

## **CRONICA DE LAS III JORNADAS ADMINISTRATIVAS DE GALICIA**

061.3:35(461.1)

Con asistencia de más de un centenar de funcionarios de las cuatro provincias gallegas se han celebrado en los salones del Ateneo de Orense, durante los días 8 al 10 de octubre, las III Jornadas Administrativas de Galicia.

Al igual que en las ediciones precedentes de Santiago de Compostela y Bayona la Real, esta reunión, nacida de la colaboración entre la Escuela Nacional de Administración Pública y la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad Compostelana, centró la atención de uni-

versitarios, funcionarios y representantes de entidades de toda la región. El sistema de turno rotativo entre las cuatro provincias gallegas deparó en este caso a Orense la oportunidad de convertirse en sede de este Congreso y colaborar, con la mayor generosidad, al mejor de sus éxitos.

Versaron las III Jornadas sobre el tema «Administración y territorio», con especial atención, lógicamente, a la contemplación de Galicia como espacio administrativo, con toda su problemática.

Presidió el Comité organizador don José Luis Meilán Gil, catedrático de Derecho administrativo y Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, y formaron parte del mismo don Fernando Ferrín Castellanos, Secretario General del Gobierno Civil de Orense; don José Luis García López, Director adjunto del Instituto de Desarrollo Económico; don José María Pujalte Jiménez, Secretario del Polo de Desarrollo de La Coruña, y don Bernardino Temes Ramos, Gerente del Polo de Desarrollo de Vigo.

Las sesiones armonizaron la exposición de ponencias a cargo de prestigiosos profesores con reuniones en grupos de trabajo. Fueron ponentes los catedráticos de Derecho administrativo don Ramón Martín Mateo, don José Luis Meilán Gil, don Alejandro Nieto García, don José Ortiz Díaz, don Juan Luis de la Vallina Velarde y el gobernador civil de Orense, don Guillermo Fernández Júlbez. La coordinación de los grupos de trabajo estuvo a cargo de don Alfredo Gallego Anabitarte, profesor adjunto de Derecho administrativo de la Universidad de Madrid; don Pablo González Mariñas, Secretario del Instituto de Estudios Administrativos, y don Luis Morell Ocaña, Director de Programas de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

JUEVES 8 DE OCTUBRE

### *Presentación*

La sesión inaugural estuvo presidida por el gobernador civil de Orense, don Guillermo Fernández Júlbez, con asistencia del Presidente de la Diputación provincial, don David Ferrer Garrido.

El Secretario técnico de la Escuela Nacional de Administración Pública, don Ramón García Mena, dirigió, en nombre del Director de la misma, don Andrés de la Oliva de Castro, unas palabras de salutación y bienvenida a los asistentes, en las que hizo un breve resumen de las actividades de las Jornadas anteriores.

Señaló como objetivos principales de las presentes el estudio de la necesaria conexión entre las entidades locales y el desarrollo regional; la delimitación de las Entidades territoriales y sus respectivas competencias, y las cuestiones de conjunto que actualmente tiene planteadas la Administración local.

### *Primera conferencia*

Estuvo a cargo de don Guillermo Fernández Júlbez, gobernador civil de la provincia, que desarrolló el tema «La Administración pública provincial». Puso inicialmente de manifiesto el conferenciante que la súbita complejidad alcanzada por la Administración pública en los últimos tiempos y el desarrollo pujante de la técnica, han originado, en el ámbito provincial, amplias repercusiones en orden a la gestión y coordinación de las competencias públicas.

Estas repercusiones, que, en este marco provincial, contemplan singularmente asociados problemas de gestión y de coordinación, se sitúan tanto a nivel interministerial (gobernador civil, Comisiones provinciales de servicios técnicos) como a nivel intraministerial. Estudió el señor Fernández Júlbez los rasgos esenciales del decreto de 10 de octubre de 1958, en orden a la gestión de servicios

desarrollados en la provincia, y planteó también la necesidad de refundir, en lo posible, las Oficinas o Dependencias de los Organismos centrales, y armonizar las diversas circunscripciones administrativas con la superficie provincial, o con territorios supraprovinciales homogéneos.

A nivel de Administraciones públicas, es especialmente destacable—señaló—la problemática que plantean las subvenciones estatales en favor de los municipios, así como la determinación de las competencias supra e intermunicipales que deben asumir las Diputaciones y del papel preponderante de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en cuanto a la coordinación de toda la actividad desarrollada por la Administración pública en el marco provincial.

Terminó advirtiendo el conferenciante la trascendencia del momento actual para la reordenación de la Administración del territorio ante el activo papel que ha de jugar la provincia, como unidad política y administrativa, en el desarrollo económico y social de la nación.

### *Segunda conferencia*

Fue pronunciada por don José Ortiz Díaz, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada, Facultad de CCPPEE de Málaga. Versó sobre «Desarrollo regional y entes locales».

Tomó el profesor Ortiz como punto de partida la superación ideológica y real de la Administración decimonónica, liberal y abstencionista, y la repulsa, por otra parte, de la Administración totalitaria, absolutista. No cabe duda, dijo, de que la Administración pública debe ser una Administración intervencionista; es decir,

que le corresponde un papel activo, impulsor, animador, corrector y prestador de servicios y bienes. Y entre las actuaciones que corresponden a la Administración pública contemporánea, se encuentran entre las más relevantes las relativas al sector económico—no discutidas debido a su importancia—y las funciones administrativas que conciernen al desarrollo económico y social.

Calificó el desarrollo económico como base de un orden social indispensable para la consecución del bien común dentro de todo el territorio del Estado. La realización del bien común—señaló—exige alcanzar unos niveles de desarrollo en los órdenes económico, social (cultural y del espíritu) y político; el desarrollo comunitario perfecto se apoya en este tríptico: es lo que se ha llamado «un desarrollo integral», que comprende la promoción de todo el hombre y de todos los hombres.

Esta última consideración afecta lógicamente a las Administraciones territoriales, ya que el bien común nacional es la resultante armónica, integradora y coordinadora del bien común de las partes que componen el Estado. No se puede decir que se logra el bien común si en el Estado existe subdesarrollo de determinadas zonas.

A los entes territoriales corresponde, pues, un protagonismo fundamental en el desarrollo económico y social del país. Pero es evidente que para conseguir este bien común y cooperar eficazmente al desarrollo del país, las Corporaciones locales han de tener la adecuada cobertura jurídica y los medios técnicos y económicos idóneos. Y cuando esto no ocurra, es necesaria la adecuada descentralización.

Por último, sin analizar la descentralización como técnica clave de la ordenación territorial, estudió, sin embargo, las razones de la descentralización territorial en favor de las Corporaciones locales, con vistas específicamente al desarrollo económico y social. La Ley del II Plan de Desarrollo—dijo—establece un principio de descentralización singularizada y selectiva, que supone no un traspaso de competencias, sino una transferencia de créditos a las Corporaciones que les permita dar contenido a aquellas de sus competencias que coincidan con las funciones previstas en el Plan, reservándose el Estado la titularidad de las mismas y transmitiendo su gestión a los entes locales.

VIERNES DÍA 9

### *Tercera conferencia*

Versó sobre el tema «Entes territoriales y entes no territoriales», y estuvo a cargo de don Alejandro Nieto García, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona.

El tema central de su intervención fue el análisis de la tradicional «suma divisiva», pacíficamente aceptada por la doctrina española, entre entes territoriales y entes no territoriales.

Tras analizar jurídicamente el concepto de territorio y su valor como base jurídica sólida para construir el tema «Administración y territorio», aporta una auténtica revisión crítica del mismo. La tesis inicial es la de que no puede admitirse la división de entes territoriales y entes no territoriales, al menos, dice, en los términos en que viene haciéndose ahora.

Niega la condición de revolucionaria a esta teoría en razón a una se-

rie de importantes corrientes y actitudes del moderno Derecho comparado y español. El edificio—señala—de la distinción entre entes territoriales y no territoriales se tambalea, porque no se pueden separar unos entes de otros en base a la función que cumpla el territorio; existen otros criterios predominantes, fundamentalmente, el ejercicio de modalidades o cualidades de las competencias de unos entes respecto a otros. Y ello porque cuando se habla del territorio como elemento del ente, se está pensando en un bloque monolítico e impenetrable de competencias, cuando, en realidad, basta abrir los ojos para observar que las competencias son interpenetrables: que se superponen las competencias del Estado, provincia, municipio y de todos los demás entes; hay, en realidad, competencias materiales, personales y territoriales, y ésta es la causa de las interpenetraciones.

Criticó también el segundo criterio de distinción entre los entes territoriales y no territoriales: la universalidad de fines de los primeros, frente a la especificidad característica de los entes no territoriales; y aludió a la idea de comunidad, plasmada en nuestros textos constitucionales y ordinarios, como nuevo criterio diferenciador.

La conclusión es que debe ser abandonada la clasificación entre entes territoriales y no territoriales apoyada en el criterio del territorio o en el criterio de la universalidad o especialidad de fines. Con ello—señala—se logrará destruir una serie de contradicciones actuales, con lo que quedará despejado el camino para el mejor estudio de los problemas de reestructuración administrativa en España.

#### *Cuarta conferencia*

Don Juan Luis de la Vallina Velarde pronunció la cuarta conferencia; el tema fue «La Administración local en la ley del Plan de Desarrollo».

Aludió en primer lugar a la progresiva pérdida de competencias de las Corporaciones locales, calificando este fenómeno de permanente e irreversible. La actual crisis de la Administración local no es en absoluto la primera de su historia, sino que su sino parece ser precisamente el enfrentarse con situaciones parecidas. El fenómeno, además de permanente parece irreversible, ya que no es posible reaccionar contra este progresivo vaciamiento de las competencias de las Administraciones locales, devolviéndoselas según el criterio de reparto y separación absoluta de competencias entre aquéllas y el Estado. Tal concepción está superada, aunque tuvo su período de vigencia en los países de régimen administrativo.

En esta situación resulta útil el análisis de la ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo de 11 de febrero de 1969, que, a su entender, contiene importantes precisiones con relación a la Administración local, no siempre debidamente destacadas, y que apuntan a la solución de algunos de sus más graves problemas.

Desechó—ya lo hemos apuntado—como fórmulas para la solución de los problemas planteados por el mencionado fenómeno de crisis, la del reparto de competencias entre la Administración del Estado y la Local, con absoluta independencia las unas de las otras. Su atención se fijó entonces en las técnicas de colaboración entre ambas Administraciones para superar, por un lado, las limitaciones de las Corporaciones locales y,

por otro, para evitar que el papel de la Administración estatal quede reducido a meras actividades de control o tutela.

La instrumentación de estas técnicas—señaló finalmente— es posible en base a los preceptos contenidos en la ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo, que han de ser, por otra parte, reforzadas en la futura ley de Régimen local.

SÁBADO DÍA 10

#### *Quinta conferencia*

Fue desarrollada por don Ramón Martín Mateo, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Bilbao. Trató el tema de los «Consortios locales», institución—dijo—nueva y poco regulada, que plantea, por ello, serios problemas respecto de su aplicación práctica.

Definió el consorcio como un ente local de carácter instrumental y de naturaleza asociativa, que agrupa entes de distinto orden. No es un organismo autónomo, estatal (como los consorcios que gestionan zonas francas de los puertos, por ejemplo), ni directamente, en sí mismo, un medio de gestión de los servicios de las Corporaciones locales, sino un ente local nuevo que puede utilizar cualquiera de las modalidades de gestión que permite el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Los consorcios son un vehículo cierto para la nueva Administración: pueden, sin duda, solucionar mejor que otros artilugios legales y organizatorios el actual y grave problema de distribución de competencias. Desde luego, no son una panacea ni una solución general a la problemática

de la Administración local y de la descentralización. Pero sí constituyen una seria respuesta a aquellos problemas que tienen su encaje en los servicios capaces de autofinanciarse y en los servicios cuyos ingresos son exclusivamente cubiertos con subvenciones:

a) Tienen escasos trámites que cumplir para su creación; basta incluso para su constitución un simple documento notarial. Sólo es necesario recurrir a las autoridades superiores cuando se establece entre municipios de una Diputación o se refiere a servicios que deban ser previamente municipalizados.

b) Presenta ventajas competenciales: como el consorcio es una solución flexible puede paliar los recelos de la Administración a la hora de llevar a cabo delegaciones.

c) Puede el Consorcio crear sociedades anónimas para gestionar una parte de sus servicios.

d) Desde el punto de vista financiero, el régimen consorcial permite afrontar el problema de los gastos de primer establecimiento de las Corporaciones locales; permite que el ahorro provincial se quede en la provincia y se dedique a instituciones que se ocupen de su auge y mejora.

Como es sabido, las entidades locales no pueden acudir a las propias Cajas de Ahorros por ellas creadas: sólo al Banco de Crédito Local. Pues bien, a través del Consorcio se superan estas dificultades, pues en reciente decreto-ley se conceden a los Consorcios las ventajas tributarias de los miembros que agrupan. Las ventajas tributarias establecidas en la ley de Régimen local no eran aceptadas por el Ministerio de Hacienda para los Consorcios, en base

a que, según dispone la Ley General Tributaria, no se pueden conceder exenciones por analogía, y los Consorcios no estaban incluidos en la lista de entes de la ley de Régimen local; mal podían estarlo, si entonces no existían. Esta situación ha quedado resuelta a partir del decreto-ley citado.

### CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Tras las sesiones de los tres grupos de trabajo constituidos para hacer viable una efectiva aportación de los participantes en las Jornadas, se dio lectura por don Luis Morell Ocaña a las conclusiones unificadas del total de los grupos.

Las conclusiones, sintéticamente expresadas, fueron las siguientes:

*Primera:* El reconocimiento de la parroquia como entidad natural, aun cuando dicho reconocimiento no suponga su necesaria configuración como una Administración pública.

*Segunda:* Los actuales municipios de la región gallega, en base a su actual situación presupuestaria y funcional, pueden resultar poco aptos en el momento presente, para recibir competencias de la Administración del Estado, por vía de descentralización.

*Tercera:* La puesta en marcha de la comarca sobre la base de asociación de municipios.

*Cuarta:* El reconocimiento de una organización peculiar para las áreas metropolitanas gallegas.

*Quinta:* El mantenimiento de las divisiones provinciales, supeditadas a la estructuración comarcal, aumentando el protagonismo de las Diputa-

ciones provinciales como rectoras de las competencias descentralizadas; y

*Sexta:* La constitución de mancomunidades de Diputaciones provinciales, así como la de organismos periféricos de carácter estatal.

#### *Sexta conferencia*

### CLAUSURA

En la sesión de clausura de estas III Jornadas, don José Luis Meilán Gil, catedrático de Derecho administrativo y Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno—creador de estas sesiones anuales de trabajo y estudio—pronunció la conferencia final. Trató el tema «Problema actual de las Administraciones locales». Precisó que la Administración local es la Administración de la inmediatidad, de la convivencia por antonomasia. Y, en las grandes ciudades, empieza a tener los mismos problemas de comunicación y la misma necesidad de disciplina más racional y objetiva que la Administración del Estado.

Para los problemas que tienen planteados las actuales Administraciones públicas, el profesor Meilán propuso y definió dos objetivos fundamentales: la vertebración del territorio y un nuevo panorama para el ejercicio de los poderes locales. Para la vertebración del territorio se refirió a la inadecuación del espacio geográfico para montar los servicios que la Ley atribuye a la Administración municipal y al proceso de urbanización que exige una «urbanización de los espacios rurales». Aludió a la necesidad de comenzar una reordenación del territorio para englobar la tradicional dicotomía campo-ciudad.

Se refirió el profesor Meilán a las

grandes y urgentes necesidades de suelo urbanizado, porque cuando una ciudad duplica su población cuadruplica la necesidad de superficie. Precisó que en el contorno de la gran ciudad confluye tanto lo rural como lo urbano, y que se debe considerar esta unidad sociológica como una unidad jurídica, superando las actuales divisiones territoriales.

De ahí que la gran ciudad jugará un doble papel en el ordenamiento local: como espacio para la prestación de servicios públicos, cualesquiera que sean los términos municipales que abarque, y como unidad a dividir en tantas parcelas de convivencia como verdaderamente existan en su interior.

Respecto a las colectividades rurales dijo que giran en buena parte en torno a un centro de atracción que ofrece las prestaciones que necesitan. Informó el profesor Meilán que la Ponencia de Desarrollo regional trabaja actualmente en seleccionar las cabeceras de comarcas y núcleos de expansión que permitan una jerarquización racional de los asentamientos de la población, pero sin trasplantar coactivamente a las personas y evitando las migraciones que no sean el resultado de una decisión libre. El ordenamiento jurídico debe proporcionar el marco adecuado a las distintas formas de asentamiento humano.

El profesor Meilán consideró estos fenómenos: Areas metropolitanas, grandes ciudades y capitales de provincia, comarcas, asentamientos de población diseminados y alejados de cabecera de comarca, y núcleos de temporada como son los de carácter turístico. Dijo que todas estas realidades necesitan una organización adecuada. «En el futuro, nuestro de-

recho local creo que debe dirigirse a la constitución de lo que pueden denominarse Entidades locales de segundo grado. Respecto a las Diputaciones provinciales, el profesor Meilán dijo que hay que darles el protagonismo que sólo teóricamente tienen en la ley de Régimen local y del que carecen en la ley del Suelo.

Posteriormente trazó las líneas generales de un nuevo panorama para el ejercicio de los poderes locales. Tras referirse a los principios de la Administración territorial, que datan del pasado siglo, trazó un esbozo para una nueva organización. Independencia y colaboración deben ser las bases del nuevo equilibrio entre Administraciones locales y Administración estatal. El acento debería ponerse en la participación y distribución de las distintas funciones del Estado como unidad, más que en la división de competencias exclusivas. Se refirió a la necesidad de homogeneizar

los regímenes jurídicos sectoriales de las Administraciones locales y del Estado. Y afirmó que debe haber una mayor aproximación entre la función pública estatal y local.

Terminó señalando de cara al futuro próximo el peligro de contentarse con la multiplicación de estatutos rígidos como única superación del uniformismo. Es preciso la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios de nuestros asentamientos humanos.

Al término de la conferencia del señor Meilán, el rector de la Universidad de Santiago, doctor Manuel Jesús García Garrido, clausuró las III Jornadas Administrativas de Galicia, agradeciendo la colaboración prestada por el Gobierno Civil, Diputación provincial, Ayuntamiento, UTECO, Caja de Ahorros provincial y Delegaciones provinciales de Información y Turismo y Sindicatos.— PABLO GONZÁLEZ MARINAS.