

I

INSTITUCIÓNS DE AUTOGOBERNO, RÉXIME XURÍDICO DAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO

Estudo preliminar.

Isabel Torralba Mena

1. Institucións de autogoberno e órganos estatutarios e de relevancia estatutaria.

O Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado pola Lei Orgánica 1/1981, de 6 de abril, é a norma institucional básica da comunidade autónoma (artigo 147 CE e artigo 1 do EAG), que establece, tal e como determina a Constitución (artigo 147.2.c) a regulación básica das súas institucións propias: o Parlamento, a Xunta e o seu Presidente (artigo 9.1 do EAG). Adicionalmente, de acordo co artigo 27.1 EAG, en liña co artigo 148.1.1ª CE, corresponde á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva en materia de "*organización de sus instituciones de autogobierno*". Así o Título I, baixo a rúbrica "Del poder gallego", regula o Parlamento (capítulo I, artigos 10 a 14) e a Xunta e o seu Presidente (capítulo II).

A Lei 8/1985, de eleccións ao Parlamento de Galicia, así como a Lei 9/2015, do 7 de agosto, de financiamento das formacións políticas e das fundacións e entidades vinculadas ou dependentes delas, dítanse en exercicio do previsto no artigo 11 EAG; a Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia, desenvolve o artigo 13.1 EAG; a Lei 1/1982, do 24 de xuño, de fixación da sede das institucións autonómicas de Galicia, dítase en exercicio do artigo 8 EAG; e a Lei 5/1984, do 29 de maio, de símbolos de Galicia, desenvolve as previsións do artigo 6 EAG.

No capítulo II do Título I do Estatuto regúlase a Xunta e o seu Presidente (artigos 15 a 19). Estes preceptos do Estatuto se desenvolven pola Lei 1/1983, do 22 de febreiro, de normas reguladoras da Xunta e da súa Presidencia.

O EAG refírese expresamente ao Valedor do Pobo (artigo 14) así como ao Consello da Cultura Galega (artigo 32) e crea ao Consello de Contas no artigo 53.2. O Consello Económico e Social non se crea expresamente polo Estatuto mais a súa regulación deriva da previsión do artigo 55.4 EAG, polo que non se considera propiamente órgano estatutario senón órgano de relevancia estatutaria.

A Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas de Galicia, foi obxecto do recurso de inconstitucionalidade núm. 890/1985, promovido polo Goberno, contra os seus artigos. 2, b) e preceptos conexos, 2 d) e 5.1. Pola sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) num. 18/1991 de 31 xaneiro¹, foi resolto o recurso, declarando a inconstitucionalidade e conseguinte nulidade do inciso «*instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional*» da versión orixinal do artigo 5.1

¹ Sentenza TC (Pleno) num. 18/1991 de 31 xaneiro, recurso de inconstitucionalidade núm. 890/1985, promovido polo Goberno, contra os seus artigos. 2, b) e preceptos conexos, 2 d) e 5.1 da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas de Galicia (BOE núm. 48, do 25 de febreiro de 1991).

da Lei 6/1985. O Tribunal Constitucional parte da súa doutrina sobre a distribución de competencias en relación coas funcións de fiscalización e axuizamento contable entre o Tribunal de Cuentas e os correspondientes órganos autonómicos (STC 18/1991, FX 2, citando a STC 187/1988):

“...la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende el art. 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos (en este caso, el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia)”.

O Tribunal analiza en primeiro lugar a constitucionalidade da asunción pola Lei galega de competencias de instrución de procedementos xurisdiccionais en favor do Consello de Contas, e conclúe que resulta inconstitucional, polo que anula a versión inicial do artigo 5.1 da Lei 6/1985 (STC 18/1991, FX 4):

“... ha de considerarse que, efectivamente, el artículo impugnado viene a contradecir el diseño que la Ley Orgánica 2/1982 lleva a cabo de las funciones del Tribunal de Cuentas, por conferir al Consejo de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Galicia competencias que deben inscribirse en la función de enjuiciamiento de responsabilidades contables que corresponde en exclusiva a ese Tribunal. Las actividades de «instrucción de procedimientos jurisdiccionales» aparecen estrechamente vinculadas al enjuiciamiento estricto por responsabilidades contables lo que se deduce, tanto de las disposiciones al respecto de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como de la posterior Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de ese Tribunal.

(...) Ahora bien aun cuando la Ley gallega del Consejo de Cuentas prevé la delegación de funciones por parte del Tribunal de Cuentas (arts. 5.2 y 10.2) la «instrucción del oportuno procedimiento jurisdiccional» a que se refiere el art. 5.1 de la misma Ley no se hace depender de delegación alguna y se configura como potestad propia del Consejo de Cuentas; lo que supone ir ultra vires respecto de lo dispuesto en el art. 136 de la Constitución y en el art. 53 del Estatuto de Autonomía”.

O Tribunal Constitucional analiza en segundo lugar a constitucionalidade da extensión das competencias fiscalizadoras do Consello de Contas á actividade da Administración Local e Corporativa, declarando a constitucionalidade dos preceptos impugnados (STC 18/1991, FX 5). No que se refire á constitucionalidade da extensión das competencias fiscalizadoras á actividade da Administración Local o TC argumenta o seguinte:

“...ha de afirmarse ahora que si bien el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia no hace referencia expresa a la actividad fiscalizadora del Consejo de Cuentas sobre las entidades locales sino únicamente a la «rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma» no se opone al mismo el que la Comunidad atribuya al Consejo otras funciones afines a las que dicho órgano está llamado a desempeñar, dentro de las competencias estatutariamente asumidas, pues a ella corresponde la organización

de sus instituciones de autogobierno en el marco de su Estatuto de Autonomía (arts. 27.1 EAG y 148.1.1 C.E.).

El Estatuto gallego, en su art. 49.1 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 de la Constitución. Pues bien, la fiscalización sobre las Corporaciones Locales que se prevé en la ley autonómica impugnada forma parte del contenido de la tutela financiera, y, por consiguiente, de la competencia derivada del citado precepto estatutario. Y no puede apreciarse que esa fiscalización comporte una vulneración de la autonomía que el art. 140 C.E. reconoce a los entes locales. La actividad fiscalizadora del Consejo de Cuentas se manifiesta, en el caso de las Corporaciones Locales, en «mociones o notas dirigidas a la Autoridad, organismo o entidad a la que afecten» y en «memorias ordinarias o extraordinarias que se elevarán al Parlamento de Galicia» (art. 19.1) lo que no implica, ciertamente, situar a esas Corporaciones Locales en una posición de subordinación o dependencia jerárquica, que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, sería contraria a su ámbito de autonomía.

De acuerdo con estas consideraciones, ha de concluirse que los arts. 2 b), 25.2 y 28 de la Ley impugnada no son contrarios a la Constitución. El art. 2 b), que extiende la fiscalización del Consejo de Cuentas a las Corporaciones Locales no vulnera, como se ha dicho, ni los límites competenciales que resultan del Estatuto de Autonomía, ni los derivados de la autonomía local. El art. 25.2 establece que las entidades locales deberán emitir las cuentas de cada ejercicio directamente al Consejo, que deberá formar y unir la cuenta general de esas entidades; y el art. 28 posibilita al Consejo de Cuentas para imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento de los requerimientos que efectúe. Ambas precisiones resultan instrumentos adecuados para llevar a cabo la fiscalización establecida por el art. 2 b), y, por lo tanto, tampoco incurren en inconstitucionalidad.

Todo ello, ha de añadirse, sin perjuicio de lo que se sentaba en la STC 187/1988, cuya doctrina se sigue en la presente, esto es, que la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que pueda ejercer el Estado a través del Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Y ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores”.

No que se refire á análise do TC respecto da extensión das competencias fiscalizadoras do Consello de Contas á actividade da Administración Corporativa, o Tribunal argumenta a constitucionalidade dos preceptos impugnados nos seguintes termos (STC 18/1991, FX 6):

“Como ya se indicó, el Estatuto de Autonomía de Galicia, en su art. 53.2 crea un Consejo de Cuentas de la Comunidad «para asegurar la rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma»; y el art. 27.29 del mismo Estatuto reserva a la competencia exclusiva de la Comunidad las Corporaciones Públicas allí mencionadas. Por ello

(y sin perjuicio de las competencias en relación con dichas Corporaciones de que pueda disponer el Estado en virtud de otros títulos competenciales) no puede estimarse que el art. 2 d) de la Ley que se impugna carezca de habilitación estatutaria, pues las competencias asumidas por el art. 27.29 del Estatuto en relación con las Corporaciones de Derecho Público incluyen tanto potestades legislativas como ejecutivas. Tampoco puede apreciarse que contravenga las delimitaciones competenciales en favor del Tribunal de Cuentas que se deriven del art. 136.1 de la Constitución, ya que de ellas no resulta, como se dijo, la exigencia de un monopolio por el Tribunal de la fiscalización externa del sector público. Y, finalmente, no hay ninguna razón para estimar que el artículo impugnado niegue o impida la posición de supremacía de ese Tribunal prevista en el art. 136.1 de la Constitución. De manera que no procede considerar inconstitucional por vicio de incompetencia que la Ley autonómica encomiende al Consejo de Cuentas funciones de fiscalización sobre las Corporaciones de Derecho Público de que se trata, funciones que se integran sin dificultad en el ámbito competencial autonómico, y dentro de las previsiones del art. 53 del Estatuto de Autonomía”.

2. Delimitación das competencias estatais e autonómicas en materia de réxime xurídico das Administracións Públicas e procedemento administrativo.

O artigo 149.1.18ª CE atribúe ao Estado a competencia exclusiva en materia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”. En coherencia co dito precepto, o artigo 28.1 do EAG atribúe á comunidade autónoma galega “o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado nos termos que a mesma establece, das materias seguintes: Réxime xurídico da Administración Pública de Galicia”. Ademais, o Título III do Estatuto de Autonomía dedícase á Administración Pública galega (artigos 39 a 41, incluíndo a referencia á Administración local no artigo 40).

O título competencial estatal relativo ás bases do réxime xurídico das Administracións Públicas “permite «establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227) , FJ 24)” (STC núm. 132/2018; FX 4²). Este título competencial comprende, como puntualizou o Tribunal Constitucional, “normas sobre la «composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (SSTC 32/1981, FJ 6; 50/1999 , FJ 3; 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), «las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines» (STC 227/1988, FJ 24) o las «relaciones interadministrativas» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18)” (STC núm. 132/2018; FX 4).

² Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 132/2018 de 13 decembro, recurso de inconstitucionalidade 3774/2016, interposto pola Abogada da Generalidad de Cataluña, en representación do seu Goberno, contra determinados preceptos da Lei 40/2015, de 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público; ECLI:ES:TC:2018:132 (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019)..

O obxectivo fundamental deste título competencial é garantir un tratamento común aos cidadáns nas súas relacións coa Administración. Este obxectivo condiciona o alcance das propias bases, pois:

“La densidad de las bases «podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración» [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]. No cabe «atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» [SSTC 93/2017, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]”³.

Non é este o único obxectivo posible das bases do réxime xurídico das Administracións Públicas, que poden responder a outros intereses xerais superiores aos das Comunidades Autónomas, que xustifiquen igualmente o establecemento polo Estado dun común denominador normativo ⁴. É o caso dos “«principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en conexión con los principios de legalidad (arts. 103.1 y 133.4 CE) y control del gasto público (art. 136 CE)»⁵”, en atención aos que o Tribunal Constitucional considerou incluídas dentro das bases do réxime xurídico das Administracións Públicas a obriga de adscrición dos consorcios e a determinación dos criterios a seguir ao efecto establecidos na Lei 40/2015, do 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público. O mesmo sucede cos principios de eficiencia, estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, tomados en conta polo Tribunal para declarar a constitucionalidade dun precepto relativo ao persoal dos consorcios (artigo 121 da Lei 40/2015), en tanto que respondía a fins de eficiencia e estabilidade orzamentaria e non establecía un réxime pechado (STC 132/2018, FX 11)⁶. Tamén recorreu o Tribunal a estes principios para xustificar a constitucionalidade de certas regras, tanto da Lei 39/2015 como da Lei 40/2015, que esixen xustificar certas decisións de autoorganización das comunidades autónomas e as entidades locais en termos de eficiencia⁷. Igualmente, a finalidade de control do gasto público é un aspecto fundamental nas consideracións do Tribunal respecto da regulación do réxime de duración temporal dos convenios administrativos así como o período de adaptación dos subscritos con anterioridade á Lei 40/2015 ⁸. Neste caso o Tribunal parte de que “en principio, la fijación de plazos concretos desborda el ámbito de lo básico, salvo que sea imprescindible para lograr una finalidad básica o cuando pueda apreciarse la subsistencia de márgenes suficientes para el desarrollo autonómico” (STC 132/2018, FX 7). E entende que as normas analizadas sobre a duración dos convenios son constitucionais na medida na que

³ STC núm. 132/2018, xa citada (FX 4).

⁴ STC núm. 132/2018, citada (FX 4), citando a súa vez a STC 130/2013: “La garantía de un tratamiento común ante las Administraciones es «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia»; su «establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (STC 130/2013, FJ 6)”.

⁵ STC núm. 132/2018, citada (FX 4), citando a súa vez a STC 93/2017, FX 7.

⁶ STC 132/2018, FX 11: “El artículo 149.1.18 CE autoriza al Estado a establecer como régimen básico de los consorcios «los criterios de racionalidad económica que exige la realización de mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140 CE)» [STC 41/2016, FJ 8 b)]. (...) El artículo 121 de la Ley 40/2015 responde también a finalidades de eficiencia y estabilidad presupuestaria. Quiere evitar en lo posible que la creación de consorcios suponga contrataciones innecesarias de personal que aumenten el gasto público, con riesgo de desequilibrio de las balanzas públicas. (...) Se trata de una directriz básica que enmarca, sin llegar a lesionarla, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales”.

⁷ STC 55/2018, FJ 11 e STC 132/2018, FX 6, respecto da decisión de non reutilizar aplicacións do directorio xeral de aplicacións (artigo 157.3 da Lei 40/15) e de non adhesión á plataformas e rexistros establecidos ao efecto pola Administración Xeral do Estado (DA 2ª Lei 39/2015), respectivamente: “...el precepto impugnado [artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015], al igual que la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, no impide que las Comunidades Autónomas y los entes locales ejerzan su potestad de autoorganización con sujeción a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, esto es, que decidan autónomamente en torno a la reutilización de soluciones presentes en el directorio general de aplicaciones, pero garantizando que los gastos derivados de la decisión tomada no desequilibren las balanzas ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad y que los beneficios resultantes superen los que produciría la alternativa descartada” (STC 132/2018, FX 6).

⁸ Cuestións reguladas no artigo 49 h).2 e na disposición adicional oitava, apartado 1, parágrafo segundo, da Lei 40/2015. O TC afirma que o Estado ten “competencia para establecer una regulación general de convenios administrativos bajo su consideración como fuente muy relevante de gasto público” (STC 132/2018, FX 7).

perseguen racionalizar o gasto público e facilitar o control económico-financieiro e ao mesmo tempo non impiden ás Comunidades Autónomas fixar, legal o regulamentariamente, “*plazos de duración de los convenios tan largos como quieran*”, aínda que non poidan establecer prórrogas por tempo superior aos catro anos ⁹. Agora ben, o Tribunal considera que a fixación de prazos máximos, concretos e moi perentorios, para devolver os excesos e abonar os xuros de demora nos casos de liquidación dos convenios “*no puede, pues, ampararse en la competencia estatal para aprobar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)*”: a fixación destes prazos desborda o ámbito do básico ao impedir que as comunidades autónomas regulen prazos “*distintos, con mayor duración, para todos los convenios o para algunos de ellos*”, en que concorran razóns que xustifiquen a fixación de tales prazos máximos concretos e perentorios (STC 132/2018, FX 8).

En calquera caso, con independencia de cal sexa o seu obxectivo final das bases, o certo é que estas “*no pueden alcanzar «un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 130/2013, FJ 6)*”, dado que “*la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica (...) «ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24); y «tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas» [STC 93/2017, FJ 7 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]*”¹⁰.

Afondando na análise do alcance das bases do réxime xurídico das Administracións Públicas e os seus límites, o Tribunal Constitucional (STC 100/2019, FX 5) determinou que se ben o Estado pode obrigar ás comunidades autónomas a regular o procedemento de solicitude de información accesible ou de queixa no marco dunha regulación sobre accesibilidade dos sitios web e aplicacións para móbiles do sector público, “*han de ser estas [as comunidades autónomas, en tanto que titulares das competencias de desenvolvemento, execución e autoorganización] quienes regulen los procedimientos de solicitud o queja y reclamación que se refieran a sus sitios webs y aplicaciones o a los de las entidades que dependen (o están vinculadas) a ellas*”¹¹. O Tribunal precisa o alcance da competencia autonómica nesta materia nos seguintes termos:

“Forman parte del “ámbito ejecutivo” los “reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa” correspondiente (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61, con cita de la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Por eso la aprobación de modelos, formularios, escritos administrativos normalizados o instrucciones administrativas “no puede calificarse de ‘legislación’; es una cuestión ‘meramente procedimental’ perteneciente a la autoorganización de cada administración pública” [STC 55/2018,

⁹ STC 132/2018, FX 7. No dito fundamento xurídico conclúe o TC: “*El legislador estatal, a la vez que permite a la normativa autonómica o local fijar discrecionalmente la duración del convenio administrativo, le impide hacer lo propio respecto de la duración de la eventual prórroga. Ello es plenamente coherente con el sentido mismo de la prórroga convencional. Esta, por su propia naturaleza, carece de vocación de generalidad. Resulta aplicable únicamente en los concretos supuestos en que no haya sido posible la ejecución definitiva del convenio. Por eso, desde la perspectiva de la autonomía organizativa y las competencias de las Comunidades Autónomas, lo más relevante es que el legislador autonómico pueda regular libremente la adaptación de los convenios administrativos sin más límite que la exigencia de determinación*”. Sobre a disposición adicional oitava, que regula o período de adaptación dos subscritos con anterioridade á Lei 40/2015, cabe citar así mesmo a STC 33/2019, que se pronuncia en termos semellantes a STC 132/2018.

¹⁰ STC núm. 132/2018, citada (FX 4).

¹¹ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 100/2019 de 18 xullo, conflito positivo de competencia núm. 259/2019, promovido polo Goberno vasco, en relación co Real Decreto 1112/2018, de 7 de setembro, sobre accesibilidade dos sitios web e aplicacións para móbiles do sector público, (ECLI: ECLI:ES:TC:2019:100); FX 5.

FJ 8 b), que cita las SSTC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10; 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, y 87/2016, de 28 de abril, FJ 7]”¹².

O título competencial de bases do réxime xurídico das administracións públicas do artigo 149.1.18ª *“habilita nada más que regulaciones por lo que, en principio, no puede ofrecer cobertura a la centralización de funciones de gestión administrativa” [STC 55/2018, FJ 8 b)]”* (STC 100/2019, FX 6). É tamén por este motivo que soamente en casos moi excepcionais podería o Estado asumir tarefas de execución ¹³. Por outra parte, este título competencial si habilita ao Estado para impedir que as comunidades autónomas e as entidades locais dispersen as funcións de accesibilidade nunha variedade de órganos ou unidades coa finalidade de garantir a efectividade *“de las previsiones básicas de orden sustantivo (principios de accesibilidad y carga desproporcionada) y procedimental (mecanismos de comunicación, solicitud de información o queja, reclamación, seguimiento e informe) del Real Decreto 1112/2018”* ¹⁴ (STC 100/2019, FX 7). Agora ben, a atribución a esa unidade responsable de accesibilidade da definición do modelo de funcionamento dentro do ámbito competencia implica que o Estado exceda a súa competencia e invada competencias autonómicas ao non responder nin á finalidade de garantir un trato común aos cidadáns nas súas relacións coa administración nin a outros intereses xerais superiores aos das comunidades autónomas (STC 100/2019, FX 7).

Cabe engadir sobre o alcance da competencia estatal básica en materia de réxime xurídico das administracións públicas, que a mesma *“permite igualmente ordenar la supresión o disolución de aquellas estructuras o instrumentos administrativos que no se adapten a las nuevas bases dentro de un plazo determinado”*¹⁵.

Para finalizar en relación coa competencia básica do Estado ex artigo 149.1.18ª CE, é preciso destacar que, de acordo co Tribunal Constitucional, a esixencia xeral de rango de lei para as bases, en conexión co recoñecemento da autonomía parlamentaria, prohíbe que os regulamentos estatais impoñan ás cámaras autonómicas mediante unha norma con rango inferior á Lei a obriga de adaptar a súa normativa específica relativa ás súas actividades suxeitas ao Dereito administrativo a uns criterios de accesibilidade, aínda que o contido material do regulamento respecte a autonomía da asemblea legislativa autonómica (STC 109/2019, FX 8¹⁶).

No que respecta á competencia estatal relativa ao procedemento administrativo común prevista no artigo 149.1.18ª CE, esta *“habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter*

¹² STC núm. 100/2019, xa citada, FX 5.

¹³ STC 100/2019, xa citada, FX 6.

¹⁴ Engade o TC: *“Se trata, pues, de una previsión básica ex art. 149.1.18 CE que limita, sin lesionarlas, las competencias de las comunidades para organizar su administración y para regular el régimen local, sin perjuicio de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios, provincias e islas (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE)”* (STC 100/2019, FX 7).

¹⁵ Sentenza do TC (Pleno) núm. 33/2019 de 14 marzo, recurso 3903/2016 de inconstitucionalidade contra os artigos 48.8 y 50.2 d) e as disposicións adicionais sétima e oitava da Lei 40/2015, de 1 de outubro, interposto polo Goberno de Canarias (ECLI:ECLI:ES:TC:2019:33); FX 4, que engade: *“Así lo ha declarado este Tribunal al examinar preceptos que imponían por esta razón la supresión de mancomunidades [STC 41/2016, de 3 de marzo, 8 b)]; “convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación” [STC 41/2016, FJ 11 c)]; y entes instrumentales (“organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes”) adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales (SSTC 44/2017, de 27 de abril, FJ 3, y 54/2017, de 11 de mayo, FJ 6)”*.

¹⁶ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 100/2019 de 18 xullo, Conflicto positivo de competencia núm. 259/2019, promovido polo Goberno vasco, en relación co Real Decreto 1112/2018, de 7 de setembro, sobre accesibilidade dos sitios web e aplicacións para móbiles do sector público, (ECLI:ECLI:ES:TC:2019:100; BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019): *“Ninguna de las excepciones que ha llegado a justificar la doctrina constitucional (sistemizadas en la SSTC 45/2015, FJ 4, y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 8) alcanza a que el Estado pueda regular mediante real decreto la actividad administrativa de los parlamentos territoriales, por más que el contenido material de la disciplina establecida pueda respetar la autonomía que tienen estatutariamente reconocida. De modo que la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases, en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria (arts. 15, 25 y 27 EAPV), prohíbe que los reglamentos estatales impongan a las cámaras autonómicas regulaciones como la enjuiciada.”* No mesmo sentido, sentencia do TC (Pleno) núm. 37/2021, de 18 de febreiro, conflito de competencia 4709/2019, promovido polo País Vasco respecto de certos preceptos do Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, polo que se regula a base de datos nacional de subvencións e a publicidade das subvencións e demais axudas públicas (ECLI:ES:TC:2021:37; BOE núm. 69, de 22 de marzo de 2021); FX 5.

general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]¹⁷. O Tribunal Constitucional concreta o alcance desta competencia, que comprende tanto a regulación do procedemento estrito como certas normas non estritamente procedimentais (STC 55/2018, FX 4):

“En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32)“.

Non obstante, como o propio Tribunal indica, *“no toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo”¹⁸.*

A competencia en materia de procedemento administrativo común inclúe *“la aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa”¹⁹.*

En canto aos procedementos administrativos especiais:

“De acuerdo con la STC 227/1988, FJ 32, la competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa racione materiae “es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”. En términos de la reciente STC 33/2018, de 12 de abril, “la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, ‘cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las Comunidades Autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también,

17 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 55/2018 de 24 mayo, recurso de inconstitucionalidade núm. 3628/2016 interposto pola Xeneralidade de Cataluña, contra certos preceptos da Lei 39/2015, de 1 de outubro, del Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas (FX 4) (ECLI:ES:TC:2018:55; BOE núm. 151, de 22 de xuño de 2018).

18 STC 55/2018, xa citada, FX 4, citando á súa vez a STC 50/1999, FX 3. O Fundamento citado continúa indicando que *“de la doctrina constitucional “no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto” (STC 50/1999, FJ 3)“.*

19 STC 55/2018, FX 4. Ao respecto conclúe o TC: *“Se trata de principios y “reglas de ‘procedimiento administrativo común singular’, entendido como el establecido también en la órbita del art. 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración (STC 45/2015, FJ 6 c, citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio[sic], general de subvenciones)“.*

como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].

No obstante, las bases de una materia “pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica, “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas” [STC 54/2017, FJ 7 b), refiriéndose a la legislación básica, en general; y las SSTC 45/2015, FJ 6 c), 53/2017, de 17(sic) de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las “bases medioambientales”, en particular]”²⁰.

Quedan excluídas deste título competencial as regulaci3ns adoptadas no exercicio dunha competencia específica, aínda que sexan aplicables a clases enteiras de procedementos, como é o caso dos procedementos de preparaci3n e adxudicaci3n de contratos p3blicos ou de expropiaci3n forzosa, que se rexen polos seus propios títulos competenciais (neste caso concreto, mencionados noutros incisos do artigo 149.1.18^a CE).

3.- Administración local.

A Comunidade Autónoma de Galicia, en liña co previsto no artigo 148.1.2^a CE²¹, asume competencias exclusivas en materia de réxime local e nos termos previstos no artigo 27.2 EAG, que determina: *“En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo ciento cuarenta y nueve, uno, dieciocho, de la Constitución y su desarrollo”*. Este precepto se completa co artigo 40 EAG, que estipula:

“En los términos previstos en el artículo veintisiete, dos, de este Estatuto, por ley de Galicia se podrá:

Uno. Reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente la supresión de los municipios que la integren.

Dos. Crear asimismo agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos.

Tres. Reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural”.

As competencias estatais, como o propio EAG recoñece, resultan do artigo 149.1.18^a CE. Adicionalmente, toda a regulaci3n na materia deberá partir das previsi3ns contidas na

²⁰ STC 55/2018, FX 4.

²¹ Artigo 148.1.2^o CE: “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 2.º Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”.

Constitución respecto da Administración Local no artigos 140 a 142 (capítulo segundo do título VIII, “Da administración local”), que garante o dereito á autonomía local²². En relación con este dereito á autonomía constitucional garantizado, ás competencias estatais e as competencias autonómicas determina o Tribunal Constitucional o seguinte (STC num. 32/1981 de 28 julio; FX 5):

“Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho (...).

La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente”.

Dentro da competencia estatal, o Tribunal Constitucional destaca que *“los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”* (STC 331/1993, FX 4)²³. Non se inclúen, sen embargo, no título competencial estatal do artigo 149.1.18^a CE subvencións directas ás entidades locais (sen intervención autonómica) obviando o reparto competencial previsto na Constitución (STC 26/2013; FX 5)²⁴:

“En efecto, este Tribunal ha descartado recientemente la posibilidad de que el carácter bifronte del régimen local que, entre otros extremos, permite que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales, pueda fundamentar que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica, pues tal como dijimos «entonces “este planteamiento debe rechazarse ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto. Como hemos señalado en reiteradas ocasiones y desde fecha muy temprana, la subvención no es concepto que delimite competencias (STC 95/1986, de 10 de julio, F. 3, con cita de la SSTC 39/1982, de 30 de junio; y 179/1985, de 19 de diciembre), por lo que es preciso incardinar las

22 Sentenza do TC (Pleno) núm 32/1981, de 28 de xullo (FX 3): *“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador”.*

23 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 331/1993, do 12 de novembro, recurso de inconstitucionalidade núm. 1051/1987, interposto polo Goberno contra certos preceptos da Lei do Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal e de Réxime Local de Cataluña (FX 4; citando STC 33/1993).

24 Sentenza do TC (Pleno) núm. 26/2013 de 31 enero, conflicto constitucional núm. 9077/2008, promovido por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, pola que se establecen as bases reguladoras para a concesión das subvencións a entidades locais para o desenvolvemento de programas innovadores a favor da integración de inmigrantes, e contra a resolución de 11 de agosto de 2008, da Dirección General de Integración de los Inmigrantes, pola que se convoca a concesión de subvencións a municipios, mancomunidades de municipios e comarcas para o desenvolvemento de programas innovadores a favor da integración de inmigrantes.

ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución constitucional de competencias existente en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, F. 3, con cita de la STC 65/2010, de 18 de octubre, F. 5)“ (STC 150/2012, de 5 de julio, F. 4)». [STC 227/2012, F. 4 d), comillas interiores suprimidas]”.

En calquera caso, o Tribunal Constitucional incide sobre o alcance limitado das bases, determinando (STC 100/2019, FX 7):

“En virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de las competencias autonómicas en materia de régimen local, la definición de la organización local corresponde a los propios entes locales en el marco de una legislación que “ha de ser, en principio, autonómica” [SSTC 41/2016, FJ 5; 54/2017, FFJJ 4 b) y 6 b), y 55/2018, FJ 8 c)]. Por eso, en este ámbito, “la extensión de las bases debe ser reducida, limitada a un ‘núcleo’ de elementos ‘comunes’ o ‘uniformes’ en función de los intereses generales a los que sirve el Estado” [STC 54/2017, FJ 6 b), citando las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6, 50/1999, FJ 3, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 e)]”²⁵.

Finalmente, é preciso destacar nesta materia a Resolución do 12 de marzo de 2015, da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias, pola que se ordena a publicación do acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (DOG núm. 65, do 8 de abril de 2015), que contén os seguintes compromisos acadados polas partes:

“a) En relación coas discrepancias manifestadas sobre o artigo 3 da Lei 5/2014, do 27 de maio, ambas as partes confirman que tanto este artigo como o artigo 7.4 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, segundo a redacción dada pola Lei 27/2013, do 27 de decembro, deben ser interpretados no sentido de que o exercicio polas entidades locais de competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación só cabe cando non se poña en risco a sustentabilidade do conxunto da Facenda municipal, nos termos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública. Estes requisitos operan tanto para as competencias distintas das propias e as delegadas que estivesen a exercer as entidades locais no momento da entrada en vigor da lei como para as que se poidan iniciar a partir dese momento. A Comunidade Autónoma de Galicia comprométese a modificar a súa lexislación de réxime local e a incorporar no ordenamento xurídico autonómico a interpretación contida no presente acordo.

b) Así mesmo, as partes consideran que a continuidade das entidades locais no exercicio das competencias recollidas no artigo 3.3 da Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de

²⁵ STC 100/2019, xa citada, FX 7.

racionalización e sustentabilidade da Administración local, exixirá unha avaliación previa de cada entidade Local con respecto á non existencia de duplicidades e de sustentabilidade financeira. Iso sen prexuízo do control que, en execución das competencias que corresponda exercer á Comunidade Autónoma, en tanto titular da competencia material e da tutela financeira das entidades locais do seu territorio, exerza de cara a verificar o cumprimento dos citados requisitos recollidos no artigo 7.4 da Lei de bases de réxime local.

c) Ambas as partes están de acordo en que a regulación contida na disposición adicional terceira non impide a aplicación do artigo 57 bis da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, segundo a redacción dada pola Lei 27/2013, do 27 de decembro, para os casos previstos no devandito precepto.”

4.- Administración corporativa.

O artigo 36 CE refírese aos colexios profesionais, determinando que *“la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas”*. As cámaras de comercio e as Confrarías de Pescadores teñen o seu amparo constitucional no artigo 52 CE, que remite á Lei para a regulación das *“organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios”*. Tanto nun caso como noutro a norma fundamental esixe que a súa estrutura interna e o seu funcionamento sexan democráticos.

A competencia estatal respecto dos colexios profesionais, as cámaras e as confrarías resulta do artigo 149.1.18^a CE, que permite ao Estado fixar os principios e regras básicas deste tipo de entidades corporativas. Así o indica o Tribunal Constitucional (STC 100/2019)²⁶:

“El Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, como las cámaras de comercio (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3), los colegios profesionales (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5), las personificaciones instrumentales de Derecho privado vinculadas a una administración territorial [SSTC 4/2017, FJ 6, y 132/2018, FJ 10 a)] o los particulares que manejan fondos públicos (STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 4 y 5)”

A sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 62/2017, do 25 de maio²⁷, resolveu o recurso de inconstitucionalidade formulado polo Goberno respecto da modificación da Lei galega 11/2001, de 18 de setembro, de colexios profesionais, operada pola Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE. Na dita sentenza o TC concreta o alcance desta competencia estatal básica, sintetizando a súa doutrina ao respecto (STC 62/2017, FX 3^o):

²⁶ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 100/2019, do 18 de xullo, Conflicto positivo de competencia núm. 259/2019, promovido polo Goberno vasco, en relación co Real Decreto 1112/2018, de 7 de setembro, sobre accesibilidade dos sitios web e aplicacións para móbiles do sector público (ECLI:ECLI:ES:TC:2019:100).

²⁷ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 62/2017, do 25 de maio, recurso de inconstitucionalidade núm. 8260/2010, promovido polo Presidente do Goberno en relación co artigo 2, apartados primeiro; segundo, punto 2; quinto e décimo, puntos 1, 2 e 3, así como contra os artigos 3 a 9 da Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior por vulnerar o orde de distribución de competencias en materia de colexios profesionais (ECLI:ES:TC:2017:62; BOE núm. 156, do 1 de xullo de 2017).

“La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada, principalmente, por el artículo 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4, y 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 b)]. En definitiva, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71) (doctrina sintetizada en STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5, y reiterada, entre otras, en SSTC 50/2013, de 28 de febrero, FJ 4; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, y 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 5)”.

As competencias autonómicas, pola súa parte, veñen determinadas polo artigo 27.29 EAG, que atribúe á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva en materia de “*cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución*”. Este título competencial se completa coa “*Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, [pola que] se transfirió a esta Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales*” (STC 62/2017, FX 3).

A determinación de en qué casos a colexiación é obrigatoria corresponde ao Estado, dentro da súa competencia básica, o mesmo que a determinación das excepcións (STC 62/2017, FX 5º; tamén STC 3/2013, FX 7 e 201/2013, FX 5). O Tribunal Constitucional destaca ademais o feito de que certos aspectos da regulación dos colexios profesionais e, en particular, a colexiación obrigatoria, son competencia exclusiva do Estado non soamente por razón do artigo 149.1.18ª CE senón tamén por aplicación do título competencial previsto no artigo 149.1.1ª CE, por ser unha condición básica que permita garantir a igualdade dos españois no exercicio dos dereitos e deberes (STC 62/2017, FX 5º):

“En todo caso, la competencia para la regulación básica de los colegios profesionales que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado no excluye a priori que una determinada prescripción dictada en ejercicio de su competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por afectar, además, al contenido primario de un derecho constitucional, pueda ser una condición básica que tienda a garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes (STC 3/2013, FJ 8). En este sentido, la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales al amparo del artículo 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el artículo 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda y constituye una excepción, amparada en el artículo 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer

efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a sus miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión [STC 3/2013, FJ 8, reiterada posteriormente en SSTC 46/2013, de 28 de febrero, FJ 3 d), y 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2 d)]”.