



**DOCUMENTACION**

## **CRONICA**

### **PRIMERAS JORNADAS ADMINISTRATIVAS DE GALICIA**

061.3 : 35(46.1)

Por J. F. J.

Con la asistencia de más de ciento veinte funcionarios se han celebrado en el Hostal de los Reyes Católicos, de Santiago de Compostela, del 20 al 24 de septiembre, las I Jornadas Administrativas de Galicia, organizadas por la Escuela Nacional de Administración Pública y la cátedra de Derecho administrativo de aquella Universidad.

Presidió el Comité organizador el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Santiago, don José Luis Meilán Gil, y formaron parte del mismo don Felipe Marcos Nieto, secretario general del Gobierno Civil de La Coruña; don Enrique Santín Díaz, delegado provincial de Información y Turismo

de La Coruña, y don José Luis García López, secretario del Instituto de Desarrollo Económico.

#### **VIERNES DIA 20 DE SEPTIEMBRE**

##### **SESIÓN DE APERTURA**

En nombre del Comité organizador inició las Jornadas el profesor Meilán Gil, quien después de saludar al rector, a las autoridades asistentes al acto y a los participantes, glosó la finalidad de estas reuniones de trabajo. Señaló cómo el contacto entre las grandes líneas del ordenamiento jurídico con el administra-

do se produce a través de la norma concreta, aparentemente modesta, que es el ámbito propio del funcionario. Puso de manifiesto la necesidad de establecer una mayor relación entre Universidad y Sociedad, así como ayudar a un mejor entendimiento entre todos los que sirven en los distintos puestos de la Administración gallega. Aludió luego al temario, el cual, dijo, se concreta en tres tipos de cuestiones: de actualidad administrativa, relativas al territorio y problemas específicos de los funcionarios.

#### PRIMERA CONFERENCIA-COLOQUIO

La primera conferencia-coloquio corrió a cargo del catedrático don Manuel F. Clavero Arévalo, de la Universidad de Sevilla, y versó sobre *Justicia administrativa y justicia constitucional: el recurso de contrafuero*.

Señaló el profesor Clavero el sentido objetivo y subjetivo de la justicia constitucional, las distintas técnicas utilizadas para el control constitucional de las leyes (la vía preventiva, la vía de excepción y la vía de recurso), y el paralelismo existente, sobre todo cuando se utiliza la vía del recurso entre la justicia constitucional y la justicia administrativa. A continuación explicó qué se entiende por contrafuero, haciendo una serie de consideraciones sobre el alcance del artículo 59 de la LOE, señalando cuáles pueden ser los vicios en materia de inconstitucionalidad. Señaló luego que una de las características más singulares del recurso de contrafuero en nuestro Derecho se debe a la confesionalidad del Estado español, ya que tal confesiona-

lidad está recogida en nuestro Derecho fundamental. Surge aquí la interrogante de si podría impugnarse por contrafuero una ley que vulnerase la doctrina de la Iglesia interpretando la ley de Dios.

En la última parte de la conferencia habló sobre los efectos que produce la decisión del recurso, y señaló que aunque se observa una tendencia a que sea la nulidad la consecuencia del contrafuero, se otorga, sin embargo, al órgano decisor la facultad de relativizar las duras consecuencias de esta nulidad sobre las situaciones adquiridas durante la vigencia de la ley o disposición cuya nulidad se ha declarado.

#### SEGUNDA CONFERENCIA-COLOQUIO

El catedrático de Econometría de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Málaga, don Alfonso García Barbancho, dirigió la segunda conferencia-coloquio, que trató de *Las migraciones interiores en España desde 1900*, en el curso de la cual, tras analizar los movimientos registrados, llegó a la conclusión de que las corrientes migratorias son tan intensas que el saldo emigratorio es mayor que el saldo de incremento natural de la población de multitud de áreas de emigración. Esto ha provocado una verdadera despoblación de muchas áreas, despoblación que se hace más ostensible en el decenio 1951-60 y que abarca a casi todo el territorio nacional, sobre todo en su parte no marítima y con la excepción de Madrid.

De seguir las actuales tendencias —concluyó el profesor García Barbancho— la población de España del año 2000 mostraría unas grandes

concentraciones demográficas en Madrid, Barcelona y su contorno y Bilbao, y tendiendo el resto del país hacia un desierto demográfico, salvo algunos núcleos dispersos de mayor o menor vitalidad, según la riqueza de la zona. Como solución al problema propuso el conferenciante la concentración de la Administración en un número limitado de 200 ó 250 capitalidades de comarca que pueden ser equipadas con servicios correspondientes a las necesidades de los tiempos modernos.

#### TERCERA CONFERENCIA-COLOQUIO

La tercera conferencia-coloquio es estas jornadas versó sobre *El asentamiento de la población como factor de desarrollo regional*, y estuvo a cargo de don J. Manuel Casas Torres, catedrático de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid. Centrando su exposición muy particularmente en la región gallega, el conferenciante describió en un documentado análisis los cambios de población que han tenido lugar en Galicia, enfocando su exposición desde tres puntos de vista distintos: evolución de las cifras globales gallegas en comparación con las del total nacional; evolución de la población de cada una de las provincias gallegas, y, por, último, análisis de la población en cada uno de los municipios de Galicia.

Ilustrando sus comentarios con una serie de proyecciones y mapas regionales, el profesor Casas Torres terminó con un breve comentario de los problemas que estos movimientos migratorios suscitan y de sus posibles

repercusiones, que fue seguido de una animada discusión por parte de todos los asistentes.

#### SABADO DIA 21 DE SEPTIEMBRE

#### CUARTA CONFERENCIA-COLOQUIO

Sobre *La ordenación del territorio en el ámbito nacional* versó seguidamente el cuarto coloquio, dirigido por don José Luis López Henares, subdirector general, jefe del Servicio Central de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno y vocal de la Comisión Superior de Personal. Explicó el conferenciante que la política de ordenación del territorio ha de tener por objeto desarrollar una sociedad armónica, teniendo en cuenta prospecciones y previsiones a largo plazo para conseguir una equilibrada distribución geográfica de la población y de las actividades económicas.

Aludió en este sentido al II Plan de Desarrollo Económico y Social, en el cual se señala que la política de desarrollo regional complementa y proyecta en su dimensión geográfica, la programación sectorial para conseguir una mejor utilización de los recursos y una más justa distribución de los beneficios de la expansión económica, indicando que en el ámbito local se perseguirá la fusión y jerarquización de núcleos.

El señor López Henares apuntó la necesidad de coordinar los programas de inversiones del Estado y de las corporaciones locales para este fin. Hizo especial referencia a los planes provinciales de Obras y Servicios, que constituyen un eficaz sistema de cooperación Estado-entes locales y

puede ser un gran instrumento para alcanzar los objetivos de la ordenación del territorio.

#### QUINTA CONFERENCIA-COLOQUIO

El catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Oviedo, don Juan Luis de la Vallina Velarde, dirigió el siguiente coloquio, dedicado a *Administración periférica y control jurisdiccional*. El conferenciante trató un aspecto concreto del control jurisdiccional de la Administración periférica, y en especial el más adecuado reparto de competencias entre los distintos tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, en función de sostener el principio de inmediatez en el control, esto es, que las actuaciones de los órganos de la Administración periférica sean objeto de control por parte de las salas de lo contencioso-administrativo de las audiencias territoriales.

Se parte del examen de la situación actual, en la que se pone de manifiesto que la necesidad de interponer un recurso de alzada contra los actos de la Administración periférica para poner fin a la vía administrativa hace que la competencia jurisdiccional para conocer los dichos actos corresponda al Tribunal Supremo. Ello produce unas negativas consecuencias desde el punto de vista de las garantías de los administrados, como desde una vertiente estrictamente jurisdiccional, ya que nos encontramos con que el Tribunal Supremo aparece desnaturalizado en su carácter, pues se le hace actuar como juez de primera instancia, y al mismo tiempo las salas de las audiencias territoriales, perfectamente concebidas después de la última refor-

ma, juegan un papel irrelevante, como lo demuestra el que las tres salas del Tribunal Supremo conozcan de más recursos que las diecisiete salas de las audiencias territoriales.

Ante esta situación expuso el profesor Vallina las posibles vías de reforma, que se pueden concretar en las siguientes:

- 1.ª Aumentar la competencia de las actuales salas de la audiencia territorial a través de una amplia desconcentración de funciones en favor de los órganos periféricos de la Administración del Estado, así como mediante la limitación del efecto devolutivo del recurso de alzada en los casos en que sea resuelto por silencio administrativo y en aquellos otros en que confirme el acto recurrido de la Administración periférica.
- 2.ª Creación de un tribunal central de la jurisdicción contencioso-administrativa, y
- 3.ª Devolver al Tribunal Supremo su adecuado carácter de tribunal de apelación o casación.

#### SEXTA CONFERENCIA-COLOQUIO

Por la tarde, los congresistas se trasladaron a La Coruña, donde se celebró la sexta conferencia, a cargo del excelentísimo señor don Antonio Carro Martínez, secretario general técnico del Ministerio de la Gobernación, director del Instituto de Estudios de Administración Local y profesor de Derecho político de la Universidad de Madrid. La conferencia trató acerca de las *Directrices de un futuro régimen local*.

Señala en primer lugar que la codificación del Derecho local en España es de una gran perfección técnica, pero constituye una dificultad añadida en el momento de abordar

su reforma, puesto que entre tantos millares de artículos no resulta fácil caminar con soltura. Por ello, es partidario de señalar las directrices de la reforma a través de unos principios que resplandezcan muy por encima de la enorme casuística de nuestra vida local. Estas directrices son: la insuficiencia de las entidades territoriales actuales y la aparición de la comarca como nueva entidad intermedia entre la provincia y el municipio, la adecuación de la Administración local a los principios de responsabilidad y organización, el principio de la coordinación de las competencias locales y estatales dentro de una más adecuada descentralización y el principio de la suficiencia financiera de las corporaciones locales para el cumplimiento de sus fines.

Por lo que respecta a las comarcas, propone el conferenciante la creación de comarcas rurales y urbanas o metropolitanas. Las primeras deben configurarse como una división territorial utilizable para la prestación de servicios por las diputaciones y por los servicios periféricos del Estado. Las segundas tienen una naturaleza distinta; más que una división territorial nueva es una agrupación de servicios públicos entre los diversos municipios.

Se detiene en el tema territorial, afirmando que las regiones históricas deben ser defendidas en lo que tienen de peculiaridad cultural, idiomática y costumbrista, y que debe ser fomentada la descentralización de los servicios del Estado a nivel regional. Pero afirma que no cree en la región como entidad territorial local, porque para la vida local resultan entidades excesivamente amplias y porque históricamente han sido siem-

pre entidades más competitivas que colaboradoras del Estado.

Por lo que respecta a la representatividad entiende que el problema de si los alcaldes y presidentes de diputaciones han de ser elegidos o no, es un problema esencialmente político y no fácil de resolver. Hace un estudio de las diversas soluciones que adoptan los países pertenecientes al Mercado Común, y señala las repercusiones que tendría el aceptar el criterio de la electividad, sobre todo respecto a los presidentes de Diputación, cuya electividad produciría el fenómeno de quebrar la última colaboración actual entre los servicios periféricos del Estado y la Diputación, que ha producido el fenómeno sociológico de que los gobernadores civiles se consideran hoy día mucho más representantes de los intereses provinciales ante el Gobierno que representantes del Gobierno en la provincia. Se fija también el conferenciante en el vacío gestor que la elección produciría en las corporaciones locales, y entiende que es necesario crear una nueva tecnocracia directiva dentro de la Administración local, a cuyo fin debería darse opción a los cuerpos nacionales actuales.

Por lo que hace a los principios de autonomía, centralización y descentralización, critica los dos primeros, para afirmar que la descentralización es la directriz que debe informar la nueva Administración local. Estima que los ayuntamientos no deben incrementar la lista de sus competencias sin que una gran mayoría de municipios sean capaces de cubrir su amplia esfera de obligaciones. Sin embargo, estima que, por ser actividades nuevas, deben acentuar su actividad en materia de ur-

banismo, tráfico, saneamiento ambiental y vivienda.

Respecto al problema financiero, entiende que es imprescindible buscar nuevas fórmulas económicas que permitan incrementar los actuales medios, insuficientes, de las corporaciones locales. Los 40.000 millones de pesetas que actualmente forman los presupuestos de las corporaciones locales constituyen una cifra muy escasa para sus necesidades, y sobre todo en relación con el montante de los presupuestos generales del Estado.

A continuación fue ofrecida a los asistentes una recepción por el excelentísimo Ayuntamiento de La Coruña.

#### LUNES DIA 23 DE SEPTIEMBRE

##### SÉPTIMA CONFERENCIA-COLOQUIO

Se reanudaron este día las sesiones con la conferencia de don Javier Irastorza Revuelta, profesor encargado de Política Económica de la Universidad de Madrid, que versó sobre *Fundamentos teóricos de la planificación del desarrollo*. Dividió su conferencia el profesor Irastorza en tres partes: justificación de la planificación, contenido de los planes de desarrollo y, finalmente, el análisis de las causas que pueden motivar la ineficacia de los planes de desarrollo.

La justificación de la planificación se deriva de las deficiencias del mercado a este respecto. El señor Irastorza analizó el funcionamiento del mercado en una situación de competencia, y expresó después los cambios que el desarrollo económico provoca en la realidad económica y que imposibilitan el buen funcionamiento

del mercado y del mecanismo de los precios.

A continuación el conferenciante analizó el contenido de los planes de desarrollo, distinguiendo el análisis estructural de las condiciones económicas a partir de las que construye el plan. Se refirió después a la fijación de los objetivos y compatibilización, a la proyección de las principales magnitudes económicas, a la política económica definitoria del plan y a los problemas ligados al programa de inversiones públicas. Finalmente, mencionó la importancia de la debida evaluación de los proyectos.

##### OCTAVA CONFERENCIA-COLOQUIO

El catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, don Aurelio Guaita, dirigió el siguiente coloquio acerca de *La división territorial en la ley Orgánica del Estado*, pasando revista, en un agudo análisis, a las distintas posibilidades que podrían haber estado en el ánimo del legislador al aludir a la existencia de divisiones territoriales distintas a la provincia.

Después de glosar la secular tradición centralizadora de los Estados y la consiguiente reacción en favor de entidades menores, especialmente la región, interpretó el profesor Guaita que la categoría concedida a la cuestión, al ser reglada por una ley fundamental, apunta a la intención de establecer no meras divisiones especiales, sino, por el contrario, una división regional de carácter general. Analizó las dificultades y los problemas de tipo técnico, político e histórico para hacer realidad esa posibilidad, y destacó cuestiones como la extensión territorial, la fijación de

límites, de nombre y de capitalidad, que hacen poco viable en la práctica esta solución.

El conferenciante examinó luego la posibilidad de las comarcas como otra de las soluciones territoriales, y, por último, aludió, con cierta detención, a la postura manifestada respecto de todas estas cuestiones por el Consejo Nacional del Movimiento.

#### NOVENA CONFERENCIA-COLOQUIO

Sobre *Política social de rentas* disertó el profesor de la Universidad de Madrid, decano de los profesores de la ENAP, don Luis Enrique de la Villa Gil en la novena conferencia-coloquio de las Jornadas Administrativas de Galicia.

El conferenciante explicó cómo la política social de rentas era una necesidad apremiante, según se desprende de los datos contenidos en la documentación emanada de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y del Instituto Nacional de Estadística. Por un lado, dijo, una décima parte de la población española sufre hipoalimentación de tipo calórico y casi siete millones de ella no consumen apenas proteínas de origen animal. Demostró que ante esta realidad no puede retrasarse, ni mucho menos discutirse, la existencia de una política estatal eficaz dirigida a facilitar una más amplia participación de las clases menos favorecidas en la renta o en el producto nacional.

Haciendo seguidamente una rápida referencia a las políticas comercial, demográfica, presupuestaria, de vivienda, educativa, etc., expuso con mayor detalle los aspectos estricta-

mente laborales de los salarios y de la seguridad social.

#### SESIÓN DE TRABAJO

A continuación se celebró una sesión de trabajo, dirigida por el profesor Meilán, en la que se hizo una evaluación de estas I Jornadas y se adoptaron las conclusiones siguientes:

I. Las I Jornadas Administrativas de Galicia han puesto de manifiesto la necesidad de su continuación.

II. Se considera muy conveniente la creación de un instituto, cuya finalidad, además de la de preparar las sucesivas Jornadas Administrativas, sea la de promover y patrocinar la actividad investigadora, la celebración de cursos y reuniones en íntima conexión con la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela. A este fin, una vez constituido el instituto, se intentará la integración en el mismo de secciones regionales de distintos institutos de ámbito nacional.

III. Se considera necesario que en estas actividades participen no sólo los funcionarios públicos del Estado y de la Administración local, sino también los de la Organización Sindical y especialistas de la empresa privada.

IV. La temática de las actividades se centrará en problemas generales que tengan una especial incidencia en Galicia, sin perjuicio del estudio de problemas más concretos a los que urge una rápida solución en el ámbito regional.

V. Se constituye un Comité organizador de estas actividades hasta el momento de la creación del instituto,

que presidido por el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Santiago, estará integrado por representantes de las distintas circunscripciones territoriales y de los diferentes grupos de funcionarios.

## MARTES DIA 24 DE SEPTIEMBRE

### DÉCIMA CONFERENCIA-COLOQUIO

La última conferencia de las I Jornadas Administrativas de Galicia tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Santiago, y estuvo a cargo del excelentísimo señor don Andrés de la Oliva de Castro, director de la ENAP, quien fue presentado por el profesor Meilán.

El señor De la Oliva desarrolló el tema de capacitación de los funcionarios, a la luz de los conceptos de prospectiva y educación permanente. Desde el punto de vista de la prospectiva, abogó por una nueva metodología y una actitud mental que permita a la Administración pública enfrentarse, con visión de futuro, con la problemática que suscita el acelerado dinamismo socioeconómico. Expuso, asimismo, la penetración de la idea de educación permanente, transformadora de los tradicionales siste-

mas educativos y su incidencia en la necesaria capacitación continuada de los funcionarios públicos.

### SESIÓN DE CLAUSURA

A continuación, el profesor Meilán dirigió unas palabras de gratitud y despedida a todos los asistentes y a las autoridades y representaciones de todas las corporaciones y entidades que tan generosamente han colaborado para la realización de esas Jornadas.

Seguidamente leyó una carta del ministro y comisario del Plan de Desarrollo, excelentísimo señor don Laureano López Rodó, en la que se congratulaba de esta feliz iniciativa, animando a todos los funcionarios de Galicia a seguir en esta línea; al mismo tiempo lamentaba el señor López Rodó que, por tener que asistir al Consejo de Ministros de aquel día, no pudiese estar presente, como era su deseo, y se emplazaba para asistir a las próximas Jornadas.

El rector magnífico de la Universidad de Santiago, don Manuel Jesús García Garrido, clausuró, en nombre de Su Excelencia el Jefe del Estado, las I Jornadas Administrativas de Galicia.