

Miguel Anxo
Bastos
Boubeta

IV Xornada de estudio sobre o Estatuto de Galicia

Dolseiro da
EGAP

(EGAP, 6 de abril de 1994)

Por cuarto ano consecutivo celebrouse nas dependencias da Escola Galega de Administración Pública a conmemoración da promulgación do Estatuto de autonomía de Galicia coa celebración dunha Xornada de estudio sobre o Estatuto de Galicia.

O acto, que este ano conmemora o décimo terceiro aniversario da promulgación do Estatuto, foi inaugurado polo director da EGAP, D. Xaime Rodríguez-Arana, que centrou as súas palabras de saudación no papel que xoga e debe xoga-la EGAP no desenvolvemento estatutario. O director da EGAP distinguiu tres funcións que esta debe desenvolver co fin de acadalos obxectivos estatutarios. Estas vanse concretar no ofrecemento de formación técnica ós funcionarios públicos galegos, na transmisión neste

proceso formativo dunha fonda sensibilidade fronte ós cidadáns desta terra e, por último, nunha aproximación ó obxectivo estatutario de defende-la identidade de Galicia e dos seus intereses e na promoción da solidariedade de cantos integran o pobo galego.

Esta última función, afirma o profesor Rodríguez-Arana, explícitase especialmente cando chega a data do aniversario do Estatuto. Nesta data a EGAP quere comprometerse na formación dos funcionarios no marco estatutario, tentando acadar unha función pública que sexa, a través da asunción como propios dos obxectivos estatutarios, protagonista do desenvolvemento e do progreso da nosa terra.

Tras estas palabras inaugurais, o coordinador da Xornada, D. Pablo González Mariñas, procedeu a presentalo primeiro relator, D. Xosé Luís Carro-Fernández Valmayor, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago.

Este comezou a súa intervención, referida ós “Problemas de distribución de competencias no sistema autonómico”, cunha reflexión de carácter xeral sobre o dito sistema. Para o relator, o dereito autonómico español é un dos mais complexos, tanto no referente á súa organización como ás súas competencias. Este sistema tamén se vai caracterizar pola non existencia dun modelo semellante ó noso no mundo, pois non é exactamente un modelo federal aínda que comparta algúns dos seus trazos.

O profesor Carro estruturou o seu relatorio en tres partes correspondentes cada unha delas a unha cuestión relativa á problemática da distribución de competencias.

A primeira cuestión é a que fai referencia ó modo en que se determinan as competencias no sistema autonómico español.

Convén partir da constatación de que a Constitución non distribúe directamente as competencias das autonomías, se non que, seguindo un principio dispositivo recollido na Constitución española (art. 147.1), os territorios poden asumir-las competencias convenientes, mediante a asunción das mesmas nos seus respectivos estatutos de autonomía e a súa interpretación conforme á Constitución. A Constitución é o marco onde se establecen as competencias.

A función dos estatutos será polo tanto a de concretar as competencias. A súa capacidade de concreción non é nin total nin absoluta.

Un terceiro nivel de delimitación de competencias son as leis estatais. Estas contan con dúas funcións, a de atribuírlles novas competencias non previstas nos estatutos ás comunidades autónomas, suposto recollido no art. 150.1 e 2 da Constitución, e a de delimitar e matizar as competencias xa existentes.

A seguir, o profesor Carro referiuse ás dúas formas posibles de delimitación de competencias, a delimitación directa e a indirecta.

A delimitación directa consiste na determinación das competencias pola Constitución e a súa regulación por lei estatal.

O Tribunal Constitucional recoñeceu a intervención do lexislador estatal na delimitación de competencias. Estas leis poden delimitar competencias, pero non crear competencias novas.

A delimitación indirecta está constituída, en primeiro lugar, polas leis básicas estatais (art. 149 CE). Estas leis teñen un carácter fluctuante.

En segundo lugar contamos coas leis estatais clasificadoras de certas materias como de interese xeral, por exemplo en materia de obras públicas. En terceiro lugar temos as leis orgánicas estatais, como leis educativas, electorais, etc.

A suma da Constitución ós estatutos e ás leis estatais vai configura-lo chamado bloque de constitucionalidade.

Pódese afirmar, segundo o profesor Carro, que as denominadas "listas de competencias" constan de certa exclusividade na determinación das competencias. Só se poderían facer dúas excepcións, que serían, en primeiro lugar, certos preceptos recollidos na Constitución que tamén poden atribuír competencias, como por exemplo o art. 116 que regula o estado de excepción, ou a regulación de materias relativas a leis orgánicas, co que se pode dar un baleiramento de competencias. En segundo lugar, lembrar que calquera actividade pública pode ser subsumida nas listas de competencias.

Faise, en relación a este tema, unha proposta de introducir unha cláusula de competencias pola cal as co-

municipalidades autónomas asuman tódalas competencias non citadas expresamente na Constitución como exclusivas do Estado.

A segunda cuestión á que se vai referir o relator é a do obxecto sobre o que recaen as competencias, as materias competenciales. O titular das competencias vai ter que levar a cabo determinadas funcións polo que e preciso determinar claramente o titular da competencia.

Estas materias poden ter, en primeiro lugar, un carácter moi xenérico e polo tanto pódense desglosar en submaterias máis concretas. Outro trazo que hai que resaltar é que pode haber conexión entre materias distintas e por último convén salienta-la posibilidade dunha relación heteroxénea entre materias.

Hai tres formas de determina-las competencias listadas na Constitución:

- Atribución en bloque de competencias ó Estado ou ás comunidades autónomas.
- Atribución de forma dividida, seguindo criterios territoriais, de interese, de incidencia supracomunitaria, etc.
- Atribución indistinta de competencias.

O relator referiuse tamén ó papel que xoga o Tribunal Constitucional na determinación da extensión da materia suxeita a competencia. A doutrina mantén varias posturas. Unha é a da “petrificación”, é dicir, que sentido quixo da-lo lexislador no momento de elaboración da lei. Outra posición doutrinal é a da “interpretación evolutiva”. Segundo esta interpretación, cada materia pode ser descomposta en distintas actividades. Distínguese entre competencias implícitas que se definen polo seu contido inherente, e as competencias conexas referidas a materias coas que hai proximidade ou algún tipo de conexión. Normalmente se refiren a actividades que aseguran a execución da actividade principal, a chamada proximidade instrumental. Outro tipo de conexión entre materias é a proximidade obxectiva. Aquí búscase unha regulación coherente do ordenamento e as razóns da similitude ou proximidade das materias.

A terceira grande cuestión suscitada é a de cal é o contido das competencias sobre as materias e cales son as

facultades ou funcións que se executan. O profesor Carro distingue entre facultade normativa, executiva e facultade de coordinación e vixilancia, destacando a facultade normativa. En relación a esta facultade pódense resaltar tres pautas de interese, que son:

1º O carácter material ou formal das competencias.

2º O referido á lexislación básica, as bases competenciales.

3º Os aspectos referidos á determinación de competencias a partir do exercicio desta facultade normativa.

Para remata-la súa intervención, o profesor Carro pasou a referirse ó concepto de exclusividade. Este concepto ten unha especial incidencia no noso ordenamento debido á existencia, tanto na Constitución como nos estatutos de autonomía, de competencias exclusivas.

A clave no estudio deste concepto está na correcta delimitación do ámbito da exclusividade. O relator sinala dúas cuestións en relación con este tema. A primeira fai referencia á necesidade dunha correcta diferenciación entre obxecto e contido das competencias. A segunda expresa o significado de monopolio que ten o concepto de exclusividade, de exclusión de calquera outro.

O concepto de exclusividade só se refire ó contido da competencia.

Pódese distinguir, en relación a este tema, unha normativa básica e unha de desenvolvemento, do que se pode deducir que: 1º) Existe un monopolio en cada tipo de normativa. As comunidades autónomas vanse encargar das normas de desenvolvemento mentres que o Estado vai asumir-la normativa básica. 2º) Non estamos diante dunha relación semellante á da lei e á do regulamento. 3º) Só podemos afina-la competencia compartida na fronteira fluctuante entre ambas.

A normativa básica limita, polo tanto, á de desenvolvemento, pero a pesar disto pódese dicir que hai complementariedade entre ambas.

Tras un breve coloquio en relación ás cuestións suscitadas polo primeiro relator, pasouse á exposición do segundo relatorio da xornada.

Este, tras unha presentación de D. Manuel Matías Cano Vera, xefe de Estudos da EGAP, discorreu a cargo de

D. Xabier D'Amorín Viéitez, maxistrado do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. O relatorio expoñía a relación entre Estatuto de autonomía e Xurisdicción Constitucional.

O obxectivo deste estudio é o de desenvolver un panorama analítico sobre os pronunciamentos do Tribunal Constitucional relativos ó Estatuto de autonomía de Galicia en relación a recursos de inconstitucionalidade ou a conflitos de competencia promovidos por órganos estatais ou da propia Comunidade Autónoma.

O relatorio comezou cunha referencia ó control xurisdiccional constitucional. En efecto, dentro dunha postura centralista esqueceuse a propia doutrina do Tribunal Constitucional que expresa que os órganos xerais do Estado non exercen a totalidade do poder público, pois a Constitución prevé a participación no exercicio do poder das entidades territoriais de distinto rango.

Recoñéceselles deste xeito ás comunidades autónomas o dereito á intervención fronte a iniciativas lexislativas estatais que incidan en aspectos sobre os que os estatutos de autonomía lles atribúan determinadas facultades ou lles impoñan certos mandatos ás comunidades. A Sentencia do Tribunal Constitucional 62/90 reafirma a doutrina previa en relación a este punto. O Tribunal Constitucional dá unha interpretación ampla da lexitimación das comunidades autónomas para intervir, interpretando que a esfera de interese da Comunidade Autónoma non se identifica coa defensa das súas competencias, se non que as amplía ó conxunto de competencias e facultades e tamén ás garantías, constitucionais e estatutarias que preservan a dita autonomía.

Co asentamento do Estado das autonomías asistimos, segundo o relator, a un afondamento na política de colaboración entre as autonomías e o Estado central, o que na práctica se traduciu nun acusado descenso no número de conflitos constitucionais, baixando de 131 en 1985 a só 15 en 1991.

A continuación o Sr. D'Amorín referiuse á xustificación do control de constitucionalidade. En efecto, no Estado das autonomías dáse unha separación vertical de poderes que se plasma nunha distribución territorial do poder. Esta división está inspirada na división horizontal tripartita clásica.

Esta división territorial do poder leva como corolario necesario a competencia entre administracións, o que na práctica é fonte de conflictividade constitucional.

Outro fenómeno, quizais máis perverso é o da superposición de administracións coas inevitables duplicidades dilapidadoras que isto trae consigo.

Unha posible solución, propón o relator, sería a de traspasarlles ás comunidades autónomas as competencias executivas respecto daquelas materias, a lexislación das cales lle corresponde ó Estado, ou transferir ou delegar nas comunidades autónomas facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que sexan susceptibles de transferencia ou de delegación. O Estado central reservaría para si as típicas competencias exclusivas como as relativas á nacionalidade ou ás relacións internacionais, defensa, etc.

Esta solución apunta claramente cara a unha visión federalista do Estado. Este posible modelo posibilitaría o feche do proceso permanentemente aberto no que está asentado polo momento o Estado deseñado na Constitución. O relator, seguindo ó profesor Solé Turá apunta tres medidas necesarias para acadar este obxectivo, que serían: a) Impulsa-la desaparición da Administración periférica do Estado. b) Facilita-los mecanismos de cooperación en tódolos niveis. c) Defini-las competencias, funcións e servicios, con abandono do obxectivo de preeminencia da Administración central. Isto viría acompañado dunha desaceleración na actual práctica multiplicadora de funcións, estruturas e servicios no mesmo territorio.

Continuando co tema, pode afirmarse que este sistema de controles garante a existencia da mesma estrutura constitucional. Estes controles de constitucionalidade están establecidos no Título VIII da Constitución, dispoñéndose no art. 153 un catálogo dos mesmos, e deixando para o Título IX, regulador do T.C., a previsión da lexitimación das comunidades autónomas para actuar respecto ós poderes centrais do Estado.

Distínguese, a continuación, entre os controles dos que dispón o Goberno central respecto das actividades das comunidades autónomas e os controles cos que contan as comunidades autónomas para controlaren a actividade do Estado central.

Os primeiros son tres: a) de orde xudicial (recurso de inconstitucionalidade, conflitos de competencia, impugnación ante a xurisdicción contencioso-administrativa), b) de orde case xurisdiccional (Tribunal de Contas, respecto da actividade económica ou orzamentaria) e c) de orde política ou de oportunidade (controles previstos nas leis de transferencia ou delegación, o control extraordinario previsto no art. 155 da Constitución ...).

No que atinxe ó control recoñecido ás comunidades autónomas, este límitase ó recurso de inconstitucionalidade das leis e disposicións normativas con forza de lei e á formulación de conflito de competencias e do recurso contencioso-administrativo, respecto das normas regulamentarias.

No que se refire a Galicia, están lexitimados para interpoñer recurso de inconstitucionalidade, a Xunta e o Parlamento de Galicia, mentres que para os conflitos de competencias só a Xunta estará lexitimada, pois o Parlamento non deu os termos do art. 161 da Constitución.

O relator aclarou a continuación, que o sistema de controles previsto na Constitución non autoriza os controles xerárquicos e indeterminados ou xenéricos. Así a Sentencia 76/83 do Tribunal Constitucional, referida á LOAPA, vén dicir que a autonomía esixe que as actuacións da Administración autonómica non sexan controladas pola Administración do Estado, podéndose só impugna-la validez destas actuacións a través dos mecanismos constitucionalmente previstos.

O Tribunal Constitucional levou a cabo un importante esforzo interpretativo para limita-las pretensións que se poden actuar a través dos controles de constitucionalidade. Deste xeito, o art. 27 da LOTC establece a relación de disposicións que poden ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidade. Pódese así afirmar que o recurso de inconstitucionalidade procede contra disposicións ou actos con forza de lei e ten por obxecto o xuízo de contraste ou comprobación da validez dunha norma en relación co chamado bloque de constitucionalidade.

A continuación, o Sr. D'Amorín pasou a facer un balance da conflictividade entre o Estado central e a Comunidade Autónoma de Galicia, destacando a evolución crecente producida nos últimos anos, nos recursos de

inconstitucionalidade interpostos pola Comunidade Autónoma de Galicia fronte ó Estado central. En total estes suman 23. No que respecta ós interpostos polo Estado central, estes suman 14.

A Comunidade Autónoma de Galicia interpuxo tamén 32 conflitos de competencias fronte ós 22 impostos pola Administración central.

Para remata-la súa intervención, o relator fixo un estudio do tratamento do Tribunal Constitucional ás competencias estatutarias mediante a análise dalgunhas das sentencias dictadas por este. Así, en primeiro lugar comentou a Sentencia 56/1990 (Lei orgánica do poder xudicial).

Nesta sentenza delimítanse as competencias das comunidades autónomas en materia de administración de xustiza, e distinguindo entre administración de xustiza en sentido estricto e administración da administración de xustiza.

Referiuse tamén, a grandes trazos á Sentencia 18/91 do 31 de xaneiro (Consello de Contas), á Sentencia 84/86 do 26 de xuño (Lei de normalización lingüística), á cal se referiu criticamente, e ás sentencias 80/88 do 28 de abril, sobre a utilización do idioma galego na etiquetaxe, e 86/93 desestimativa do recurso de inconstitucionalidade imposto á Lei do Parlamento de Galicia 3/92 do 23 de marzo relativa a coordinación de policía locais.


Para finaliza-la xornada celebrouse unha mesa redonda moderada polo director da EGAP, D. Xaime Rodríguez-Arana, e composta ademais de polos relatores da xornada, D. Xosé Luís Carro-Fernández Valmayor e D. Xabier D'Amorín Viéitez, por D. Manuel M. Cano Vera, xefe de Estudos da EGAP, D. Pablo González Mariñas, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela e o maxistrado D. Xosé Antonio García Caridad.

O coloquio subseguinte foi aberto por unha breve disertación de D. Xosé Antonio García Caridad, quen fixo referencia á personalidade xurídica galega e ás peculiaridades do dereito civil galego, expresadas no dereito consuetudinario, considerándoo como o máis vivo, como o que xorde do pobo.

Pódese tamén destacar unha matización feita polo pro-

fesor Carro, que resaltou o importante nivel de competencias das administracións autonómicas. Referiuse tamén á posibilidade dun Estado federal e ás reformas constitucionais que traería consigo.

Pechou o coloquio unha intervención de Xabier D'Amorín, quen incidiu no papel capital do financiamento e da facenda das comunidades autónomas na determinación de competencias das mesmas.

Rematado o coloquio, procedeu á clausura da IV Xornada de estudio sobre o Estatuto de Galicia o director da EGAP, D. Xaime Rodríguez-Arana. 

REGAP 