



**DOCUMENTACION**

## **CRONICA**

### **II JORNADAS ADMINISTRATIVAS DE GALICIA**

061.3 : 35(46)

Se han celebrado en el Parador Nacional Conde de Gondomar, de Bayona la Real (Pontevedra), del 2 al 4 de octubre, las II Jornadas Administrativas de Galicia, organizadas por la Escuela Nacional de Administración Pública y la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela. Al igual que en el año anterior, un numeroso grupo de participantes, formado por universitarios, funcionarios públicos y representantes de entidades, siguió con el máximo interés las sesiones de estudio y trabajo.

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 Adriano

Pintos Fonseca, secretario general del Gobierno Civil de Pontevedra; don Bernardino Temes Ramos, gerente del Polo de Desarrollo Industrial de Vigo; don José A. Campos Borrégo, delegado de Información y Turismo de Pontevedra; don José Luis García López, secretario del Instituto de Desarrollo Económico, y don Pablo González Mariñas, colaborador del Instituto de Estudios Administrativos.

**Jueves 2 de octubre**

#### **SESIÓN DE APERTURA**

Abrió las Jornadas el profesor Meilán Gil, y tras unas palabras de salutación y un breve balance de la

actividad desarrollada desde la reunión anterior, aludió a la temática que presidieron estas II Jornadas que tuvieron como lema genérico «Perspectivas actuales de la descentralización».

Señaló cómo en la actualidad la problemática descentralizadora se plantea en términos menos dramáticos que en otras épocas, siendo bien significativo, a este respecto, la coincidencia de distintos países europeos en el planteamiento del tema regional. Este nuevo regionalismo puede tener—de hecho tiene—orígenes distintos y, sobre todo, se justifica de diversas maneras; pero por encima de móviles políticos de carácter inmediato, el nuevo regionalismo ha de hacer frente a dos exigencias del momento actual: una mayor eficacia en el establecimiento de las condiciones de vida y la prestación de los servicios que exige la altura de los tiempos; y un más auténtico y profundo juego democrático.

La eficacia no puede ser el único móvil del Gobierno de la colectividad. Por eso es necesario ese replanteamiento antes aludido. En definitiva, lo que está latente es un nuevo pacto social, el establecimiento de unas condiciones adecuadas de diálogo. Porque cuando uno de los interlocutores—la administración centralizada del Estado—es imponente, el diálogo resulta cuando menos artificial, aunque esté cargado de buena voluntad.

Por ello, hay que encararse valientemente con el tema de la descentralización y la tarea, es urgente; sobran acuerdos sobre la descentralización y faltan—en la mayoría de los casos—las estructuras adecuadas que puedan soportarla.

Ante esta situación, el profesor Meilán expuso a continuación, programáticamente, los pasos que habría que dar en este orden: 1.º, delimitación previa de las posibles regiones; 2.º, evaluación dentro de cada área regional, del equipo administrativo, sus dimensiones físicas, volumen de su actividad, valoración económica, efectivos personales y su funcionamiento; 3.º, estudios de la evolución de algunas magnitudes económico-sociales en función del «equipo» administrativo; 4.º, por último, señaló que todo debe dirigirse a plantear sobre nuevas bases la relación Estado-Instancias locales. Esta relación—dijo—debería estar presidida por dos ideas: una adecuada articulación de competencias, con mayor libertad de las instancias regionales, y la necesidad del pacto para la consecución de los objetivos que rebasan la capacidad de la región.

Concluyó, finalmente, señalando que resulta evidente que los cambios radicales y precipitados no son un buen camino; pero también es cierto que hoy por hoy debe reconocerse que faltan las bases adecuadas para soportar una verdadera descentralización tal como existe la eficacia de los servicios colectivos y el responsable juego democrático. Si entre todos tomamos conciencia del problema, estaremos ya más cerca de mejorarlo, aunque quizá no de resolverlo.

#### PRIMERA CONFERENCIA-COLOQUIO

La primera conferencia-coloquio estuvo a cargo del catedrático de Derecho administrativo don Sabino Alvarez Gendín, quien desarrolló el tema «Problemas sobre descentralización y autonomía administrativa».

Expone sucintamente hechos históricos sobre los fueros vasco-navarros y el movimiento regionalista español en la Monarquía y en la I República.

Expone el Decreto de Mancomunidades Provinciales aprobado en 18 de diciembre de 1913, al que se acogió al año siguiente las cuatro provincias catalanas.

Diserta sobre el movimiento regionalista durante la II República española y propugna se modifique la organización y el funcionamiento vigente de las Diputaciones provinciales, a base de los siguientes puntos de vista:

1.º Una más auténtica representación municipal y corporativa en las Diputaciones provinciales, en orden a su organización administrativa.

2.º La descentralización de funciones estatales en materia de obras, servicios y fomento en las Diputaciones provinciales.

3.º La rectificación de límites geográficos de las provincias, atendido a la naturaleza hidrográfica y orográfica, con supresión de enclaves.

4.º La facultad de mancomunarse las Diputaciones para la implantación y explotación de servicios y desarrollo económico según el II Plan, aprobado por decreto de 11 de febrero de 1967, bastando un simple consorcio, sin personalidad jurídica, para la construcción de obras comunes, como carreteras, etc., cuya conservación estaría a cargo de cada provincia, o con personalidad, si la explotación, mediante peaje, y la conservación sea común, en cuyo caso se trataría de una auténtica Mancomunidad provincial.

5.º Extensión del régimen económico de conciertos disfrutados por Alava y Navarra, en sustitución de

tributos no típicamente nacionales, a las demás provincias que lo interesen, sin dejación estatal a las provincias débiles en sentido económico, que no se pueden acoger al concierto, por esta circunstancia, auxiliándolas específicamente, promoviendo su desarrollo financiero, agrícola o industrial, para que puedan equipararse a sus hermanas concertadas con el Estado español.

#### SEGUNDA CONFERENCIA-COLOQUIO

La segunda conferencia-coloquio fue pronunciada por don Ramón Martín Mateo, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Bilbao, sobre el tema «Áreas sociales y espacios administrativos».

El punto central de la exposición versó en el análisis de los actuales cambios de circunstancias que han determinado la vigente falta de coincidencia entre las circunscripciones administrativas tradicionales y las efectivas áreas en que hoy se asientan territorialmente las diversas comunidades. Para el trazado de nuevos límites de unidades administrativas más consecuentes con la realidad habrán de tenerse en cuenta dos imperativos: la democracia y la eficacia. Las formas de organización social que se implanten no deben desembocar en espacios tan amplios que hagan perder la inmediatez y el contacto de los ciudadanos con los problemas, ni tan reducidos que produzcan un inviable montaje de servicio.

A la luz de las actuales consideraciones se delinean tres posibles tipos de comunidades susceptibles de tratamiento administrativo singular: comunidades funcionales para los grandes servicios y las decisiones básicas

de planeamiento y ordenación, comunidades integrales que engloban una serie de servicios tradicionales y comunidades de contacto que suponen el más estrecho vínculo entre administrados y administradores. A las primeras corresponde, por ejemplo, la región y la comarca. A las segundas, la ciudad media y la gran villa rural. Y a las terceras, las unidades vecinales urbanas, las parroquias y las entidades locales menores.

Una revisión de la trascendencia de la propuesta que afecte a las vigentes estructuras administrativas no será fácil y encontrará las naturales resistencias e inercia. Pero sobre todo sería totalmente insatisfactoria si se hiciese de espaldas al hecho capital de nuestro tiempo, la urbanización de la vida toda que marca su impronta en la realidad social. En este sentido, una política a la vista romántica y trasnochada podría dar al traste con los mejores y más consecuentes intentos de reforma, con directo perjuicio de sus presuntos beneficiarios, a quienes se pone al margen del proceso urbano, perpetuándose la filosofía de aquel viejo proverbio chino que decía: «El campesino ni debe vivir ni debe morir.»

### TERCERA CONFERENCIA-COLOQUIO

Tras una reunión de trabajo, disertó don Aurelio Guaita, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, siendo el tema de su conferencia las «Perspectivas de la descentralización».

Estudió, en primer lugar, la oportunidad de la descentralización, deseable, en su opinión, tanto para el Estado como para las Corporaciones locales. Ante esta conveniencia, en

la que suele coincidirse mayoritariamente («la descentralización es un tema con buena prensa... y mala suerté»), el problema estima que es ante todo de mentalidad: la Administración debe persuadirse de que los particulares no son «el enemigo público número uno», y de que los organismos inferiores no están plagados de personas incompetentes o apáticas.

También, considerando el asunto políticamente, se presenta conveniente la descentralización: se reclama desde los más diversos ámbitos sociales, en todos los campos o sectores de la Administración, por funcionarios, organismos, particulares, por personas de cualquier condición y linaje.

Tras calificar de plenamente hacedero el proceso de descentralización, pues existen múltiples formas y fórmulas para llevarla a cabo, se centró en el estudio de los posibles ámbitos de la misma, que concretó en estas cinco funciones: reglamentar, preparar, planificar, decidir y ejecutar.

A pesar, no obstante, del buen ambiente puesto de relieve por el conferenciante, de que suelen gozar la descentralización y la desconcentración, calificó sus perspectivas de no muy halagüeñas, por una compleja serie de razones, que expuso detalladamente.

El análisis de los organismos «destinatarios de la descongestión» y de la necesaria flexibilidad en la descentralización territorial cerraron la brillante exposición del profesor Guaita, que concluyó recordando la conocida frase de Alexis Carrel «la Administración pública es esencialmente inhumana»; de esto es precisamente

—afirmó Guaita— de lo que hay que huir, y si lográsemos una prudente y realista descentralización y desconcentración, después de estudiar a fondo el asunto, quizá contribuiríamos a «humanizar» la Administración, al tiempo que a hacerla más dinámica y eficaz. La empresa vale la pena.

**Viernes 3 de octubre**

#### CUARTA CONFERENCIA-COLOQUIO

Continuaron las sesiones con la conferencia de don Fernando Fernández Rodríguez, jefe de la Sección de Estudios de Desarrollo Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo, quien trató el tema «Regionalización y desarrollo».

Enumerados los posibles factores que se ligan al término regionalización, el conferenciante pasó revista a las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales de la ciencia regional y de las correspondientes políticas, destacando las insuficiencias y dificultades que existen todavía hoy para confeccionar una estrategia óptima de la evolución espacial.

Aplicado este planteamiento a la realidad española analizó los enfoques de los dos planes de desarrollo, enumerando los estudios en curso que pueden suponer un avance importante en el estado actual de los conocimientos regionales. El conferenciante terminó subrayando la necesidad de investigaciones más profundas en el campo de la teoría y la conveniencia de enriquecer el aparato institucional para dar operatividad a las políticas de ordenación del territorio.

A continuación se celebró otra interesante reunión de trabajo y, como

en la anterior, se formaron dos grupos, centrandó su atención, uno de ellos, en la articulación de competencias estatales, locales y sindicales y, el otro, en el aparato administrativo necesario para una posible regionalización.

#### QUINTA CONFERENCIA-COLOQUIO

Intervino en esta conferencia don Amando de Miguel, profesor de Sociología de la Universidad de Madrid, quien habló sobre «Sociología de las regiones en España».

El conferenciante comenzó señalando que no cabe hacer una sociología de las regiones. El tema regional es demasiado nuevo y excesivamente complejo. Requiere si un aporte sociológico que complementé los descubrimientos de la geografía y la economía regional. Se impone una Ciencia Regional conjunta, interdisciplinaria.

El hecho de la región se destaca hoy día con fuerza precisamente por la crisis del Estado nacional. La región no es parte de éste porque es anterior.

Se pueden definir distintos tipos de regiones (naturales, históricas, polarizadas, interprovinciales, etc.). Para cada fin habrá que recurrir a una clasificación distinta.

Continuó diciendo que España es literalmente un mosaico de regiones y éstas cobran más personalidad cada día. Lo primero que llama la atención es el «desierto interior» sembrado de los extraños oasis de Zaragoza y Madrid. Se trata de un caso único en Europa. Es conocida la tesis de Perpiñá de la concentración de la población peninsular en el centro de un exágono hipotético y en sus vértices. Se trata sin duda del apro-

vechamiento más racional del espacio en un territorio tan poco poblado (a escala europea) como la Península Ibérica. Ahora bien, la tendencia puede ser grave al hipertrofiar algunos centros y desertizar el resto. No se trata de «repoblar Castilla» por razones sentimentales sino por un criterio de descongestión de Madrid. Madrid debe crecer como ciudad hacia el Nordeste, y como área metropolitana y región hacia el Sudoeste. Se puede pensar incluso en una «nueva ciudad» en la cuenca del Guadiana que descongestione realmente la enorme aglomeración que se espera en la del Tajo para dentro de algunas décadas.

Ha sido muy típico del subdesarrollo español el que las regiones más pobres coincidieran con zonas relativamente pobladas. Eso es lo que ha motivado unos enormes trasvases de población, con pocos precedentes en Europa (quizá solo Italia). Estos movimientos continuarán.

La región más atrasada en la península va a ser la que se sitúa en el interior a ambos lados de la frontera portuguesa.

#### SEXTA CONFERENCIA-COLOQUIO

Después de una nueva reunión de trabajo, pronunció esta sexta conferencia-coloquio el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona don Rafael Entrena Cuesta, y su disertación versó sobre los «Criterios para un fortalecimiento de las competencias locales».

Comenzó el conferenciante poniendo de manifiesto el amplio eco que en la opinión pública del momento actual, concretada en sus órganos de expresión, encuentra la exigencia de

una descentralización administrativa, que, igualmente, es postulada por la doctrina especializada y ha encontrado una favorable acogida en los supremos órganos rectores del país.

Puso de manifiesto, sin embargo, la tendencia que existe a cantar los beneficios de la descentralización cuando se trata de iniciar cualquier reforma administrativa, sin que, pese a ello, los resultados prácticos hasta la fecha no hayan sido lo eficaces que resultaría desear. Por tal motivo se adentró en el estudio del concepto de la descentralización y de las figuras afines, como, así mismo, de las causas que habían conducido, pese a una inclinación afectiva por la idea descentralizadora, a una realidad práctica e incluso legislativa de marcado corte centralizador.

Entre tales causas destacó la crisis de la distinción entre el interés estatal, provincial y municipal; las exigencias de la producción en gran escala y los imperativos del planeamiento. Cualquier movimiento que tienda a incrementar las funciones locales deberá partir, advirtió el conferenciante, de la necesidad de encontrar unas fórmulas que lo hagan compatible con los tres fenómenos indicados.

Como fórmulas posibles a utilizar sugirió, entre otras, las siguientes: el fomento de la constitución de asociaciones municipales; el empleo de la técnica del consorcio entre los Ayuntamientos y otros organismos, y, muy marcadamente, sobre todo en el caso de grandes Ayuntamientos, con las Diputaciones; las Mancomunidades de Diputaciones provinciales; la delegación por parte de las citadas asociaciones de la ejecución de los servicios determinantes de las mismas,

una vez planificados conjuntamente, en alguno de sus miembros, al objeto de evitar el nacimiento de un nuevo aparato administrativo; el incremento de las funciones indistintamente atribuidas al Estado, a la provincia o al municipio, y, en fin, la delegación por parte del Estado en favor de los entes locales del ejercicio de funciones o la prestación de servicios que hoy se encuentran centralizados. Posibilidad prevista en la Ley del II Plan de Desarrollo, y que es de esperar se lleve efectivamente a la práctica.

**Sábado 4 de octubre**

#### SÉPTIMA CONFERENCIA-COLOQUIO

Se inició el día con una reunión de trabajo para proseguir con la última conferencia de estas II Jornadas Administrativas de Galicia, pronunciada por don Fernando Garrido Falla, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Madrid, acerca de la «Fiscalización de los decretos legislativos por la jurisdicción contencioso-administrativa».

El examen del artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa—dijo el profesor Garrido Falla— demuestra que están excluidas de fiscalización las disposiciones con valor de Ley. Ahora bien, dos son las clases de disposiciones que el Poder Ejecutivo puede dictar con tal valor de Ley: los decretos-leyes y los decretos legislativos. En cuanto a los primeros, no hay duda de que son impugnables; sin embargo, el análisis jurídico de los decretos legislativos conduce a la inevitable conclusión de que pueden ser impugnados ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta fiscalización puede basarse en vicios de procedimiento o bien, en cuanto al fondo, en el examen de la adecuación ante el decreto legislativo y la autorización concedida por las Cortes. Hay que advertir que, después de algunas vacilaciones, ésta es la doctrina que ha determinado por sentar nuestro T. S.

El caso de los decretos legislativos en materia fiscal tiene caracteres específicos a la vista de la interpretación que el T. S. viene dando al artículo 11 de la Ley General Tributaria. El problema que se plantea entonces es el del reparto de competencias fiscalizadoras ante las Cortes y el propio T. S.

Por último el conferenciante se plantea el tema si es posible la delegación legislativa conferida por decreto-ley. No obstante la práctica que se advierte en tal sentido, el conferenciante se muestra contrario a tal posibilidad, a la vista de nuestro ordenamiento jurídico. Ahora bien, aun admitiendo, a efectos dialécticos, que tal posibilidad existiese, considero como preceptivo el trámite de audiencia del Consejo de Estado.

#### SESIÓN DE CLAUSURA

A continuación, y tras unas palabras de despedida y gratitud a todos los congresistas, autoridades y representaciones de todas las entidades y corporaciones que han colaborado en la realización de estas jornadas, el profesor Meilán leyó las siguientes conclusiones:

#### I. CONCLUSIONES SUSTANTIVAS

Las II Jornadas Administrativas de Galicia, tras estudiar y discutir ampliamente la actual distribución de

las facultades administrativas entre las diversas administraciones públicas adoptan como recomendaciones a realizar por quien corresponda las siguientes:

1. Conveniencia de continuar el análisis de las estructuras actuales de Galicia, especialmente las administrativas y las que las condicionen.

2. Estudio de las posibilidades legales de potenciación de las unidades existentes en el marco del actual ordenamiento jurídico.

3. Estudio realista y pragmático —caso por caso de los distintos servicios y su zona o ámbito territorial adecuado—, esto es, determinación, con visión prospectiva, de las áreas territoriales que resultan más idóneas para la prestación de cada servicio.

4. Valoración, a la vista de las tareas y servicios a realizar, del equipamiento administrativo de la región gallega para cada uno de ellos.

5. Determinación flexible y variable del grado de descentralización o desconcentración que cabría realizar, *hic et nunc*, en cada una de las unidades administrativas actualmente existentes.

6. A la vista de todo ello, determinación de la necesidad de nuevas unidades funcionales o territoriales (parroquia, comarca, región) y estudio de la dotación y equipamiento que cada una de ellas requiera.

7. Como puntos problemáticos sugeridos por los asistentes en cuanto a la participación y articulación de competencia entre la Administración central, provincial y local pueden destacarse, entre otros, los siguientes:

a) Urbanismo y planificación de costas y playas.

b) Ordenación rural.

c) Enclaves territoriales y reestructuración de áreas provinciales.

d) Competencia de las Diputaciones y sus relaciones con los órganos centrales en materia de asistencia social.

e) Comisión Provincial de Servicios Técnicos y Diputación Provincial, etc.

## II. CONCLUSIONES OPERATIVAS

1. Se sugiere la conveniencia de programar con mayor antelación el cuestionario de las sesiones de trabajo.

2. Se considera conveniente mantener la continuidad de estos trabajos, al menos con una Secretaría permanente que distribuya y coordine los distintos temas o aspectos a estudiar.

3. Parece necesario constituir en cada una de las provincias un grupo de trabajo, organizado, con un coordinador o cabeza de grupo que mantenga relaciones constantes con la Secretaría.

4. Sería muy oportuno que bajo la dirección del profesor Meilán se establezca un amplio temario, que englobe los distintos sectores (primario, secundario, terciario), a distribuir a cada uno de los distintos grupos o elementos de trabajo, para la consecución de los datos reales necesarios, que permitan un estudio detallado de las estructuras administrativas de la región.

\* \* \*

Estas conclusiones provisionales serán ampliadas y redactadas definitivamente por el Comité de trabajo de

las II Jornadas Administrativas de Galicia, con determinación concreta de los comunicantes autores de las ponencias expuestas en las sesiones de trabajo.

Con asistencia del rector magnífico de la Universidad de Santiago, don

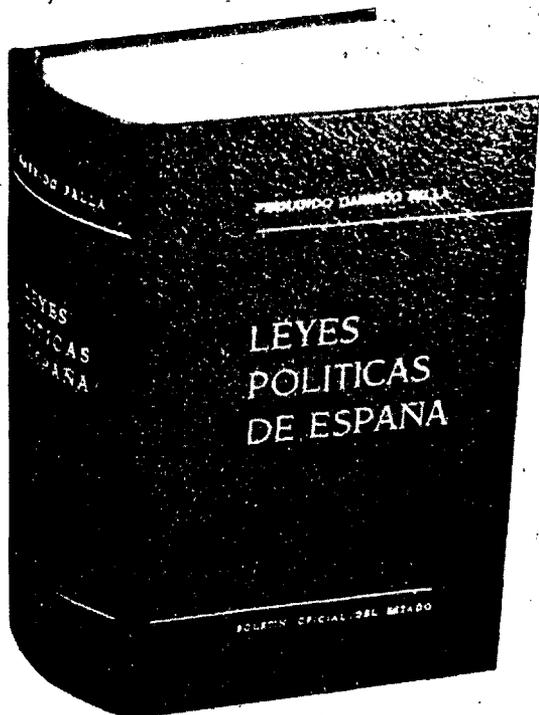
Manuel Jesús García Garrido, el Director de la Escuela Nacional de Administración Pública, don Andrés de la Oliva, declaró clausuradas las II Jornadas Administrativas de Galicia.

FERNANDO DE LA RIVA  
Y LÓPEZ-DÓRIGA

**NOVEDAD EDITORIAL**

**FERNANDO GARRIDO FALLA**

# **LEYES POLITICAS DE ESPAÑA**



**Un volumen de 1.992 págs.  
cuidadosamente editado  
950 pesetas**

Recopilación sistemática, realizada sobre los textos de las 116 normas básicas de nuestro ordenamiento político, debidamente actualizadas, anotadas y concordadas, que permite un completo conocimiento de la estructura política del Estado español y de la instrumentación jurídica de los derechos y deberes de los españoles

**SUMARIO:** PARTE PRIMERA. LEYES FUNDAMENTALES: I. Ley de Principios; II. Declaración de Derechos; III. Organización del Estado. PARTE SEGUNDA. LEYES REGULADORAS DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL MOVIMIENTO: I. Jefatura del Estado; II. Consejo del Reino; III. Cortes Españolas; IV. Administración Pública; V. Normas reguladoras del Poder Judicial; VI. El Movimiento Nacional; VII. La Iglesia Católica; VIII. Precedencias y ordenación de Autoridades y Corporaciones. PARTE TERCERA. LEYES REGULADORAS DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESPAÑOLES Y EN DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL: I. Leyes de desarrollo y garantía de los Principios fundamentales; II. Leyes de desarrollo, regulación y garantía de los derechos y deberes de los españoles. PARTE CUARTA. FUEROS JURISDICCIONALES. PARTE QUINTA. ORGANIZACIÓN SINDICAL. PARTE SEXTA. NORMAS ELECTORALES: I. Legislación electoral general; II a V. Elección de Procuradores en Cortes; VI. Elecciones de Consejeros Nacionales; VII. Elecciones internas en las Cortes; VIII. Elecciones de Corporaciones Locales; IX. Referéndum Nacional. INDICE ANALITICO. ANEXO

**Venta en principales librerías y**

**Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid-10**

