ou o control e fiscalización interna da xestión económico-financeira e presupostaria.

■ **Demais funcionarios de carreira**, que se integran nas escalas da Administración xeral e da Administración especial. A primeira subdivídese en técnica, administrativa, auxiliar e subalterna. A segunda subdivídese en técnica e de servicios especiais.

■ **Persoal laboral.**

■ **Persoal eventual.**

Ademais da normativa mencionada, aplícaselles ós funcionarios locais o bloque normativo dos funcionarios do Estado e o que lles corresponda ás comunidades autónomas que teñan atribuídas competencias verbo diso.

O **ÚLTIMO** punto tratado polo relator foi a situación actual e a problemática xeral dos funcionarios locais. Mencionou unha serie de aspectos que merecían ser tratados nun debate posterior, como a introducción no marco legal da “**libre designación**” para cubrir prazas de habilitación nacional, coa conseguinte politización da vida social que iso suporía e que se recolle na Lei 31/1991 de presupostos xerais do Estado para 1992, na súa disposición adicional oitava, e que foi obxecto de recurso ante o Tribunal Constitucional; ou a desvalorización da escala técnico-administrativa, ó atribuírlle postos de traballo que levan consigo funcións que non se corresponden coa titulación e formación esixidas.

Un breve **COLOQUIO** no que se abordaron temas como a mobilidade dos funcionarios locais e a inexistencia dun modelo de función pública pechou a sesión matinal nesta primeira xornada.

O terceiro relatorio desta primeira xornada, “A función pública das comunidades autónomas”, foi exposta por D. FERNANDO DÍAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES, vocal asesor do Ministerio de Educación e Ciencia. Comezou abordando o tema da distribución territorial do poder e o modelo de burocracia, sinalando que non sempre a elección dun “tipo” de descentralización territorial do poder leva consigo un “tipo” organizativo burocrático.

En principio, en estados federais podemos imaxina-la existencia de organizacións burocráticas propias, afondando na idea de descentralización, se ben a realidade segue por outros vieiros, do que é un bo exemplo o caso alemán. O relator puxo de manifesto que este é un tema polémico, pois é normal escoitar manifestacións de repulsa contra o feito de mante-la burocracia estatal nun territorio autónomo, e concluíu dicindo que o sistema burocrático máis axeitado para un ente autonómico é o formado por persoal seleccionado e formado separadamente, que ademais sexa administrado por órganos propios.

A continuación, DÍAZ DE LIAÑO abordou o **modelo burocrático do Estado das autonomías**. Cualificou o caso español coma un sistema mixto entre a centralización total e a separación total das burocracias autonómicas. Así, o artigo 103 da Constitución española resérvalle ó Estado a potestade de establece-las bases do réxime estatutario dos funcionarios, e o desenvolvemento desa materia correspóndelles ás comunidades autónomas, segundo as competencias asumidas, e sempre con respecto ó sentido, amplitude e fins da normativa básica. Nos ENTES PREAUTONÓMICOS atópanse os antecedentes dese denominado SISTEMA MIXTO, xa que se lle transferiu a aquel, persoal da Administración central, dando orixe á problemática do **persoal transferido**. A esta problemática tentoulle dar solución a **Lei do proceso autonómico**, que introduciu a distinción entre servicios centrais e servicios periféricos sen esquece-lo labor do Consello Superior da Función Pública e da Comisión Permanente, dos que falará máis adiante. En xeral, afirmou o conferenciante, “non sería esaxerado deducir que houbo certas cautelas do lexislador na estruturación da función pública autonómica”.

O seguinte aspecto que mereceu a atención do relator foi a **LEI 30/84, do 2 de agosto**; na mesma establécese un concepto formal de bases no seu artigo 1.3, onde se consideran bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos determinados preceptos, anticipándose ó que ía se-la doutrina do Tribunal Constitucional, na Sentencia 69/1988. Alí establece o alto tribunal que as bases se teñen que fixar en principio por lei formal e que a mesma ten que especifica-lo alcance básico de todos ou parte dos seus preceptos.

Foi tamén o Tribunal Constitucional quen declarou que o “status” xurídico dos funcionarios é un concepto compatible coa existencia de normativizacións parciais, é dicir, non precisa plasmarse nun único corpo normativo. Por outra parte, isto é o que sucede ata o de agora: Lei 53/84, de incompatibilidades do persoal ó servizo do sector público, posterior á Lei de medidas; leis de orzamentos que incorporan lexislación básica, ...

A Lei 30/1984 incorporou dous **ÓRGANOS DE COORDINACIÓN**: o Consello Superior da Función Pública e a Comisión de Coordinación da Función Pública. É, unha vez máis, o Tribunal Constitucional quen precisa o contido do termo **COORDINACIÓN**: información recíproca, homoxeneidade técnica en determinados aspectos, acción conxunta das distintas autoridades no exercicio das respectivas competencias, tratando de lograr en todo caso “a integración de actos parciais na globalidade do sistema”.

Para **DÍAZ DE LIAÑO**, a Lei 30/84, supuxo un avance na estruturación da función pública das comunidades autónomas, habilitando a creación de modelos organizativos propios.

Fixo o relator unha exposición do cadro normativo regulador da función pública do Estado e das comunidades autónomas, co cal quedou patente a variedade do mesmo, xa que xunto a leis e regulamentos estatais, figura a propia normativa das comunidades autónomas, e ata leis preconstitucionais.

Analizáronse, a continuación, **AS CARACTERÍSTICAS DA ORDENACIÓN DA FUNCIÓN PÚBLICA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**, na que é necesario diferenciar dous aspectos: normativa sobre ordenación da función pública e a normativa que desenvolve aspectos estatutarios, é dicir, política de persoal:

■ **O modelo organizativo** das comunidades autónomas xira á volta de corpos e/ou escalas de funcionarios, se ben nalgún caso se basea no sistema de postos de traballo. No que respecta ó **ámbito** de aplicación desta normativa é variable, en ocasións inclúe ó persoal dos parlamentos autonómicos e noutros fai referencias ó persoal laboral.

■ En materia de **política de persoal**, apréciase unha concentración de poder na Consellería responsable da política de persoal, feito que se explica por ser administracións de nova creación; este proceso, sen embargo, atópase en recesión polo auxe da informática e pola desconcentración de atribucións nesa materia.

Na normativa sobre función pública das comunidades autónomas hai que salienta-lo seu carácter renovador con respecto a figuras como o “grao persoal” como concepto retributivo (Cantabria), ou a relación de postos obtidos por concurso (Cataluña). Así a todo, quérese poñer de manifesto a existencia dun tronco común, mais tamén a existencia de peculiaridades nas comunidades autónomas.

Na última parte da súa exposición falou, brevemente, dos órganos de coordinación antes mencionados. En primeiro lugar, a **COMISIÓN DE COORDINACIÓN DA FUNCIÓN PÚBLICA**, referíndose ás distintas fases da súa evolución desde a súa creación en 1985. Nunha primeira fase, destaca a dedicación para a creación dun marco común da función pública. Na segunda, xa se aborda o tema da lexislación básica do Estado. Na terceira, delibérase sobre aspectos concretos, políticas de persoal, que coincide cunha fase de maior flexibilidade de funcionamento. Fixo unha valoración positiva da actividade da comisión e considera como causas do seu éxito: o alto nivel de cargos existentes, que permitiu un nivel de debate moi importante; a frecuencia con que asistiron as CCAA ás reunións da comisión e, por último, o elevado nivel de información entre a Administración do Estado e as comunidades autónomas. Resulta evidente o labor preventivo que realiza a comisión, e así hai que destaca-lo escaso índice de conflictividade entre o Estado e as CCAA ante o Tribunal Constitucional.

O Tribunal Constitucional foi analizando e consolidando doutrina sobre temas que afectan a función pública.

Para finalizar, sinala o autor con relación ó Consello Superior da Función Pública, constituído desde a realización das primeiras eleccións sindicais, que aínda é pronto para avalia-lo seu futuro; haberá que ter en conta a súa numerosa e complexa composición.

O cuarto relatorio, e último da primeira xornada, foi exposto por D. RAFAEL CATALÁ POLO, director de Planificación e Recursos Humanos do Ente Público: Aeropostos Nacionais e Navegación Aérea; e tratou sobre as **“Relacións laborais no estatuto da función pública”**. Iniciou a exposición abordando o tema da NEGOCIACIÓN COLECTIVA desde a perspectiva dos seus conceptos básicos. A negociación colectiva como un instrumento cada vez máis frecuente e habitual que, partindo dun antagonismo de intereses como lle corresponde a un sistema de mercado, ten como finalidade atopar un lugar de encontro entre as partes afectadas. Constitúe un instrumento, un vehículo, capaz de ordenar as relacións laborais, malia os intereses contrapostos que poden enfrontar as partes; nesta liña desenvólvese a teoría do conflito social de Marx, onde o conflito é o núcleo do proceso social da sociedade capitalista. O concepto de negociación pode abordarse como un proceso no que as partes non pretenden impoñer as súas preferencias, senón buscar un novo estado de equilibrio na relación de poder entre ambas. Na actualidade, a negociación converteuse na actividade principal do sindicalismo moderno, calquera que fose a natureza dos ditos sindicatos. Conclúese manifestando que nestes momentos o que se pretende coa idea de negociación é xerar un sistema de relacións diferentes que integre as expectativas das dúas partes, eliminando as posibles causas do conflito. Os dous enfoques expostos correspóndense con dúas estratexias: a distributiva e a integradora.

■ A estratexia distributiva é aplicable ós conflitos de intereses concretos, nos que os beneficios dunha parte se obteñen polas perdas da outra.

■ A estratexia integradora supón unha cesión ou beneficio para ámbalas dúas partes, gañar ou perder conxuntamente, sen que os avances nas pretensións dunha parte impliquen sacrificios na outra.

É evidente que os campos de aplicación de ámbalas estratexias son diferentes, segundo o tipo de conflito, se ben a distributiva aplicárase cando os intereses enfrontados sexan verdadeiramente irreconciliables.

Unha vez que tratou o tema globalmente, o relator centrouse nas administracións públicas, comezando por

dividi-los dous tipos de persoal ó servizo da Administración: funcionario e laboral. Primeiramente, temos que lembrar que o propio Tribunal Constitucional ten sinalado a posibilidade dun trato lexislativo diferenciado entre o persoal laboral e o sometido ó estatuto da función pública, ó se tratar de réximes xurídicos distintos, aplicables a situacións diferentes. O persoal laboral está suxeito ó Estatuto dos Traballadores; son traballadores por conta allea, cun réxime que se recolle no artigo terceiro do mesmo. Este persoal disciplina as súas condicións, fronte á rixidez estatutaria, baseándose no libre xogo da vontade das partes, plasmada no convenio colectivo. Mención especial merece o feito da titularidade pública do empresario, que impón algunha limitación na negociación como a referente ós aumentos salariais que se fixan na lei anual de orzamentos. A negociación colectiva con relación ó persoal laboral segue na Administración pública as normas relativas á negociación de convenios recollidas no Estatuto dos traballadores.

Con relación ós funcionarios públicos, a súa capacidade de negociación colectiva está prevista en instrumentos normativos e criterios de xurisprudencia. A primeira referencia é a Sentencia 57/1982, do Tribunal Constitucional, que cun criterio negativo exclúe o sistema de negociación colectiva neste ámbito e, sen embargo, admite como substitutivo negociacións informais non previstas na lei e que carecen da forza de obrigar. A mesma sentenza afirma que a negociación colectiva non se pode derivar do dereito de sindicación dos funcionarios, xustificándoo pola necesidade da Administración de manter a supremacía sobre os funcionarios. A seguinte referencia é a Lei orgánica de liberdade sindical, onde si se recolle o recoñecemento do dereito á negociación colectiva dos funcionarios públicos, implicando unha actividade sindicalista, ó recoñecerlles ás ditas organizacións de funcionarios a capacidade representativa para participar como interlocutores na determinación das condicións de traballo, nos correspondentes procedementos de consulta e negociación. A Lei 9/1987, de órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ó servizo das administracións públicas, regula no seu capítulo III a participación na determinación das condicións de traballo. A Lei 7/1990, do

19 de xullo, de negociación colectiva e participación na negociación das condicións de traballo dos empregados públicos, que ten como antecedente o "Acordo sobre a negociación colectiva dos funcionarios públicos", firmado pola representación da Administración e polos sindicatos UXT e CCOO, constitúe a seguinte referencia normativa. Neste acordo recóllese que "o recoñecemento do dereito á negociación colectiva dos funcionarios públicos é un contido básico do dereito de liberdade sindical". Á vista da antedita lei pódese concluír que existe unha equiparación total entre a negociación colectiva laboral e a funcionaria. Todo é negociable dentro do respecto ás leis; os instrumentos en que cristalizan as devanditas negociacións serán os acordos e os pactos, diferenciándose en que os segundos vinculan directamente las partes sen necesidade de aprobación expresa e formal.

A continuación, examinouse o **dereito de folga dos funcionarios públicos**. En primeiro lugar, analizou unha serie de cuestións xerais que afecta a este dereito, antes de centrarse na súa existencia e recoñecemento na función pública. O dereito de folga recollido no artigo 28 da norma fundamental non é un dereito ilimitado; o lexislador poderá introducir limitacións ou condicións de exercicio sempre que non reborde o seu contido esencial, e así asegurar, en caso de folga, o mantemento dos servicios esenciais da comunidade. As fases nunha declaración de folga comezan cunha decisión dos traballadores ou dos seus representantes, que lle terá que ser comunicada ó empresario ou autoridade laboral por escrito e con cinco días de antelación, non se pode extingui-la relación de traballo, nin provocar ningunha sanción para o traballador, se ben, durante o antedito período, se entenderá suspendido o contrato de traballo e o traballador non terá dereito ó salario. Cinguíndonos ó sector público, e sen esquece-lo carácter de dereito subxectivo que ten ó dereito á folga, hai que centrarse no artigo 28 da Constitución, onde se establece a necesidade de respecta-los servicios esenciais da comunidade. Parece evidente que a Constitución non lles quita ós funcionarios o dereito de folga, mais o contido da súa función implica a necesidade de establecer garantías precisas para o exercicio dese dereito, pois, en todo caso, o mantemento de servicios esenciais non pode supo-la supresión do

dereito de folga. O relator mencionou o novo proxecto de lei de folga, que instaura modificacións substantivas, se ben haberá que espera-la aprobación definitiva.

O último punto desenvolvido polo conferenciante é o do principio de legalidade como marco da negociación colectiva. O respecto á lei que se ten que observar na negociación suscita a complexa cuestión das relacións xerárquicas e funcionais entre o poder normativo do Estado e a autonomía colectiva. Observa CATALÁ POLO que o respecto do contido convencional da lei non significa a subordinación do convenio á norma estatal. Así, as relacións básicas entre a lei e o convenio axústanse a un complicado esquema:

1. Relación de suplemento. Trátase de mellora-los mínimos establecidos pola lei, a través da autonomía colectiva e o convenio.

2. Relación de complementariedade. O convenio colectivo especifica e desenvolve as liñas básicas que traza a lei.

3. Relación de suplencia. A lei pódese derogar por medio do convenio, de aí que exista regulación lexislativa só naquelas materias non reguladas por convenio. Neste punto suscítase a complexa cuestión da relación entre autonomía colectiva e esfera individual.

4. Relación de exclusión. Determinadas materias son reguladas exclusivamente por lei e non poden ser modificadas por convenio.

Rematou o relator a súa exposición destacando o proceso evolutivo nos últimos anos de equiparación do persoal laboral e funcionario nos dereitos referidos. A peculiar situación socio-económica que vive o país, veu enturba-la dita evolución. Como exemplo, a Lei de presupostos xerais do Estado para 1993 establece que non se pode facer ningunha convocatoria de emprego para ese ano, agás nalgún sector excepcional, co que o emprego, materia habitual nos procesos de negociación, queda excluído da mesma. Esta situación lévanos á idea de conflito que o conferenciante sinalou ó comezo da súa exposición.

Un coloquio sobre os temas abordados na sesión vespertina puxo fin a esta primeira xornada.

Na segunda xornada realizada na EGAP, sobre os aspectos de maior interese relacionados coa normativa dos funcionarios, desenvolvéronse as seguintes conferencias:

A primeira intervención nesta derradeira xornada correspondeulle ó subdirector xeral de Coordinación de Servizos Periféricos do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, FERNANDO SÁNCHEZ PINTADO, que tratou sobre a modernización das administracións públicas e a súa relación co tema obxecto destas xornadas e, concretamente, na Administración periférica do seu actual Ministerio.

Nun contexto no que a Administración pública reflicte unha imaxe irracional e impersoal e no que se consideran as súas actuacións, máis que pola súa lexitimidade e legalidade, pola súa eficacia e eficiencia, indicou o relator que os obxectivos das propostas de calquera reforma administrativa deben pretender que as actuacións dos órganos sexan permanentes e graduais, mellorando así a calidade dos servizos que presta a Administración, constituíndo como eixe da súa acción a satisfacción das demandas sociais e buscando uns resultados equilibrados na relación custo-beneficio.

Así, partindo da idea de que a modernización da Administración pública é un proceso continuo de adecuación da organización para unha mellor prestación do servizo público, describiu a situación e problemática xeral da Administración periférica do Estado destacando que pola súa orixe ou pola súa configuración actual necesita un novo deseño ou definición dos aspectos esenciais (coordinación a nivel territorial, simplificación das redes) que se inscriba directamente no proceso de modernización da Administración no seu conxunto. En particular, centrou a súa atención no proxecto de modernización da periferia do MAPA.

Os distintos estados, expuxo o conferenciante, dispoñen a súa Administración sobre unha base territorial, cumprindo así entón dúas funcións: representación do aparato estatal e execución das políticas sectoriais nun ámbito territorial delimitado. Esta Administración periférica, como presenza desconcentrada do Estado, máis alá de criterios técnicos (maior racionalidade e economía na prestación de servizos), responde a unha cuestión po-

lítica de organización e control do espacio social establecido neses ámbitos territoriais máis ou menos amplos. E, de acordo con este modelo, ese espacio social regulárase desde unha instancia central de xeito homoxéneo e eficaz.

Esbozou a evolución histórica da división territorial de España en relación co sistema territorial francés, chegando á conclusión de que a orixe da fragmentación da organización periférica estivo na desprofesionalización do gobernador civil (pasa de ser un cargo esencialmente técnico, a ser político); polo tanto, a Administración periférica española configurouse principalmente coa separación do político e do administrativo. Ademais, sinalou que a situación da Administración periférica antes de 1978 era alarmante (organización interna heteroxénea, desproporción do ámbito territorial dos distintos servicios), mais, a partir da Constitución (que configurou o Estado das autonomías) e do conseguinte proceso de transferencias, a reforma daquela converteuse noutra necesidade ineludible. Tamén analizou brevemente os órganos de representación e de coordinación desta Administración: delegado do Goberno e gobernador civil. O primeiro dirixirá a Administración do Estado no territorio da Comunidade Autónoma e vai coordinada, de proceder, coa Administración propia da Comunidade. O segundo reduce a súa función á xestión da orde pública e a garantía da presenza do Estado en casos de crise, catástrofes ou asuntos de relevancia política.

A seguir, apuntou como conclusión que a Comunidade Autónoma é hoxe, desde o punto de vista da Administración periférica do Estado, máis unha división política que administrativa; e esta preponderancia política e constitucional do ente autonómico debe primar sobre os aspectos administrativos, o que implica adecuadas distintas redes periféricas estatais, en primeiro lugar, suprimindo os baleiros de competencias e, en segundo lugar, concentrando as restantes a nivel rexional ou provincial. Non obstante, malia a implantación das distintas redes periféricas autónomas, o Sr. Pintado precisou que actualmente a Administración periférica segue estando fragmentada na toma de decisións e na coordinación das actuacións dun mesmo Ministerio e, fundamentalmente, dispersa na súa organización (tres mil delegacións) coa

conseguinte perda de eficacia que isto implica. Por todo isto, dixo que a modernización da organización periférica non é unha consecuencia mecánica do proceso autonómico, é dicir, da vía de transferencias, senón, pola contra, que debe partir dun modelo no que participen, entre outros, os seguintes elementos: redefinición dos conceptos de xerarquía, dependencia e coordinación; consideración da eficacia e o aforro do gasto como obxectivos principais; e deseño dunha presenza estatal no territorio desde un coñecemento exacto do que se debe realizar nel.

Na parte final da exposición, o relator referiuse, como caso de modernización, á reestructuración dos servicios periféricos do MAPA, que en principio presentou numerosos problemas (117 conflitos suscitados entre o Estado e as comunidades autónomas), principalmente como consecuencia da colisión entre a competencia estatal para fixa-las bases de ordenación da actividade económica xeral (art. 149.1.13, CE) e as competencias exclusivas autonómicas nesta materia.

Este proceso no MAPA dividiuse en tres fases:

- Unha primeira na que se identificaron os principais problemas da organización periférica e se analizaron tanto os seus organigramas formais, coma os seus recursos humanos dispoñibles, empregándose a técnica de grupo nominal (conxunto de expertos da propia organización).

- Unha segunda na que, aplicándose o método Beldaux (entrevistas e enquisas), se realizaron traballos de campo para determina-lo organigrama funcional real, describi-los circuítos de comunicación e examina-las funcións e actividades de cada organismo e unidade, facendo en suma unha aproximación ás cargas de traballo de cada un dos postos.

- E, na última, analizáronse os resultados e elaborouse un informe-proposta con valoración de distintas alternativas.

Concluíu o relatorio delimitando o ámbito das solucións organizativas que serviron de base para a reestructuración da periferia do MAPA. Dunha banda, sinalou os obxectivos (mellora-la prestación de servicios e obte-la unidade de dirección e representación) e os condicionantes (non reborda-lo ámbito de competencias propio e deseñar unha organización que admita cambios no ca-

so de que varíe ese ámbito de competencias). E, doutra, os factores de estabilidade (minimiza-lo impacto do cambio e respecta-lo elemento humano na organización) e de cambio (optimiza-los recursos humanos e materiais e lograr unha maior coordinación cos servicios centrais), de xeito que a estrutura resultante acadase un adecuado equilibrio entre todos eles.

No coloquio, o conferenciante manifestou, entre as cuestións que lle formularon os asistentes, que o motivo fundamental para calquera reestructuración organizativa é o propio funcionario, xa que este valora o seu traballo e se ve que este non se desenvolve axeitadamente, entón, perde a motivación. Tamén afirmou que só unha racionalización da periferia, sen entrar en cuestións de fondo como a Administración única, nos levará a un menor gasto público; comentou que a proposta de Administración única modifica a Constitución, mais, en todo caso, estaba de acordo en que se deben evita-las duplicidades e superposicións de competencias.

Correspondeulle o segundo relatorio a RICARDO DELICADO CARBÓ, xefe de área da Unidade de Estudos de Retribucións do Ministerio de Economía e Fazenda, que abordou o sistema retributivo dos funcionarios públicos no marco estatutario, dedicándose a acentua-los obxectivos e melloras do sistema retributivo actual, despois de realizar unha breve análise dos distintos réximes retributivos aplicables ós diferentes colectivos de funcionarios da Administración do Estado e duns instrumentos técnicos de ordenación do persoal como son as relacións dos postos de traballo.

O relator comezou enumerando os principios básicos dun sistema retributivo ideal, dicindo que só se debe retribuír ata o límite das posibilidades económicas da empresa e que o nivel retributivo se debe relacionar coas características do mercado ou sector no que concorre a empresa, coa propia estrutura organizativa e coa dedicación real dos traballadores na consecución dos concretos fins empresariais. Sobre as dúas primeiras bases retributivas, posibilidades reais da empresa e competencia externa, obterase o grao de eficacia da mesma respecto do mercado. E, para procura-las outras dúas, equilibrio interno e estímulo individual, valoraranse os postos de

traballo e fixarase un sistema adecuado de medida do desempeño.

A Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, deseña o sistema retributivo dos funcionarios públicos no marco estatutario para todas as administracións públicas, diferenciando as retribucións básicas e as complementarias. As primeiras son o soldo, os trienios e as pagas extraordinarias, fixadas todas elas en función dos corpos ou escalas de funcionarios ó servizo das administracións públicas, que se agrupan en cinco grupos segundo a titulación esixida para o ingreso en cada un deles. As segundas comprenden os complementos específicos e de destino, ligados ó posto de traballo; e o complemento de produtividade e a gratificación, ligados ó desempeño do posto. No que se refire ó complemento de destino que lle corresponde ó nivel do posto que se ocupe, o relator sinalou que unha vez que se adquire o grao persoal polo desenvolvemento de un ou máis postos de nivel correspondente durante dous anos continuados, ou tres con interrupción, a retribución ligada ó complemento de destino pasa de ser unha remuneración vinculada ó posto a outra de carácter fixo e persoal.

A seguir, analizou o sistema retributivo que regula a Lei 30/84, do 2 de agosto, aplicable ó persoal funcionario civil da Administración do Estado, mais tamén indicou que existe o da Administración de Xustiza –Lei 17/80, do 24 de abril–, e outros sistemas retributivos fundamentados no da LMRFP, mais articulados como réximes retributivos con características propias no aspecto das retribucións complementarias (persoal docente, persoal militar das forzas armadas, ...).

Por outra banda, referiuse ás relacións de postos de traballo, medio que utilizan as administracións territoriais (Administración estatal, autonómica e local) para a ordenación do seu persoal, de acordo coas necesidades dos servizos, precisando os requisitos necesarios para o desempeño de cada un dos postos.

Despois de expoñe-lo contido legal (art. 15 e 16 da LMRFP) e o modelo e as normas de elaboración (Orde do Ministerio de Relacións coas Cortes e da Secretaría do Goberno do 6 de febreiro de 1989) das RPT, o conferenciante

apuntou que lles corresponde ó Ministerio para as Administracións Públicas e ó de Economía e Facenda, a través da Comisión Interministerial de Retribucións, a aprobación conxunta das relacións iniciais e modificacións, agás a asignación inicial do complemento de destino e do específico, que son competencia do Goberno.

Na valoración dos postos de traballo utilízanse, indicou, tanto métodos cualitativos coma cuantitativos. Os primeiros comparan cada posto cos demais da organización ou ben cunha escala determinada de postos normalizados para así decidi-la súa importancia e poder ordenalos, sen cuantificación das diferencias. Nos sistemas cuantitativos secciónase o posto en características parciais e, por comparación coas descrições dos postos entre si ou cunhas definicións estándar, mídense cuantitativamente as diversas características dos mesmos.

A continuación referiuse ós obxectivos e melloras do sistema retributivo actual, sinalando que se debe mellora-lo equilibrio co mercado externo e buscar un equilibrio interno na propia Administración. En canto á primeira cuestión, precisou que a mera comparación entre as retribucións da empresa privada e as da Administración revela unha clara desvantaxe para esta última, coa agravante de que as diferencias son maiores canto máis se ascende na escala; unha consecuencia negativa desta diferenza retributiva é o transvasamento de efectivos da Administración pública cara ó sector privado que lle ofrece melloras retributivas ó persoal, preparación e cualificación que estiveron a cargo da propia Administración. Polo que se refire a mellora-lo equilibrio interno, mostrou partidario de corrixi-los diferentes tratamentos retributivos para postos similares, e viceversa.

Tamén destacou que se debe reduci-lo número de complementos específicos existentes na actualidade, asignándoos ós distintos niveis de complemento de destino.

Finalmente, R. Delicado apuntou que unha reforma global do sistema retributivo debe realizarse a través dos seguintes criterios básicos: ampliación do abano salarial, redución do peso retributivo correspondente ó posto de traballo nos niveis altos, asunción do concepto de gratificación polo de produtividade e avaliación do rendemento.

Na charla fíxose fincapé en que a motivación e estimulación dos funcionarios está en función das retribucións que cobran, xa que se estas son menores ou inadecuadas para o posto que ocupan e a responsabilidade que o mesmo implica, prodúcese unha apatía e descontentamento xeral entre os funcionarios. Tamén indicou que non sería correcta a supresión total dos complementos incentivadores dado que producen discriminacións, aínda que si estaba conforme con eliminar as gratificacións e manter o complemento de produtividade.

Baixo a rúbrica "A responsabilidade patrimonial dos empregados públicos no marco estatutario", participou, nestas xornadas, FRANCISCO ALONSO COLOMER, vicesecretario xeral técnico do Ministerio de Obras Públicas e Transportes, que se centrou na descrición e valoración do sistema regulado na Lei de réxime xurídico da Administración do Estado, do 26 de xullo de 1957, e no Código penal, amais de considerar tamén as novidades introducidas pola Lei 30/92, do 27 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

O relator partiu dicindo que a razón principal de abordar a responsabilidade do empregado público é debido ó clima de inconformismo e de protesta existente entre determinados grupos de profesionais vinculados ás distintas administracións, xa que as súas tarefas se desenvolven á beira dunha fráxil fronteira que os enfrenta con potenciais responsabilidades ás veces desproporcionadas co seu nivel retributivo ou cos medios que as propias administracións poñen á súa disposición.

No noso dereito, o texto capital acerca da responsabilidade da Administración, indicou o conferenciante, foi a LRXAE que contemplaba a responsabilidade patrimonial do mesmo e a das súas autoridades e funcionarios.

Esta lei delimitaba, por un lado, unha responsabilidade do Estado de indemnizar toda lesión que sufran os particulares en calquera dos seus bens e dereitos como consecuencia do funcionamento normal ou anormal dos servizos públicos ou da adopción de medidas que non se poden fiscalizar en vía contenciosa, agás que conorra algún caso de forza maior –esta previsión concretaba o

principio introducido con anterioridade polo art. 121.1 da Lei de expropiación forzosa-, e tamén recollía esa mesma responsabilidade patrimonial directa cando actuase en relacións de dereito privado polos danos e perdas causados polas súas autoridades, funcionarios ou axentes. Esta regulamentación encaixaba co previsto na Constitución que incorporou, no seu art. 106.2, o principio de responsabilidade patrimonial das administracións polo funcionamento dos servicios públicos.

Por outra banda, sinalou que a LRXAE establecía que nos casos en que se orixinasen danos e perdas a terceiros, sen que os funcionarios no exercicio dos seus cargos incorresen en culpa ou negligencia graves, a responsabilidade seríalle imputada á Administración. E se, polo contrario, se dese esa culpa ou negligencia graves no comportamento do funcionario, este aparecería entón como responsable último por canto, ou ben respondería directamente (art. 43), ou ben, se o Estado indemnizaba ós terceiros lesionados, este podería actuar para esixirlle a aquel a responsabilidade correspondente (art. 42); neste último caso, os dereitos dos cidadáns aparecían perfectamente garantidos ó se recoller un principio de responsabilidade patrimonial directa e solidaria.

Sen embargo, o relator destacou que ese sistema de responsabilidade solidaria resultaba pouco coherente e práctico por diferentes motivos que van desde que ese réxime non supuña unha maior garantía para o particular ata a perda da súa xustificación institucional ó responder a uns condicionamentos sociais xa superados, sen esquecer que esa regulación tampouco resolvía o problema de fondo de facer compatibles os dereitos do particular lesionado coa responsabilidade proporcionada do funcionario.

A seguir, A. Colomer referiuse ó tratamento penal da responsabilidade patrimonial do funcionario. Nesta cuestión puxo o acento en que, con base nos arts. 19 –“Toda persoa responsable criminalmente dun delito ou falta, tamén o é civilmente”– e 22 do Código penal, se a conducta do funcionario é sancionable penalmente, a responsabilidade civil derivada da mesma corresponde de maneira directa, aparecendo a Administración só como responsable subsidiaria; mais esta responsabilidade civil de segundo grao da Administración desaparece

cando o comportamento do funcionario se produce á marxe da relación de servizo.

A continuación, o relator fixo un exame crítico da doutrina do Tribunal Supremo sintetizando que este, a teor do disposto no art. 22 do Código penal, recoñece a responsabilidade patrimonial subsidiaria do Estado e demais corporacións de dereito público, como consecuencia de conductas penalmente ilícitas por parte dos seus funcionarios, nos casos en que se probe a existencia dunha relación de dependencia entre o autor da infracción penal e o Estado ou corporación e a circunstancia de que a actividade reprobada pola norma se produciu no marco da relación de servizo. Non obstante, indicou que a interpretación dada polo alto tribunal a ese precepto resulta opinable posto que non existe unha cita expresa nin do Estado, nin do funcionario público, se ben dixo que esa interpretación extensiva por analogía se xustifica ante o manifesto baleiro legal existente en relación coa responsabilidade que se lle debe imputar á Administración.

O conferenciante apuntou, respecto da antedita normativa penal, que pode orixinar unha situación especialmente gravosa para o funcionario procesado, polo que non lle parece suficiente que a responsabilidade da Administración xurda con carácter subsidiario, sobre todo ante a evidente desproporción entre a posición orgánica e profesional do funcionario e as potenciais responsabilidades en que pode incorrer como consecuencia da súa actuación cando exerce as prerrogativas propias do seu cargo.

Fronte á situación de desproporción do funcionario responsable que reflectía a lexislación vixente, suscitouse a necesidade dunha revisión da mesma e nesta liña situou o conferenciante a nova LRPAC e o proxecto de lei orgánica do Código penal.

a) Respecto da primeira, dixo que resultaba necesario determina-lo sistema de responsabilidade patrimonial que introduce para as autoridades e persoal ó servizo das administracións públicas, xa que derogou, entre outros, os arts. 40 a 43 da LRXAE de 1957.

O relator esquematizou as novidades en catro puntos:

■ Mantemento do principio de responsabilidade patrimonial directa da Administración, polos danos e perdas causados polas actividades e persoal ó seu servizo.

■ Reiteración da acción de regreso da Administración cando se indemniza directamente ós lesionados; e previsión dun principio de responsabilidade dos empregados públicos polos danos causados nos bens ou dereitos daquela se concorrese dolo, culpa ou negligencia graves. Precisou que a lei introduce acertadamente o dolo como suposto de responsabilidade.

■ Ponderación da responsabilidade anterior en función de determinados criterios (dano, intencionalidade), axustándose aquela ás circunstancias concretas.

■ Mantemento da remisión á lexislación correspondente para a esixencia das responsabilidades civil e penal de autoridades e persoal. Aquí manifestou a inconveniencia de admiti-la responsabilidade do empregado público en vía civil (agás que se derivase dun comportamento alleo ó servicio) con base en que a tutela do lesionado faina innecesaria ó se identificar un “patrimonio” de imputación de responsabilidade suficiente como é o do Estado; e en que a responsabilidade última do empregado público, de existir, sempre poderá ser esixida pola acción de regreso da Administración.

b) Polo que se refire ó PLOCP, enmarcou nunha renovación substantiva do sistema vixente a través do art. 122 que establece que os entes públicos responden patrimonial e directamente dos danos causados polos penalmente responsables de delitos ou faltas, cando estes sexan autoridades, funcionarios ou axentes que actúan no exercicio das súas funcións e no cumprimento dos servizos públicos que tivesen ó seu cargo.

Enumerou as innovacións máis importantes, como son: en primeiro lugar, supresión da responsabilidade patrimonial subsidiaria das administracións para pasar a ser directa; en segundo termo, a orde xurisdiccional contencioso-administrativa será a competente para se pronunciar na materia, reservándosele a ela o pronunciamiento sobre se a conducta dos servidores públicos se produciu no marco da relación de servizo; e, por último, mantemento da posibilidade de exercer-la acción civil en vía penal contra o axente público.

Na parte final da súa intervención fixo a proposta dun novo modelo para articula-la reparación dos danos debidos ó funcionamento dos servizos públicos imputa-

bles ós empregados da Administración, considerando tódolos suxeitos implicados: terceiro-lesionado, Administración e empregado público.

A eventual obriga de indemnizar polos danos que o empregado público ocasione no servicio das súas funcións debe moderarse, comentou A. Colomer, atendendo ós condicionamentos reais do dito exercicio e, así, di-xo que aquel será o responsable, pero non máis alá do que a equidade impón e a sociedade require.

O modelo de responsabilidade debería comportar, manifestou, as seguintes correccións:

1. Supresión da posibilidade de esixir a responsabilidade civil do empregado público ante a xurisdicción correspondente, xa que é colocado procesualmente nunha situación vulnerable. A apertura da vía civil non garante máis solidamente a parte lesionada e a responsabilidade última, de se-lo caso, do axente público está asegurada pola vía de regreso.

2. Modificación da redacción do art. 122 do PLOCP, admitindo que a comparecencia da Administración no proceso enervará a acción civil para reserva-la solución do asunto a unha única orde xurisdiccional especializada.

Ademais engadiu que o límite da opción podería estar no caso de que o empregado incorrese nun delicto doloso, dado que a malicia exclúe a cobertura da responsabilidade civil por parte da Administración da que dependa.

No debate abordouse a proba da responsabilidade do funcionario e o acceso ó padrón de censos electorais sen conculca-lo dereito á intimidade.

Por último, desenvolveuse unha MESA REDONDA formada por representantes sindicais, ademais do letrado maior do Concello de Alcalá de Henares, Pedro Antonio Martín Pérez, e o coordinador, González-Haba.


Na mesa abordouse o estatuto dos empregados públicos como unha carta magna na que se conterían, entre outras materias, a natureza da relación dos funcionarios, o sistema de acceso á función pública e, en xeral, todo o que se refira á vida activa do traballador. Ó mesmo tempo, indicouse que se deben recolle-los dereitos tanto in-

dividuais (seguridade social, carreira administrativa, seguridade e hixiene, réxime disciplinario), coma colectivos (negociación colectiva), e os deberes xenéricos da Administración cos cidadáns (a nova Lei 30/92, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, considera ó administrado como cidadán, establecendo unha táboa ou decálogo de dereitos). En particular, destacou-se a pouca eficacia dos procesos de negociación colectiva por mor da falta de experiencia e propúxose que o modelo de negociación colectiva dos concellos se extrapole a outras administracións.

Precisouse que o estatuto dos funcionarios se debería regulamentar nun corpo normativo único adaptable ó sistema constitucional vixente. Tamén se aludiu á existencia dun código ético, sempre que sexa consecuencia da mesma regulación contida no dito corpo normativo.

A seguir, sinalouse que algunhas partes das normas ou bases que regulamentan actualmente a función pública se atopan obsoletas, xa que, ou ben están caducas (sistema retributivo), ou ben perderon virtualidade (intervalos de niveis). Púxose o acento en que a Lei 30/84, do 2 de agosto, non define un modelo claro de función pública.

Por outra banda, comentouse que a determinación legal dos postos de traballo que poden ser ocupados por funcionarios ou laborais –art. 15 da Lei estatal 23/88, do 28 de xullo, e art. 25 da Lei galega 4/88, do 26 de maio– deforma a relación xurídica entre estes dous colectivos e, así, propúxose unha norma estatutaria que non diferencie entre laborais e funcionarios.

Presentouse, en definitiva, a proposta de que o estatuto dos funcionarios das administracións públicas se regulamente nun corpus único, homoxéneo, harmónico e actualizado. 

Ana María
Blanco
Nespereira

Xornadas sobre a rexión como espacio político e administrativo

Bolseira da
EGAP

(EGAP, Santiago de Compostela,
22, 23 e 24 de xuño de 1993)

Os pasados días 22, 23 e 24 de xuño de 1993 tiveron lugar na Escola Galega de Administración Pública, as "Xornadas sobre a rexión como espacio político e administrativo", nas que se presentaron doce relatorios. Os conferenciantes, nas súas respectivas intervencións, examinaron as cuestións máis conflictivas xurdidas desde a perspectiva rexional ó problema da integración e a evolución do papel das rexións entre o Estado e as estruturas en Europa.

O contido das xornadas dividiuse en dúas partes intimamente relacionadas entre si:

- A rexión como espacio político.
- A rexión como espacio administrativo.

1. A rexión como espacio político

O primeiro conferenciante, foi CLARO-JOSÉ FERNÁNDEZ CARNICERO GONZÁLEZ, letrado das Cortes Xerais, que falou sobre “A rexión como espacio político: nacionalismo e rexionalismo nos estados contemporáneos”. Comezou a súa exposición cunha breve referencia histórica, por resultar inevitable, para entender correntes políticas como o rexionalismo e o nacionalismo.

Desde o renacemento ata o último tercio deste século, o Estado foi a comunidade política por antonomasia, o espacio propio do poder.

A emerxencia da nación, no século XVIII, como suxeito protagonista político dese espacio, veu consagrar e fortalecer o que no antigo réxime era só a proxección da regalía da sombra do monarca.

Pola súa banda, na Declaración de Dereitos do Home e do Cidadán de 1789, dísenos que a orixe de toda soberanía reside esencialmente na nación. A Constitución de Cádiz, fíxose eco deste principio tras proclamar a unidade persoal da nación española, ó definila como reunión de tódolos españois de ámbolos hemisferios.

A continuación, o relator analizou o fenómeno do rexionalismo. Manifestou, en primeiro lugar, que a diferenza, aínda que non á marxe, da tensión política que xera o nacionalismo, o rexionalismo postula o recoñecemento da rexión como un espacio político autónomo dentro do propio territorio.

A rexión, a xuízo de Fernández-Carnicero, preséntanos como unha creba da pretensión totalizadora; creba que non supón, sen embargo, o enfrontamento ou a desintegración do Estado, como instancia política xestora de interese xeral, do ben común da comunidade política.

Así, o rexionalismo trata de recoñecer politicamente a complexidade nacional real, de facela aflorar no aparato do Estado, obrigando a redefini-lo ámbito do principio clásico de división de poderes, e, fortalecendo os controles e contrapesos que limitan a acción do poder político.

Resulta, por iso, di o relator, que a rexión non pode

contraporse ou substituí-la nación, porque son dous entes de natureza distinta. Por iso, a diferenza do nacionalismo, o rexionalismo é complementario do Estado-nación, xa que non cuestiona nin rompe a unidade e identidade deste; non así o nacionalismo que, na súa formulación radical, acaba contrapondo unha nación ou un pobo a outros, afirmando de modo conflictivo a contraposición ou alienación de comunidades con identidades diversas.

A continuación, o conferenciante referiuse ás estratexias partidarias, que xorden como consecuencia da concorrencia nun mesmo territorio de partidos nacionais e rexionais. Isto conduce a unha dobre dinámica:

- Que exclúe, por parte dos partidos rexionais respecto dos nacionais ou estatais.

- Táctica, e non estratéxica, dos partidos nacionais, na súa adaptación reduccionista e oportunista ó terreo particular de cada rexión.

Así, para competir coa mensaxe dos partidos rexionais, pódese acabar defendendo ós supostos votantes do partido nacional e perdendo de vista os intereses xerais do Estado como proxecto común.

Como consecuencia de todo o exposto, Fernández-Carnicero chegou a unha serie de conclusións que expomos a continuación:

- A lei non debe ser expresión xacobina do concepto de Estado.

- O rexionalismo político conduce á definición de novas estratexias nos partidos políticos.

- Fronte a calquera risco, o que se pode facer é adoptar posturas que exclúan. Necesidade de achegarse á verdade histórica evitando os mitos.

- En Europa os estado-nación seguirán tendo protagonismo.

- Partidario da Administración única, por resultar imprescindible a redución de instancias.

Para finalizar, Fernández Carnicero, manifestou a súa crenza na eficacia a medio e longo prazo dunha tolerancia sostida, xeradora dunha cultura cívica común e sen mingua na firme defensa, concertada e non da *regalía*, do interese xeral. A rexión, como novo espazo polí-

tico, está integrada nun espacio común, no que España e Europa son dúas realidades ineludibles e indisociables.

O profesor JOSÉ MARÍA SALA ARQUER, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Burgos, refiriuse ó “estado das autonomías e convención constitucional: o papel dos chamados pactos autonómicos”.

Para Sala, o tema dos pactos autonómicos conecta intimamente coa distinción nacionalismo-rexionalismo. No noso proceso constituínte, chegouse a un certo compromiso sobre a constitución das comunidades autónomas, a forza de admitir esa dualidade. Distinción que, sen embargo, ó ser traducida á distinción de competencias non quedou pechada.

Como punto de partida, o relator, trae a colación o precedente castelán-leonés, por tratarse dun caso en que unha Comunidade Autónoma do artigo 143 da nosa Constitución, transcorridos 5 anos desde a aprobación do seu Estatuto de Autonomía, propuxo formalmente a ampliación das súas competencias dentro do marco previsto no artigo 149 do mesmo corpo legal. Tratábase dunha proposta que cumpría tódolos requisitos esixidos, ora ben, carecía de consenso entre os dous grupos políticos representados en ámbalas cámaras (estatal e autonómica).

A Mesa do Congreso dos Deputados encontrábase ante a necesidade de adoptar dúas decisións; unha, relativa ó procedemento de tramitación desta iniciativa. Outra, relativa a se a iniciativa en cuestión se admitía ou non a trámite.

Así, ante o laconismo do art. 145 da nosa carta magna –que se limita a esixir “aprobación mediante lei orgánica”– para a reforma dos estatutos, a Cámara contaba, polo menos, con tres opcións para integrar esta lagoa regulamentaria:

a) Tramitar toda proposta de reforma como proposición de lei orgánica, sen limitación para as Cortes Xerais, en canto á súa capacidade de modifica-lo texto remitido polo Parlamento autonómico, calquera que fose o Estatuto de que se tratase.

b) Aplicarlle-lo réxime anterior ós estatutos aprobados polo procedemento do artigo 146 da Constitución, reservando para os catro estatutos do artigo 151 un procedemento especial, de maior capacidade de negociación

e compromiso, por analogía co actuado no momento da súa aprobación.

c) Respecta-la vontade expresada pola Comunidade Autónoma, evitando introducir unilateralmente modificacións non desexadas por aquela; para iso, será preciso introducir un **procedemento especial**, que incorpore determinadas limitacións ás Cortes Xerais.

A Presidencia do Congreso aprobou, finalmente, unha resolución, con data 24 de xaneiro de 1991, segundo a cal as Cortes Xerais tiñan unha potestade ilimitada de emenda e modificación, a través do procedemento previsto polo regulamento para a tramitación das proposicións de lei; mais, permitíase á Asemblea da Comunidade Autónoma, da que o seu Estatuto fose obxecto de reforma, a retirada da proposta en calquera momento da súa tramitación.

Malia o exposto, recorda o relator que a devandita resolución nunca chegou a aplicarse, porque as propostas de reforma quedaron paralizadas no Congreso, sen que a Mesa decidise sobre elas.

Polo demais, o profesor Sala centrou a segunda parte da súa exposición nas convencións constitucionais. Ó seu xuízo, os pactos autonómicos non teñen moita relación co concepto tradicional de convención constitucional.

A primeira vez que se acudiu a esta figura foi cos acordos de data 31 de xullo de 1981, que terminaron nunha declaración de inconstitucionalidade.

Doutra banda, dixo o relator, os acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992, poderían ser cualificados como convencións constitucionais, se estes reunisen os requisitos desta figura e cumprisen, en relación ó título VIII da nosa Constitución, algunha das funcións tradicionalmente predicadas das convencións.

O que ocorre, di Sala, é que a utilización dunha terminoloxía xurídica pode resultar equívoca no presente caso, xa que, o frecuente é que as convencións afecten a círculos restrinxidos, que cumpren ou quebrantan a convención á marxe da vontade de terceiros. Por iso, parece un tanto arriscado elevar uns acordos políticos, por importantes e formalizados que sexan, á dignidade de fonte do dereito constitucional.

Para finalizar, o profesor Sala, fixo unha breve alusión á resolución con data 17 de xaneiro de 1993, en virtude da cal a Presidencia do Congreso do Deputados aprobou o procedemento que se ten que seguir para a tramitación da reforma dos estatutos de autonomía, acordo no que se prevén dos procedementos distintos:

- Procedemento ordinario, aplicable á reforma dos estatutos dos arts. 143, 144, 146 e disposición transitoria 1ª da nosa Constitución.

- Procedemento aplicable ós do art. 152.2 do mesmo texto legal e a outros supostos especiais (entre eles, o caso da Comunidade valenciana).

A seguinte conferenciante, ARACELI MANGAS MARTÍN, catedrática de dereito administrativo na Universidade de Salamanca, disertou sobre "a rexión no proceso de construción europea". Comezou a súa intervención, facendo referencia á escasa importancia da rexión como espazo político en Europa. Así, os tratados constitutivos, dixo, non apelan ós pobos constituídos en rexións, senón ós tratados dos pobos dos estados. Nin tan sequera, os tratados fundacionais se referiron a unha política rexional europea.

É no ano 1989 cando se crea un Comité Consultivo das Rexións, sendo que, lle corresponde á comisión dialogar directamente coas devanditas entidades. Este comité non ten moita importancia política, e, ademais, as súas competencias son mínimas.

Pola súa parte, no ano 1992, o 7 de febreiro, créase o Comité das Rexións, órgano que ten carácter auxiliar. Así, as súas funcións son:

- Auxilia-la comisión como institución que ten a iniciativa lexislativa.

- Auxilia-lo consello, principal órgano decisivo.

A profesora Mangas Martín critica o sistema por non ter incluído, entre as funcións do dito comité auxilia-lo Parlamento europeo. Se ben é certo, que nada obsta a que os dictames cheguen ó dito órgano.

Por outra parte, a relatora referiuse ó sistema organizativo, que é idéntico ó do Comité Económico e Social. Órgano que está obrigado a comunicarlle ó Comité das Rexións todos aqueles temas nos que aquel fose consultado pola Comunidade.

A seguir, Mangas Martín referiuse á reforma operada polo artigo 146, en virtude da cal se dispón, que o Consello das Comunidades debe estar integrado por un representante de cada estado membro de rango ministerial, sendo así que o devandito representante ten que estar facultado para compromete-lo estado membro. É factible que un ministro rexional (conselleiro) sexa o representante do Estado.

Para concluír, a profesora referiuse, moi brevemente, ás infraccións susceptibles de ser sancionadas pola Comunidade, afirmando que, en todo caso, o responsable será o estado membro, nunca a rexión infractora.

2. A rexión como espacio administrativo

JOSÉ I. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, catedrático de dereito constitucional na Universidade Autónoma de Madrid, falou sobre "A rexión como espacio administrativo: problemática xeral e xurídica comparada", centrando a súa exposición na distribución territorial de España e disertando sobre se o Estado autonómico é unha solución axeitada para as tensións nacionalistas do noso Estado, ou se é, pola contra, mellor acudir ó Estado federal.

Solozábal Echevarría dividiu o seu relatorio en dúas partes puntuais, que tentaremos resumir a continuación:

1. Estado autonómico e Estado composto como dous tipos de descentralización territorial.

2. Estado autonómico: perspectivas e problemas actuais.

No que se refire ó primeiro enunciado, o relator comezou dicindo que é importante sinalar que a aproximación entre o modelo federal e outras variantes de descentralización política, como o Estado autonómico, foi posible cando se relativizou o seu significado para incluí-lo termo "*estatalidade*" no edificio federal. A admisión de dous planos de estatalidade como nota fundamental do Estado federal, só procede se a dita estatalidade se separa, polo menos no caso dos estados membros, da nota de soberanía. Ou, prescínlese da mesma, para explica-lo Estado federal e fálase de funcións políticas para realizar en

dous planos, de modo que a lexislación, execución e poder xudicial se encontran divididos en varias organizacións territorialmente separadas; ou acéptase que só a federación posúe verdadeira soberanía, aínda que admitindo de feito unha visión limitada desta, en canto que a propia existencia do Estado federal e a participación dos estados membros na determinación da vontade común.

Así, para o profesor Solozábal, o Estado federal é un Estado composto, integrado por verdadeiros estados, dotados das súas respectivas e completas organizacións políticas. Non caracteriza ós estados, necesariamente, a condición ilimitada do seu poder, nin a extensión do mesmo, senón o carácter propio e orixinario do dito poder. A cualidade estatal das entidades federadas implica un poder superior político limitado no seu obxecto, pero non derivado da federación, aínda que sexa recoñecido por ela.

Por outra parte, referiuse á aproximación entre as figuras do Estado federal e o Estado autonómico, como variantes do xénero Estado descentralizado, afirmando, verbo disto, que a dita aproximación se viu facilitada, ademais de por un debilitamento do relevo das tensións centrífugas pluralistas do sistema federal, por un reforzamento das súas dimensións unitarias ou elementos centrípetos, proceso que non equivaleu necesariamente a unha debilitación de federalismo, senón a un cambio do seu rendemento funcional, para considerar agora, máis que desde o punto de vista da integración das unidades membros, que era capaz de producir no seo da organización común, desde a perspectiva do fortalecemento da democracia e da división horizontal de poderes que leva consigo.

Para concluír a primeira parte do seu relatorio, o conferenciante referiuse ó chamado “federalismo cooperativo”. Entende Solozábal que é a proposta de procedementos e instrumentos de traballo conxunto entre a federación e estados, como consecuencia da propia entidade das tarefas públicas para cumprir, así como a necesidade de asegurar en todo o territorio de modo eficaz, determinados estándares de calidade e homoxeneidade no seu rendemento.

Verbo do segundo enunciado, “Estado autonómico: perspectivas e problemas actuais”, o relator, deixou moi

clara a diferencia entre o Estado federal e o autonómico, afirmando de maneira contundente, a imposibilidade de importar técnicas do Estado federal para o autonómico, dado que non é factible importar principios illadamente.

A continuación, manifestou que o noso Estado autonómico non ten salvación teórica; cre que o nacionalismo periférico non vai acepta-la pertinencia do Estado español como Estado autonómico.

En definitiva, dixo, o problema dos nacionalismos na teoría é irresoluble e, na práctica, o Estado autonómico debe transformarse superando os supostos non igualitarios, mais sen renunciar á especificidade das comunidades autónomas históricas existentes.

O profesor ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Granada, disertou sobre "O rexionalismo de execución en España: a polémica entre Administración periférica do Estado e a Administración única da Comunidade Autónoma". Comezou a súa intervención facendo referencia ós dous modelos administrativos existentes, que expoñemos a continuación:

■ Unha Administración en cada territorio. O poder central, neste modelo, non só é cuantitativamente reducido, senón que tamén cualitativamente distinto.

■ Unha Administración en todo o estado. Ou, polo menos, as diferentes administracións como elos dunha soa cadea de mando.

Malia o exposto, non quere dicir que non existan entes locais, pero:

a) o alcalde é delegado do Goberno,

b) como tales administracións propias esmorecen no que respecta a competencias e financeiramente.

Así, este modelo é típico de administracións de xestión, onde o expediente é o poder.

A continuación, o profesor referiuse ó modelo implantado pola nosa Constitución de 1978. Trátase, dixo, dunha descentralización á francesa, pero con dúas diferencias:

■ Un maior "apetito" da vida propia nos territorios. Así, por exemplo, no ámbito provincial, a Deputación xa era en 1870 algo distinto do Goberno Civil.

■ Unha imparable tendencia ó “cantonalismo” sectorial, en detrimento dos labores coordinadores do Goberno Civil. Iso, sobre todo, nos períodos de maior impulso centralizador: restauración e franquismo.

Tralas anteriores reflexións, o relator dixo que hai que insistir en que, ata o ano 1991, polo menos, o noso Tribunal Constitucional tivo moita culpa, se ben non como autor, si como encubridor. Así, as sentencias do referido Tribunal 123/84, do 18 de decembro e 123/90, do 19 de xullo (seguridade pública), 146/86, do 25 de decembro, e 147/91, do 4 de xullo (pesca marítima e ordenación do sector pesqueiro).

Finalmente o profesor Jiménez-Blanco referiuse á proposta de “Administración única” ou de dereito común, formulada polo presidente da nosa Comunidade Autónoma, D. Manuel Fraga Iribarne, cualificádoa de “proposta constructiva”.

PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago, referiuse á Comunidade Autónoma de Galicia como espacio administrativo .

O relator comezou a súa exposición cunha extensa referencia á historia da nosa Comunidade Autónoma, por resultar, ó seu xuízo, imprescindible para entende-la realidade de Galicia. Así, referiuse ás seguintes cuestións:

■ A cuestión provincial. Partindo da referencia ás dúas deputacións de Galicia que desapareceron no ano 1923 e reapareceron no ano 1933 coa división das catro provincias galegas, pasando por examinalo fenómeno da mancomunidade que non foi en ningún momento admitido polo movemento rexionalista galego, chegou á fase da II República, momento no que se elabora o Estatuto de Autonomía de 1936, no que toma importancia o papel da parroquia e a autonomía provincial.

■ A cuestión parroquial. Ninguén discute a súa realidade e a súa importancia na vida rural, pero nunca se conseguiu a súa consagración e recoñecemento administrativo.

■ A cuestión comarcal. Desempeñou e desempeña un papel substancial na historia da nosa Comunidade Autónoma, polo que nunca poderá ser ignorada na organización administrativa.

A continuación, o conferenciante referiuse á concepción estatutaria do espacio e do territorio, afirmando verbo disto que a devandita concepción se caracteriza pola consagración territorial como elemento de identidade da Comunidade Autónoma. Así, o territorio marca un modo de ser determinado e un modo de entende-la convivencia.

Por outra parte, temos que destaca-la importancia que para o profesor Mariñas teñen a comarca e a provincia, afirmando que de ningún modo é admisible que a Comunidade Autónoma chegase a ignorar calquera das referidas entidades locais.

Para concluír, o profesor abordou o tema da organización administrativa do espacio sobre as bases estatutarias. A organización territorial é a eterna materia pendente. Así, dixo, aínda non se aplicou o art. 2.3 do Estatuto de Autonomía, pois sempre que se abordou a súa aplicación, sempre se fixo unha reforma parcial.

O seguinte relator, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, catedrático de dereito constitucional da Universidade de Santiago, tratou o tema das “reparticións de competencias: problemática xeral”. Comezou a súa exposición afirmando que o sistema de distribución de competencias é, sen ningunha dúbida, o problema máis arduo do Estado autonómico. De xeito que a función de deseñalo modelo do Estado, no que a repartición de competencias se refire, debe corresponderlle ó noso Tribunal Constitucional.

En primeiro termo, o profesor Segado, abordou o problema das técnicas de distribución de competencias, sinalando verbo disto que, polo xeral, as listas de repartición de competencias son sempre listas de materias, se ben, fronte ó que se poida pensar, as técnicas de distribución empregadas son moito máis complexas do que podería resultar dunha mera repartición material. É pouco frecuente a atribución da totalidade sobre unha materia a unha única instancia de poder; o normal é que se leve a cabo unha repartición de funcións en relación a unha mesma materia. Deste xeito, a unha instancia atribuiráselle a competencia lexislativa, mentres que a outra lle corresponderá a executiva, sendo igualmente posible compartir unha mesma función: así, a unha instancia po-

de corresponderlle a lexislación básica e á outra a lexislación de desenvolvemento.

Outro dos temas a que se referiu o profesor Segado, foi un dos principios que rexen o sistema distributivo da nosa carta magna. Principio no que, a xuízo do relator, se basea a asunción de competencias por parte das comunidades autónomas, con observancia, naturalmente, do marco constitucional ou, o que é o mesmo, das regras constitucionais previstas a este respecto. Así pois, o criterio nuclear sobre o que parece vertebrarse a repartición de competencias é o de asignación a cada instancia de poder do que atinxe á xestión dos seus “respectivos intereses”.

Polo que respecta ó criterio do interese, Fernández Segado analizou a doutrina do Tribunal Constitucional, afirmando que, se ben nun primeiro momento pareceu converte-lo criterio “interese nun dos principios hermenéuticos do sistema de repartición de competencias, nun momento ulterior perdeu toda virtualidade interpretativa, entre outras consideracións, pola razón obvia de que o constituínte tivo moi presentes os respectivos intereses da nación e os entes territoriais a que se refire o artigo 137, á hora de concreta-los listados de materias dos artigos 148 e 149 da nosa *lex superior*.

Tralas anteriores reflexións, o profesor centrou a maior parte do seu relatorio nas listas de competencias dos arts. 148 e 149 da nosa Constitución.

Comezou dicindo que estamos ante dúas listas de materias sobre as que as comunidades autónomas poderán asumir competencias ou sobre as que o Estado ten competencia exclusiva, aínda que formalmente parecen ser listas de competencias.

En primeiro lugar, analizou a lista contida no art. 148, dicindo que, nun amplo catálogo de ata vintedous apartados, recolle aquelas materias sobre as que as comunidades “poderán asumir competencias”. Entre as materias incluídas no referido precepto, unhas poden ser asumidas en competencia exclusiva polas comunidades, mentres que outras, sen embargo, deben ser compartidas co Estado.

En segundo lugar, referiuse á lista do art. 149, a cal é, ó seu xuízo, a máis problemática e complexa. Este pre-

cepto ábrese cunha fórmula inicial que contrasta coa do art. 148.1, "O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias", mentres que o art. 148.1 se limita a prever que "as comunidades autónomas poderán asumir"

Deste xeito, salta á vista unha clara intencionalidade, a de marcar unha diferenza de réxime; a Constitución límitase a ofrecerlles ás comunidades, de acordo co principio dispositivo, a posibilidade de que a través dos seus estatutos asuman unha serie predeterminada de competencias; pola contra, a propia norma suprema atribúelle ó Estado as súas competencias exclusivas, que non requiren de ningún outro título de atribución, diferenza que ten a súa transcendencia na medida en que entraña que o Estado pode exercer na súa plenitude todas e cada unha das competencias a que se refire o artigo 149.1, independentemente de que o texto constitucional fose ou non desenvolvido. En definitiva, o art. 149.1 trata de concreta-los ámbitos de competencias que garantan a propia existencia do Estado.

Á vista de todo o exposto, o profesor chega á conclusión da enorme relatividade do concepto de exclusividade que acuña a nosa carta magna. E que o art. 149 é notablemente confuso, porque non enumera todos e cada un dos supostos nos que terá competencia exclusiva o Estado; pois, en determinados momentos opera coa reserva de toda unha materia; noutros o único que lle atribúe é a competencia lexislativa, pero non a executiva; e, noutros supostos, divide unha mesma materia en función doutros trazos.

O último tema tratado, foi a "cláusula de atribución residual de competencias". A cláusula que nos ocupa pareceu operar de modo automático na primeira xurisprudencia constitucional, pero esta interpretación ía ser, sen embargo, posteriormente matizada polo propio tribunal. A xuízo de Fernández Segado, a antedita relación de cláusulas no seu sentido último favorece, sen lugar a dúbidas, ó Estado.

Finalmente, o relator expuxo as conclusións ás que chegou á vista de todo o exposto:

1. O Tribunal Constitucional non resolveu os problemas que xurdiron, non lle preocupou a sistematización conceptual.

2. Foi a doutrina a que fixo unha clasificación:

- Competencias plenas ou íntegras, algúns falan de exclusivas.

- Competencias exclusivas limitadas: cando un ente territorial asume a totalidade dunha función. Tamén cando cada ente territorial asume a plenitude da competencia sobre unha parte do sector da igualdade.

- Competencias compartidas: o Estado asume a lexislación básica e as comunidades autónomas o desenvolvemento lexislativo.

- Competencias concorrentes: competencias diferentes polo Estado e a Comunidade Autónoma que recaen sobre un mesmo espazo físico, pero con obxectos diferentes.

- Competencias indistintas.

Baixo o título "As comunidades autónomas como espazos administrativos", o profesor JOSÉ LUÍS MEILÁN GIL referiuse ó espazo da Comunidade Autónoma en tres sentidos.

- Xurídico-político.

- Socioeconómico.

- Administrativo.

En canto ó primeiro enunciado, partiu da idea de que o espazo da Comunidade Autónoma como territorio en sentido político é algo máis que a base física; territorio sería sinónimo de comunidade (art. 2.2 do Estatuto de Autonomía). Así, o sentido da relación do territorio coa Comunidade Autónoma implica unha toma de posición respecto da natureza.

Por outra parte, o profesor Meilán referiuse á necesidade de diferenciar tacitamente as comunidades autónomas respecto das entidades locais e respecto do Estado. Así, segundo a concepción metaxurídica que explícita ou implicitamente se adopte, as respostas xurídicas ás cuestións que presenta o territorio estarán máis próximas ó ámbito legal ou máis próximas ó ámbito estatal.

O estudo do territorio da Comunidade Autónoma debe partir, polo menos, de dúas premisas:

1. A do art. 137 da nosa carta magna.

2. O principio da autonomía política das comunida-

des autónomas. Precisamente, esa afirmación da autonomía política é o que separa a posible configuración do territorio das comunidades autónomas da configuración tradicional e vertical dos entes locais.

Para o relator, as comunidades autónomas diferéncianse das outras corporacións públicas de base territorial, como son entes locais, porque aquelas teñen unha natureza política; natureza política que ten relación inmediata coa defensa duns intereses propios que xustifican a súa existencia, pero que tamén participan dos intereses públicos xerais.

A conexión territorio e fins do ente, que sempre foi importante, constitúe agora unha dirección estimable para coñece-lo exacto ámbito, o exacto alcance, do territorio das comunidades autónomas. Precisamente, esta idea do interese propio é o que lle vai dar unha caracterización a esa construción tradicional do territorio. Así, algo que caracteriza á Comunidade Autónoma é o feito de que en determinadas materias a súa competencia é prevalente, exclusiva respecto do Estado.

Por outra parte, e en resposta a este primeiro epígrafe, o relator aludiu ó sentido xurídico do territorio; dixo que a decisión constituínte consistiu en atribuírlles ás comunidades autónomas a posibilidade de xestionar asuntos de interese xeral.

No que se refire ó segundo enunciado, relativo á dimensión socioeconómica, o profesor manifestou que nesta dimensión encontra a súa xustificación o principio de solidariedade.

A continuación, o relator abordou o terceiro enunciado, a dimensión administrativa, manifestando que o principio que debe rexer en toda esta materia é o de descentralización. Toda Administración pública deberá conformarse ós criterios e principios establecidos na Constitución.

Así mesmo, dixo, toda Administración debe acatalos principios de: eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e concentración. Trátase, non de que se apliquen á vez tódolos principios, senón de que se apliquen tódolos principios.

En definitiva, nun Estado centralizado quen dá a definición é o propio Estado, pero nun Estado descentralizado tamén a dan as comunidades autónomas.

Finalmente, o profesor Meilán referiuse á necesaria articulación da relación comunitaria, dado que apareceu un novo elemento, a Comunidade Autónoma, debendo rexe-lo principio de descentralización, que debe aplicarse a tódalas comunidades autónomas.

O seguinte relator, o profesor BENIGNO PENDAS GARCÍA, referiuse a “O Senado como cámara de representación territorial: perspectivas de reforma” .

Para Pendás é erróneo crer na conveniencia da desaparición do Senado. Efectivamente, dixo, está en crise, pero é que tamén o está o Congreso dos Deputados e, sen embargo, ninguén pensa que deba desaparecer.

Como punto de partida, o relator dedica a súa atención á escasa relevancia que se lle dá ó Senado no procedemento lexislativo. Así, manifestou que, neste sentido, é frecuente cualifica-la Cámara alta de simple “Cámara de repercusión” das decisións adoptadas polo Congreso dos Deputados. Mesmo nos temas que afectan especialmente ás comunidades autónomas, nin tan sequera se lle atribúe o Senado unha posición relevante.

En rigor, unha primeira lectura do artigo 90 da nosa Constitución permite afirmar que o Senado é titular de competencias concretas no procedemento lexislativo, que deben ser exercitadas en prazos breves, o que leva a impedir falar, no sentido tradicional do termo, de “Cámara de reflexión”, dado que os prazos son en realidade ridículos e impiden un debate serio e fructífero.

Doutra banda, o conferenciante referiuse ás competencias que ten o Senado en relación cos textos procedentes do Congreso dos Deputados. En primeiro lugar, o veto de carácter suspensivo e superable con relativa facilidade polo Congreso. En rigor, o veto dificilmente ten sentido no caso de que coincidan as maiorías parlamentarias nunha e noutra Cámara; en cambio, alcanzaría a súa máxima eficacia no caso de existir diferentes maiorías no Congreso e no Senado, xa que, sen prexuízo de que prevalezan na decisión final da Cámara baixa, a repercusión política do veto interposto polo Senado sería notable.

En segundo lugar, a aprobación sen modificacións polo Senado do texto remitido polo Congreso é un suposto tal vez máis frecuente do desexable, mais que se xus-

tifica en moitos casos por razóns conxunturais non sempre tomadas en consideración porque afirma que o Senado non cumpre a súa función de Cámara de segunda lectura.

A continuación, o profesor Pendás analizou o fenómeno do Senado como Cámara de integración territorial, partindo da premisa de que o mecanismo provincial para a elección, elimina o carácter territorial da citada Cámara. O marco idóneo para a elección, ó seu xuízo, non é, de ningún modo, a provincia, senón a Comunidade Autónoma, pois o Senado pretende se-lo representante desta.

Tamén tratou, brevemente, o tema dos grupos territoriais que se presentan como unha novidade introducida no regulamento do Senado. Trátase, segundo dixo, de grupos de carácter limitado, porque o feito de que teñan que constituírse dentro dos grupos parlamentarios favorece a posibilidade de agrupación, nun momento dado, dos senadores procedentes dunha Comunidade Autónoma por riba do partido ou coalición a que pertencen. Na súa opinión, estes grupos son unha auténtica rémora, resultando ser un elemento negativo e inútil.

Finalmente, referiuse ás perspectivas do noso Senado no marco da suposta crise do bicameralismo, propugnando a necesidade de realizar unha reforma moderada.

O profesor Pendás concluíu cunha idea profundamente significativa: "se o Estado das autonomías é indefinido e o Senado é unha peza clave dese Estado, non é ilóxico que aquel estea indefinido".

JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Valencia, referiuse a "Os problemas actuais do financiamento rexional. O caso español".

Para Baño, o que caracteriza o sistema de autonomía español é que se trata dun sistema aberto que non está completamente definido e que é un sistema que por aprobarse por consenso deixou sen consenso moitos temas.

Xa que logo, o financiamento é o aspecto onde esta heteroxeneidade e esta falta de acordo se poñen máis de relevo. Heteroxeneidade, en primeiro lugar, porque non tódalas comunidades se rexen polo mesmo sistema; as comunidades forais teñen un sistema de concertos do

que non se benefician as demais e, aínda que o lexislador pretende a igualdade, a realidade pon de manifesto o contrario. E, en segundo lugar, porque no marco de competencias produciuse unha especie de financiamento á carta e ata tal punto é así que podemos dicir que descoñecemos-lo sistema exacto de financiamento para 1992-1996, porque o Acordo do 30 de xaneiro non foi obxecto de ningunha publicación.

A única referencia que existe sobre ese acordo é a referencia da Lei de Presupostos Xerais do Estado para 1993.

A Constitución, segundo Baño, practicamente non di nada nesta materia, simplemente se limita a referirse a unha lei orgánica que é a LOFCA. Así pois, os autores con grande esforzo esbozaron unha serie de principios que poden ter certo interese:

- Suficiencia.
- Solidariedade.
- Coordinación coa Facenda estatal.

A continuación, o relator abordou o tema da dinámica do sistema de financiamento referíndose, esquematicamente, á estrutura dos recursos das comunidades autónomas:

1. Participación nos ingresos estatais.
2. Tributos cedidos polo Estado.
3. Subvencións condicionadas.
4. Recargas sobre impostos do Estado.
5. Impostos e taxas que representan unha cantidade moi pequena.

Por último, o profesor fixo referencia ós problemas que provoca o financiamento das comunidades autónomas.

■ En primeiro lugar, a corresponsabilidade fiscal. O Acordo do 20 de xaneiro de 1992 apunta a cesión dun tramo do IRPF. A xuízo do relator, a cesión só se entende se as comunidades autónomas poden dispor dese 15%.

■ En segundo lugar, a tentación, que pasou do grao de consumación, de aplicar políticas que poidan pugar coa unidade de mercado, co principio de liberdade de actuación, coa prohibición de que existan privilexios nas comunidades autónomas e tamén co tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea.

O último relator, JUAN J. LAVILLA RUBIRA, profesor titular de dereito administrativo da Universidade Complutense de Madrid, dedicou a súa intervención á Comunidade Autónoma fronte ás corporacións locais (en especial, provincia e municipio). Centrou a súa exposición nos principios ós que poden reconducir as múltiples manifestacións das relacións entre a Comunidade Autónoma e os entes locais, principios que trataremos de resumir a continuación:

1. Principio de competencia: comunidades autónomas e corporacións locais son administracións públicas territoriais, ás que a Constitución encomenda a xestión autónoma dos intereses sociais respectivos, para o que aquelas deben ser titulares de determinadas competencias, que tódalas demais administracións públicas deben respectar. É certo que a inexistencia de potestade legislativa en mans das corporacións locais determina que sexan as propias leis estatais e autonómicas as que prevexan concretamente as competencias daquelas. Pero nesta previsión, o Estado e sobre todo as comunidades autónomas deben respecta-lo infranqueable límite constitucional en virtude do cal as provincias e os municipios deben poder xestionar autonomamente os seus respectivos intereses.

En suma, é o propio ordenamento constitucional o que lles dá vida xurídica e un mínimo de competencias ás corporacións locais.


2. Principio de cooperación ou lealdade. Para o profesor Lavilla, o principio de lealdade deriva, en último termo, do carácter servicial dos intereses xerais que xustifica a existencia mesma das organizacións administrativas. Desde o punto de vista do cidadán, o conxunto dos poderes públicos preséntase como unha estrutura continua, como unidade da que demanda prestacións e á que lle esixe respecto.

Así, as administracións públicas están obrigadas a cooperar lealmente ó servizo do interese xeral, porque, integradas nun mesmo supraordenamento constitucional, teñen, polo menos unha parte, uns mesmos ámbitos espacial e persoal de competencia.

3. Principio de supremacía. Do mesmo xeito que os intereses do pobo español, titular da soberanía nacional, gozan dunha natural e xurídico-constitucional preemi-

nencia sobre os intereses da poboacións autonómicas que nel se integran os destas, á súa vez, teñen a mesma primacía sobre os intereses das colectividade locais institucionalizados e xestionados con autonomía polas corporacións locais. De aquí resulta, a xuízo do relator, a dispoñibilidade polas administracións territoriais superiores de diversas potestades públicas a través das cales garanten a supremacía, en caso de conflito e con respecto en todo caso ás regras fixadas polo supraordenamento constitucional, dos intereses propios da poboacións constitutivas da súa infraestrutura social.

En suma, se a común pertenza dos entes territoriais a un mesmo supraordenamento constitucional obriga á harmonía no funcionamento do conxunto, esa pertenza xustifica, así mesmo, a necesidade de unidade de acción do conxunto das administracións públicas.

Á vista do exposto, o profesor Lavilla, concluíu afirmando que nin o reducto de autonomía local tutelado pola técnica da garantía institucional é sempre respectado, nin a delegación e a encomenda de xestión son tan utilizadas como demandan a Constitución e as propias esixencias da racionalidade organizativa, nin tampouco as corporacións locais aceptan sempre de bo grao as lexítimas decisións políticas adoptadas, no exercicio das súas competencias polas administracións territoriais superiores. 



LEXISLACIÓN

Constantino
Alvarellos
Galve

Leyes autonómicas (1980-1993)

2ª parte

Lerrado da Xunta de Galicia.
Secretario Técnico da REGAP.

Relación sistematizada por materias

Índice general

- *ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUA.
- *ACCIÓN SOCIAL.
- ACTIVIDADES CLASIFICADAS.
- *ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA.
- *ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- *ADMINISTRACIÓN SOCIAL.
- *AGRICULTURA.
- *AGUAS.
- AGUAS MINERO-MEDICINALES Y TERMALES.
- AGUAS RESIDUALES.
- ALTOS CARGOS.

Las voces que van precedidas de asterisco (*) son aquellas que cuentan con relación propia de normas. Las restantes constituyen voces de remisión para facilitar la mejor localización de los grupos normativos propuestos por el autor.

- *ANCIANOS.
- *ANIMALES DOMÉSTICOS.
- APARCERÍAS.
- ÁRBOLES.
- *ARCHIVOS.
- ÁREAS NATURALES DE INTERÉS ESPECIAL.
- *ARRENDAMIENTOS HISTÓRICOS.
- *ARTESANÍA.
- ASISTENCIA SOCIAL.
- *ASOCIACIONES.
- BALNEARIOS.
- *BIBLIOTECAS.
- *CAJAS DE AHORRO.
- *CÁMARAS AGRARIAS.
- CAMPOS DE GOLF.
- CAPACITACIÓN AGRARIA.
- *CARRETERAS.
- *CAZA.
- *CEMENTERIOS.
- *COFRADÍAS DE PESCADORES.
- *COLEGIOS PROFESIONALES.
- *COMARCAS Y PARROQUIAS RURALES.
- *COMERCIO.
- COMPILACIONES DE DERECHO CIVIL.
- *COMUNIDADES REGIONALES EN EL EXTERIOR.
- *CONCENTRACIÓN PARCELARIA.
- *CONSEJO ASESOR DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA.
- *CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.
- *CONSEJOS ESCOLARES.
- *CONSEJO DE LA JUVENTUD.
- *CONSEJO DE RELACIONES LABORALES.
- *CONSEJOS SOCIALES DE UNIVERSIDADES.
- *CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.
- *CONSUMO.
- *CONTRATOS.
- *COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.
- *COOPERATIVAS.
- *CULTURA POPULAR.
- *DEFENSOR DEL PUEBLO AUTONÓMICO.
- *DEMARCACIONES JUDICIALES.

- *DEPORTES.
- *DERECHO CIVIL.
- *DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.
- DESARROLLO RURAL.
- *DROGODEPENDENCIAS.
- EDUCACIÓN DE ADULTOS.
- EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTES.
- *EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA.
- *ELECCIONES AUTONÓMICAS.
- EMBALSES.
- *EMPRESAS PÚBLICAS.
- *ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL.
- *ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.
- *ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.
- *ESTADÍSTICA.
- *EXPROPIACIÓN FORZOSA.
- *FARMACIA.
- FEDERACIONES DEPORTIVAS.
- *FERIAS COMERCIALES Y MERCADOS.
- *FIESTAS OFICIALES.
- FINANZAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- FLORA Y FAUNA SILVESTRES.
- *FOMENTO Y PROMOCIÓN ECONÓMICA.
- FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL.
- *FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA.
- *FUNDACIONES.
- *GANADERÍA.
- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICAS.
- *HACIENDAS LOCALES.
- *HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA.
- *HONORES, CONDECORACIONES Y DISTINCIONES.
- *INCOMPATIBILIDADES DE ALTOS CARGOS.
- *INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.
- *INSTITUCIONES DE ALTO GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- *INTERVENCIÓN Y CONTABILIDAD.
- INVERSIONES PÚBLICAS.
- *INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA.
- *JUEGOS Y APUESTAS.
- JUVENTUD.
- *LENGUAS REGIONALES. NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA.

- MEDALLAS.
- *MEDIO AMBIENTE.
- *MEDIO AMBIENTE INDUSTRIAL.
- *MEDIO AMBIENTE NATURAL.
- *MENORES.
- *MINAS.
- *MINUSVÁLIDOS.
- *MONTES.
- MONTES VECINALES EN MANO COMÚN.
- MUNICIPIOS (MANCOMUNIDADES).
- *MUSEOS.
- MUTUALIDADES.
- OBRAS Y APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS.
- OBRAS Y SERVICIOS MUNICIPALES Y PROVINCIALES.
- ORDENACIÓN AGRARIA.
- *ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
- PARAJES NATURALES DE INTERÉS NACIONAL.
- *PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.
- *PARQUES NATURALES REGIONALES.
- PARTIDOS JUDICIALES.
- PASTOS COMUNALES.
- *PATRIMONIO HISTÓRICO.
- *PATRONATOS.
- *PESCA, MARISQUEO Y CULTIVOS MARINOS.
- *PESCA FLUVIAL.
- *PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN ECONÓMICA.
- *POLICÍA AUTONÓMICA.
- *POLICÍAS LOCALES.
- *PREMIOS.
- *PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.
- PROPIEDAD AGRARIA.
- *PUERTOS.
- *RADIO Y TELEVISIÓN AUTONÓMICAS.
- RECURSOS HIDROLÓGICOS.
- REFORMA AGRARIA.
- *RÉGIMEN ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA.
- *REGISTRO DE INTERESES DE ALTOS CARGOS.
- *RENDA DE INSERCIÓN SOCIAL.

- *REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO.
- RESERVAS INTEGRALES.
- *RESERVAS NACIONALES DE CAZA.
- *RESIDUOS.
- *RETRIBUCIONES.
- SANEAMIENTO DE AGUAS.
- *SANIDAD Y SALUD PÚBLICA.
- *SANIDAD ALIMENTARIA.
- *SANIDAD Y SALUD ESCOLAR.
- *SEDE DE LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS.
- *SEGURIDAD INDUSTRIAL.
- *SENADORES.
- *SERVICIOS SOCIALES.
- *SÍMBOLOS (BANDERA, ESCUDO E HIMNO).
- SÍMBOLOS DE LA NATURALEZA.
- SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.
- *TARIFAS Y CÁNONES.
- *TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS.
- *TECNOLOGÍA INDUSTRIAL.
- *TRABAJOS DE DOTACIÓN ARTÍSTICA (1% CULTURAL).
- *TRANSPORTES.
- *TRIBUNALES DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- *TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS.
- *TRIBUTOS AUTONÓMICOS.
- *TRIBUTOS LOCALES (RECARGOS).
- *TURISMO.
- *UNIVERSIDADES.
- *URBANISMO.
- *VIVIENDA.
- VOLUNTARIADO SOCIAL.

Abreviaturas utilizadas

- AND = Andalucía
ARA = Aragón
AST = Asturias
BAL = Baleares
CAN = Canarias
CANT = Cantabria
CYL = Castilla y León
CLM = Castilla-La Mancha
CAT = Cataluña
EXT = Extremadura
GAL = Galicia
MAD = Madrid
MUR = Murcia (Región de Murcia)
NAV = Navarra (Comunidad Foral)
RIO = Rioja
VAL = Valencia (Comunidad valenciana)
PVA = País Vasco

■ *Ferias comerciales y mercados*

- AND Ley 3/1992, de 22 de octubre: de ferias comerciales oficiales de Andalucía (BOE, 9.12.92)
- ARA Ley 7/1989, de 15 de junio: de financiación de la Feria de Muestras de Zaragoza (BOE, 29.6.89)
- CANT Ley 8/1986, de 22 de diciembre: de ordenación de las ferias comerciales de Cantabria (BOE, 3.3.87)
- CYL Ley 4/1984, de 5 de octubre: de ordenación ferial (BOE, 23.1.85)
- CLM Ley 4/1987, de 7 de abril: de ferias comerciales de Castilla-La Mancha (BOE, 12.5.87)
- CAT Ley 9/1984, de 5 de marzo: de ferias comerciales (BOE, 16.4.84)
- EXT Ley 4/1984, de 27 de diciembre: de ferias y mercados de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE, 22.5.85)
- MUR Ley 2/1986, de 20 de enero: de ferias de la Región de Murcia (BOE, 29.4.86)

■ *Fiestas oficiales*

- ARA Ley 1/1984, de 16 de abril: por la que se declara Día de Aragón el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge (BOE, 11.5.84)
- AST Ley 5/1984, de 28 de junio: por la que se instituye el Día de Asturias (BOE, 6.8.84)
- BAL Ley 9/1984, de 30 de octubre: de declaración del 1 de marzo como Día de las Islas Baleares (BOE, 4.3.85)
- CYL Ley 3/1986, de 17 de abril: por la que se declara fiesta de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el día 23 de abril
- CAT Ley 1/1980, de 12 de junio: por la que se declara Fiesta Nacional de Cataluña la jornada del 11 de septiembre

- MAD Ley 8/1984, de 25 de abril: por la que se declara fiesta de la Comunidad de Madrid la jornada del 2 de mayo de cada año (BOE, 29.6.84)
- NAV Ley Foral 18/1985, de 27 de septiembre: por la que declara Día de Navarra el día 3 de diciembre, festividad de San Francisco Javier (BOE, 1.2.86)

■ *Finanzas de las Comunidades Autónomas*

- Ver Hacienda Pública autonómica

■ *Flora y Fauna silvestres*

- Ver Conservación de la Naturaleza

■ *Fomento y promoción económica*

- Empresas públicas
- Fondo de Compensación Regional

- AND Ley 1/1983, de 3 de marzo: de creación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (BOE, 29.3.83)
- Ley 3/1987, de 13 de abril: de creación del Instituto de Fomento de Andalucía (BOE, 5.5.87)
- ARA Ley 7/1990, de 20 de junio: del Instituto Aragonés de Fomento (BOE, 5.7.90)
- AST Ley 6/1983, de 9 de agosto: de creación del Instituto de Fomento Regional (BOE, 30.9.83)

- BAL Ley 2/1993, de 30 de marzo: de creación del Parque Balear de Innovación Tecnológica (BDE, 18.8.93)
- CYL Ley 8/1989, de 9 de noviembre: de regulación transitoria del Fondo de Compensación Regional (BOE, 13.12.89)
- Ley 7/1991, de 30 de abril: por la que se regula el Fondo de Compensación Regional (BOE, 2.7.91)
- Ley 1/1992, de 22 de mayo: por la que se modifica la Ley 7/1991, de 30 de abril (BOE, 7.7.92)
- CLM Ley 1/1985, de 29 de enero: por la que se crea la Sociedad de Fomento Regional (BOE, 1.3.85)
- CAT Ley 5/1985, de 16 de abril: de creación del Centro de Información y Desarrollo Empresariales (BOE, 1.8.85)
- EXT Ley 3/1984, de 8 de junio: de creación del Instituto de Promoción del Corcho (BOE, 8.8.84)
- Ley 4/1987, de 8 de abril: de creación de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (BOE, 9.5.87)
- MAD Ley 12/1984, de 13 de junio: de creación del Instituto Madrileño de Desarrollo (BOE, 11.7.84)
- MUR Ley 6/1986, de 24 de mayo: del Instituto de Fomento de la Región de Murcia
- VAL Ley 2/1984, de 10 de mayo: del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalidad Valenciana (BOE, 6.6.84)
- PVA Ley 5/1981, de 10 de junio: sobre creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (BOPV, 16.7.81)

■ *Fondo de compensación regional*

■ Ver Fomento y promoción económica

■ *Función Pública Autonómica*

- AND Ley 6/1985, de 28 de noviembre: de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (BOE, 18.12.85)
 Ley 6/1988, de 17 de octubre: de modificación de la disposición transitoria 6ª de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre (BOE, 4.11.88)
 Ley 7/1988, de 2 de noviembre: idem. (BOE, 19.11.88)
- ARA Ley 1/1986, de 20 do febrero: de medidas para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 22.3.86)
 Ley 2/1991, de 4 de enero: de modificación de la Ley 1/1986, de 20 de febrero (BOE, 8.2.91)
- AST Ley 3/1985, de 26 de diciembre: de ordenación de la función pública de la Administración del Principado de Asturias (BOE, 10.3.86)
 Ley 4/1991, de 4 de abril: sobre modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre (BOE, 21.5.91)
- BAL Ley 2/1989, de 22 de febrero: de función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, 17.7.89)
- CAN Ley 2/1987, de 30 de marzo: de la función pública canaria (BOE, 18.5.87)
 Ley 8/1989, de 13 de julio: de creación del Cuerpo de Agentes del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 28.8.89)
- CANT Ley 4/1993, de 1 de abril: de función pública (BOE, 25.5.93)
- CYL Ley 7/1985, de 27 de diciembre: de ordenación de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOE, 18.3.86)
 Ley 6/1990, de 18 de mayo: de modificación de la Ley 7/1985, de 27 de diciembre (BOE, 16.7.90)
- CLM Ley 3/1988, de 13 de diciembre: de ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha (BOE, 21.1.89)
- CAT Ley 18/1984, de 20 de marzo: por la que se dictan normas sobre personal eventual contratado e interino al servicio de la Generalidad en el período anterior a 1939

- Ley 17/1985, de 23 de julio: de la función pública de la Administración de la Generalidad (BOE, 28.8.85)
- Ley 9/1986, de 10 de noviembre: de Cuerpos de Funcionarios de la Generalidad de Cataluña (BOE, 8.12.86)
- Ley 21/1987, de 26 de noviembre: de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Generalidad (BOE, 26.11.87)
- Ley 11/1988, de 7 de noviembre: de modificación del artículo 6º de la Ley 9/1986, de 10 de noviembre (BOE, 24.11.88)
- Ley 5/1991, de 27 de marzo: de creación de la Escala de Inspectores Financieros y de la Escala de Inspectores Tributarios en el Cuerpo Superior de Administración de la Generalidad (BOE, 20.4.91)
- Ley 11/1991, de 10 de mayo: reguladora del acceso a la función pública docente del personal docente de los centros que, en virtud de la Ley 14/1983, de 14 de julio, se han integrado en la red de centros públicos dependientes de la Generalidad de Cataluña (BOE, 6.6.91)
- EXT Ley 2/1986, de 23 de mayo: de la Función Pública de Extremadura (BOE, 5.5.87)
- Ley 3/1990, de 24 de mayo: de modificación de la Ley 2/1986, de 23 de mayo (BOE, 24.11.90)
- GAL Ley 4/1988, de 26 de mayo: de la Función Pública de Galicia (BOE, 23.7.88)
- Ley 17/1989, de 23 de octubre: de creación de escalas del personal sanitario al servicio de la Comunidad Autónoma (BOE, 10.2.90)
- Ley 4/1991, de 8 de marzo: de reforma de la Ley 4/1988, de 26 de mayo (BOE, 29.4.91)
- Ley 8/1992, de 24 de julio: por la que se modifica el artículo 33 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, sobre la obligatoriedad de acreditar el conocimiento de la lengua gallega en las pruebas selectivas para el acceso a la función pública de Galicia (BOE, 14.10.92)
- Ley 12/1992, de 9 de noviembre: de creación de determinadas escalas de personal funcionario al servicio de la Xunta de Galicia (BOE, 18.2.93)
- Ley 2/1993, de 15 de abril: por la que se aprueba una disposición adicional a la Ley 12/1992, de 9 de noviembre (BOE, 11.5.93)
- MAD Ley 1/1986, de 10 de abril: de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (BOE, 3.9.86)

- Ley 4/1989, de 6 de abril: de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Comunidad de Madrid (BOE, 29.5.89)
- Ley 5/1989, de 6 de abril: por la que se establecen los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones de empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid (BOE, 29.5.89)
- MUR Ley 3/1986, de 19 de marzo: de la función pública de la Región de Murcia (BOE, 16.7.86)
- Ley 4/1987, de 27 de abril: de ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional (BOE, 16.7.87)
- Ley 2/1989, de 12 de junio: de modificación de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, y de la Ley 4/1987, de 27 de abril (BOE, 7.10.89)
- NAV Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo: reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON, 8.4.83)
- Ley Foral 9/1985, de 25 de mayo: por la que se regula la provisión de las Jefaturas de Sección y de Negociado de la Administración de la Comunidad Foral (BOE, 21.8.85)
- Ley Foral 14/1986, de 14 de noviembre: reguladora del Estatuto de los Vocales del Tribunal Administrativo de Navarra (BOE, 17.1.87)
- Ley Foral 2/1988, de 24 de marzo: de modificación de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, respecto de las situaciones administrativas de los funcionarios públicos (BOE, 7.6.88)
- Ley Foral 10/1989, de 27 de junio: de modificación de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo (BOE, 9.10.89)
- Ley Foral 5/1990, de 27 de junio: por la que se modifica el Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se regula la integración en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del personal a transferir de la Administración del Estado (BOE, 11.8.90)
- Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre: reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud - Olasunbidea (BOE, 4.2.93)
- RIO Ley 3/1990, de 29 de junio: de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE, 4.8.90)

- VAL Ley 10/1985, de 31 de julio: de la Función Pública valenciana (BOE, 8.10.85)
Ley 6/1990, de 14 de noviembre: de adaptación de la Ley 10/1985, de 31 de julio (BOE, 23.1.91)
- PVA Ley 11/1983, de 22 de junio: sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración autónoma del País Vasco (BOPV, 4.7.83)
Ley 8/1985, de 23 de octubre: por la que se complementa la Ley 11/1983, de 22 de junio (BOPV, 25.11.85)
Ley 6/1989, de 6 de julio: de la función pública vasca (BOPV, 28.7.89)
Ley 2/1993, de 19 de febrero: sobre Cuerpos docentes (BOPV, 25.2.93)

■ *Fundaciones*

- AST Ley 13/1984, de 21 de noviembre: de disolución de las Fundaciones públicas de Cuevas y Yacimientos Prehistóricos, de Asistencia a los Ancianos y de Asistencia a los Subnormales (BOE, 3.1.85)
- CAN Ley 1/1990, de 29 de enero: de fundaciones canarias (BOE, 6.3.90)
- CAT Ley 1/1982, de 3 de marzo: sobre fundaciones privadas catalanas (BOE, 31.3.82)
Ley 21/1985, de 8 de noviembre: de modificación de la Ley 1/1982, de 3 de marzo (BOE, 3.12.85)
- GAL Ley 7/1983, de 22 de junio: de régimen de las fundaciones de interés gallego (BOE, 15.1.85)
Ley 11/1991, de 8 de noviembre: de reforma de la Ley 7/1983, de 22 de junio (BOE, 3.1.92)

■ *Ganadería*

■ Pastos comunales

- CAT Ley 24/1984, de 28 de noviembre: de contratos de integración (BOE, 16.1.85)
- NAV Ley Foral 5/1984, de 4 de mayo: de protección sanitaria del ganado que aproveche pastos comunales (BOE, 4.7.84)

■ *Gobierno y Administración autonómicos*

■ Ver Instituciones de autogobierno de las Comunidades autónomas

■ *Haciendas locales*

■ Tributos locales (recargos)

- NAV Norma sobre reforma de las Haciendas Locales de Navarra, aprobada por Acuerdo del Parlamento Foral de 8 de junio de 1981 (BON, 29.6.81)
- Norma para la exacción de la Contribución Territorial Urbana, de 24 de mayo de 1982 (BON, 21.6.82)
- Ley Foral 10/1983, de 25 de febrero: de modificación de los artículos 40 a 44 de la Norma sobre reforma de las Haciendas Locales de Navarra (BOE, 19.4.83)
- Ley Foral 12/1983, ds 25 de febrero: para la exacción de la Contribución sobre las actividades agrícola y pecuaria (BOE, 19.4.83)
- Ley Foral 40/1983, de 30 de noviembre: sobre modificación de los artículos 6º y 8º de la Norma para la exacción de la Contribución Territorial Urbana (BOE,4.2.84)

Ley Foral 42/1983, de 30 de noviembre: por la que se suprimen los artículos los artículos 88 a 91 de la Norma sobre reforma de las Haciendas Locales de Navarra (BOE, 4.2.84)

Ley Foral 7/1985, de 30 de abril: sobre medidas de saneamiento de las Haciendas de las Entidades Locales de Navarra (BOE, 23.8.85)

Ley Foral 19/1985, de 27 de septiembre: de modificación de la Ley Foral 7/1985, de 30 de abril (BOE, 1.2.86)

Ley Foral 18/1989, de 29 de diciembre: de modificación de la Norma sobre reforma de las Haciendas Locales (BOE, 5.2.90)

■ *Hacienda Pública autonómica*

■ **Finanzas de las Comunidades Autónomas**

■ **Régimen económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas**

- AND Ley 5/1983, de 19 de julio: de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 6. 9. 83)
- Ley 9/1987, de 9 de diciembre: de modificación de determinados artículos de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 16.1.88)
- ARA Ley 4/1986, de 4 de junio: de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 30.7.86)
- BAL Ley 1/1986, de 5 de febrero: de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, 10.6.86)
- CAN Ley 7/1984, de 11 de diciembre: de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 28.5.85)
- CANT Ley 7/1984, de 21 de diciembre: de Finanzas de la Diputación Regional de Cantabria (BOE, 20.2.85)
- CYL Ley 7/1986, de 23 de diciembre: de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOE, 31.1.87)

- CAT Ley 10/1982, de 12 de julio: de Finanzas Públicas de la Generalidad de Cataluña (BOE, 4.9.82)
- EXT Ley 3/1985, de 19 de abril: de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE, 22.6.85)
- GAL Ley 11/1992, de 7 de octubre: de régimen financiero y presupuestario de Galicia (BOE, 18.2.93)
- MAD Ley 9/1990, de 8 de noviembre: reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid (BOE, 9.1.91)
- MUR Ley 3/1990, de 5 de abril: de Hacienda de la Región de Murcia (BOE, 16.7.90)
- NAV Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre: de la Hacienda Pública de Navarra (BOE, 7.2.89)
- VAL Ley 4/1984, de 13 de junio: de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana (BOE, 24.7.84)
- PVA Ley 12/1983, de 22 de junio: de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (BOPV, 6.7.83)
- Ley 10/1987, de 16 de diciembre: de modificación de la Ley 12/1983, de 22 de junio (BOPV, 20.1.88)

■ *Honores, condecoraciones y distinciones*

■ Medallas

- AST Ley 4/1986, de 15 de mayo: reguladora de los honores y distinciones del Principado de Asturias (BOE, 27.6.86)
- CANT Ley 2/1987, de 6 de marzo: de honores, condecoraciones y distinciones de la Diputación Regional de Cantabria (BOE, 8.5.87)
- MAD Ley 3/1985, de 22 de marzo: de la Medalla de la Comunidad de Madrid (BOE, 19.7.85)
- MUR Ley 7/1985, de 8 de noviembre: de honores, condecoraciones y distinciones de la Región de Murcia (BOE, 1. 2.86)

■ *Incompatibilidades de altos cargos*

- Altos cargos
- Registro de intereses

- AND Ley 5/1984, de 23 de abril: de incompatibilidades de altos cargos de la Administración andaluza (BOE, 11.5.84)
Ley 4/1990, de 23 de abril: por la que se modifican determinados artículos de la Ley 5/1984, de 23 de abril (BOE, 21.5.90)
- AST Ley 2/1982, de 5 de agosto: sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (BOE, 27.9.82)
- CANT Ley 5/1984, de 18 de octubre: de incompatibilidad de altos cargos (BOE, 17.11.84)
Ley 1/1993, de 5 de marzo: por la que se modifica la Ley 5/1984, de 13 de octubre (BOE, 27.4.93)
- CYL Ley 6/1989, de 6 de octubre: de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma (BOE, 27.11.89)
- CLM Ley 2/1984, de 28 de marzo: sobre ejercicio de funciones e incompatibilidades de los altos cargos del Ejecutivo Regional de Castilla-La Mancha (BOE, 20.6.84)
Ley 1/1993, de 20 de mayo: de transparencia y control de los intereses privados de los gestores públicos (BOE, 18.8.93)
- EXT Ley 5/1985, de 3 de junio: de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE, 2.9.85)
- MAD Ley 7/1984, de 14 de marzo: de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOE, 11.5.84)
- RIO Ley 1/1985, de 22 de enero: de incompatibilidades de altos cargos de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE, 13.2.85)

PVA Ley 32/1983, de 20 de diciembre: sobre incompatibilidades por el ejercicio de funciones públicas en la Comunidad Autónoma (BOPV, 2.1.84)

■ *Iniciativa legislativa popular*

- AND Ley 5/1988, de 17 de octubre: de iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos (BOE, 4.11.88)
- ARA Ley 7/1984, de 27 de diciembre: reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (BOE, 31.1.85)
- AST Ley 4/1984, de 5 de junio: reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular (BOE, 4.7.84)
- BAL Ley 4/1991, de 13 de marzo: reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Islas Baleares (BOE, 1.5.91)
- CAN Ley 10/1986, de 11 de diciembre: sobre iniciativa legislativa popular (BOE, 14.1.87)
- CANT Ley 6/1985, de 5 de julio: de iniciativa legislativa popular (BOE, 18.9.85)
- CLM Ley 2/1985, de 8 de mayo: sobre iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha (BOE, 4.9.85)
- EXT Ley 7/1985, de 26 de noviembre: de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE, 18.3.86)
- GAL Ley 1/1988, de 19 de enero: de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia (BOE, 17.2.88)
- MAD Ley 6/1986, de 25 de junio: de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (BOE, 14.2.87)
- MUR Ley 9/1984, de 22 de noviembre: reguladora de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas (BOE, 28.12.84)
- NAV Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo: reguladora de la iniciativa legislativa popular (BOE, 4.6.85)
Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo: reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra (BOE, 4.6.85)

- RIO Ley 3/1985, de 20 de mayo: sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano (BOE, 22.8.85)
- PVA Ley 8/1986, de 26 de junio: de iniciativa legislativa popular (BOPV, 21.7.86)

■ *Instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas*

- Gobierno y Administración autonómicas
- Régimen jurídico de la Administración Pública autonómica

- AND Ley 6/1983, de 21 de julio: del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 7.9.83)
- Ley 1/1990, de 30 de enero: por la que se modifica la Ley 6/1983, de 21 de julio (80E, 19.2.90)
- ARA Ley 2/1983, de 28 de septiembre: por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón (BOE, 28.10.83)
- Ley 3/1984, de 22 de junio: del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 18.7.84)
- Ley 7/1991, de 21 de octubre: por la que se modifica el apartado 1 del artículo 31 de la Ley 3/1984, de 22 de junio (BOE, 13.1~.91)
- Ley 7/1992, de 19 de mayo: de modificación del artículo 31 de la Ley 3/1984, de 22 de junio (BOE, 30.6.92)
- Ley 3/1993, de 15 de marzo: de modificación de la Ley 3/1984, de 22 de junio (BOE, 22.4.93)
- AST Ley 1/1982, de 24 de mayo: de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias (BOE, 17.8.82)
- Ley 9/1983, de 12 de diciembre: por la que se convalida, modificándola parcialmente, la Ley 1/1982, de 24 de mayo (BOE, 31.1.84)
- Ley 6/1984, de 5 de julio: del Presidente y del Con-

sejo de Gobierno del Principado de Asturias (BOE, 4.9.84)

Ley 7/1984, de 13 de julio: de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias (BOE, 4.9.84)

BAL Ley 5/1984, de 24 de octubre: de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, 1.3.85)

CAN Ley 1/1983, de 14 de abril: del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 10.6.83)

Ley 8/1986, de 18 de noviembre: de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (BOE, 20.12.86)

Ley 14/1990, de 26 de julio: de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre (BOE, 19.9.90)

CANT Ley 3/1984, de 7 de mayo: de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria (BOE, 26.6.84)

Ley 8/1987, de 2 de diciembre: por la que se modifica el artículo 37.1 de la Ley 3/1984, de 7 de mayo (BOE, 24.2.88)

Ley 2/1989, de 20 de marzo: de reforma parcial de la Ley 3/1984, de 7 de mayo (BOE, 19.4.89)

Ley 2/1993, de 5 de marzo: por la que se modifica parcialmente, en materia de contratación, la Ley 3/1984, de 26 de abril (BOE, 27.4.93)

CYL Ley 1/1983, de 29 de julio: del Gobierno y de la Administración de Castilla y León (BOE, 18.1.84)

Ley 2/1985, de 7 de junio: por la que se modifica el artículo 28 de la Ley 1/1983, de 29 de julio (BOE, 26.8.85)

Ley 15/1988, de 5 de julio: de reforma parcial de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León (BOE, 2.8.88)

Decreto legislativo 1/1988, de 21 de julio: por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León (BOE, 25.10.88)

CLM Ley 3/1984, de 25 de abril: sobre régimen jurídico de Gobierno y Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOE, 26.5.84)

- CAT Ley 3/1982, de 23 de marzo: del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (BOE, 4.5.82)
- Ley 11/1983, de 27 de junio: de modificación de la Ley 3/1982, de 23 de marzo (BOE, 22.7.83)
- Ley 8/1985, de 24 de mayo: de modificación de la Ley 3/1982, de 23 de marzo (BOE, 2.8.85)
- Ley 13/1989, de 14 de diciembre: de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (BOE, 12.1.90)
- Ley 4/1991, de 22 de marzo: de creación del Departamento de Medio Ambiente (BOE, 17.4.91)
- Ley 2/1992, de 7 de julio: de modificación de la Ley 13/1989, relativa a la Administración de la Generalidad ...(BOE, 30.7.92)
- EXT Ley 2/1984, de 7 de junio: del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE, 7.8.84)
- GAL Ley 1/1983, de 22 de febrero: reguladora de la Xunta y su Presidente (BOE, 5.9.83)
- Ley 11/1988, de 20 de octubre: de reforma de la Ley 1/1983, de 22 de febrero (BOE, 25.11.88)

■ *Intervención y contabilidad*

- CAT Ley 16/1984, de 20 de marzo: del Estatuto de la Función Interventora (BOE, 4.5.84)

■ *Inversiones públicas*

- Ver **Planificación y financiación económica**

■ *Investigación científica y técnica*

- GAL Ley 12/1993, de 29 de julio: de fomento de investigación y de desarrollo tecnológico de Galicia (DOGA, 23.8.93)

■ *Juegos y apuestas*

■ *Tributos autonómicos*

- AND Ley 2/1986, de 19 de abril: del juego y apuestas de la C.A. de Andalucía (BOE, 3.6.86)
- CAN Ley 6/1985, de 30 de diciembre: reguladora de los juegos y apuestas de Canarias (BOE, 13.3.86)
- CAT Ley 15/1984, de 20 de marzo: del juego (BOE, 4.5.84)
Ley 1/1991, de 27 de febrero: reguladora del régimen sancionador en materia de juego (BOE, 1.4.91)
- GAL Ley 14/1985, de 23 de octubre: reguladora de los juegos y apuestas en Galicia (BOE, 7.3.86)
- NAV Ley Foral 11/1989, de 27 de junio: del juego (BOE, 10.10.89)
- VAL Ley 4/1988, de 3 de junio: del juego de la Comunidad Valenciana (BOE, 7.7.88)
- PVA Ley 4/1991, de 8 de noviembre: reguladora del juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, 25.11.91)

■ *Juventud*

■ *Ver Consejo de la Juventud*

■ *Lenguas regionales, normalización lingüística*

- BAL Ley 3/1986, de 19 de abril: de normalización lingüística (BOE, 16.7.86)
- CAT Ley 7/1983, de 18 de abril: de normalización lingüística en Cataluña (BOE, 11.5.83)
Ley 8/1991, de 3 de mayo: sobre la autoridad lingüística del Instituto de Estudios Catalanes (BOE, 3.6.91)
- GAL Ley 3/1983, de 15 de junio: de normalización lingüística (BOE, 6.9.83)

- Ley 5/1988, de 21 de junio: del uso del gallego como lengua oficial de Galicia por las entidades locales (BOE, 25.7.88)
- NAV Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre: del vascuence (BOE, 20.1.87)
- VAL Ley 4/1983, de 23 de noviembre: de uso y enseñanza del valenciano (BOE, 24.1.84)
- PVA Ley 10/1982, de 24 de noviembre: básica de normalización del uso del euskera (BOPV, 16.12.82)

■ *Medallas*

- Ver Honores, condecoraciones y distinciones

■ *Medio ambiente*

- Actividades clasificadas
 - Saneamiento de aguas
- AST Ley 12/1984, de 21 de noviembre: por la que se habilita al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias a delegar la facultad de informe de la Agencia del Medio Ambiente sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en los Ayuntamientos (BOE, 3.1.85)
- BAL Ley 12/1991, de 20 de diciembre: reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (BOE, 6. 2. 92)
- CAN Ley 11/1990, de 13 de julio: de prevención del impacto ecológico (BOE, 18.9.90)
- CAT Ley 22/1983, de 21 de noviembre: de protección del ambiente atmosférico (BOE, 20.1.84)
- Ley 7/1989, de 5 de junio: de modificación parcial de la Ley 22/1983, de 21 de noviembre (BOE, 27.6.89)
- MAD Ley 3/1988, de 13 de octubre: de la gestión del medio ambiente de la Comunidad de Madrid (BOE, 23.1.89)
- Ley 8/1989, de 8 de junio: de modificación del artículo 12.1.3 de la Ley 3/1988, de 13 de octubre (BOE, 17.7.89)

Ley 10/1991, de 4 de abril: para la protección del medio ambiente (BOE, 29.5.91)

NAV Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre: de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente (BOE, 5.2.90)

VAL Ley 2/1989, de 3 de marzo: de impacto ambiental (BOE, 12.4.89)

Ley 3/1989, de 2 de mayo: de actividades calificadas –molestas, insalubres, nocivas y peligrosas– (BOE, 30.5.89)

■ Medio ambiente industrial

CAT Ley 6/1983, de 7 de abril: sobre residuos industriales (BOE, 5.5.83)

Ley 15/1987, de 9 de julio: de modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 12 de la Ley 6/1983, de 7 abril (BOE, 1.9.87)

Ley 2/1991, de 18 de marzo: de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales (BOE, 16.4.91)

■ Medio ambiente natural

■ Aguas

■ Conservación de la naturaleza

■ Embalses

■ Recursos hidrológicos

■ Símbolos de la naturaleza

CAN Ley 7/1991, de 30 de abril: de símbolos de la naturaleza (BOE, 25.6.91)

CYL Ley 6/1992, de 18 de diciembre: de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León (BOE, 3.2.93)

MUR Ley 3/1987, de 23 de abril: de protección y armonización de usos del Mar Menor (BOE, 16.7.87)

MAD Ley 7/1990, de 28 de junio: de protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid (BOE, 29.9.90)

■ Menores

- ARA Ley 10/1989, de 14 de diciembre: de protección de menores (BOE, 5.1.90)
- AST Ley 5/1990, de 19 de diciembre: sobre prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de 16 años (BOE, 6. 2.91)
- CAT Ley 11/1985, de 13 de junio: de protección de menores (BOE, 3.8.85)
- Ley 12/1988, de 21 de noviembre: de modificación de la Ley 11/1985, de 13 de junio (BOE, 9.12.88)
- Ley 37/1991, de 30 de diciembre: sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción (BOE, 21.2.92)
- Ley 38/1991, de 30 de diciembre: de instalaciones destinadas a actividades con niños y jóvenes (BOE, 10.3.92)
- NAV Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo: sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad (BOE, 20.9.91)

■ Minas

- AST Ley 2/1985, de 11 de diciembre: sobre infracciones en materia de seguridad en las explotaciones mineras (BOE, 18.1.86)
- CYL Ley 17/1988, de 15 de julio: de financiación de la minería del carbón (BOE, 2.8.88)
- Ley 3/1992, de 20 de octubre: por la que se regula el programa de actuación minera para el período 1992-1995 (BOE, 7.11.92)
- GAL Ley 9/1985, de 30 de julio: de protección de las piedras ornamentales (BOE, 15.10.85)

■ *Minusvalidos*

- BAL Ley 3/1993, de 4 de mayo: para la mejora de la accesibilidad y de la supresión de las barreras arquitectónicas (BOE, 18.8.93)
- CAT Ley 20/1991, de 25 de noviembre: de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas (BOE, 24.12.91)
- MAD Ley 8/1993, de 22 de junio: de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (BOE, 25.8.93)
- NAV Ley 4/1988, de 11 de julio: sobre barreras físicas y sensoriales (BOE, 28.11.88)

■ *Montes*

- **Arboles**
- **Conservación de la naturaleza**
- **Montes vecinales en mano común**

- AND Ley 2/1992, de 15 de junio: forestal de Andalucía (BOE, 8.7.92)
- CANT Ley 6/1984, de 29 de octubre: sobre protección y fomento de las especies forestales y autóctonas (BOE, 1.12.84)
- CAT Ley 6/1988, de 13 de marzo: forestal de Cataluña (BOE, 2.5.88)
- GAL Ley 13/1989, de 10 de octubre: de montes vecinales en mano común (BOE, 9.2.90)
- NAV Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre: de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra (BOE, 22. 3. 91)
- VAL Ley 1/1986, de 9 de mayo: por la que se regula la tutela del Palmeral de Elche (BOE, 11.6.86)

■ *Montes vecinales en mano común*

- **Ver Montes**

■ *Municipios (Mancomunidades)*

- Ver Administración local

■ *Museos*

- AND Ley 2/1984, de 9 de enero: de museos (BOE, 30.1.84)
- ARA Ley 7/1986, de 5 de diciembre: de museos de Aragón (BOE, 24.12.86)
- CAT Ley 17/1990, de 2 de noviembre: de museos (BOE, 24.11.90)
- MUR Ley 5/1990, de 11 de abril: de museos de la Región de Murcia (BOE, 17.7.90)

■ *Mutualidades*

- Ver Entidades de previsión social

■ *Obras y aprovechamientos hidráulicos*

- Ver Aguas

■ *Obras y servicios municipales y provinciales*

- Ver Planificación y financiación económica

■ *Ordenación agraria*

- Ver Agricultura

■ Ordenación del territorio

■ Urbanismo

- AND Ley 3/1983, de 1 de junio: de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 29.6.83)
- ARA Ley 1/1992, de 17 de febrero: de medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo (BOE, 11.3.92)
Ley 11/1992, de 24 de noviembre: de ordenación del territorio (BOE, 19.1.93)
- AST Ley 1/1987, de 30 de marzo: de coordinación y ordenación territorial (BOE, 8.5.87)
- BAL Ley 8/1987, de 1 de abril: de ordenación territorial de las Islas Baleares (BOE, 14.5.87)
- CAN Ley 5/1992, de 15 de julio: para la ordenación de la zona de El Rincón, La Orotava (BOE, 9.9.92)
- CANT Ley 7/1990, de 30 de marzo: de ordenación territorial de Cantabria (BOE, 19.1.91)
- CAT Ley 23/1983, de 21 de noviembre: de política territorial (BOE, 21.1.84)
Ley 7/1987, de 4 de abril: por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa (BOE, 27.4.87)
- GAL Ley 11/1983, de 29 de diciembre: de actuación intensiva en las parroquias rurales (BOE, 15.1.85)
- MAD Ley 10/1984, de 30 de mayo: de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid.
Ley 3/1989, de 16 de marzo: de modificación del art. 14 de la Ley 10 /1984, de 30 de mayo (BOE, 29.5.89)
- MUR Ley 3/1987, de 23 de abril: de protección y armonización de usos del Mar Menor (BOE, 16.7.87)
Ley 4/1992, de 30 de julio: de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia (BOE, 26.1.93)
- NAV Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre: de ordenación del territorio (BOE, 14.1.87)
Ley Foral 5/1992, de 14 de abril: por la que se mo-

- difica la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre (BOE, 17.6.92)
- VAL Ley 5/1986, de 19 de noviembre: por la que se extingue la Corporación Administrativa Gran Valencia (BOE, 16.12.86)
- Ley 6/1989, de 7 de julio: de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana (BOE, 11.8.89)
- PVA Ley 3/1980, de 18 de diciembre: sobre extinción de la Corporación Administrativa Gran Bilbao (BOPV, 16.2.81)
- Ley 4/1990, de 31 de mayo : de ordenación del territorio del País Vasco (BOPV, 3.7.90)

■ *Parajes naturales de interés nacional*

- Ver Espacios naturales protegidos

■ *Parlamentos autonómicos*

■ Elecciones autonómicas

- ARA Ley 2/1983, de 28 de septiembre: por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón (BOE, 28.10.83)
- AST Ley 7/1984, de 13 de julio: de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias (BOE, 4.9.84)
- CAT Ley 2/1988, de 26 de febrero: sobre asignaciones temporales y pensiones a los Presidentes del Parlamento, al cesar en su cargo, y a sus familiares (BOE, 16.3.88)
- MAD Ley 8/1986, de 23 de julio: del Estatuto del Diputado (BOE, 14.2.87)
- Ley 1/1989, de 2 de marzo: reguladora del control parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid (BOE, 29.5.89)

Ley 5/1990, de 17 de mayo: reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad (BOE, 29.9.90)

PVA Ley 2/1981, de 12 de febrero: sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco

■ *Parques naturales regionales*

ARA Ley 14/1990, de 27 de diciembre: por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara (BOE, 8.2.91)

AST Ley 2/1988, de 10 de junio: por la que se declara el Parque Natural de Somiedo (BOE, 1.8.88)

CANT Ley 4/1988, de 26 de octubre: por la que se declara Oyambre Parque Natural (BOE, 17.12.88)

CYL Ley 5/1989, de 27 de junio: por la que se declara el Parque de las Hoces del Río Duratón (BOE, 28.7.89)

CAT Ley 7/1988, de 30 de marzo: de reclasificación del Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de Sant Maurici (BOE, 2.5.88)

Ley 22/1990, de 28 de diciembre: de modificación parcial de los límites de la zona periférica de protección del Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de Sant Maurici (BOE, 2.2.91)

MAD Ley 1/1985, de 23 de enero: del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (BOE, 7 y 8.5.85)

Ley 2/1987, de 23 de abril: por la que se amplía el Parque Regional de la Cuenca Alta del manzanares (BOE, 17.6.87)

Ley 2/1988, de 20 de abril: por la que se modifican los artículos 7 y 8.2 de la Ley 1/1985, de 23 de enero (BOE, 18.6.88)

Ley 6/1990, de 10 de mayo: de declaración del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara (BOE, 29.9.90)

Ley 1/1991, de 7 de febrero: de modificación de la Ley 1/1985, de 23 de enero (BOE, 25.4.91)

Ley 7/1991, de 4 de abril: de ampliación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (BOE, 29.5.91)

■ *Partidos judiciales*

- Ver Demarcaciones judiciales

■ *Pastos comunales*

- Ver Ganadería

■ *Patrimonio de la Comunidad Autónoma*

- AND Ley 4/1986, de 5 de mayo: del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 23.5.86)
- ARA Ley 5/1987, de 2 de abril: del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 22.4.87)
- AST Ley 1/1991, de 21 de febrero: de Patrimonio del Principado de Asturias (BOE, 2.4.91)
- BAL Ley 11/1990, de 17 de octubre: de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, 12.12.90)
- Ley 7/1991, de 20 de marzo: de modificación del artículo 34 de la Ley 11/1990, de 17 de octubre (BOE, 2.5.91)
- CAN Ley 8/1987, de 28 de abril: del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 27.5.87)
- CANT Ley 7/1986, de 22 de diciembre: de Patrimonio de la Diputación Regional de Cantabria (BOE, 3.3.87)
- CYL Ley 6/1987, de 7 de mayo: de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOE, 4.6.87)
- CLM Ley 6/1985, de 13 de noviembre: del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOE, 18.12.85)
- EXT Ley 2/1992, de 9 de julio: de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE, 19.8.92)
- CAT Ley 11/1981, de 7 de diciembre: sobre Patrimonio de la Generalidad de Cataluña (BOE, 18.1.82)

- GAL Ley 3/1985, de 12 de abril: del Patrimonio de la Comunidad Autónoma gallega (BOE, 29.6.85)
- MAD Ley 7/1986, de 23 de julio: del Patrimonio de la Comunidad de Madrid (BOE, 6.3.87)
- MUR Ley 3/1992, de 30 de julio: de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE, 26.1.93)
- NAV Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre: del Patrimonio de Navarra (BOE, 4.2.86)
- RIO Ley 1/1993, de 23 de marzo: de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE, 16.4.93)
- VAL Ley 3/1986, de 24 de octubre: de Patrimonio de la Generalidad Valenciana (BOE, 21.11.86)
- PVA Ley 14/1983, de 27 de julio: de Patrimonio de Euzkadi (BOPV, 6.8.83)
Ley 2/1984, de 30 de octubre: de reversión de bienes y derechos incautados (BOPV, 13.11.84)

■ *Patrimonio Histórico*

- AND Ley 1/1991, de 3 de julio: de Patrimonio Histórico de Andalucía (BOE, 26.7.91)
- BAL Ley 3/1987, de 18 de marzo: de medidas de fomento del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares (BOE, 13.4.87)
- CLM Ley 4/1990, de 30 de mayo: del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha (BOE, 14.9.90)
- MUR Ley 4/1990, de 11 de abril: de medidas de fomento del Patrimonio Histórico de la Región de Murcia (BOE, 17.7.90)
- PVA Ley 7/1990, de 3 de julio: de Patrimonio cultural vasco (BOPV, 6.8.90)

■ *Patronatos*

- AST Ley 2/1987, de 8 de abril: por la que se modifica la denominación, sede y composición de los órganos de gobierno y administración del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga (BOE, 18.5.87)

CAT Ley 10/1989, de 10 de julio: del Patronato de la Montaña de Monserrat (BOE, 27.7.89)

■ *Pesca, marisqueo y cultivos marinos*

■ *Cofradías de Pescadores*

- AST Ley 3/1988, de 10 de junio: de sanciones de pesca (BOE, 1.8.88)
- CAT Ley 1/1986, de 25 de febrero: de pesca marítima en Cataluña (BOE, 5.4.86)
- GAL Ley 6/1991, de 15 de mayo: de infracciones en materia de protección de recursos marítimo-pesqueros (BOE, 30.9.91)
- Ley 6/1993, de 11 de mayo: de pesca de Galicia (BOE, 1.7.93)

■ *Pesca fluvial*

- CYL Ley 6/1992, de 18 de diciembre: de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León (BOE, 3.2.93)
- CLM Ley 1/1992, de 7 de mayo: de pesca fluvial (BOE, 7.10.92)
- GAL Ley 7/1992, de 24 de julio: de pesca fluvial (BOE, 14.10.92)
- PVA Ley 1/1989, de 13 de abril: por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial y se elevan las cuantías de las sanciones (BOPV, 12.5.89)

■ *Planificación y financiación económica*

■ *Inversiones públicas*

■ *Obras y servicios municipales y provinciales*

- AST Ley 9/1984, de 13 de julio: sobre garantías a créditos para inversiones (BOE, 4.9.84)

- CAT Ley 23/1987, de 23 de diciembre: por la que se establecen los criterios de financiación del plan único de obras y servicios de Cataluña a las Bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo (BOE, 19.1.88)
- NAV Ley Foral 1/1989, de 28 de febrero: del Plan Global de Inversiones en Infraestructura (1989-91) (BOE, 8.4.89)
- Ley Foral 4/1993, de 15 de abril: del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 1993-95 (BOE, 26.5.93)

■ *Policía autonómica*

- CAT Ley 19/1983, de 14 de julio: por la que se crea la policía autonómica de la Generalidad de Cataluña (BOE, 8.9.93)
- NAV Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero: de Cuerpos de Policía de Navarra (BOE, 2.6.87)
- Ley Foral 10/1992, de 2 de julio: por la que se modifican los artículos 31 y 34 de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero (BOE, 1.9.92)
- PVA Ley 4/1992, de 17 de julio: de policía del País Vasco (BOPV, 11.8.92)

■ *Policías locales*

- AND Ley 1/1989, de 8 de mayo: de coordinación de las policías locales de Andalucía (BOE, 23. 5. 89)
- ARA Ley 7/1987, de 15 de abril: de coordinación de policías locales de Aragón (BOE, 30.4.87)
- AST Ley 6/1988, de 5 de diciembre: de coordinación de policías locales (BOE, 20.1.89)
- BAL Ley 10/1988, de 26 de octubre: de coordinación de policías locales (BOE, 2.12.88)
- CYL Ley 12/1990, de 28 de noviembre: de coordinación de policías locales de Castilla y León (BOE, 31.1.91)
- CLM Ley 2/1987, de 7 de abril: de coordinación de policías locales en Castilla-La Mancha (BOE, 12.5.87)

- Ley 2/1990, de 18 de mayo: de integración de Auxiliares en los Cuerpos de Policía Local (BOE, 18.6.90)
- CAT Ley 16/1991, de 10 de julio: de las policías locales (BOE, 9.8.91)
- EXT Ley 1/1990, de 26 de abril: de coordinación de policías locales de Extremadura (BOE, 24.11.90)
- GAL Ley 3/1992, de 23 de marzo: de coordinación de las policías locales (BOE, 28.5.92)
- MAD Ley 4/1992, de 8 de julio: de coordinación de policías locales (BOE, 20.8.92)
- MUR Ley 5/1988, de 11 de julio: de coordinación de policías locales (BOE, 8.5.89)
- RIO Ley 1/1991, de 1 de marzo: de coordinación de las policías locales de La Rioja (BOE, 17.4.91)
- VAL Ley 2/1990, de 4 de abril: de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana (BOE, 28.5.90)

■ Premios

- CAN Ley 2/1984, de 11 de abril: de Premios Canarias (BOE, 11.5.84)
- Ley 2/1990, de 29 de enero: de modificación de la Ley 2/1984, de 11 de abril (BOE, 6.3.90)
- Ley 6/1992, de 15 de julio: de creación del Premio Canario de Comunicación (BOE, 16.9.92)

■ Procedimiento legislativo

■ Iniciativa legislativa popular

- ARA Ley 4/1983, de 28 de septiembre: por la que se determina la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón (BOE, 28.10.83)
- AST Ley 1/1985, de 4 de junio: reguladora de la publicación de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias (BOE, 4.9.85)

■ *Propiedad agraria*

■ Ver Agricultura

■ *Puertos*

■ Tarifas y cánones

- AND Ley 8/1988, de 2 de noviembre: de puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 23.11.88)
- GAL Ley 6/1987, de 12 de junio: del Plan Especial de Puertos de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE, 7.8.87)
- VAL Ley 3/1987, de 23 de abril: sobre régimen de gestión de los puertos de la Generalidad Valenciana (BOE, 15.5.87)

■ *Radio y Televisión autonómicas*

- AND Ley 8/1987, de 9 de diciembre: de creación de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía (BOE, 16.1.88)
- ARA Ley 8/1987, de 15 de abril: de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (BOE, 5.5.87)
- BAL Ley 7/1985, de 22 de mayo: de creación de la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares (BOE, 5.9.85)
- CAN Ley 8/1984, de 11 de diciembre: de radiodifusión y televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 19.2.85)
- Ley 4/1990, de 22 de febrero: de modificación de la Ley 8/1984, de 11 de diciembre (BOE, 13.4.90)
- CAT Ley 10/1983, de 30 de mayo: de creación del Ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión y de regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad de Cataluña (BOE, 6.7.83)

- GAL** Ley 9/1984, de 11 de julio: de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (BOE, 11.6.85)
- MAD** Ley 13/1984, de 30 de junio: de creación, organización y control parlamentario del Ente público de Radio-Televisión Madrid (BOE, 30.7.84)
- Ley 2/1990, de 15 de febrero: de modificación del artículo 4/1 de la Ley 13/1984, de 30 de junio (BOE, 18.4.90)
- Ley 11/1991, de 16 de julio: de modificación del artículo 4.6 de la Ley 13/1984, de 30 de junio (BOE, 30.8.91)
- Ley 12/1991, de 16 de julio: de modificación de los artículos 6.2 y 10 de la Ley 13/1984, de 30 de junio (BOE, 30.8.91)
- Ley 13/1991, de 16 de julio: de modificación del artículo 4.1 de la Ley 13/1984, de 30 de junio (BOE, 30.8.91)
- MUR** Ley 9/1988, de 11 de noviembre: de creación, organización y control parlamentario de Radiotelevisión Murciana (BOE, 22.6.89)
- Ley 12/1988, de 29 de diciembre: de modificación de la Ley 9/1988, de 11 de noviembre (BOE, 3.7.89)
- NAV** Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre: de creación, organización y control parlamentario del Ente público Radiotelevisión Navarra (BOE, 1.2.86)
- VAL** Ley 7/1984, de 4 de julio: de creación de la Entidad pública Radiotelevisión Valenciana y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana (BOE, 5.9.84)
- Ley 1/1992, de 5 de marzo: de modificación del artículo 5.1 de la Ley 7/1984, de 4 de julio (BOE, 24.4.92)
- PVA** Ley 5/1982, de 20 de mayo: de creación del Ente público Radio Televisión Vasca (BOPV, 2.6.82)

■ *Recursos hidrológicos*

■ Ver Aguas

■ *Reforma agraria*

- Ver Agricultura

■ *Régimen económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas*

- Hacienda Pública autonómica

- AST Ley 6/1986, de 31 de mayo: de régimen económico y presupuestario del Principado de Asturias (BOE, 9.8.86)
- PVA Ley 31/1983, de 20 de diciembre: de régimen presupuestario de Euskadi

■ *Régimen jurídico de la Administración Pública Autonómica*

- Ver Instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas

■ *Registro de Intereses de altos cargos*

- Altos cargos

- CYL Ley 11/1990, de 28 de noviembre: de creación del Registro de Intereses de los miembros de Castilla y León y de otros cargos de la Comunidad Autónoma (BOE, 31.1.91)
- CLM Ley 1/1993, de 20 de mayo: de transparencia y control de los intereses privados de los gestores públicos (BOE, 18.8.93)

■ Renta de inserción social**■ Acción social**

- ARA Ley 1/1993, de 19 de febrero: de medidas básicas de inserción y normalización social (BOE, 24.3.93)
- AST Ley 6/1991, de 5 de abril: de ingreso mínimo de inserción (BOE, 21.5.91)
- GAL Ley 9/1991, de 2 de octubre: gallega de medidas básicas para la inserción social (BOE, 1.1.92)
- PVA Ley 2/1990, de 3 de mayo: de ingreso mínimo de inserción (BOPV, 30.5.90)

■ Representación y defensa en juicio

- CLM Ley 6/1984, de 29 de diciembre: sobre comparecencia en juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOE, 9.2.85)
- EXT Ley 8/1985, de 26 de noviembre: de comparecencia en juicio de la Junta de Extremadura (BOE, 18.3.86)
- GAL Ley 7/1984, de 26 de junio: de regulación provisional de los Servicios Jurídico-Contenciosos de la Xunta de Galicia (BOE, 30.3.85)
- MUR Ley 2/1985, de 1 de julio: de comparecencia en juicio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE, 2.9.85)
- VAL Ley 5/1984, de 29 de junio: de comparecencia en juicio de la Comunidad Valenciana (BOE, 5.9.84)
- PVA Ley 7/1986, de 26 de junio: de representación y defensa en juicio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, 18.7.86)

■ Reservas integrales**■ Ver Espacios naturales protegidos**

■ *Reservas nacionales de caza*

- CYL Ley 1/1986, de 31 de marzo: de creación de la Reserva Nacional de Caza de Las Lagunas de Villafáfila (BOE, 4.6.86)
- CAT Ley 28/1985, de 27 de diciembre: de modificación de la Reserva Nacional de Caza de La Cerdanya (BOE, 6.3.86)
- Ley 17/1991, de 23 de octubre: de creación de la Reserva Nacional de Caza de Boumort, en las comarcas de Pallars Jussá y del Pallars Sobirà (BOE, 22.11.91)

■ *Residuos*

■ Medio ambiente

- CAT Ley 6/1993, de 15 de julio: reguladora de los residuos (BOE, 25.8.93)

■ *Retribuciones*

■ Función pública autonómica

- CAN Ley 4/1991, de 29 de abril: de homologación de retribuciones de los funcionarios docentes que prestan servicios en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 27.5.91)

■ *Saneamiento de aguas*

■ Ver Aguas

■ Sanidad y salud pública

- CYL Ley 1/1993, de 6 de abril: de ordenación del sistema sanitario (BOE, 25.5.93)
- CAT Ley 15/1990, de 15 de julio: de ordenación sanitaria (BOE, 17.8.90)
- GAL Ley 13/1992, de 9 de noviembre: de modificación del Mapa sanitario para la creación del área de salud del Salnés (BOE, 18.2.93)
- NAV Ley Foral 22/1985, de 13 de noviembre: de zonificación sanitaria de Navarra (BOE, 1.2.86)
Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre: de salud (BOE, 23.3.91)

■ Sanidad alimentaria

- CAT Ley 15/1983, de 14 de julio: de higiene y control alimentarios (BOE, 6.9.83)

■ Sanidad y salud escolar**■ Drogodependencias****■ Menores**

- ARA Ley 5/1986, de 17 de noviembre: de salud escolar (BOE, 20.12.86)
- AST Ley 11/1984, de 15 de octubre: de sanidad escolar para el Principado de Asturias (BOE, 14.11.84)
- EXT Ley 2/1990, de 26 de abril: de salud escolar (BOE, 24.11.90)
- GAL Ley 5/1983, do 30 de junio: de sanidad escolar (BOE, 7.9.83)
- RIO Ley 2/1987, de 9 de febrero: de salud escolar (BOE, 3.3.87)
- PVA Ley 7/1982, de 30 de junio: de salud escolar (BOPV, 13.8.82)

■ *Sede de las Instituciones autonómicas*

- ARA Ley 1/1983, de 28 de septiembre: por la que se determina la sede de las Cortes de Aragón (BOE, 28.10.83)
- CYL Ley 13/1987, de 29 de diciembre: por la que se determina la sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León (BOE, 8.2.88)
Ley 14/1987, de 29 de diciembre: por la que se determina la sede del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (BOE, 8.2.88)
- CLM Ley 3/1983, de 7 de diciembre: de la sede de las Instituciones Regionales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOE, 24.1.84)
- GAL Ley 1/1982, de 24 de junio: por la que se fija la sede de las Instituciones Autonómicas de Galicia (BOE, 27.9.82)
- PVA Ley 1/1980, de 23 de mayo: de la sede de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, 3.11.80)

■ *Seguridad industrial*

- CYL Ley 3/1990, de 16 de marzo: de seguridad industrial de Castilla y León (BOE, 23.4.90)
- CAT Ley 13/1987, de 9 de julio: de seguridad de las instalaciones industriales (BOE, 1.9.87)

■ *Senadores*

- ARA Ley 3/1983, de 28 de septiembre: de designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 28.10.83)
- AST Ley 4/1983, de 4 de agosto: reguladora del procedimiento de designación de Senadores por el Principado de Asturias (BOE, 30.9.83)
Ley 3/1990, de 19 de diciembre: por la que se modifica la Ley 4/1983, de 4 de agosto (BOE, 6.2.91)

- CANT Ley 6/1983, de 4 de julio: sobre procedimiento para la designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria
- CYL Ley 7/1987, de 8 de mayo: por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOE, 4. 6.87)
- CLM Ley 4/1985, de 26 de junio: de designación de Senadores representantes de Castilla-La Mancha (BOE, 28.8.85)
Ley 3/1987, de 7 de abril: de modificación de la Ley 4/1985, de 26 de junio (BOE, 12.5.87)
- MUR Ley 6/1983, de 22 de julio: sobre designación de los Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE, 7.9.83)
Ley 6/1987, de 29 de septiembre: de reforma de la Ley 6/1983, de 22 de julio (BOE, 6.2.88)
- VAL Ley 3/1988, de 23 de mayo: de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana (BOE, 29.6.88)
- PVA Ley 4/1981, de 18 de marzo: sobre designación de Senadores representantes del País Vasco (BOPV, 12.5.81)
Ley 1/1986, de 19 de febrero: por la que se modifica el artículo 6º de la Ley 4/1981, de 18 de marzo (BOPV, 14.3.86)

■ *Servicios Sociales*

■ *Acción social*

■ *Ancianos*

- AND Ley 2/1988, de 4 de abril: de Servicios Sociales de Andalucía (BOE, 28.6.88)
- AST Ley 5/1987, de 11 de abril: de Servicios Sociales (BOE, 9.6.87)
- CAN Ley 9/1987, de 28 de abril: de Servicios Sociales (BOE, 27.5.87)
- CYL Ley 18/1988, de 28 de diciembre: de acción social y servicios sociales (BOE, 8.3.89)

- CLM Ley 3/1986, de 16 de abril: de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOE, 22.7.86)
- CAT Ley 26/1985, de 27 de diciembre: de servicios sociales (BOE, 7.3.86)
- EXT Ley 5/1987, de 23 de abril: de Servicios Sociales
- GAL Ley 4/1993, de 14 de abril: de servicios sociales (BOE, 11.5.93)
- MAD Ley 11/1984, de 6 de junio: de servicios sociales (BOE, 24.7.84)
- MUR Ley 8/1985, de 9 de diciembre: de servicios sociales de la Región de Murcia (BOE, 18.3.86)
- NAV Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo: sobre servicios sociales
Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre: de conciertos en materia de servicios sociales (BOE, 1.2.86)
Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre: sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales (BOE, 23.3.91)
- RIO Ley 2/1990, de 10 de mayo: de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE, 2.6.90)
- VAL Ley 5/1989, de 6 de julio: de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (BOE, 7.8.89)
- PVA Ley 6/1982, de 20 de mayo: sobre Servicios Sociales (BOPV, 2.6.82)

■ *Símbolos (bandera, escudo e himno)*

- AND Ley 3/1982, de 21 de diciembre: sobre el himno y el escudo de Andalucía (BOE, 9.2.83)
- ARA Ley 2/1984, de 16 de abril: sobre el uso de la bandera y el escudo de Aragón (BOE, 11.5.84)
Ley 3/1989, de 21 de abril: del himno de Aragón (BOE, 20.5.89)
- AST Ley 1/1984, de 27 de abril: por la que se establece el himno del Principado y se regula su uso (BOE, 30.5.94)

- Ley 2/1984, de 27 de abril: por la que se establece el escudo del Principado y se regula su uso (BOE, 30.5.84)
- Ley 4/1990, de 19 de diciembre: de la bandera del Principado de Asturias (BOE, 6.2.91)
- BAL Ley 7/1984, de 21 de noviembre: del escudo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, 4.3.85)
- CANT Ley 8/1984, de 22 de diciembre: del escudo de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE, 9.2.85)
- Ley 9/1984, de 22 de diciembre: de la bandera de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE, 9.2.85)
- Ley 3/1987, de 6 de marzo: por la que se establece el himno de Cantabria y se regula su uso (BOE, 8.5.87)
- Ley 4/1987, de 27 de marzo: de uso conjunto de la bandera y escudo de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE, 14.4.87)
- CLM Ley 1/1983, de 30 de junio: sobre el escudo de la Región de Castilla-La Mancha (BOE, 20.10.83)
- CAT Ley 1/1993, de 25 de febrero: del himno nacional de Cataluña (BOE, 27.3.93)
- EXT Ley 4/1985, de 3 de junio: del escudo, himno y día de Extremadura (BOE, 2.9.85)
- GAL Ley 5/1984, de 29 de mayo: de símbolos de Galicia (BOE, 28.3.85)
- MAD Ley 2/1983, de 23 de diciembre: de bandera, escudo e himno de la Comunidad de Madrid (BOE, 8.2.84)
- MUR Ley 4/1983, de 4 de mayo: sobre uso de la bandera regional de Murcia (BOE, 30.6.83)
- NAV Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo: reguladora de los símbolos de Navarra (BOE, 19.9.86)
- RIO Ley 4/1985, de 31 de mayo: reguladora de los signos de identidad riojana (BOE, 27.8.85)
- VAL Ley 8/1984, de 4 de diciembre: por la que se regulan los símbolos de la Comunidad Valenciana y su utilización (BOE, 26.1.85)
- PVA Ley 8/1983, de 14 de abril: sobre el himno oficial de Euskadi (BOPV, 21.4.83)

■ *Símbolos de la Naturaleza*

- Ver Conservación de la Naturaleza y Medio Ambiente Natural

■ *Suelo y urbanización urbana*

- Ver Urbanismo

■ *Tarifas y cánones*

- AND Ley 6/1986, de 5 de mayo: sobre determinación y revisión de tarifas y cánones en puertos e instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 23.5.86)

■ *Tasas y precios públicos*

- AND Ley 4/1988, de 5 de julio: de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE, 8.8.88)
- ARA Ley 8/1984, de 27 de diciembre: reguladora de las tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 31.1.85)
- AST Ley 5/1988, de 22 de julio: reguladora de las tasas del Principado de Asturias (BOE, 3 a 6.9.88)
- Ley 5/1989, de 22 de diciembre: por la que se establece un recargo sobre la tasa de juegos de suerte, envite y azar mediante máquinas o aparatos automáticos (BOE, 29.1.90)
- Ley 2/1990, de 19 de diciembre: sobre modificación de precios públicos y sobre modificación parcial de la Ley 5/1988, de 22 de julio (BOE, 6.2.91)

- BAL Ley 7/1986, de 19 de noviembre: de tasas de la Comunidad Autónoma (BOE, 3.2.87)
 Ley 5/1987, de 18 de marzo: de modificación de determinados conceptos del anexo de la Ley 7/1986, de 19 de noviembre (BOE, 13.4.87)
 Ley 7/1989, de 18 de mayo: de tasas en materia de turismo y carreteras (BOE, 17.7.89)
- CAN Ley 5/1990, de 22 de febrero: de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 18.4.90)
- CANT Ley 7/1991, de 26 de abril: por la que se establece la tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo (BOE, 1.6.91)
 Ley 9/1992, de 18 de diciembre: de tasas y precios públicos de la Diputación Regional de Cantabria (BOE, 25.2.93)
- CYL Ley 7/1989, de 9 de noviembre: de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOE, 13.12.89)
- CLM Ley 3/1990, de 18 de mayo: de tasas y precios públicos (BOE, 18.6.90)
 Ley 6/1990, de 26 de diciembre: de tasas de los servicios sanitarios veterinarios (BOE, 12.2.91)
- CAT Ley 2/1987, de 5 de enero: establece un recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas tragaperras (BOE, 26.1.87)
 Ley 33/1991, de 24 de diciembre: de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña (BOE, 7.2.92)
- EXT Ley 2/1989, de 30 de mayo: de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura
 Ley 3/1992, de 9 de julio: de modificación de la Ley 2/1989, de 30 de mayo (BOE, 21.8.92)
- GAL Ley 13/1991, de 9 de diciembre: de tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOGA, 13.12.91)
- MAD Ley 1/1992, de 12 de marzo: de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid (BOE, 10.8.92)
- MUR Ley 10/1984, de 27 de noviembre: general de tasas de la Región de Murcia (BOE, 31.1.85)
 Ley 8/1986, de 1 de agosto: por la que se modifica parcialmente la Ley 10/1984, de 27 de noviembre (BOE, 21.11.86)

- NAV Ley Foral 2/1984, de 2 de enero: de tasas por servicios veterinarios que se prestan a la ganadería por la Diputación Foral (BOE, 2.3.84)
- Ley Foral 2/1987, de 13 de febrero: de bases de las tasas, exacciones parafiscales y precios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos autónomos (BOE, 3.6.87). Texto articulado aprobado por Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio (BON, 24.8.87)
- Ley Foral 13/1991, de 16 de marzo: por la que se modifica parcialmente el Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio (BOE, 20.9.91)
- RIO Ley 3/1992, de 9 de octubre: de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE, 27.10.92)
- VAL Ley 3/1983, de 8 de noviembre: de bases de tasas de la Generalidad Valenciana (BOE, 12.1.84)
- Ley 6/1984, de 29 de junio: de bases de tasas de la Generalidad Valenciana (BOE, 5.9.84). Texto articulado por Decreto legislativo de 22 de diciembre de 1984 (DOGV, 27.12.84)
- Ley 13/1985, de 27 de diciembre: de creación de la tasa por servicios sanitarios de hematología.
- Ley 4/1987, de 12 de mayo: por la que se modifican determinados artículos del texto articulado de la Ley de Bases de Tasas de la Generalidad Valenciana 3/1983, de 8 de noviembre (BOE, 5.6.87)
- Ley 7/1989, de 20 de octubre: de tasas (BOE, 30.11.89)
- Ley 3/1992, de 28 de mayo: de reforma de la tasa por servicios veterinarios de control alimentario (BOE, 28.7.92)
- PVA Ley 3/1990, de 31 de mayo: de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV, 4.7.90)

■ *Tecnología industrial*

- CYL Ley 5/1992, de 18 de diciembre: sobre creación del sistema de red de Centros Tecnológicos Asociados en Castilla y León (BOE, 1.2.93)

**■ Trabajos de dotación artística
(1% cultural)**

- GAL Ley 12/1991, de 14 de noviembre: de trabajos de dotación artística en las obras públicas y en los caminos de Santiago de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE, 3.1.92)

■ Transportes

- AND Ley 3/1985, de 22 de mayo: de coordinación de concesiones de servicios regulares de transportes de viajeros por carretera en Andalucía
- CAT Ley 12/1987, de 28 de mayo: de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor (BOE, 25.6.87)
- VAL Ley 1/1991, de 14 de febrero: de ordenación del transporte metropolitano del área de Valencia (BOE, 3.4.91)
- PVA Ley 3/1981, de 12 de febrero: sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías (BOPV, 21.3.81)
- Ley 4/1982, de 31 de marzo: por la que se modifica y complementa la Ley 3/1981, de 12 de febrero (BOPV, 14.4.82)

**■ Tribunales de Cuentas de las
Comunidades Autónomas**

- AND Ley 1/1988, de 17 de marzo: de la Cámara de Cuentas de Andalucía (BOE, 6.4.88)
- BAL Ley 1/1987, de 18 de febrero: de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, 13.4.87)
- Ley 8/1991, de 29 de marzo: de modificación del artículo 21.1 y de la disposición transitoria 1ª de la Ley 1/1987, de 18 de febrero (BOE, 3.5.91)

- CAN Ley 4/1989, de 2 de mayo: de Audiencia de Cuentas de Canarias (BOE, 5.6.89)
- CAT Ley 6/1984, de 5 de marzo: de la Sindicatura de Cuentas (BOE, 6.4.84)
Ley 15/1991, de 4 de julio : de modificación de la Ley 6/1984, de 5 de marzo (BOE, 8.8.91)
- GAL Ley 6/1985, de 24 de junio: del Consejo de Cuentas (BOE, 28.8.85)
Ley 4/1986, de 26 de diciembre: de modificación de la Ley 6/1985, de 24 de junio (BOE, 10.2.87)
- NAV Ley Foral 19/1984 , de 20 de diciembre: de la Cámara de Comptos de Navarra (BOE, 28.1.85)
Ley Foral 6/1991, de 26 de febrero: de adición de un nuevo apartado al artículo 26 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre (BOE, 19.9.91)
- VAL Ley 6/1985, de 11 de mayo: de Sindicatura de Cuentas (BOE, 23.8.85)
Ley 10/1988, de 23 de diciembre: de modificación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo (BOE, 28.1.89)
- PVA Ley 1/1988, de 5 de febrero: del Tribunal de Cuentas Públicas (BOPV, 3.3.88)

■ *Tribunales económico-administrativos*

- ARA Ley 5/1985, de 20 de noviembre: reguladora del Tribunal Económico-Administrativo de la Administración autónoma de Aragón (BOE, 3.12.85)

■ *Tributos autonómicos*

- AST Ley 2/1992, de 30 de diciembre: del impuesto sobre el juego del bingo (BOE, 15. 2.93)
- BAL Ley 12/1990, de 28 de noviembre: del impuesto sobre las loterías (BOE, 8.1.91)
Ley 13/1990, de 29 de noviembre: sobre tributación de los juegos de suerte, envite o azar de las Baleares (BOE, 8.1.91)

- Ley 12/1991, de 20 de diciembre: reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (BOE, 6.2.92)
- CANT Ley 3/1988, de 26 de octubre: de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar (BOE, 17.12.88)
- CAN Ley 5/1986, de 28 de julio: del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (BOE, 13.9.86)
- Ley 8/1988, de 12 de diciembre: de modificación parcial de la Ley 5/1986, de 28 de julio (BOE, 24.2.89)
- Ley 13/1991, de 12 de abril: de modificación de la Ley 5/1986, de 28 de julio (BOE, 22.5.91)
- Ley 8/1992, de 4 de diciembre: por la que se modifica la Ley 5/1986, de 28 de julio, y se establece un recargo transitorio para los ejercicios de 1992 a 1996 (BOE, 7.1.93)
- CLM Ley 4/1989, de 14 de diciembre: de tributación sobre los juegos de suerte, envite o azar (BOE, 10.1.90)
- CAT Ley 21/1984, de 24 de octubre: del impuesto sobre el juego del bingo (BOE, 5.12.84)
- GAL Ley 7/1991, de 19 de junio: de tributación sobre el juego (BOE, 30.9.91)
- MUR Ley 12/1984, de 27 de diciembre: de imposición sobre juegos de suerte, envite o azar (BOE, 31.1.85)
- NAV Ley Foral 35/1983, de 26 de octubre: sobre medidas tributarias (BOE, 18.1.84)
- Ley Foral 39/1983, de 30 de noviembre: sobre obligaciones de información tributaria, retenciones, sanciones por demora y tasas (BOE, 4.2.84)
- Ley Foral 12/1985, de 12 de junio: de medidas tributarias para el fomento de la inversión y el empleo (BOE, 21.8.85)
- Ley Foral 15/1985, de 14 de junio: sobre régimen tributario de determinados activos financieros (BOE, 23.8.85)
- Ley Foral 11/1987, de 29 de diciembre: por la que se establece el régimen tributario de la Compañía Telefónica Nacional de España en la Comunidad Foral de Navarra (BOE, 2.2.88)
- Ley Foral 12/1987, de 29 de diciembre: por la que se modifica parcialmente la Norma reguladora del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (BOE, 4.2.88)

Ley Foral 18/1991, de 19 de septiembre: sobre regulación de determinadas situaciones tributarias (BOE, 11.12.91)

Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo: del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE, 26.6.92)

Ley Foral 8/1992, de 3 de junio: por la que se regula el régimen fiscal de las fusiones, escisiones, aportaciones de activos, canjes de valores y relaciones de sociedades matriz-filial (BOE, 2.9.92)

Ley Foral 12/1992, de 20 de octubre: de modificaciones tributarias (BOE, 4.2.93)

Ley Foral 13/1992, de 19 de noviembre: del Impuesto sobre el Patrimonio (BOE, 4.2.93)

Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre: del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE, 11.2.93)

Ley Foral 20/1992, de 30 de diciembre: de Impuestos Especiales (BOE, 11.2.93)

VAL Ley 1/1985, de 23 de febrero: de tributación sobre juegos de azar (BOE, 13.5.85)

Ley 14/1985, de 27 de diciembre: de tributación sobre juegos de azar (DOGV, 31.12.85)

PVA Ley 3/1989, de 30 de mayo: de armonización, coordinación y colaboración fiscal (BOPV, 9.6.89)

Ley 6/1992, de 16 de octubre: por la que se establece el impuesto sobre el juego del bingo y un recargo de la tasa sobre el juego a través de máquinas o aparatos automáticos (BOPV, 2.11.92)

■ *Tributos locales (recargos)*

AST Ley 9/1991, de 30 de diciembre: por la que se establece un recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOE, 26.2.92)

CANT Ley 2/1992, de 26 de febrero: por la que se establece el recargo provincial sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOE, 6.4.92)

MAD Ley 16/1991, de 18 de diciembre: del recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas (BOE, 4.3.92)

MUR Ley 4/1991, de 26 de diciembre: de establecimiento y fijación del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas (BOE, 9.4.92)

Ley 2/1992, de 28 de julio: de fijación de la cuantía del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOE, 26.1.93)

■ *Turismo*

AND Ley 3/1986, de 19 de abril: de inspección y régimen sancionador en materia de turismo (BOE, 10.6.86)

ARA Ley 5/1993, de 29 de marzo: por la que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística (BOE, 5.5.93)

AST Ley 2/1986, de 28 de abril: sobre inspección, infracciones, sanciones y procedimiento sancionador en materia de empresas y actividades turísticas (BOE, 10.6.86)

BAL Ley 2/1984, de 12 de abril: sobre alojamientos turísticos extrahoteleros

Ley 7/1988, de 1 de junio: de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y de alojamientos turísticos (BOE, 27.7.88)

Ley 6/1989, de 3 de mayo: sobre la función inspectora y sancionadora en materia de turismo (BOE, 17.7.89)

Ley 3/1990, de 30 de mayo: por la que se crea y regula el plan de modernización de alojamientos turísticos existentes en Baleares (BOE, 2.8.90)

CAN Ley 3/1986, de 8 de abril: reguladora del régimen de disciplina en materia turística (BOE, 11.6.86)

CANT Ley 1/1992, de 11 de febrero: de inspección y régimen sancionador en materia de turismo (BOE, 11.3.92)

CYL Ley 2/1987, de 6 de marzo: sobre inspección y régimen sancionador en materia de turismo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOE, 22.4.87)

Ley 8/1987, de 8 de mayo: por la que se modifican los artículos 7 y 8 de la Ley 2/1987, de 6 de marzo (BOE, 28.5.87)

- CLM Ley 2/1992, de 10 de diciembre: de ordenación y disciplina en materia turística (BOE, 27.4.93)
- CAT Ley 2/1989, de 16 de febrero: sobre centros recreativos turísticos (BOE, 4.3.89)
- EXT Ley 4/1990, de 25 de octubre: de oferta turística complementaria (BOE, 10.4.91)
- GAL Ley 6/1992, de 15 de junio: de disciplina turística (BOE, 14.10.92)
- MUR Ley 4/1986, de 15 de mayo: sobre inspección, sanciones y procedimiento en materia de turismo (BOE, 16.9.86)
- RIO Ley 5/1990, de 29 de junio: de inspección, infracciones y sanciones en materia turística (BOE, 31.8.90)
- VAL Ley 1/1989, de 2 de marzo: por la que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística (BOE, 3.4.89)

■ *Universidades*

■ Consejo Social de Universidades

- AND Ley 1/1992, de 21 de mayo: de coordinación del sistema universitario (BOE, 30.6.92)
- Ley 3/1993, de 1 de julio: de creación de la Universidad de Almería (BOE, 24.8.93)
- Ley 4/1993, de 1 de julio: de creación de la Universidad de Huelva (BOE, 25. 8.93)
- Ley 5/1993, de 1 de julio: de creación de la Universidad de Jaén (BOE, 25.8.93)
- CAN Ley 6/1984, de 30 de noviembre: de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios (BOE, 28.5.85)
- Ley 6/1986, de 28 de julio: del Plan Universitario Regional de Canarias
- Ley 11/1987, de 11 de mayo: del Plan Universitario de Canarias (BOE, 9.6.87)
- Ley 6/1988, de 12 de diciembre: de revisión del Plan Universitario de Canarias (BOE, 23.2.89)

- Ley 5/1989, de 4 de mayo: de reorganización universitaria de Canarias (BOE, 5.6.89)
- Ley 10/1989, de 13 de julio: de medidas de apoyo a los estudios universitarios (BOE, 29.8.89)
- Ley 15/1990, de 27 de julio: de revisión del Plan Universitario de Canarias (BOE, 19.9.90)
- CAT Ley 26/1984, de 19 de diciembre: de coordinación universitaria y de creación de Consejos Sociales (BOE, 22.1.85)
- Ley 11/1990, de 18 de junio: de la Universidad Pompeu Fabra (BOE, 7.7.90)
- Ley 12/1991, de 10 de mayo: de reconocimiento de la Universidad Ramón Llull (BOE, 6.6.91)
- Ley 34/1991, de 30 de diciembre: de creación de la Universidad de Lleida (BOE, 3.3.92)
- Ley 35/1991, de 30 de diciembre: de creación de la Universidad de Girona (BOE, 3.3.92)
- Ley 36/1991, de 30 de diciembre: de creación de la Universidad Rovira i Virgili (BOE, 20.2.92)
- Ley 2/1992, de 7 de julio: de modificación...de la Ley 26/1984, relativa a las Universidades (BOE, 30.7.92)
- GAL Ley 11/1989, de 20 de julio: de ordenación del sistema universitario de Galicia (BOE, 27.10.89)
- NAV Ley Foral 8/1987, de 21 de abril: de creación de la Universidad Pública de Navarra (BOE, 12.6.87)
- VAL Ley 3/1985, de 9 de marzo: de coordinación interuniversitaria en la Comunidad Valenciana (BOE, 4.6.85)
- Ley 3/1991, de 19 de febrero: de creación de la Universidad Jaume I de Castellón (BOE, 22.3.91)

■ *Urbanismo*

- Ordenación del territorio
- Suelo y ordenación urbana

- AST Ley 3/1987, de 8 de abril: reguladora de la disciplina urbanística (BOE, 19.5.87)
- Ley 6/1990, de 20 de diciembre: sobre edificación y usos en el medio rural (BOE, 6.2.91)

- Ley 2/1991, de 11 de marzo: de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias (BOE, 10.4.91)
- BAL Ley 6/1988, de 25 de mayo: por la que se modifica el apartado 6 del artículo 228 de la Ley del Suelo (BOE, 26.7.88)
- Ley 8/1988, de 1 de julio: sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación (BOE, 28.7.88)
- Ley 10/1989, de 2 de noviembre: de sustitución del planeamiento urbanístico municipal (BOE, 5.10.90)
- Ley 10/1990, de 23 de octubre: de disciplina urbanística (BOE, 12.12.90)
- Ley 2/1992, de 6 de mayo: de modificación de la disposición final 1ª de la Ley 10/1990, de 23 de octubre (BOE, 22.6.92)
- CAN Ley 3/1985, de 29 de julio: de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección a la naturaleza (BOE, 18.10.85)
- Ley 1/1987, de 13 de marzo: reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (BOE, 6.4.87)
- Ley 5/1987, de 7 de abril: sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE, 8.5.87)
- Ley 6/1987, de 7 de abril: sobre sistema de actuación de urbanización diferida (BOE, 8.5.87)
- Ley 7/1990, de 14 de mayo: de disciplina urbanística y territorial (BOE, 16.6.90)
- CANT Ley 4/1992, de 24 de marzo: de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias (BOE, 23.5.92)
- CAT Ley 9/1981, de 18 de noviembre: sobre protección de la legalidad urbanística (BOE, 22.12.81)
- Ley 3/1984, de 9 de enero: de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña (BOE, 6.2.84)
- Ley 12/1990, de 5 de julio: por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística (BOE, 1.8.90)
- GAL Ley 11/1985, de 22 de agosto: de adaptación de la del Suelo a Galicia (BOE, 26.10.85)
- MAD Ley 4/1984, de 10 de febrero: sobre medidas de disciplina urbanística (BOE, 6.4.84)
- Ley 8/1985, de 4 da diciembre: por la que queda sin

- aplicación, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la figura de los proyectos de delimitación de suelo urbano, regulada por el Real Decreto-ley 16/1981, de 15 de octubre (BOE, 17.3.86)
- Ley 9/1985, de 4 de diciembre: especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid (BOE, 13.5.86)
- Ley 3/1987, de 18 de diciembre: por la que se prorroga la vigencia de la Ley 9/1985, de 4 de diciembre (BOE, 5.2.88)
- MUR Ley 5/1986, de 23 de mayo: reguladora de la distribución de competencias en materia de urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- Ley 12/1986, de 20 de diciembre: de medidas para la protección de la legalidad urbanística de la Región de Murcia (BOE, 24.2.87)
- NAV Ley Foral 6/1987, de 10 de abril: de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio (BOE, 10.6.87)
- Ley Foral 7/1989, de 8 de junio: de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda (BOE, 7.10.89)
- Ley Foral 8/1990, de 13 de noviembre: de modificación de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio (BOE, 20.3.91)
- Ley Foral 4/1992, de 14 de abril: por la que se modifica la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio (BOE, 17.6.92)
- VAL Ley 9/1988, de 23 de diciembre: de regulación de la revisión de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento comarcal de Villar del Arzobispo (BOE, 28.1.89)
- Ley 4/1992, de 5 de junio: sobre suelo no urbanizable (BOE, 28.7.92)
- PVA Ley 9/1989, de 17 de noviembre: de valoración del suelo de la Comunidad del País Vasco (BOPV, 5.12.89)

■ Vivienda

- AND Ley 5/1990, de 21 de mayo: por la que se configura en la Junta de Andalucía la condición de promotor público de actuaciones protegibles en materia de viviendas (BOE, 11.6.90)
- CAN Ley 11/1989, de 13 de julio: de viviendas para Canarias (BOE, 29.8.89)
- CAT Ley 2/1984, de 9 de enero: sobre utilización de los inmuebles enajenados por el Instituto Catalán del Suelo para destinarlos a vivienda (BOE, 6.2.84)
Ley 24/1991, de 29 de noviembre: de la vivienda (BOE, 18.2.92)
- GAL Ley 5/1989, de 24 de abril: de medidas para la erradicación del chabolismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE. 23.6.89)
- NAV Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre: reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOE, 4.2.93)
Ley Foral 5/1993, de 15 de abril: por la que se modifica la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre (BOE, 26.5.93)
- PVA Ley 7/1988, de 15 de abril: de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de viviendas de protección oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV, 11.5.88)

■ Voluntariado social

- Ver Acción social



BIBLIOGRAFÍA E
RECENSIONES

*La prueba en el proceso
administrativo (objeto, carga y
valoración).*

Nicolás
González-Cuéllar
Serrano

Ed. Colex, Madrid, 1992.

A obra estudia a proba no proceso contencioso-administrativo, xustificando de principio a súa necesaria presenza no mesmo a través dos argumentos derivados da análise da normativa específica. Interesan tamén a detallada definición que fai o autor desta figura, as consideracións acerca de quen debe soportar-la carga da proba e o exame dos distintos criterios de valoración que rexen para cada medio de proba. En particular, sobresaen as denominadas presuncións de veracidade que colocan a Administración nunha situación privilexiada ó outorgárenlles aquelas un superior valor probatorio ás afirmacións de certos funcionarios contidas en determinados documentos.

Desde o nacemento da orde xurisdiccional administrativa –integrada plenamente no poder xudicial–, as diversas leis procesuais administrativas que se sucederon no tempo incluíron uns preceptos específicos sobre a proba, mais esta in-

clusión non significa que esta fora sempre aceptada no proceso administrativo de igual maneira ca no civil; antes ben ó contrario, os regulamentos admitían con restricións e a xurisprudencia e a doutrina entendían, ó abeiro dunha concepción revisora da xurisdicción contencioso-administrativa, que a proba era innecesaria, por mor do valor probatorio do expediente administrativo remitido pola Administración ó Tribunal, baseado na presunción de validez que o art. 45 da Lei do 17 de xullo de 1958, de procedemento administrativo, lles concede ós actos administrativos¹.

Sen embargo, coa Lei da xurisdicción contencioso-administrativa do 27 de decembro de 1956, as ideas anteriores foron rexeitadas polo lexislador. A súa exposición de motivos establece que a natureza revisora da xurisdicción contenciosa non supón que a proba sexa innecesaria, xa que o proceso administrativo non é unha casación, senón propiamente unha primeira instancia xurisdiccional. Aínda así, o articulado da lei referente á proba non foi consecuente coas intencións do lexislador, posto que unicamente prevé o recibimento a proba no caso de existir desconformidade sobre os feitos e de seren estes de indubidable transcendencia, a xuízo do tribunal, para a resolución do preito (art. 74.3).

Este panorama, indica o autor, clarificouse coa Constitución de 1978. A atribución da potestade xurisdiccional ós órganos xudiciais en exclusiva acaba definitivamente coa polémica sobre a non necesidade da proba no proceso administrativo. O profesor afirma que no proceso seguido ante os tribunais do contencioso rexe o dereito a utiliza-los medios de proba pertinentes para a defensa (art. 24.2 CE), observando os principios de igualdade e, cando a actuación administrativa sometida a revisión dimane do exercicio das potestades sancionadoras, o de presunción de inocencia.

Antes de examina-las partes principais do libro, N. González-Cuéllar define a proba como a actividade procesual impulsada polas partes ou mesmo polo tribunal, tendente a obte-lo convencemento ou un alto grao de convicción do xulgador, acerca da concordancia co realmente acaecido das afirmacións fácticas realizadas polas partes e, excepcionalmente, polo propio órgano xudicial, que integran o obxecto do proceso, ou a logra-la súa fixación na sentenza, e ademais en certos casos a facerlle chegar ó tribunal as normas vixentes que se estimen aplicables.

¹ Hoxe art. 57.1 da nova Lei do 26 de novembro de 1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

Por todo isto, non é difícil manter que a proba posúa un carácter exclusivamente xurisdiccional, sen prexuízo da posible introducción no debate contradictorio de fontes existentes con anterioridade (probas preconstituídas). E, as probas administrativas, ¿son auténticas probas desde o punto de vista procesual? O autor opina que non, xa que as considera "pseudoprobas" ou actos con valor meramente introductorio no proceso posterior; a xurisprudencia di que as actuacións administrativas do expediente teñen valor probatorio, mais non vinculan ó tribunal, podendo este acorda-la práctica de probas e obter resultados diverxentes respecto das apreciacións da Administración.

Nunha primeira aproximación ó fondo do tema, o profesor atende ó obxecto da proba. Excepcionalmente, este pode recaer sobre as normas xurídicas aplicables polo tribunal para resolve-lo conflito sometido ó seu coñecemento. Mais, por regra xeral, o obxecto é o conxunto de afirmacións das partes sobre os feitos que integran o obxecto do proceso. A isto engadimos que a LXCA autoriza ó tribunal para que, mediante o exercicio das facultades inquisitivas das que goza no proceso administrativo, poida introducir de oficio e someter a contradicción os elementos fácticos non achegados concretamente polas partes.

De tódolos xeitos, enuméranse uns feitos que están exentos de proba, como son: os admitidos polas partes no proceso administrativo e os non discutidos no procedemento administrativo previo, os notorios ou de fama pública, os favorecidos por presuncións e as máximas de experiencia.

Desde a posición de que tódalas afirmacións fácticas achegadas ou introducidas no proceso deben ser probadas, suscítase a cuestión da carga da proba. Esta constitúe, indica o autor, o imperativo do propio interese das partes en lograr, a través da proba, o convencemento do tribunal acerca da veracidade daquelas afirmacións sostidas por elas ou a súa fixación na sentenza.

O carácter da carga da proba no proceso administrativo é obxectivo, pois o tribunal pode corrixir de oficio as omisións da proba e as deficiencias da actividade probatoria practicada a instancia de parte².

En principio rexe nos procesos civil e administrativo a mesma regra xeral, segundo a que lle incumbe a cada parte a carga da proba sobre os presupostos de feito das normas que invoca ó seu favor e, en consecuencia, atribúeselle a carga

² Isto non significa que as partes gravadas coa carga material da proba fagan ben en descoida-la súa proposición e práctica, confiados no exercicio polo tribunal das súas facultades inquisitivas, dado que se o órgano xudicial non considera necesario someter a proba os feitos, aquelas verán prexudicada a súa postura.

da proba dos feitos constitutivos da súa pretensión ó actor, e a dos impeditivos, extintivos e excluíntes ó demandado. Sen embargo, o problema da distribución da carga da proba é máis complexo no proceso administrativo ca no civil por diferentes circunstancias.

En primeiro lugar, o principio xeral sobre a distribución da carga da proba non se establece expresamente na lexislación, aínda que a xurisprudencia a infire dunha norma que sempre se aplicou no proceso administrativo, como é o art. 1214 do Código civil³, e así, cada parte probará os feitos que integran o suposto das normas, invocando ó seu favor as súas consecuencias xurídicas.

En segundo lugar, cando a Administración nun caso dúbido adopta a decisión aplicando unha norma que contén un concepto xurídico indeterminado, e aquela decisión non parece ilóxica ou falta de motivación para o xulgador, é o particular que impugna o acto administrativo o que debe probalos posibles erros de apreciación da Administración, sen prexuízo das potestades instructoras e probatorias do tribunal, e deixando á marxe en calquera caso as decisións administrativas adoptadas na orde disciplinaria, na que a Administración non se pode escudar en escuras marxes de arbitrio. Así mesmo, cando se alega a desviación de poder (persecución polo órgano administrativo de fins distintos dos sinalados polo ordenamento na adopción dos seus actos) como motivo de nulidade do acto administrativo, incúmbelle a carga material da proba ó administrado.

A outra parte da publicación refírese á fase na que o tribunal, antes de efectuar a declaración de feitos probados, deberá valoralas afirmacións das partes ou as hipóteses fácticas introducidas polo tribunal, segundo a proba practicada. A LXCA garda silencio acerca de se rexe o principio de libre valoración ou o de proba legal e, en consecuencia, aplícanse supletoriamente as normas do proceso civil.

O autor estima que o lexislador debería proceder a unha reforma das leis procesuais consagrando, con carácter xeral, o principio de libre valoración e, excepcionalmente, o de proba taxada, naqueles casos nos que concorran causas obxectivas e razoables que xustifiquen a concesión dun valor probatorio privilexiado a certos medios de proba.

A seguir, expón as regras de valoración de cada medio de proba en concreto (confesión, testemuñas, peritos e documentos privados e públicos), mais dedicarémo-las seguintes

³ O art. 1214 do CC establece que lle incumbe a carga da proba das obrigas a quen reclama o seu cumprimento, e a da súa extinción ó que a opón.

liñas mellor ós documentos públicos, deixando á parte os outros medios por non suscita-la determinación dos seus criterios de valoración tantas consideracións coma aqueles.

O profesor acepta a distinción entre documentos administrativos públicos e oficiais. Os primeiros teñen un valor privilexiado debido a que emanan de funcionarios imparciais investidos de fe pública en razón do seu oficio, mentres que os segundos carecen do mesmo ó non se daren esas condicións. Se a estes últimos se lles dese aquel valor probatorio, menoscabárase o principio de igualdade das partes e, no marco do exercicio de potestades sancionadoras, tamén o dereito á presunción de inocencia. Non obstante, en determinados sectores da actividade administrativa, xurdiron normas que lles outorgan ás declaracións documentadas dalgúns funcionarios a presunción de certeza, e deste xeito, un superior valor probatorio, aínda que non absoluto, xa que ó ser unha presunción *iuris tantum*, o particular pode destruíla mediante proba en contrario.

Por último, N. González-Cuéllar comenta o art. 136.3 –integrado no capítulo correspondente ó procedemento administrativo sancionador– do proxecto de LXPAC⁴, dicindo que non se refire, como se podería entender en principio, ó valor probatorio dos documentos oficiais no proceso xurisdiccional, senón que só establece o valor do documento como base na que a Administración se pode apoiar para impoñe-la sanción, dentro do procedemento de autotutela administrativa. Agora ben, se o sancionado impugnase o acto ante os tribunais, o documento carecería de forza probatoria, e a Administración satisfaría a carga da proba que lle incumbise a través de medios de proba distintos das súas propias afirmacións escritas.

O libro conclúe coa doutrina da proba prohibida, que consiste en privar de eficacia a proba no proceso cando na obtención das súas fontes ou na súa práctica se violentasen as liberdades públicas que a Constitución lles recoñece ós cidadáns. Malia isto, e con carácter excepcional, permíteselle ó poder xudicial, no exercicio das súas potestades administrativas, restrinxir nalgúns casos determinados dereitos fundamentais do individuo. Así, é posible adoptar medidas limitativas do dereito á información ou á inviolabilidade do domicilio. ☐

Francisco Javier Cancela Rodríguez

⁴ Actualmente art. 137.3 da Lei 30/1992 de RXPAC, que dispón que os feitos declarados constatados por funcionarios ós que se lles recoñece a condición de autoridade, e que se formalicen en documento público observando os requisitos legais pertinentes, terán valor probatorio sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achega-los propios administrados.

*Génesis y evolución del
Derecho Urbanístico español
(1812-1956)*

Martín
Bassols
Coma

Ed. Montecorvo, Madrid, 1973.

A primeira reflexión que debemos facer ó comentar esta obra é que, probablemente, xa estea feita a mellor recensión da mesma. E é que o prólogo deste libro, do profesor Garrido Falla, constitúe un exame detallado e rigoroso do seu contido.

É un libro extenso, seiscentas trinta e oito páxinas, que se cingue ó exame do dereito urbanístico, a través do estudio dos textos legais que se foron sucedendo desde 1812, ata a lei de 1956, texto vixente no momento de publicarse o libro obxecto da presente recensión.

O autor, partindo da concepción do dereito urbanístico como categoría histórica, examina as institucións concretas, preguntándose:

“porque han nacido; cuales eran sus condicionamientos políticos, sociales y jurídicos; que ejemplos del derecho comparado han influido en su nacimiento; cual era el estado de la doctrina o el factor original

que ha contribuido a su nacimiento; como se encarnaba en el Derecho vigente en su época; porque fue necesaria la modificación del Derecho hasta entonces vigente para disciplinar el nuevo fenómeno del urbanismo; que ideas de orden político, técnico-urbanístico y jurídico determinaron la regulación de las instituciones urbanísticas o inclusive su frustración por la novedad que entrañaban o por la falta de preparación cultural o ideológica de la época" (p. 49).

A obra está dividida en cinco partes, e estas en vinteún capítulos:

■ PRIMEIRA PARTE (1812-1868).

Capítulo primeiro, onde o autor parte da consideración de que, a emerxencia do dereito urbanístico non está condicionada por unha formulación crítica ou ideolóxica da cidade industrial. O urbanismo, nun primeiro momento, será realista e técnico.

Por outra parte, non podía faltar nesta primeira etapa, a referencia ó réxime constitucional, e, con iso, á Constitución de 1812, que no seu artigo 173, se proclama o principio de que a propiedade privada, só pode ceder ante o interese público formalmente declarado e sempre previa indemnización.

Capítulo segundo, trata o encadramento tradicional das cuestións urbanísticas no ámbito da policía urbana.

Capítulo terceiro, contén unha interesante análise da primeira técnica urbanística de actuación de conxuntos, as aliñacións de vías públicas. É importante destacar que a consagración desta técnica, como unha técnica urbanística autónoma e substantiva, aparece na lexislación municipal do período constituínte.

Capítulo cuarto, onde se refire á estruturación dunha incipiente organización administrativa urbanística estatal.

Capítulo quinto, contén os primeiros pasos cara á formulación dunha lexislación xeral sobre urbanismo. Así, trata os procesos de formación e realización do ensanche, que considerado como operación urbanística, presenta a orixinalidade de proxecta-la súa operatividade sobre os terreos rústicos inmediatos ós recintos urbanos.

Capítulo sexto, trata a lexislación específica sobre ensanche das poboacións, con referencia e exame detallado da Lei do ensanche das poboacións de 1864, o dictame e pro-

xecto do regulamento da Lei de ensanches elaborado por unha Xunta de Propietarios de Barcelona, e o regulamento para a execución da Lei de Ensanche de 1867.

É importante salientar que, nesta primeira etapa, acóllese esta técnica urbanística como fórmula para resolver a chamada “cuestión de inquilinatos”.

■ SEGUNDA PARTE (1868-1900)

Capítulo primeiro, contén unha sucinta referencia ás características deste segundo período. Sendo que, a característica fundamental é a adaptación e acomodación das institucións xurídico-urbanísticas aludidas e decantadas no período anterior, ós novos postulados xurídicos-políticos e administrativos derivados, primeiro, do sexenio revolucionario (1868-1874), e, a continuación, ós da instauración do réxime político e administrativo da restauración. Salientándose que, mentres que no período revolucionario se incorporan modificacións esenciais en materia de expropiación forzosa na lexislación do ensanche, na etapa da restauración lévase a cabo unha obra de rectificación do período revolucionario.

Capítulo segundo, onde o autor analiza detalladamente as leis de ensanche de 1876 e 1892.

Capítulo terceiro, trata o autor, a reforma urbanística que se presentaba como urxente por ser precisa a conexións dos distintos réximes xurídicos ós que podían estar sometidos os antigos cascos e os ensanches. Así, analiza as proposicións de lei de Gabirol e Turull e a de Dánvila, a Lei de expropiación forzosa de 1879, a proposición de lei de S. Moret, o Proxecto de lei de S. Montero Ríos, o Proxecto de reforma da lei de expropiación de Santos de Isasa e, por último, a Proposición de lei do conde de Estradas.

Capítulo cuarto, dedícao o autor, á regulación específica das obras de saneamento e mellora interior das grandes poboacións, a Lei do 18 de marzo de 1895 e o seu regulamento.

Capítulo quinto, onde se desenvolve de forma simple a formulación das cuestións de carácter urbanístico no Código civil (1889), na súa consideración de norma fundamental do dereito común.

■ TERCEIRA PARTE (1900-1923)

Capítulo primeiro, onde o autor expón de forma xeral, os novos problemas que presentou o proceso de concentración

urbana e as novas concepcións urbanísticas, con referencia, naturalmente, á “cidade lineal”.

Capítulo segundo, que contén os intentos legislativos de supera-la lexislación de ensanche, dada a incapacidade desta para resolver os novos problemas ocasionados, tales como a aparición de suburbios, deficiencias sanitarias e de saneamento e escaseza de vivendas.

Capítulo terceiro, onde o autor examina o dilatado proceso de reforma do réxime local.

Capítulo cuarto, contén un estudio do proxecto de lei sobre fomento da edificación de J. Chapaprieta, que foi elaborado, en resposta á necesidade imperiosa de harmonización e coordinación das normas tipicamente urbanísticas, coas de carácter sanitario.

■ CUARTA PARTE (1923-1936)

Capítulo primeiro, contén consideracións xerais sobre este período, sendo digno de mención que, neste momento, debemos situar historicamente os comezos da planificación rexional e supramunicipal.

Capítulo segundo, o autor, estudia o Estatuto municipal de 1924 e os seus regulamentos. Ás operacións de ensanche, saneamento e reforma interior, o referido estatuto conferiulle o rango de cometidos ordinarios do municipio.

Capítulo terceiro, onde o autor, trata as primeiras experiencias urbanísticas a nivel supramunicipal ou rexional.

■ QUINTA PARTE (1936-1956)

Capítulo primeiro, trata do novo período que se inicia a partir do ano 1939, na evolución do noso dereito urbanístico, podendo afirmarse, en liñas xerais, que este período se caracteriza pola acentuación do proceso de concentración urbana nas grandes urbes.

Capítulo segundo, onde o autor trata con detalle e esmero as diversas tendencias e orientacións sobre a reforma urbanística, ata a Lei do solo do 56. Parte do estudio da lexislación de réxime local, pasando polo exame da planificación sectorial da vivenda, ata chegar ás normas urbanísticas de carácter específico.

Capítulo terceiro, que contén o proceso de elaboración e promulgación da Lei do Solo de 1956 –vixente no momento

BIBLIOGRAFÍA E **R**ECENSIÓNS

de publicarse o libro obxecto da presente recensión—, a referencia ó dereito comparado, e, por último, a influencia do dereito urbanístico histórico na Lei do Solo.

En suma, trátase dunha obra consolidada que ofrece unha completa e detallada exposición do dereito urbanístico histórico. **G**

Ana María Blanco Nespereira

*Derecho administrativo
sancionador.*

A.
Nieto
García

Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

A inexistencia dunha regulación xeral e específica das sancións administrativas por parte do lexislador e a multiplicidade, cada vez maior, de sancións sectoriais provoca que os autores que estudian este tema tenten crear unha parte xeral sobre as mesmas, se ben o resultado ó que chegaron adoece de claridade sistemática ó crear unha parte xeral nesgada pola unilateralidade do sector que lles serve de base.

Este aumento das sancións administrativas corre paralelo ó feito dunha maior intervención administrativa, de forma que se pode establece-la seguinte ecuación: a maior intervención, maior sanción.

A capacidade sancionadora da Administración non está aceptada unanimemente, senón que é froito dunha determinada interpretación da separación de poderes, que admite a dobre posibilidade; ou ben elimina-las sancións administrativas deixándolles exclusivamente a represión ós tribunais, ou permiti-la súa existencia autónoma. Así, ata o

século XVIII non é correcto falar de sancións administrativas, dada a inexistencia de separación de poderes por mor de que uns mesmos órganos de natureza substancialmente xudicial son os que aplican toda clase de sancións.

En España, onde se acepta a segunda das opcións, aparece por primeira vez a mediados do século XVIII, e por excepción, a posibilidade de represión de desobediencias e infraccións sen necesidade de xustizas. A orixe desta autonomía está nos alcaldes de barrio das poboacións importantes dada a peculiaridade do sistema español, onde para a represión destas infraccións o lexislador non crea órganos novos senón que llelos atribúe ós existentes, resultando especialmente encargadas desta represión as corporacións locais dada a inexistente ou raquíta administración interior.

Esta segunda opción mantense actualmente e, así, a Sentencia do Tribunal Constitucional do 3 de outubro de 1983 refírese ás vantaxes deste sistema:

■ A conveniencia de non recargar en exceso as actividades da Administración de Xustiza como consecuencia de ilícitos de menor gravidade. A conveniencia de dotar de maior eficacia o aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos e a conveniencia dunha maior inmediación da actividade sancionadora respecto dos feitos sancionados.

Unha cuestión clásica ó analiza-lo dereito administrativo sancionador é o da súa autonomía ou dependencia con respecto ó dereito penal. O autor cre que onde realmente hai que busca-la orixe é nunha potestade xa que “todas las actividades públicas arrancan necesariamente de una potestad y de un ordenamiento”. Toda potestade está integrada por un feixe de facultades e a sancionadora, elemento esencial da Policía, que é instrumental ó estar sempre ó servicio doutra potestade, comprende tres facultades básicas: a de establecemento, a de imposición e a de execución que concorren conxunta ou separadamente en cada titular da potestade, xa que a sancionadora non é exclusiva dunha Administración concreta e nin sequera da Administración pública senón do titular da potestade principal ou material calquera que sexa: Administración, asembleas parlamentarias, Casa Real.

A tese dominante na actualidade é que a potestade sancionadora da Administración forma parte xunto coa potestade penal dos tribunais dun *ius puniendi* superior do Estado, que é único e aquelas son simples manifestacións. Esta tese

xa convertida por algúns en dogma presenta algunhas fendas; así, a unicidade a que se refire crébase coa actuación sancionadora das comunidades europeas e, con respecto á integración nun único *ius puniendi*, non presentaría problemas se a “potestad sancionadora administrativa se nutriera de la sustancia de la potestad matriz pero realmente la potestad administrativa se quiere subordinar a la actividad de los tribunales penales y de donde se quiere nutrir al Derecho Administrativo Sancionador es del Derecho Penal y no del Derecho Público Estatal”.

Critica este autor a teoría da identidade ontolóxica entre o dereito penal e o administrativo sancionador debido a que os delitos entran na esfera xurídica dos individuos e o seu contido é a xustiza, mentres que as infraccións entran na esfera xurídica social e o seu contido é o bienestar social. Ademais o dereito penal é *garantista* e exclusivamente preocupado polo respecto dos dereitos do inculpado, mentres que o dereito público estatal pon en primeiro plano a protección e fomento dos intereses xerais e colectivos; e non se pode esquecer que o dereito administrativo está engarzado directamente co dereito público estatal. Desta forma a teoría da identidade ontolóxica non ten outra función que a de prestar unha cobertura teórica á extensión do dereito penal ó administrativo sancionador pero é “jurídicamente casi irrelevante dado que la hipotética identidad de regímenes legales; es incongruente con la tesis de la integración en una unidad superior; es inútil porque no resuelve el problema central y originario del derecho aplicable”.

O que se busca coa aplicación dos principios penais é garantir-las dereitos fundamentais do cidadán nun mínimo suficiente que impida unha desigualdade de trato entre o procesado e o expedientado, non obstante, o préstamo deste *minimum* é transitorio en tanto en canto non o proporcione o dereito administrativo.

Critícase tamén a incorrección actual na aplicación dos principios penais, se ben deberá ser aceptada provisionalmente mentres que se elaboran os principios punitivos constitucionais que se entenderán comúns a todo ordenamento punitivo do Estado aínda que orixinariamente procedan do dereito penal e que prevalecerán sobre calquera disposición do lexislador; non obstante, “estos principios distan mucho de estar perfilados”.

En definitiva, as fontes en dereito administrativo sancionador son:

■ Os principios punitivos constitucionalizados aplicados nos termos precisados pola xurisprudencia e que non deben coincidir necesariamente co contido propio do dereito penal posto que deben ser matizados e adaptados ás peculiaridades de cada ilícito administrativo concreto.

■ As disposicións expresas do dereito administrativo sancionador, xa sexa en forma xeral (LRXAE e PAC) ou sectorial (LISOS) ou concreto (Lei de augas).

■ Nas lagoas e silencios das disposicións anteriores e non cubertas polos principios punitivos constitucionais aplicáranse as regras do dereito administrativo e, en último termo, os principios do dereito penal previa e debidamente adaptados ás circunstancias do ilícito concreto que se trate.

Así o que se trata de evitar son as irregularidades que se producen tales como:

■ A arbitrariedade na persecución; por exemplo hai dous coches mal aparcados e só se multa a un.

■ A inmensidade das infraccións; comunitarias, estatais, autonómicas, municipais, corporativas.

■ A imposibilidade de evitar conductas ilícitas, ninguén está seguro de que non comete ningunha infracción.

■ A produción de danos ó cidadán pola tramitación dun expediente sancionador á marxe de que exista ou non o ilícito e de que sexa absolto con posterioridade.

Todo iso leva consigo unha excesiva dependencia da vontade do Estado para castigar, polo que pode ser esta vía usada como medio de coacción para forzar unha determinada actuación non querida polo cidadán. Pero, é que ademais prexudica tamén ás administracións xa que lles resulta materialmente imposible sancionar e aínda abrílles expediente a tódolos infractores.

Relacionado con iso está a cuestión da obrigatoriedade para a Administración do exercicio da potestade sancionadora. O autor cre que a Administración pode, ou non, iniciar los correspondentes expedientes, se ben, recoñece que iso “repugna al sentimiento de justicia y quebranta el principio de igualdad” pero a realidade da imposibilidade de sancionar tódalas infraccións imponse. Esta tese do exercicio facultativo da potestade sancionadora –impensable no dereito

penal— baséase na oportunidade entendida como discrecionalidade, por tanto controlable, e non como arbitrariedade. Esta tese leva consigo que a Administración ten que xustificar as razóns que o impulsan a perseguir unha infracción concreta nun ámbito de tolerancia; pero, ¿poderá o tribunal revisor anular un acto administrativo dictado en estricto cumprimento da norma?

Alejandro Nieto razoa que a “anulación es posible y debida ya que el vicio del acto administrativo no consiste en la infracción de la norma sancionadora sino en la arbitrariedad expresada en la desviación de poder”, aínda que admite unha excepción cando son os interesados na persecución os que solicitan esa actuación sancionadora administrativa. É dicir, “la Administración no queda vinculada por su tolerancia pero el principio de buena fe obliga a advertir de un cambio de criterio, de anunciar que va a abandonar la tolerancia; y, paralelamente, el principio de igualdad le obliga a perseguir a todos los infractores que se encuentren en igual situación”. Do anteriormente visto despréndense os LÍMITES da potestade sancionadora:

■ Non deben impoñerse sancións cando se sabe de antemán que non van ser cumpridas, polo que non poden chegar máis alá de onde alcancen as forzas do aparato inspector e represivo do Estado.

■ Unha norma da que se tolera sistematicamente incumprimento, non pode logo, sen advertencia previa, esixírselles ós particulares nin xerar unha sanción; do contrario, atentárase contra os principios de igualdade, de oportunidade no exercicio da propia potestade, da boa fe na actuación administrativa. A Administración pode, como xa vimos, sancionar, ou non, o incumprimento de ordes ou prohibicións, pero sempre cun carácter xeral e non singular.

— ■ Necesidade de divulgación das normas sancionadoras segundo sexa o grao de especialización ou profesionalización dos seus destinatarios.

■ A sanción é a última *ratio* do Estado quen só debe acudir a ela cando non se poidan utilizar outros medios máis convincentes para acadalo cumprimento das ordes e prohibicións.

■ Non deben ser cualificadas de infracción nin sancionan-las conductas de contido antixurídico mínimo, ó supoñeren un custo administrativo e social superior ó beneficio que se logra coa represión.

■ A colaboración pública é fundamental, unicamente se pode exercer-la potestade sancionadora despois de se adopta-las medidas necesarias para evita-la infracción; é dicir, lograr unha redución de riscos para que non se produzan danos. Así, o obxectivo dunha boa política represiva non é sancionar, senón o contrario, non sancionar porque “con la simple amenaza se logra el cumplimiento efectivo de las órdenes y prohibiciones cuando el aparato represivo oficial es activo y honesto”.

Neste completo libro tamén se analizan os principios rectores en dereito administrativo sancionador que, pola súa transcendencia así como pola exhaustividade con que son tratados, non se poden analizar na recensión adecuadamente polo que hai que se remitir ó libro. Non obstante –vista esta dificultade– tratámoslos seguidamente.

Sobre o principio de legalidade di o autor que: “el artículo 25.1 CE solo contiene literalmente una norma concreta: la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables; aunque en él también se han positivizado el principio general de la legalidad del Derecho Punitivo del Estado y, por ende, del Derecho Administrativo Sancionador”.

O alcance e contido deste principio xeral non se debe buscar no articulado da Constitución, senón que lle corresponde á doutrina e xurisprudencia, á vista dos datos do dereito positivo e da conciencia xurídica popular e científica, determina-lo seu contido concreto no momento actual, tendo en conta que o dereito administrativo sancionador ten un contido específico.

En definitiva, o contido do principio de legalidade no dereito administrativo sancionador está formado polos seguintes elementos: os mandatos de reserva legal e de tipificación, e as prohibicións de *bis in idem* e de irretroactividade das disposicións sancionadoras desfavorables.

Máis adiante e dentro dese mesmo principio analízanse as relacións de especial suxeición que segundo o Tribunal Constitucional “hace legalmente posible que un reglamento incluya definiciones de infracciones y penalidades para los infractores sin que a pesar de ello le sea aplicable la reserva establecida en el artículo 25.1”.

Seguindo o esquema expresado anteriormente analízase agora a reserva legal que pode ser interpretada de dúas formas; ou ben a lei regula por si mesma toda a materia re-

servada, ou ben a lei limítase ó esencial deixándolle o resto ó regulamento que colabora na normativización. É dicir, a reserva legal "no es tanto el deber del legislador de tipificar las sanciones como el que tenga la posibilidad de hacerlo y decida si va a realizarlo él directamente o va a encomendarse al ejecutivo. La reserva legal implica una prohibición al reglamento de entrar por su propia iniciativa en el ámbito legislativo acotado pero no prohíbe al legislador el autorizar al ejecutivo para que así lo haga con determinados requisitos".


O principio de tipificación –se nos atemos a unha tipificación legal na que se esixa unha descrición rigorosa e perfecta da infracción– é, salvo excepcións, imposible e conduciría a unha parálise normativa ou á nulidade de boa parte das disposicións sancionadoras existentes ou por dictar. Non obstante, tampouco abonda con que a lei aluda á infracción xa que o tipo debe ser suficiente e conter unha descrición dos seus elementos substanciais sendo esta unha esixencia da seguridade xurídica que se concreta, xa que non na certeza absoluta, na predicción razoable das consecuencias xurídicas da conducta. Cómpre, por tanto, que conste na norma "una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra".

Con respecto ó principio de culpabilidade –entendido como imputabilidade ou posibilidade de actuar doutro xeito, coñecemento da antixuricidade e ausencia da exculpación– hai que analizar non tanto se opera ou non a esixencia de culpabilidade no dereito administrativo sancionador, senón, precisa-lo grao da súa operatividade, as súas peculiaridades respecto á regulación do dereito penal. No dereito administrativo sancionador a culpabilidade non é necesaria e abonda coa voluntariedade da acción, o suxeito quere o resultado aínda que non é necesario de que sexa consciente da malicia do mesmo e aínda que así o desexe; pero, se ademais concorre a culpabilidade, aumenta a gravidade da infracción.

Tamén se analiza con grande mestría o principio do *non bis idem* tratado no artigo 133 e 137.2 da vixente LRPAC e que non resolve tódalas cuestións que presenta este principio tal e como se explica no libro.

O último epígrafe trata sobre a prescrición aínda que tamén nel se estudian tanto a caducidade como a *perención* ou caducidade do procedemento. Esta cuestión quedou afec-

tada pola nova lei de procedemento común e regúlase nos seus artigos 130.1 e 132.2 e 3.

Este libro tanto pola transcendencia do tema como pola mestría e esmerado estilo de ALEJANDRO NIETO fai a súa lectura recomendable e case esixible para tódolos interesados en cuestións xurídicas. 

Gonzalo Barrio García

Las finanzas públicas.

Giorgio
Brosio

Ed: Oikos-tau, Barcelona, 1990.

Este libro sobre o estudio do sector público atoparao o lector como un elemento de interpretación esencial para a comprensión da realidade contemporánea e dos conceptos fundamentais desta materia, sen pretender ofrecer un tratamento completo do mesmo. Por tanto, non só se dirixe ó especialista senón que tamén é útil para o estudioso en xeral.

O autor parte primeiramente da descrición das características e da estrutura organizativa do sector público para obter deste xeito un coñecemento das dimensións globais do mesmo e das actividades emprendidas por cada unha das súas instancias, así como a comprensión dos seus problemas. Logo explícase o desenvolvemento das tendencias do gasto público e os medios que teñen os distintos países para financeiro. Igualmente distingue as diversas posturas doutrinarias existentes dentro da teoría das finanzas públicas.

A obra aproxímase ó termo **finanzas públicas** como conxunto de actividades desenvoltas polo sector público da economía, que comprenden a utilización de recursos econó-

micos e que se clasifican tradicionalmente nas dúas categorías do gasto e os ingresos. Sen embargo, o autor aclara que as finanzas públicas non abarcan tódalas modalidades de intervención pública na economía, xa que existen outros tipos de actividades de índole regulamentaria, disciplinaria e controladora que producen resultados análogos a aquela. As dimensións das finanzas públicas non constitúen, polo tanto, un indicador suficiente das relacións existentes entre o sector público e o privado da economía, aínda que non deixa de ser un índice importante da dita relación.

En todo sistema de finanzas públicas pódense diferenciar catro **sectores principais de actividade** que pasamos a comentar: Goberno central, gobernos rexionais ou locais, organismos provisionais e de seguridade e empresas públicas.

a) As actividades do Goberno central pódense clasificar en dúas categorías segundo as modalidades do gasto.

A primeira comprende as actividades propiamente productivas e/ou de subministración de bens ou servicios públicos, é dicir, os gastos de transformación. Esta actividade está constituída polos servicios institucionais (orde pública), colectivos (obras públicas) e públicos (sanidade). O seu fornecemento por parte do Estado significa que a sociedade desexa que a realización do servicio leve consigo unha redistribución dos custos e beneficios diferentes á realizada no sector privado.

A segunda categoría de gastos consiste nas transferencias monetarias a individuos, "transferencias sociais" (pensións), ou a unidades productivas ou institucións, "transferencias productivas" (subsídios á produción). As transferencias mostran na maioría dos países un crecente desenvolvemento debido á progresiva centralización do sistema tributario e á necesidade de arranxar-la distribución da renda e a asignación dos recursos efectuada polo sector de mercado.

b) O segundo nivel do sector público engloba as actividades dos gobernos locais (normalmente rexións, provincias e concellos), que non se diferencian, no esencial, das do Goberno central. En efecto, polo que se refire ó gasto, estas instancias prestan servicios xerais e particulares distribuíndo os distintos recursos económicos de xeito razoable, proporcional e axeitado ás súas peculiares características. Verbo dos ingresos, en principio, os gobernos locais tiñan atribucións en materia de impostos, permitíndolles aplicar taxas autó-

nomas ou participar na xestión dos impostos estatais a través da adopción de *sobreimpostos* ou impostos adicionais; mais a centralización da política tributaria no Estado implicou un sistema de ingresos por transferencia, de acordo con criterios de necesidade e de igualdade, dos fondos do presuposto estatal.

É por isto que o autor manifesta que a autonomía dos entes rexionais e locais se expresa só na actividade do gasto e dentro dos límites do propio presuposto.

c) A actividade dos organismos da Seguridade Social comporta o terceiro compartimento do sector público e consiste na creación de transferencias monetarias (pensións, seguros) e na prestación directa de servizos (médicos, cirúrxicos). O seu financiamento xérase a través da contribución obrigatoria a cargo da patronal e dos traballadores, á que se integra considerablemente un proceso de transferencia desde o Goberno central.

O desenvolvemento da Seguridade Social, sinala o autor, outorgoulle unha maior estabilidade á expansión das economías de mercado, garantíndolles a sectores cada vez máis amplos da poboación (anciáns, enfermos, inválidos...) unha renda asegurada no tempo e, polo tanto, un determinado poder de compra.

A constante extensión do círculo de beneficiarios da Seguridade Social e a tendencia a determina-las prestacións sobre a base da necesidade modifican os mecanismos de xestión financeira, de tal xeito que G. Brosio di que o sistema de capitalización se transformou nun de reparación. Mentres que o segundo sistema converte as contribucións en medios de pagamento das prestacións correntes, o primeiro destina as contribucións a investimentos e os seus beneficios utilízaos como pagamento das propias prestacións.

d) O cuarto sector está integrado polas empresas públicas que poden clasificarse, indica o autor, en dúas categorías correspondentes a dous tipos de intervención da Administración pública no sector privado.

A primeira categoría destas empresas opera na área dos servizos públicos (ferrocarril, electricidade) para corrixir os efectos negativos que sobre a produción, os prezos e a calidade, orixina a actividade privada baixo condicións de monopólio natural ou técnico. O segundo grupo abarca aquelas empresas públicas que adoptan a forma xurídica de

sociedade, no capital da cal participan accionistas privados en posición minoritaria con respecto ó Estado; créanse principalmente para actuar nos sectores de base (crédito, petróleo...), aínda que tamén actúan nos sectores industriais e de servicios.

A segunda parte da obra refírese á **evolución do gasto** no sector das finanzas públicas, ós bens e **servicios públicos** e ó **presuposto** do sector público.

■ Respecto do gasto público o autor explica o seu aumento xeneralizado a partir duns factores xerais e peculiares. Os primeiros serían o proceso de urbanización xerado pola industrialización, as guerras e a propia utilización do gasto público como instrumento anticonxuntural; e os peculiares abrangerían factores demográficos e socioculturais. En definitiva, sinala que a complexidade e importancia destes factores revélase no feito de que, máis alá dunha tendencia cara ó aumento a longo prazo, o crecemento do gasto público se desenvolve a través de fases e ritmos desiguais en cada país.

■ Polo que se refire ós servicios xerados polo sector público existe unha notable uniformidade en tódolos sistemas políticos, que reflecte unhas condicións favorables á intervención estatal. O autor agrupa estas fundamentalmente na imposibilidade ou dificultade do sector privado para ofrecer determinados bens e servicios (camiños e obras públicas), na insuficiencia cualitativa ou cuantitativa da oferta de bens e servicios de parte da iniciativa privada (educación, sanidade) e na existencia dunha distribución da renda ou estrutura de consumos privados non satisfactorios.

■ Cada nivel do sector público pode formula-lo seu presuposto de xeito independente ó estar dotados de autonomía administrativa e política propia. A formulación do presuposto considérase como momento crucial da actividade financeira, no sentido de que aquel representa a traducción contable da toma de decisións sobre política económica e financeira. O presuposto do Estado, polas súas dimensións cuantitativas, é o elemento cognoscitivo máis importante da actividade do sector público; e, desde o punto de vista dos seus efectos xurídicos, é similar ó dos entes rexionais e locais. En consecuencia, a descrición do presuposto constitúe unha aproximación significativa á contabilidade de boa parte do sector público.

Por outra banda, o autor enumera **as fontes de financiamento** máis importantes das administracións públicas. En primeiro lugar, despois de aludir ós prezos ou tarifas públicas, que son o método para financiar a produción dos bens ou servizos para os que se pode calcular a cantidade que lle corresponde a cada consumidor individual (distingue os prezos políticos –non cobren totalmente o custo do servizo– e os prezos públicos propiamente ditos –existe unha cobertura total do custo global daquel–), trata os chamados sistemas xerais de ingresos que se utilizan para financiar o gasto global, nos que non se distingue, a diferenza das tarifas públicas, entre ingresos individuais e servizos prestados e que son os seguintes: os impostos, a débeda pública e a impresión de papel moeda.

■ A función máis importante dos impostos é o financiamento dos gastos, mais tamén teñen outras: reducen a capacidade de gasto do sector privado incrementando, en igual medida, a do sector público; son uns instrumentos de asignación de recursos; e un dos elementos máis relevantes de reequilibrio da riqueza. O autor indica que os impostos condicionan a demanda do sector privado e poden, por tanto, reducirse nos períodos de depresión a fin de soste-lo emprego, ou incrementarse nos de inflación para estabilizalos prezos.

■ A débeda pública, comenta G. Brosio, considerouse tradicionalmente como un ingreso extraordinario para converterse máis tarde nunha modalidade normal de cobertura do gasto público, sobre todo nos casos de vastos programas de investimento.

■ A emisión de moeda sométese na maioría dos países a unha rixida lexislación, preocupada por salvagardar a estabilidade da moeda, o que limita a posibilidade do executivo de recorrer a un medio de cobertura con tanta inflación.

Tamén o autor refírese á alienación dos bens patrimoniais como fonte de financiamento público, aínda que matiza que a mesma está relegada na actualidade a un posto marxinal.


Na seguinte parte do libro céntrase nas tres vertentes principais en que se dividen os **estudios sobre o sector público**:

A primeira é a teoría da incidencia que trata de establecer os efectos do sistema impositivo e do gasto sobre o comportamento dos operadores económicos, así como de prever as modificacións posibles nas distintas variables económicas

(prezos relativos, aforro...). Representa, por tanto, un instrumento esencial para a determinación das políticas financeiras e para a valoración da súa adecuación ós obxectivos perseguidos.

En segundo termo está a teoría financeira propiamente dita que analiza as características específicas das operacións financeiras do sector público. En particular, destácase a teoría clásica de Adam Smith e a neoclásica inglesa; esta última concéntrase case exclusivamente en elabora-los principios normativos sobre a distribución dos impostos, nun intento de ofrecerlle un contido operativo ó concepto de capacidade contributiva. A Constitución italiana, por exemplo, menciona explicitamente este concepto como o criterio xeral que inspira todo o sistema fiscal¹. Ademais, G. Brosio estudia as distintas teorías do intercambio voluntario elaboradas polos estudiosos italianos e a corrente que atende ás finanzas públicas desde unha perspectiva histórica e socio-política, así como o desenvolvemento actual da teoría financeira en diversas correntes como son a teoría da demanda de bens públicos, a teoría do voto e a teoría económica do Goberno.

E, por último, recóllese a teoría da política fiscal que comprende o estudio dos efectos producidos pola política presupostaria do operador público sobre a dinámica agregada da economía. Xeralmente, relaciónase o nacemento da *fiscal policy* coa aparición da teoría xeral de Keynes e coa necesidade de utiliza-los resortes do presuposto publico para regresar a unha situación de pleno emprego, amais de acadala estabilización das conxunturas económicas.

En definitiva, non existe hoxe unha síntese satisfactoria dos distintos enfoques que permita analiza-lo sector público. As tres tendencias anteriores seguen desenvolvéndose de xeito autónomo, sen que se tomen en conta as esenciais interrelacións existentes entre elas. 

Francisco Javier Cancela Rodríguez

¹ Tamén a Constitución española inclúe o criterio da capacidade contributiva no art. 31, parágrafo 1: "Todos contribuirán ó sostemento dos gastos públicos de acordo coa súa capacidade económica mediante un sistema tributario xusto..."

Normas para a presentación de orixinais

1. Os traballos serán orixinais non publicados total ou parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, incluíndo de se-lo caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterà abreviaturas nin notas.
5. Incluíranse co título do artigo catro ou cinco descritores, 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 á versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolle-ranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:
Libros:
AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.
Artigos:
AUTOR (ano): "Título do artigo", en título do libro ou nome da revista, volume e número, paxina-mento, editorial, lugar.
Nos casos de máis de un traballo do mesmo autor e ano, a este engadí-ráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).
As citas, nas notas de páxina, refe-renciaranse á bibliografía final in-dicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.
12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismo, revistas, etcétera), in-cluírase o seu listado detrás da bi-bliografía.
13. Achegarase o enderezo postal e te-léfono dos autores e a data de re-misión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, a tó-dolos efectos.
15. Os autores comprométense a co-rrixi-las probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, se outorga a con-formidade co texto que aparece ne-las. Non se poderá modificar subs-tancialmente 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