

O Estatuto de Galicia *(Vinte anos de Parlamento e xustiza constitucionais)*

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Edicións Xerais, 2003, 523 páxinas

○ Estatuto de Galicia é unha obra que pon ó día a praxe autonómica galega ó partir da teoría estatutaria de 1981 e analizar polo miúdo a interpretación que o Tribunal Constitucional dá na súa xurisprudencia dos ámbitos de actuación dos poderes públicos galegos. Este enfoque diferencia o libro do profesor Sarmiento Méndez dos estudos publicados pola doutrina do país nestes últimos vinte anos.

A literatura xurídica existente ata agora sobre a máxima norma institucional da Comunidade Autónoma partía esencialmente da análise dogmática das categorías estatutarias, tales como o poder galego (Máiz e Portero Molina), a nacionalidade histórica (Cores Tramonte), os valores estatutarios (Meilán e Rodríguez-Arana) ou as competencias e o rendemento autonómico (Blanco Valdés).

Por outra banda, parte dos estudiosos abondaron en tratamentos de dereito comparado (Pereira Menaut ou Mariñas Otero) que, dende a perspectiva doutras comunidades autónomas ou de países descentralizados, achegaban novos enfoques á esexese do texto autonómico.

O autor presenta, seguindo a sistemática do texto político, un percorrido detallado de toda a normativa (legal e regulamentaria) que o desenvolve, achegando para cada capítulo unha significativa escolma bibliográfica de grande utilidade. É neste contexto científico onde o tratado do asesor parlamentario

adquire a súa correcta valoración, ó tratarse dun labor que pon ó día os máis de vinte anos de desenvolvemento do Estatuto de 1981, e incorporar por vez primeira a sistematización dos pronunciamentos do Tribunal Constitucional sobre os aspectos esenciais da Autonomía de Galicia.

Trátase dun libro que proporciona unha información exhaustiva sintetizada dun xeito metódico que tenta facilita-la comprensión e aplicación do ordenamento xurídico de Galicia e a conflictividade entre o Estado e a Xunta de Galicia dende 1981 ata 2003, presentando pois evidente interese para os que se aproximen á experiencia autonómica galega, tanto dende unha perspectiva estritamente xurídica coma dende a análise politicolóxica.

Se, parafreando a Álvaro D'Ors, podemos defini-lo dereito como «o que din os xuíces», afirmaríamos que o noso Estatuto de Autonomía é, en boa medida o que o Tribunal Constitucional dixo e di. Nesta orde de cousas resultan esenciais as achegas de ideas-forza que o letrado parlamentario presenta neste estudio e que son consecuencia dunha investigación pormenorizada de tódalas decisións do alto intérprete da Constitución que afectaron a actividade creadora de dereito dos poderes públicos autonómicos. Ten pois o libro o evidente valor de achegarlle ó lector interesado as *ratio decidendi* de tódalas sentencias dictadas dende 1981 ata 2003 sobre leis ou disposicións autonómicas de Galicia, así como os pronunciamentos emitidos con ocasión da impugnación de normas estatais por parte da Comunidade Autónoma de Galicia.

A lectura deste tratado pon sobre a mesa problemas de grande actualidade como o do rendemento institucional dos poderes públicos autonómicos, a necesidade de reforma do texto estatutario versus demanda de novas fórmulas federais ou confederais, os límites da autonomía galega ou o papel do Tribunal Constitucional como supremo intérprete da Constitución e, en xeral do que denomina *bloque de constitucionalidade*.

Atopámonos nun momento no que os estudos de iuspublicistas sobre o rendemento das institucións autonómicas (*Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas*) acadaron un notable grao de consolidación e madurez, e viron ademais completada a súa análise fundamentalmente cuantitativa con outros de carácter politicolóxico ou de ciencia política (Porrás Nodales entre outros). Nesta orde de cousas tamén o libro do profesor Sarmiento achega unha visión innovadora, ó presentar un tratamento da conflictividade xurídico-política Estado-Galicia non só dende un enfoque numérico, senón valorando os resultados e efectos de cada unha das sentencias constitucionais para o repartimento competencial e para a propia configuración do poder autonómico galego, isto é, para o autogoberno.

A sistemática asumida polo autor facilita o manexo dos importantes datos documentais contidos no manual posibilitándolle ademais ó operador xurídico-político obter nunha única fonte os recursos lexislativos, regulamentarios, xurisprudenciais e doutrinarios necesarios para a correcta hermenéutica do dereito galego actual.

As evidentes carencias que os plans de estudos das facultades de dereito de Galicia presentan no tocante á abordaxe do dereito autonómico galego fanse aínda máis patentes se observamos este primeiro labor levado a bo fin en *O Estatuto de Galicia*, no que se describen as fontes doutrinais autonómicas que se ocuparon co debido rigor científico do ordenamento xurídico de Galicia.

Empeza Sarmiento Méndez a súa monografía cunha sistematización dos *leading cases* da xurisprudencia constitucional acerca do título preliminar do Estatuto. Aparecen aquí inexorablemente citados supostos como o da sentenza do caso LOAPA (tan decisiva para a conformación definitiva do Estado autonómico en xeral) no tocante á delimitación do concepto de autogoberno que manexa o noso Estatuto, ó carón de casos esencialmente galegos coma o da Sentencia do alto tribunal do 26 de xuño de 1986 en relación coa Lei galega de normalización lingüística. Nesta alínea resulta tamén de grande interese a exposición do *statu quo* doutrinal no referido á ordenación territorial de Galicia, e o sempre polémico artigo 2 do Estatuto galego en relación á súa configuración legal por parte do lexislador autonómico.

A presentación feita verbo da regulación estatutaria da galegitude e as implicacións extraterritoriais do dereito galego pon de manifesto a tímida xurisprudencia inicial do Tribunal Constitucional no tocante á actuación dos poderes autonómicos fóra do ámbito territorial da Comunidade Autónoma. Esta liña doutrinal dos anos oitenta cambiou radicalmente como é ben sabido con motivo do caso da oficina do País Vasco en Bruxelas, e a confirmación de que non toda acción exterior das comunidades autónomas supón intromisión no ámbito das relacións internacionais reservadas ó Estado.

O Estatuto de Autonomía ten a virtualidade de deseñar un sistema de fontes do dereito para a nosa Comunidade Autónoma, e establece, polo tanto, a configuración xurídica dos poderes públicos de Galicia e a ordenación xurídica que deles nace. Este contido estatutario xera importantes consecuencias sobre dous aspectos da regulación normativa do Parlamento de Galicia: o dereito parlamentario e o dereito electoral. O primeiro deles coñece o tratamento pormenorizado por parte do Tribunal Constitucional de varias facetas tales como o aforamento dos deputados, o xuramento na toma de posesión e o alcance do seu deber de acatamento (recordemos neste punto a importancia de distincións como a achegada por Carl Schmitt entre o xuramento de lealdade á Constitución ou ás leis constitucionais).

A propia *normalidade constitucional* en palabras de Hermann Heller, trae consigo a necesidade de que os textos políticos, no noso caso o Estatuto de Autonomía, incorporen no seu seo aqueles *modus operandi* considerados como esenciais para o devir democrático, tales como son os procesos electorais. Trátase de achegas relevantes do intérprete da Constitución respecto a materias e principios do dereito electoral que hoxe se presentan como indubitados para os estudiosos na materia (así o principio de conservación do acto no procedemento electoral).

O contido do artigo 19 do Estatuto de Autonomía para Galicia ó establecelas vías a través das que os poderes públicos autonómicos poden ter acceso á xurisdicción constitucional orixinou unha gran variedade de pronunciamentos do máximo intérprete da Constitución que axudan a comprender un pouco mellor no Estado español o sistema de control constitucional. Especialmente destacado resulta o problema da inconstitucionalidade por omisión (tan correctamente estudada na doutrina galega por José Julio Fernández Rodríguez), ó partir de casos tan significativos coma o da ausencia de decretos de transferencias como condicionante dos procesos constitucionais.

Particularmente afortunado é o enfoque que o profesor Sarmiento Méndez fai do tratamento do poder xudicial por parte da praxe estatutaria. Así glosa esquematicamente aspectos como as competencias da Xunta na Administración de Xustiza e a delimitación autonómica das demarcacións xurisdiccionais, con especial referencia ó papel do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia e a regulación dos méritos para o desempeño dos órganos xurisdiccionais en Galicia (coñecemento do idioma e do dereito propio do país).

A cerna do tratado que nos ocupa versa sobre o contido competencial do Estatuto de Autonomía para Galicia. A presentación das competencias en xeral parte dun estudio pormenorizado da que algún autor (Canosa Usera) entende é a única competencia que pode realmente considerarse como exclusiva para a Comunidade Autónoma: a organización das institucións de autogoberno. Respecto a este punto o letrado do Parlamento trae a colación as máis relevantes decisións do Tribunal Constitucional acerca da potestade de autoorganización e a coordinación estatal, con especial referencia ó caso polémico dos comités de coordinación.

A partir da coñecidísima Sentencia do alto tribunal do 21 de decembro de 1989, recaída con motivo de varios recursos de inconstitucionalidade (entre eles o da Xunta de Galicia) interpostos contra a Lei de bases do réxime local, contéñense nas páxinas 107 e seguintes do libro abondosas claves sobre a enxeñería constitucional que perfilan a Constitución e o noso Estatuto de Autonomía en relación ó papel institucional das entidades locais. Neste sentido aspectos como as competencias autonómicas en réxime local, as demarcacións xudiciais no ámbito municipal e provincial ou as relacións da competencia da Xunta coas do Estado na materia reciben un axustado tratamento ó longo da obra.

As políticas públicas de infraestructuras teñen sido, como é propio de países que parten dunha situación deficitaria nesta materia, un dos eixes fundamentais da actuación dos poderes públicos autonómicos dende a instauración da Comunidade Autónoma. Como se pode comprobar da documentación contida no manual, a produción legislativa autonómica na materia foi abondosa, e non menos a conflictividade co Estado, que deu lugar a unha importante doutrina xurisprudencial sobre aspectos tales como as competencias prevalentes e a ordenación do territorio, a relación da competencia autonómica na vivenda con outras do Estado, o espiñento establecemento dos límites do actuar autonómico

en relación co demanio estatal ou a polifacética competencia urbanística de tan polémica solución polas recentes sentencias do tribunal coa nova configuración da cláusula de supletoriedade ex. artigo 149.3 da Constitución. De xeito complementario a xurisprudencia constitucional aclarou nidamente a delimitación da competencia estatal sobre os portos e aspectos de grande actualidade, como a seguridade portuaria ou as competencias sobre aspectos tributarios dos portos e o seu demanio público.

Moitos son os tratadistas (Bello Janeiro, Rebolledo Varela entre outros) que teñen chamado a atención sobre a singularidade da competencia autonómica en materia de dereito civil sobre as restantes contidas no Estatuto. En efecto é fácil coincidir con estes autores na idea de que esta materia está fundamente unida o ser do pobo galego e mostra en palabras do mestre Savigny, o espírito máis xenuíno do pobo do que emana. Nesta orde de cousas contéñense na análise de Sarmiento Méndez as principais ideas forma do que ten sido o desenvolvemento legislativo da materia: a consideración dos arrendamentos rústicos históricos como unha institución de dereito civil de Galicia, os condicionantes da competencia civil do Estado ou a presenza doutros títulos competenciais conexos co que nos ocupa. En fonda relación coa competencia tradicionalmente mal denominada «foral» atópase a actuación legislativa de Galicia en relación cos montes, aproveitamentos forestais, vías pecuarias e pastos. Neste punto o libro do profesor ourensán aborda aspectos decisivos como os referentes á inconstitucionalidade da Lei galega de montes veciñais en propiedade colectiva e as súas especialidades procesuais.

Sen dúbida que un dos sectores normativos de maior conflictividade entre Galicia e o Estado ten sido o da pesca. Esta investigación achega unha formulación clara sobre os ámbitos de constitucionalidade da regulación do marisqueo, a influencia do dominio público estatal na materia (ex. artigo 132 da Constitución) e, sobre todo, no tocante á pesca marítima en relación ó proceso constitucional levado verbo da Lei de pesca de Galicia.

Como Prieto de Pedro ten apuntado, a Constitución española diseña ademais dun Estado social e democrático de dereito, un Estado da cultura. Esta proclamación constitucional atopa a correlación lóxica do artigo 3 da Constitución nas previsións estatutarias ó respecto. Así a importante actividade legislativa de Galicia no tocante ó patrimonio histórico, artístico, arquitectónico e arqueolóxico detállase en *O Estatuto de Galicia. Vinte anos de parlamento e xustiza constitucional*, con cumprida referencia ós pronunciamentos do Tribunal Constitucional sobre os títulos competenciais que afectan á protección do patrimonio, ó concepto constitucional da cultura e a promoción e ensino da lingua galega.

Aínda que as dúas leis que ó longo destes vinte anos aprobou o Parlamento de Galicia sobre turismo non foron obxecto de recurso de inconstitucionalidade ningún, si certos regulamentos estatais deron lugar a pronunciamentos do Alto Tribunal sobre os límites, a competencia autonómica en turismo ou a delimitación das actuacións do Estado ó respecto. (Así entre outras a Sentencia do Tri-

bunal do 21 de abril de 1989). Estas resolucións son obxecto de estudio por parte do autor, e extráese delas aquelas afirmacións que constitúen *ratio decidendi*, e polo tanto unha sorte de lexislación negativa por parte do Tribunal.

O tratamento xurídico das corporacións de dereito público de Galicia forma parte dun capítulo amplo do libro no que Sarmiento debulla as resolucións doutrinais sobre as cámaras de Comercio, Industria e Navegación, o seu ámbito de control por parte do Consello de Contas de Galicia, a normación das cámaras agrarias (caso paradigmático de lexislación autonómica que precedeu o decreto de traspasos na materia) e finalmente as confrarías de pescadores.

Tratándose das competencias compartidas contidas no artigo 28 do Estatuto de Galicia, o tratado de Sarmiento Méndez afonda no reparto normativo da materia funcional, glosando facetas tan subliñables como o réxime xurídico dos funcionarios públicos, a competencia autonómica en función pública e a defensa xurídica da Xunta de Galicia e a función pública local e o poder autonómico. Neste mesmo ámbito das bases estatais e do desenvolvemento lexislativo por parte do Estado expónse de xeito didáctico o panorama da normación do sector pesqueiro e dos portos pesqueiros de Galicia con particular e pormenorizada análise da elaboración dos planos de pesca, o réxime laboral dos traballadores do mar e a delimitación da unidade portuaria, entre outros.

Dentro do bloque do que comunmente se coñece como competencias de execución esta obra achega un labor interpretativo dos alcances competenciais de catro materias moi heteroxéneas entre si.

En primeiro lugar o dereito laboral, posto que a xurisprudencia recaída en procesos nos que foi parte Galicia se pronunciou sobre facetas como a liberdade sindical e o papel da Autonomía na cuestión, a condición de sindicato máis representativo, as accións formativas dos traballadores ocupados, a conceptualización dos «fondos nacionais e de emprego» e o contido formativo dos convenios colectivos e a necesaria participación autonómica na xestión dos fondos.

Por outra banda, e con motivo da no seu momento novidosa Lei de pedras ornamentais de Galicia, o máximo intérprete da Constitución pronunciouse sobre aspectos relativos á propiedade industrial e a protección das denominacións de orixe. Ademais a competencia autonómica, infelizmente de actualidade polo accidente do buque *Prestige*, sobre o salvamento marítimo ten sido delimitada en relación ás competencias do capitán marítimo e ó papel da coordinación estatal na materia.

En cuarto lugar o Tribunal Constitucional delimitou tamén o alcance das facultades de Galicia e do Estado acerca dos vertidos industriais e contaminantes nas augas do litoral galego. Cunha xurisprudencia que pode cualificarse de restrictiva acercouse a perfila-lo concepto constitucional de vertido industrial e contaminante, as competencias ó respecto do Estado e as autorizacións de vertidos líquidos ou sólidos ó dominio público marítimo-terrestre.

O título competencial estatal que, polo seu contido transversal, deu lugar a unha interpretación máis extensiva e antiautonomista por parte do Tribunal

Constitucional é o que fai referencia á ordenación e planificación económica. Pola contra a competencia contida no artigo 30 do Estatuto galego interpretoouse, como apunta Sarmiento, polo Tribunal en varios escenarios. Así fíxase xuridicamente o ámbito do fomento e da planificación económicas de Galicia, o problema competencial das subvencións públicas e dos instrumentos xurídicos para o fomento e planificación da actividade económica. Igualmente e respecto a un eido competencial no que Galicia non ten particular peso como o da Industria, o Tribunal acerta ó precisar certos tópicos xurídicos que axudan a perfila-lo alcance da competencia. Neste sentido abórdase a reconversión industrial como título competencial diferenciado da «industria», outras materias que inciden na competencia autonómica en industria e o problema máis xeral da planificación económica e industria en Galicia.

O sector primario da economía de Galicia é un dos que máis amplo desenvolvemento lexislativo e conflictividade co Estado xerou. Deste xeito o autor informanos sobre a elaboración xurisprudencial das liñas doutrinais en materia de agricultura e gandería, e dá conta tamén das súas consecuencias sobre as relacións entre as cámaras agrarias e os órganos de Administración do Estado.

A disciplina do comercio interior, defensa do consumidor e usuario e denominacións de orixe son outras das políticas públicas que merecen, conforme ó programa estatutario, a atención do estudio publicado por Xerais. Así percórrese polo miúdo a reflexión constitucional sobre a inconstitucionalidade da Lei de comercio interior de Galicia, a política xeral de prezos e a defensa da competencia (de grande actualidade polo recente anuncio do executivo galego de remisión ó Parlamento dun proxecto de lei regulador do Servicio Galego de Defensa da Competencia), o papel da Xunta e a información ós consumidores e usuarios e a influencia da autonomía política na regulación das denominacións de orixe.


As páxinas 308 a 339 ocúpense de xeito harmónico de analiza-las institución de crédito e as caixas de aforros de Galicia. Pormenorizadamente Sarmiento explica as competencias autorizadoras do Banco de España sobre as caixas de aforros, os ámbitos de garantía da competencia da Xunta de Galicia, a propia natureza institucional das caixas e a súa relación coas administracións públicas e, por último aspectos orgánicos das caixas como a súa democratización ou o nomeamento dos conselleiros e réxime xurídico das asembleas xerais.

Un grupo importante de artigos do Estatuto ocúpense do tratamento da intervención da Xunta na economía de Galicia. Constitúen un pretexto inmejorable para que nesta obra se aborden o papel do sector público económico de Galicia, o desenvolvemento e execución de planos e programas de desenvolvemento, así como a participación do Goberno galego na xestión de sector público económico estatal en Galicia.

Dende hai algún tempo máis da metade dos orzamentos públicos dos países occidentais se ocupan de comprender dúas políticas públicas senlleiras: a educativa e a sanitaria.

Respecto á primeira delas o Estatuto de Galicia dedícalle o seu artigo 31 que recoñece unha competencia «plena» de Galicia. A interpretación deste artigo polo Tribunal Constitucional posibilitou que se aclararan aspectos tales como as materias excluídas do ámbito da Xunta, as relacións entre o poder executivo e as universidades de Galicia ou a situación extramuros do ámbito educativo da competencia sobre formación profesional ocupacional.

No tocante á sanidade o libro do letrado parlamentario apunta certos *leading cases* esenciais para comprende-lo deseño estatutario respecto á saúde. Deste xeito apúntase a definición «a contrario» feita polo tribunal do concepto de sanidade interior, a coordinación das facultades sanitarias do Estado e da Xunta e aspectos claves da organización sanitaria.

A parte final da obra serve para dar cumprida conta do *statu quo* da Administración pública galega, da facenda pública autonómica e, finalmente, dun aspecto sempre polémico como é o da reforma estatutaria. Aspecto este para o que os operadores xurídico-políticos de Galicia deberán contar co traballo do profesor Sarmiento Méndez, pola súa escrupulosidade e rigor no tratamento das bases xurídicas da autonomía e a súa situación vinte anos despois. 

Miriam Martínez García

*Profesora de dereito constitucional
Universidade de Vigo*