

Xabier  
D'Amorín  
Vieitez

## Estatuto de Autonomía de Galicia e xurisdicción constitucional

Maxistrado do  
Tribunal Superior de Xustiza  
de Galicia

Como anuncia o título do relatorio, preténdese co presente estudio desenvolver un panorama analítico sobre os pronunciamentos do Tribunal Constitucional relativos ó Estatuto de autonomía de Galicia con ocasión de resolver recursos de inconstitucionalidade ou conflitos positivos de competencia promovidos tanto polos órganos lexitimados do Estado coma da propia Comunidade Autónoma de Galicia, deixando á marxe o estudio da xurisprudencia ordinaria ou o resultado habido derivado da actuación doutros mecanismos legais de control (control competencias delegadas –arts. 150.2 e 153.b da CE–, control extraordinario a que se refire o art. 155 do texto constitucional, ou control pola xurisdicción contencioso-administrativa das normas regulamentarias dictadas pola CA), sen renunciar a expor previamente unha breve consideración teórica sobre as relacións de control nas que na orde xurisdiccional constitucional se ven inmersas, lexitimamente, a Administración do Estado e as CCAA.

Houbo un tempo en que, desde unha miope e receosa postura centralista, se pretendeu xustifica-lo sistema constitucional de controles, na necesidade de preservar a unidade xurídico-política do Estado, posto ó servizo da declaración de principios que proclama o art. 2 da CE., que obrigaba moral e xuridicamente á Administración central a asumir e exercer-lo papel de xendarme da Constitución, presto a corrixir, xa non tanto un exceso nos límites do exercicio da autonomía comunitaria, coma a de calquera intento por parte das CCAA de adoptar decisións normativas ou tomar iniciativas políticas que, aínda respectando o chamado bloque de constitucionalidade, supuxese ou implícase unha forma de entender-lo Estado das autonomía diferente da que particularmente sostíña o grupo político que conxunturalmente posuía o poder e dirección do Estado central.

A devandita postura, non allea ó sector doutrinal, esquecía a doutrina do TC. Este tribunal xa indicaba na Sentencia 4/81, do 2 de febreiro, que “a Constitución (arts. 1 e 2) parte da unidade da nación española (...) no que reside a soberanía nacional e esta unidade tradúcese así nunha organización –o Estado– para todo o territorio nacional, pero os órganos xerais do Estado non exercen a totalidade do poder público, porque a Constitución prevé, conforme unha distribución vertical de poderes, a participación no exercicio do poder de entidades territoriais de distinto rango, tal e como se expresa no art. 137 da Constitución (...)”, sen esquecer, na mesma liña da xurisprudencia constitucional, que a autonomía recoñecida ás CCAA implica non só o exercicio do feixe de competencias asumido no seu estatuto para a xestión dos propios intereses comunitarios, senón tamén a súa lexítima intervención, de acordo coas previsións dos seus respectivos estatutos de autonomía, fronte a iniciativas legislativas do Estado central, cando estas incidan “en cuestións ou materias sobre as que os estatutos de autonomía atribúan determinadas facultades ou imponían certos mandatos ás comunidades, pois, neses casos, as facultades ou mandatos ditos operan como o punto de conexión entre regra impugnada e interese para recorrer do que a lexitimación emana”. Nestes termos pronunciou a STC 62/90, do 30 de marzo, ratificando doutrina sentada en anteriores senten-

cias sobre a lexitimación das CCAA para interpo-lo recurso de inconstitucionalidade fronte a leis estatais, tema non pacífico dados os termos do art. 32.2 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional, que condiciona a lexitimación dos órganos colexiados executivos e das asembleas das CCAA para interpor aquel recurso a que as leis ou disposicións estatais con forza de lei “afecten ó seu propio ámbito de autonomía”. No mesmo sentido exprésase a Sentencia do mesmo tribunal núm. 28/91, do 14 de febreiro, nestes termos: “Este tribunal declarou xa, en repetidas ocasións, interpretando o art. 32.2 da LOTC, que a esfera de interese da comunidade autónoma que xustifica a súa lexitimación non se identifica coa defensa das súas competencias, pois nin o recurso de inconstitucionalidade pode ser equiparado ó conflito de competencias, sendo como é un instrumento ó servizo da depuración obxectiva do ordenamento, nin cabe identifica-lo propio ámbito de autonomía do art. 32.2 da LOTC co elenco de competencias estatutarias; a devandita expresión legal remite, máis amplamente, á posición institucional que no ordenamento xurídico posúen as CCAA, é dicir, ó conxunto das súas competencias e facultades e tamén ás garantías, constitucionais e estatutarias, que preservan a antedita autonomía”.

O asentamento do Estado das autonomías, a propia praxe política como, en fin, un afondamento na política de colaboración entre as autonomías e o propio Estado central, sen esquece-la propia doutrina do TC, levou a un cambio de mentalidade, o que na práctica se traduciu nun acusado descenso no número de conflitos constitucionais (conflitos de competencia e recurso de inconstitucionalidade) presentados polo Estado central e as CCAA, e así, se no ano 1981, foron un número de 21, acadando un cénit máximo no ano 1985 cun total de 131, chégase ó ano 1991 coa moderada cifra de 15 conflitos, tendencia á baixa que se detecta nas dúas anualidades seguintes, o que vén significar que aquela política de cooperación traducida nos recentes acordos autonómicos que permiten a ampliación de competencias das CCAA de “vía lenta ou diferida”, así como o recoñecemento por parte do Estado central do papel que están chamadas a cumprir-las CCAA, en concreto aquelas que están mostrando unha maior vocación autonomista e de compromiso de participación na gobernabilidade do Estado, foi determinante do descenso de conflictividade.

## Xustificación do control

É consubstancial a todo Estado composto, como sen dúbida o é o Estado das autonomías deseñado pola nosa Constitución, a separación vertical de poderes, que se plasma nunha distribución territorial do poder entre o Estado central e as CCAA. Esta separación, como sostén o profesor Ballbé, inspírase nos mesmos principios e valores que informan sobre a clásica separación horizontal dos tres poderes do Estado.

Esa característica propia do Estado composto leva como corolario necesario ou consubstancial o fenómeno da competitividade entre administracións, que na práctica é fonte daquela conflictividade constitucional, e doutro fenómeno máis perverso, como é o da superposición de administracións e duplicidade administrativa, productoras de dous efectos negativos: ineficacia administrativa e aumento de gasto público, fenómenos que se poderían minorar mediante o mecanismo de traspaso ás CCAA, dispostas a incidir nas súas facultades de autogoberno das competencias executivas respecto daquelas materias cunha lexislación que lle compete ó Estado, ou, con maior afondamento, mediante un pactado exercicio da facultade discrecional que posúe o Estado nos termos previstos polo parágrafo 2º do art. 150 da Constitución, transferíndolles ou delegando nas CCAA, mediante lei orgánica, de facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que pola súa propia natureza sexan susceptibles de transferencia ou delegación, de xeito que, respecto das CCAA, que accedesen a ese maior grao de autogoberno, o Estado central reservárase as típicas competencias exclusivas do Estado, ou sexa, as materias relativas a nacionalidade, relacións internacionais (aquí, incluso se podería arbitrar unha posible concorrencia pactada para facer posible un maior protagonismo da CA na Unión Europea), defensa e Forzas Armadas, réxime aduaneiro, arancelario e comercio exterior; sistema monetario e de divisas; coordinación xeral da actividade económica; estatística con fins estatais, e consultas populares por referendo, sen esquecer a administración e organización da Xustiza, pero que tamén é susceptible de concorrencia.

Non descoñecemos que esta solución estaría apuntando cara a unha visión federalista do Estado español ou, se se quere, o seu funcionamento como estado federal, obxec-

tivo non absolutamente descartable, en función de que o Estado deseñado pola Constitución asenta nun proceso continuamente aberto que convén pechar, e a forma federal, con gozar de prestixio e suficiente contraste no dereito constitucional comparado, ofrece solucións técnicas, a través de mecanismos inseridos na cooperación e corresponsabilización, que permitirían, con certa facilidade, pechar definitivamente ese problema histórico que afecta ó Estado español.

O profesor Solé Tura apunta como medidas precisas previas para acadar ese obxectivo: a) impulsa-la desaparición da Administración periférica do Estado; b) facilita-los mecanismos de cooperación e coordinación, non só a nivel administrativo, senón tamén nos ámbitos lexislativo e executivo; c) defini-las competencias, funcións e servicios, con abandono do principio de preeminencia da Administración central, obxectivo que sería paralelo a unha actuación desaceleradora na actual práctica multiplicadora de funcións, estruturas e servicios no mesmo territorio, o que permitiría a ruptura da superposición dos dous modelos, centralista e autonomista, que na actualidade se padece.

### **Sistema de controles**

Mais, volvendo ó tema que nos ocupa, a existencia dun sistema de controles é consubstancial e necesario en todo Estado de estrutura complexa ou composta, incluso se pode afirmar que ese sistema de controles garante a existencia da mesma estrutura constitucional, como así tivo ocasión de dici-lo propio TC na súa sentenza do 17 de abril de 1986, en referencia ós procesos de conflitos de carácter constitucional.

Como se sabe, a nosa Constitución establece un sistema constitucional de controles, se ben, desde o punto de vista sistemático, sitúa os mecanismos de control sobre a actividade dos órganos das CCAA no título VIII, dispón no seu art. 153 o seu catálogo ou relación, e deixa para o título IX, que regula o TC, a previsión da lexitimación das CCAA para actua-los concretos controles que alí se prevén respecto da actividade dos poderes centrais do Estado (arts. 161 e 162 da Constitución); todo isto desenvólveo a Lei orgánica do TC.

Do texto constitucional cabe extraer unha primeira con-

clusión: así como para o control por parte do Estado central respecto da actividade das CCAA, se prevén tres clases de controles: de orde xudicial (recurso de inconstitucionalidade, conflitos de competencia, impugnación ante a xurisdicción contencioso-administrativa); de orde case-xurisdiccional (polo Tribunal de Contas, respecto da actividade económica e presupostaria) e de orde política ou de oportunidade (controles previstos nas leis de transferencia ou delegación a que se refiren os arts. 150.2 e 153.b da CE, que sempre será susceptible de control a través da xurisdicción contencioso-administrativa, conforme ós arts. 97 e 106.1 da Constitución, o control extraordinario previsto no art. 155 da Constitución, sen esquecer-lo control que as Cortes Xerais decidan establecer sobre normativas legislativas que emanen das CCAA en virtude da atribución específica que lles conferise unha lei-marco (art. 150.1 da CA) como, en fin, o recurso por parte das mesmas Cortes Xerais á Lei de harmonización das disposicións normativas das CCAA (art. 150.3 da Constitución); estes últimos controles pódense inserir máis ben no ámbito da chamada coordinación de competencias legislativas. Sen embargo, desde a perspectiva do control recoñecido ás CCAA, os instrumentos de fiscalización concréntanse ós xa expresados de carácter xurisdiccional, sen prexuízo dos mecanismos de fiscalización interna que arbitre cada CA. Desta forma, a lexitimación controladora da CA sobre a actividade do Estado central limítase ó recurso de inconstitucionalidade de leis e disposicións normativas con forza de lei, para o que están lexitimados tanto os órganos colexiados executivos da mesma coma, de se-lo caso, a súa Asemblea Lexislativa, a presentación de conflito de competencia e recurso contencioso-administrativo, respecto das normas regulamentarias.

Con respecto a Galicia, o seu Estatuto de autonomía, no seu art. 19, establece a lexitimación da Xunta de Galicia para interpo-lo recurso de inconstitucionalidade, e no seu art. 10, a do Parlamento de Galicia. Aínda que é certo que non se fai referencia expresa á lexitimación respecto dos conflitos de competencia, a da Xunta de Galicia vénlle recoñecida directamente pola Constitución (art. 162.1.a) e pola Lei orgánica do TC (art. 32.2), e polo art. 164.1.3 do Regulamento do Parlamento de Galicia, lexitimación que non se recoñece respecto do Parlamento autonómico, pois non a ten dados os termos do art. 161 da Constitución, sen pre-

xuízo da súa lexitimación para comparecer nos conflitos de competencias que se poidan presentar, recoñecida polo precitado artigo do seu regulamento; a antedita lexitimación consiste na posibilidade de comparecer como parte requirida no conflito; así se deduce tamén dos termos da Lei orgánica do TC.

Convén aclarar desde este mesmo momento que o sistema de controles previsto no noso sistema constitucional non autoriza os controles xerárquicos e indeterminados ou xenéricos. En relación ós controles de carácter xurisdiccional-constitucional, esta cuestión deixouna moi clara a primeira sentenza en que o TC tivo ocasión de se pronunciar sobre o devandito extremo; referímonos á Sentencia 4/81, do 2 de febreiro, en recurso de inconstitucionalidade presentado por senadores fronte á Lei de bases de réxime local de 1945; ratificouno a Sentencia 6/82, do 22 de febreiro, ó establecer “que non se axusta ó principio de autonomía a previsión de controles xenéricos e indeterminados que impliquen dependencia xerárquica das CCAA respecto da Administración do Estado”; na Sentencia do mesmo tribunal 76/83, do 5 de agosto, referida á LOHAPA tras apelar ó modelo federal, no que á federación se lle recoñecen atribucións referidas “a unha función de vixilancia da federación sobre as actuacións executivas dos estados membros”, xa con referencia ás autonomías, o tribunal vén dicir que “a autonomía esixe en principio, á súa vez, que as actuacións da Administración autonómica non sexan controladas pola Administración do Estado, e que non se poida impugna-la validez ou eficacia das devanditas actuacións senón a través dos mecanismos constitucionalmente previstos”. Con esta doutrina, o TC está facendo referencia non só ó principio de tipicidade ou carácter taxado dos mecanismos de control, senón tamén ós presupostos, ou se se quere, manexando a terminoloxía procesual, ás pretensións que se poden actuar a través dos citados controles xurisdiccionais (recurso de inconstitucionalidade e conflitos de competencia).

É esta cuestión das pretensións ou obxecto procesual que se actúan a través dos anteditos controles a máis espiñenta e conflictiva, que obrigou ó TC a facer un auténtico esforzo interpretativo, aspecto que está relacionado co da debida utilización dun e doutro sistema.

Con relación ó recurso de inconstitucionalidade, é moi claro o art. 27 da LOTC que establece a relación de disposi-

cións que poden ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidade (estatutos de autonomía, leis orgánicas, leis e disposicións con rango de lei do Estado ou das CCAA, tratados internacionais, regulamentos das Cortes ou das asembleas lexislativas das CCAA); o xuízo do alto tribunal versa sobre a apreciación de conformidade ou desconformidade da disposición recorrida coa Constitución, xuízo de constitucionalidade que deberá face-lo tribunal “dentro do marco constitucional”, ou sexa, tendo en conta as leis que se ditasen para delimita-las competencias do Estado e das CCAA ou para regular ou harmoniza-lo exercicio das competencias destas, en definitiva, o “bloque de constitucionalidade”, en expresión do propio TC.

Por conflito enténdese o que se suscite sobre as competencias ou atribucións asignadas directamente pola Constitución, polos estatutos de autonomía ou polas leis orgánicas ou ordinarias dictadas para delimita-los ámbitos propios do Estado e das CCAA (art. 161.1.c da Constitución e 59 da LOTC).

Como queira que as competencias atribuídas pola Constitución, polos estatutos e por esas leis delimitadoras son de carácter indispoñible, resultaría que calquera lei, disposición ou acto que as infrinxise adoecerían de nulidade radical, e, como sostén o profesor Eliseo Aja, aínda que non fosen impugnados no seu momento, poden selo con ocasión de calquera acto de aplicación posterior; así o entendeu a Sentencia do TC 26/82, do 24 de maio, ó expresar “que a non impugnación dunha disposición xeral polo Estado ou pola CA cunhas competencias que se puidesen ver afectadas non implica de ningunha maneira a imposibilidade de instalo conflito sobre o mesmo obxecto en relación con calquera disposición, acto ou resolución posterior, aínda cando sexan mera reprodución, ampliación, modificación, confirmación ou aplicación daquela”.

Ora ben, cando a violación de competencias se produce por disposición dunha lei, tanto se é estatal coma autonómica, o conflito tramítase conforme ó procedemento do recurso de inconstitucionalidade (art. 67 da LOTC).

Da dicción deste precepto, quíxose extrae-la fácil conclusión de que conflito de competencias é toda controversia sobre actos e disposicións, ó paso que o recurso de inconstitucionalidade o sería sobre leis, conclusión que se



debe estimar falaz ou, de querelo, incompleta, xa que o que o art. 67 da LOTC precitado quere expresar é un simple cambio na tramitación cando se trate de conflito derivado dunha lei e non a un cambio esencial do obxecto.

O criterio delimitador máis axustado entre conflito de competencias e recurso de inconstitucionalidade é o que atende á clase de pretensión que se actúa. Así, o propio TC ten dito que a finalidade do conflito é a de determina-lo titular dunha competencia, cando con motivo dunha disposición, acto ou resolución se entenda que un dos seus titulares invade o ámbito de competencias do outro (Sent. 155/90, do 18 de outubro, en conflito 230/85 presentado por Galicia); estímase como idóneo para orixinar ese conflito todo tipo de disposicións, normas e actos, sempre que ese conflito xurda en relación á definición constitucional e estatutaria das competencias respectivas. Por isto, cando sobre aquela titularidade e límites non exista controversia, senón que esta se limita a discuti-lo exercicio concreto da competencia de que se trate en relación a supostos específicos, dentro dos límites de competencias sobre os que existe acordo, hai que afirmar que falta o presuposto para a xurisdición reservada ó TC (Sent. 88/89, do 11 de maio, en conflito presentado polo País Basco), de xeito que nun conflito de competencias non se poidan invocar outros motivos que os que atinxen á vulneración da orde constitucional de distribución de competencias (Sent. 188/89, do 16 de novembro); por isto, non encaixa no obxecto do conflito o que presentara a CA de Galicia a través do conflito 230/85, en relación coa Orde do Ministerio de Sanidade e Consumo, do 15 de novembro de 1984, sobre desprazamentos para a asistencia sanitaria especializada da Seguridade Social, ó alega-la CA a omisión ou falta de actividade no traspaso dos servizos a Galicia, e non que aquela disposición non respectara a orde de competencias (Sent. 155/90, do 18 de outubro), xa que a citada omisión non constitúe causa *petendi* para que o TC se deba pronunciar sobre a titularidade dunha competencia controvertida (Sent. 201/90, sobre conflito presentado por Galicia, sobre omisión no Real decreto de transferencias das relativas ó INSALUD).

Tampouco constitúe obxecto do conflito a cuestión relativa ó rango normativo dunha disposición obxecto de conflito de competencias, agás que esa suposta insuficiencia de rango constituía, á súa vez, un vicio de incompetencia,

xa que con relación a competencias de titularidade estatal e, en concreto, en relación coa fixación das bases normativas dunha materia, reservada á lei, a determinación do órgano estatal que exerce a competencia e cal sexa a forma ou rango da norma é tan transcendental que ámbolos aspectos constitúen partes indisolubles da titularidade das competencias (sents. 42/83, do 20 de maio, e 188/89, do 16 de novembro, entre outras).

Tamén admitiu o TC que nos conflitos de competencias se formulen supostos de lesión por simple menoscabo, e non por invasión de competencias alleas, cando así se faga para garanti-lo ámbito propio de autonomía, supostos en que non resulta indispensable que o ente que presente o conflito solicite para si a competencia exercida por outro, senón unicamente que a actuación do outro afecte ó seu propio ámbito de autonomía condicionando ou configurando as competencias que posúe en virtude desa autonomía (Sent. 104/88, do 8 de xuño), o que determina, á súa vez, que non é indispensable que o que suscite o conflito solicite para si a competencia exercida polo outro (Sent. 1/86, do 10 de xaneiro, entre outras).

Por exclusión, 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 con rango de lei con relación ó chamado bloque de constitucionalidade, nos termos que xa se definiron, aínda cando ese axuizamento deba levarse a cabo partindo de normas constitucionais e estatutarias que teñen un contido competencial (STC 103/89, do 8 de xuño).

## **Balance da conflictividade entre o Estado central e a CA de Galicia**

Polo que se refire ós recursos de inconstitucionalidade, a Comunidade Autónoma de Galicia interpuxo vintedous recursos, cifra na que se inclúen os acumulados e á que haberá que engadi-lo último dos recursos interposto estes días, referido á Lei de presupostos xerais do Estado para o ano 1994. Destes recursos, seis corresponden ó ano 1994, nove ó ano 1985, tres ó ano 1986, un no ano 1987, dous no ano 1988, un no ano 1989, un no ano 1990 e un no ano

1993. A evolución crecente é manifesta. Entre eles, cabe salienta-los interpostos contra as leis de presupostos xerais do Estado para os exercicios 1985, 1986 e 1990; contra distintas leis relativas ós procesos de reconversión e reindustrialización; Lei 23/84 de cultivos mariños; contra a Lei de bases de réxime local de 1985; Lei de augas de 1985; Lei de patrimonio histórico español de 1985; Lei orgánica do poder xudicial de 1985; contra a LODE; contra a Lei 31/85, sobre órganos rectores das caixas de aforro; Lei de sanidade de 1986; Lei 31/87 de telecomunicacións; Lei 22/88, de costas; Lei 27/92 de portos do Estado. A Comunidade Autónoma desistiu de catro deles, dos que merecen ser salientados os interpostos contra a LODE e a Lei de sanidade. En catro deles, aínda non se dictou sentenza, destacando os interpostos contra a Lei 4/89, de conservación de espazos naturais, presupostos xerais do Estado para 1990 e a Lei de portos. Dos recursos sentenciados, dez foron estimados parcialmente (destacan os interpostos fronte Lei de bases de réxime local; augas; patrimonio histórico; poder xudicial; costas; cultivos mariños e órganos rectores das caixas de aforro) e dous foron desestimados (os interpostos contra a Lei 29/84, de concesión de axudas a empresas periodísticas e axencias informativas e contra a Lei 50/85, de incentivos rexionais).

Polo que se refire ó Estado central, interpuxéronse á súa instancia catorce recursos de inconstitucionalidade: un, nas anualidades 1983, 1984, 1987, 1989, 1990 e 1991; catro, na anualidade 1985, dous nos anos 1988 e 1993. Merecen salientarse os interpostos contra a Lei 3/83, de normalización lingüística; Lei 6/85, reguladora do Consello de Contas; Lei 7/85, de caixas de aforro galegas; Lei 2/86, de prórroga de arrendamentos rústicos para Galicia; Lei 10/88, de ordenación do comercio interior de Galicia; Lei 8/89, de coordinación de deputacións; Lei 13/89, de montes veciñais en man común; Lei 3/92, de coordinación de policía locais; Lei 6/93, de pesca de Galicia, e contra a Lei 11/93, reguladora do recurso de casación en materia de dereito civil especial para Galicia. Cabe salientar que oito dos catorce recursos interpostos foron sentenciados (un estimado na súa totalidade: o referido á Lei de ordenación do comercio interior de Galicia; catro estimados parcialmente e tres desestimados (os interpostos contra a Lei 9/85, de protección de pedras ornamentais; Lei 2/86, de prórroga de arrendamentos rústicos, e

contra a Lei 3/92, de coordinación de policía locais). Entre os recursos estimados, cabe comentalos interpostos contra a Lei de normalización lingüística, Estatuto galego do consumidor, Consello de Contas, caixas de aforro galegas, comercio interior de Galicia. Dicar que o Estado non desistiu de ningún dos recursos, dándose por finalizado o interposto contra a Lei 1/84, reguladora do Fondo de Compensación Financeira, por satisfacción extraprocesual.

Polo que se refire ós conflitos de competencia, a CA de Galicia presentou trinta e dous conflitos positivos de competencia, número no que se computan os conflitos acumulados, dos cales, dezasete foron sentenciados, oito foron desistidos e dous finalizaron por desaparición sobrevida do conflito. De entre os sentenciados, cinco foron estimados, en todo ou en parte, e doce desestimados; a CA desistiu de oito dos conflitos promovidos (entre os que cabe salientalos promovidos contra RD 2253/85, sobre especialización en dereito foral como mérito preferente para o nomeamento de notarios, RD 2342/85, que aprobara o Regulamento sobre organización e funcionamento da Comisión Nacional de Administración Local, RD 2377/85, que aprobaba o Regulamento de normas básicas sobre concertos educativos, ou contra o RD 1408/86, que aprobara o Regulamento de inspección e réxime sancionador de transportes mecánicos por estrada). Polos datos manexados, quedarían cinco conflitos pendentes de resolución, entre eles o último que interpuxo a CA; referímonos ó Conflito 1516/87, contra Orde do 9 de xuño de 1987, sobre definición das augas de Vilagarcía de Arousa. Dos conflitos interpostos pola CA, o 85 interpúxose nos anos 1985 e 1986; debe salientarse que desde o ano 1987 a CA non presentou conflitos positivos de competencia.

En canto ós conflitos de competencia interpostos pola Administración central, totalizan o número de vintedous, computando os conflitos acumulados, dos cales once foron sentenciados, cinco foron desistidos (cabe aquí mencionalos interpostos contra o Decreto 24/84, sobre defensa do consumidor e produción agroalimentaria; Orde do 29 de xaneiro de 1986 sobre aprobación da Guía provisional para máquinas recreativas e o Decreto 448/87 que aprobara o Regulamento de máquinas recreativas ou a Orde do 29 de decembro de 1986 sobre creación de guías de turismo da Comunidade Autónoma), tres dos conflitos presentados

déronse por finalizados por derogación da disposición discutida (Decreto 127/86, sobre órganos rectores das caixas de aforro galegas, ou o Decreto 198/87, polo que se creaban as xuntas arbitrais de consumo). Segundo os datos mane-xados, restarían tres conflitos pendentes de sentenza (Decreto 290/86, sobre tarifas para aplicar nos portos da CA, Orde do 31 de agosto de 1987 que desenvolve a Lei de normalización lingüística, se ben, con relación a este último, debe terse en conta o recurso de inconstitucionalidade que o Estado central presentara contra a devandita lei, que foi estimado, e, por último, o interposto contra Decreto 262/91, que aprobara o Regulamento da actividade pesqueira e das artes e aparellos de pesca permisibles en Galicia, que é o último dos conflitos presentados pola Administración central). Dos recursos que foron sentenciados, seis foron estimados en todo ou en parte e cinco desestimados (obsérvase unha maior proporción de conflitos estimados á Administración central). Polo que se refire a anualidades, détéctase unha maior repartición anual nos conflitos presentados pola Administración central, aínda que son as anualidades 1985/86 as que experimentaron unha maior carga de conflitos. Pódese dicir que o ano 1987 marca un fito importante na evolución conflictual, tanto con referencia á Administración central coma á CA, pois a partir da mesma só aparecen presentados dous conflitos e a instancia da primeira das Administracións (contra a mencionada orde que desenvolve a Lei de normalización lingüística e contra o referido regulamento pesqueiro).

### **Tratamento do TC ás competencias estatutarias**

Neste epígrafe trataremos de desenvolver-lo tratamento dado pola xurisprudencia do TC ás competencias á CA polo seu Estatuto de autonomía, tomando en consideración as sentencias dictadas tanto en recursos de inconstitucionalidade coma as resolutorias de conflitos de competencia, afectantes a materias ou sectores que revisten indubidable importancia para os intereses da propia autonomía, desde o punto de vista institucional e económico.

## 1. *Ámbito institucional*

Neste ámbito hai que facer referencia a aquelas sentencias do TC dictadas en recursos de inconstitucionalidade interpostos contra leis estatais ou autonómicas nas que están interesadas importantes competencias das CCAA; do seu recoñecemento depende en boa mediada que o autogoberno das CCAA sexa máis ca un mero *desideratum*.

Referímonos aquí ás sentencias do TC 56/90, do 29-III, dictada en recursos de inconstitucionalidade acumulados, interpostos, entre outras, pola CA de Galicia, contra a Lei 6/85, do poder xudicial; Sentencia 214/89, do 21-XII, referida á Lei 7/85, de bases de réxime local; Sentencia 84/86, do 26-VI, dictada en recurso de inconstitucionalidade promovido polo Goberno central contra a Lei do Parlamento de Galicia 3/83, de normalización lingüística (aquí farase tamén referencia á Sentencia 80/88, do 28-IV, dictada en conflito de competencia promovido polo Goberno central contra Decreto autonómico 101/85, do 23-V, sobre utilización da lingua galega no etiquetado e publicidade de produtos comercializados en Galicia); Sent. 18/91, do 31-I, dictada en recurso de inconstitucionalidade promovido polo Estado contra Lei 6/85, reguladora do Consello de Contas.

### **Sentencia 56/1990, do 29 de marzo. (Lei orgánica poder xudicial)**

A sentenza analiza, en primeiro termo, o contido das competencias asumidas polas CCAA en materia de Administración de Xustiza, en virtude das cláusulas subrogatorias previstas nos seus estatutos (EA de Galicia no seu art. 20.1: exercer tódalas facultades que as leis orgánicas do poder xudicial e do Consello do Poder Xudicial lle recoñezan ou atribúan ó Goberno do Estado).

Neste punto, as CCAA recorrentes sostiñan que a competencia exclusiva a prol do Estado prevista no art. 149.1.5 (Administración de Xustiza), contraíase ó exercicio da función xurisdiccional, incluída a garantía de que a devandita función se cumprise de xeito independente (núcleo irreductible da competencia), pero, á beira dese concepto esencial, existía un concepto máis amplo relacionado cos medios persoais e materiais que serven de apoio para o exercicio daquela función que, por non formar parte daquel contido

irreductible, podía ser asumido polas CCAA. A representación da Xunta de Galicia argumentara que o Estatuto de autonomía operaba, nese extremo, como instrumento de transferencia ou delegación dunha competencia estatal, a través, precisamente, daquela cláusula subrogatoria.

Aceptando a sentenza aquela tese das CCAA recorrentes sobre o concepto de Administración de Xustiza, sostén que a cláusula subrogatoria supón acepta-lo deslindamento que o Estado realice entre Administración de Xustiza *stricto sensu* (función xurisdiccional, goberno único do poder xudicial a través do Consello Xeral do Poder Xudicial), e a administración da Administración de Xustiza, de forma que as CCAA asumen unha competencia por remisión a ese deslindamento, respectando como núcleo inaccesible o art. 149.1.5 da CE, coa excepción do disposto no art. 152.1.2 (participación na organización das demarcacións xudiciais do territorio).

A partir desa afirmación, a sentenza sinala o marco das competencias das CCAA cos seguintes límites:

- A cláusula subrogatoria non pode entrar no núcleo da Administración de Xustiza en sentido estricto, sen prexuízo da competencia en materia de demarcación xudicial.

- As CCAA non poden actuar naqueles aspectos que a LOPX lles reserve a órganos distintos do Goberno ou os seus departamentos.

- A asunción de facultades polas CCAA atopan o seu límite natural no propio ámbito da CA.

- Que as competencias asumidas o serían de carácter regulamentario e de execución, con exclusión das competencias legislativas.

- Que á hora de delimitar competencias, haberá que ter en conta a concorrencia doutros títulos de competencias con incidencia na materia.

Entrando xa nas impugnacións específicas, a sentenza estima que a cláusula subrogatoria non pode ter relevancia no que constitúe o estatuto e réxime xurídico do persoal ó servizo da Administración de Xustiza, así como no exercicio de facultades executivas (selección, formación e perfeccionamento, provisión de destinos, ascensos, réxime disciplinario e situacións administrativas, contido do art. 455 da LOPX, que lle atribúe a devandita competencia ó M. de

Xustiza), ó se integrar aquel persoal en corpos nacionais, que demanda a existencia dun réxime común e homoxéneo (art. 122.1 CE), se ben a sentenza fai a afirmación interesante de que as CCAA teñen a posibilidade de coadxuvar no campo da formación e perfeccionamento profesional mediante técnicas de colaboración ou auxilio; a sentenza deixa aberta tamén a posibilidade de colaboración das CCAA en materia de provisión de destinos en órganos de ámbito territorial igual ou inferior ó da CA, nos termos que preveña unha futura e necesaria normativa; nega, sen embargo, esa posibilidade respecto do sistema sancionador; a sentenza interpreta o art. 469.2 da LOPX no sentido de que o CXPX pode solicitar da CA a adscrición dun funcionario desta, pertencente a corpos técnicos ou facultativos, para desenvolver determinadas tarefas (posibilidade que, ó meu xuízo, abre un horizonte moi interesante no que debían afondalas CCAA, con vocación colaboradora na mellora do servizo da Xustiza). A sentenza, pola contra, non estima invasión de competencias por parte do art. 471 da LOPX, que remite á vía regulamentaria para concreta-la regulación do carácter de mérito do coñecemento da lingua oficial propia da CA para os concursos de provisión de prazas, e que esa competencia regulamentaria se lle atribúa ó Estado, xa que se trataba dun aspecto pertencente ó estatuto de persoal de corpos nacionais. É de salientar tamén que a sentenza deixa aberta a posibilidade de que as CCAA que dispoñan daquela cláusula subrogatoria poidan contratar laboralmente os profesionais e expertos a que se refire o art. 508 da LOPX: trátase de profesionais e expertos que de forma permanente ou ocasional sexan necesarios para auxiliar á Administración de Xustiza. Interesa comentar que a sentenza exclúe o xogo daquela cláusula en todo o referente á fixación de cadros de persoal de oficiais, auxiliares e axentes da Admon. de Xustiza, así como as formas restrinxidas para o acceso ós devanditos corpos ou sobre a actuación ou adscrición dos médicos forenses, deixando aberta unha porta á vía regulamentaria da CA no referente á forma en como os que exerzan a docencia nos departamentos das facultades de Medicina poidan presta-los seus servizos nos institutos de Medicina Legal (art. 504.2 da LOPX), xa que a antedita materia non pertence ó ámbito da Administración de Xustiza e si ó ámbito da docencia e educación universitaria.

Un segundo bloque de impugnacións baseado na cláusula



subrogatoria, refírese ó da dotación de medios á Administración de Xustiza, coa impugnación do art. 37 da LOPX:

Neste aspecto é de singular importancia a afirmación que fai o tribunal, ó dicir que unha interpretación adecuada do art. 37.3, desprendíase que a xestión de recursos polas CCAA non dependía dunha decisión estatal, senón só e exclusivamente da asunción da competencia no correspondente estatuto de autonomía a través da cláusula subrogatoria; a sentenza declara a inconstitucionalidade do art. 37.4, pois, se ben era certo que a finalidade do precepto (os recursos propios das CCAA destinados á devandita finalidade deberán recollese nun programa anual que será aprobado, tras informe favorable do DXPX, pola correspondente asemblea legislativa) era condiciona-lo exercicio de potestades autonómicas de cara a unha coordinación adecuada do conxunto de recursos achegados, incluída o financiamento estatal, o que non era admisible era que o devandito condicionamento incidise tanto nos poderes autonómicos que chegasen a anular estes; isto acontecía ó condicionarse a disposición de recursos polas CCAA ó informe favorable do CXPX, elevando así a rango de vinculante o carácter do antedito informe, e supuña un indesexado condicionamento á autonomía financeira das CCAA, que non acontecía cos recursos achegados polo Estado.

Nun terceiro bloque de impugnacións asentadas na cláusula de subrogación, cabe cita-la impugnación do art. 171.4 da LOPX, que interpreta o tribunal, no sentido de que a facultade de instar do CXPX a inspección de calquera xulgado ou tribunal corresponderalle ó M. de Xustiza respecto daquelas CCAA cuns estatutos que non conteñan aquela cláusula de subrogación e, pola contra, á CA no caso de conte-lo seu estatuto a mencionada cláusula, o que excluíría, neste caso, a acción do M. de Xustiza.

Polo que se refire ás competencias autonómicas en materia de demarcación xudicial, a sentenza fai dúas afirmacións previas de sumo interese; dunha banda, que se ben o art. 152.1.2 da CE lles permitiu ás CCAA asumiren competencias na organización das demarcacións xudiciais, non lles atribúe, sen embargo, para o establecemento da planta xudicial, o que leva a desestimar-la impugnación dos seguintes artigos da LOPX: 29, 36, 78, 80.2, 81.1, 84, 89, 90, 92.1, 94, 95.1, 96 e 99.1, entre outros; doutra banda, que a competencia asumida polas CCAA, segundo os seus estatutos,

para a fixación da delimitación das demarcacións xudiciais e localización da súa capitalidade (art. 20.2 do EA de Galicia que, curiosamente, non menciona a segunda das devanditas posibilidades, aínda que si a ten en función doutros títulos de competencias estatutarios) ten que referirse ás demarcacións xudiciais de ámbito inferior ó provincial e autonómico, pois estes son indispoñibles para a CA (art. 152.1.2 da CE limita a intervención das CCAA a unha participación no proceso de decisión e non á asunción do todo; isto xustificaba, en última instancia, que a demarcación xudicial se establecese por lei do Estado; a competencia da CA límitase a recoller nunha proposta as demarcacións xudiciais inferiores ou de ámbito diferente ó provincial (concellos ou partidos xudiciais, así como a fixación da súa capitalidade), proposta que serviría de base ó anteproxecto de lei que redactase o Goberno da nación, e como elemento para a formación da vontade parlamentaria á hora de tramitar e aproba-la lei reguladora da demarcación xudicial.

É interesante a impugnación que a Xunta de Galicia fixo dos arts. 73, 74, 75 e 82.2 e 3 da LOPX, ó reprocha-la configuración da Sala do Civil e Penal do Tribunal Superior de Xustiza como órgano de única instancia para supostos especiais e non como órgano de apelación fronte a resolucións dos xulgados de 1ª instancia e xulgados de instrucción. A sentenza declara que a única esixencia imposta polos arts. 152 da CE e 21 do EA de Galicia era que as instancias xudiciais, en canto á súa preclusión, se producisen ante órganos radicados no propio territorio da CA, e non necesariamente ante aquel órgano.

Por último, faremos referencia ós pronunciamentos da sentenza sobre a impugnación do art. 231 da LOPX, referente ó uso das distintas linguas do Estado na Administración de Xustiza. As recorrentes imputábanlle ó precepto a invasión de competencias exclusivas das CCAA e que a regulación que contiña introducía desigualdade entre a lingua castelá e as linguas propias das CCAA.

Sobre este particular, a sentenza remítese ás sentencias do mesmo tribunal 82, 83 e 84/1986 e 123/88, que resolveron recursos contra distintas lei de normalización lingüística. Ratifica a sentenza a existencia de competencia concorrente do Estado e das CCAA para regula-la materia, pero, en canto a Constitución lle reserva ó Estado a competencia exclusiva a Administración de Xustiza e a legisla-

ción procesual (art. 149.1.5 e 6 CE), sen prexuízo de que as CCAA poidan regula-lo alcance inherente ó concepto de cooficialidade, o que se fixo a través das distintas leis de normalización lingüística, a consecuencia era que o indicado precepto non invadía competencias autonómicas. Conclúe a sentenza que o feito de que se estableza a obriga do uso do castelán para os membros do poder xudicial e para o persoal colaborador ou auxiliar cando así o pida algunha das partes e a necesidade de traducir en determinados supostos as actuacións e documentos, era plenamente coherente coa cooficialidade, tal e como se deseñaba no bloque de constitucionalidade, e isto porque o dereito a non sufrir indefensión do que gozaba todo cidadán (art. 24 CE) anóbbase á obriga de coñecemento do castelán (art. 3.1. CE), obriga que non existe respecto do resto das linguas españolas. Como se sabe, aquí reside o cabalo de batalla do tema lingüístico, como teremos ocasión de examinar posteriormente.

Relacionado co campo institucional que estamos tratando, cómpre referi-la **Sentencia 18/91, do 31-I (Consello de Contas)**.

O Goberno da nación recorrera a Lei 6/85, do 24 de xuño, do Consello de Contas. A sentenza de referencia estimou parcialmente o recurso: declarou a inconstitucionalidade do art. 5.1 da lei no inciso: “instruirá o oportuno procedemento xurisdiccional”, e desestimouno en todo o demais.

A sentenza, remitíndose ó xa razoado na Sentencia 187/88, establece que o bloque de constitucionalidade que ter en conta para analiza-la repartición de competencias sobre fiscalización e axuizamento contable, constituíano o art. 136 da CE, Lei orgánica 2/82, do Tribunal de Contas, e as disposicións estatutarias (no caso de Galicia, o art. 53.2 do seu EA). Partindo de que aquela lei orgánica lle atribúe ó Tribunal de Contas as dúas funcións de fiscalización externa da actividade económico-financeira do sector público e función de axuizamento contable, sendo para a primeira supremo órgano fiscalizador, e, en canto á segunda, órgano único na súa orde, abarcando a súa xurisdicción todo o territorio nacional, conclúe a sentenza en que o Tribunal de Contas é supremo, pero non único, cando fiscaliza, xa que o art. 136.1 da CE non supuña a exclusión doutros órganos fiscalizadores da actividade económico-financeira, e único, pero non supremo, cando xulga a responsabilidade conta-

ble, xa que, neste segundo caso, existe a previsión legal de que o devandito tribunal delegue en órganos autonómicos fiscalizadores a instrucción de procedementos xurisdiccionais.

Desde esta perspectiva, a sentenza non estima tacha de inconstitucionalidade nos preceptos da lei galega que contemplan a fiscalización por parte da CA das entidades locais e dos seus organismos autónomos, así como das empresas públicas dependentes dos mesmos, e respecto das entidades a que se refire o art. 27.19 do EA (cámaras, confrarías, etc), pois, se ben era certo que o art. 53.2 do EA non facía referencia a esa fiscalización sobre as entidades locais (no precepto prevese, unicamente, a rendición de contas da CA), non se opuña ó devandito precepto que o lexislador autonómico lle atribuíse ó Consello outras funcións, baseándose noutro título de competencias como o previsto no art. 27.1 do EA (organización das súas institucións de autogoberno), sen esquecer que o art. 49.1 do propio estatuto establecía que lle correspondía á CA a tutela financeira sobre os entes locais, da que formaba parte a fiscalización prevista nos preceptos impugnados, a través de mocións ou notas dirixidas á autoridade, organismo ou entidade á que lle afecten, e en memorias elevadas ó Parlamento de Galicia, o que non comportaba vulneración da súa autonomía proclamada polo art. 140 da CE, sen prexuízo de que esa actividade de control realizada pola CA non excluíse a que o Estado poida exercer a través do Tribunal de Contas.

Partindo das consideracións anteriores, a sentenza declara a inconstitucionalidade do art. 5.1 da lei impugnada, nos termos xa comentados, pois no mesmo facíase referencia ó exercicio de funcións de axuizamento de responsabilidades contables (instrucción do procedemento xurisdiccional) que lle correspondían en exclusiva ó Tribunal de Contas.

### **Sentencia 214/1989, do 21-XII (Lei 7/85, bases de réxime local).**

Dada a grande extensión desta sentenza, ímonos referir soamente a aqueles aspectos da sentenza nos que o tribunal se pronuncia sobre os motivos de impugnación formulados pola Xunta de Galicia, e que foron estimados pola sentenza.

A sentenza, ademais de declara-la inconstitucionalidade

do inciso “e no artigo segundo” do art. 4.2 da lei impugnada, declarouna tamén do art. 5 e por conexión tódalas remisións ó mesmo contidas na lei (art. 20.1.C e 2 e 32.2), no sentido argumentado nos seus fundamentos xurídicos. Debe lembrarse que a sentenza declara a inconstitucionalidade do devandito precepto na súa globalidade, pois ó establece-la orde, fontes ou normas aplicables a distintas materias que lle concirnen á Administración local, nunha materia en que a competencia legislativa está compartida entre o Estado e as CCAA, o Estado estaría impondo a súa particular interpretación sobre a materia, sendo así que a orde de fontes nun ordenamento composto lle corresponde establecelo ó bloque de constitucionalidade; a partir de aí, a sentenza atopa axustados aqueloutros preceptos que gardan conexión co art. 5, referidos ós regulamentos orgánicos e á súa disposición de que non tiñan máis límite que o disposto no básico, unha vez que se despoxaron do inciso de referencia, que permite, entón, entender salvagardada a competencia normativa das CCAA en materia organizativa das entidades locais. Algún autor sostivo que as CCAA de Galicia e Cataluña, coa inconstitucionalidade daquel precepto, conseguiron unha victoria pírrica, ó obteren do tribunal a potenciación do regulamento orgánico municipal; non obstante, hai que dicir que a sentenza adopta un certo criterio restrictivo en canto á potestade de autoorganización dos entes locais, que lle vén atribuída polo principio de autonomía local, ó admitir que aquela potestade vén delimitada non só de acordo coa Lei de bases de réxime local, senón tamén polas leis autonómicas de desenvolvemento daquela, co que se pode concluír que o fondo do que se cuestionaba naqueles recursos contra a Lei 7/85 era quen (Estado ou CCAA) centralizaba, dominaba ou controlaba as entidades locais coa súa normativa limitadora da regulamentación autoorganizadora das devanditas entidades. As críticas a esta sentenza esténdense a imputarlle a omisión do preciso esforzo interpretativo que cumpría realizar sobre a repartición de competencias, nesta materia, entre Estado e CCAA; isto leva ó profesor Luciano Parejo a afirma-las contradicións que se detectan na sentenza á hora de definir e sinalar cal é o modelo de réxime local desde o punto de vista constitucional, o que en grande parte contribuiría a que na actualidade non estivese rexendo o modelo instaurado na lei de 1985.

A sentenza declara tamén a inconstitucionalidade do inciso final do art. 48, “e a través do Ministerio de Administración Territorial”), por instancia da Xunta de Galicia, única impugnante; esta impugnación admíte a o tribunal, ó entender que coa obriga alí prevista de que a solicitude do dictame do Consello de Estado sexa cursada a través daquel ministerio condicionábanse ilexítimamente as potestades de autogoberno das CCAA (arts. 148.1.1 da CE e art. 15.1 do EA de Galicia), ignorándose, á súa vez, que nas CCAA lle corresponde ó seu presidente a representación do Estado.

Outro aspecto interesante da sentenza é o seu pronunciamento sobre a constitucionalidade do art. 42.2 da lei, impugnado só por Galicia. Ante a previsión que fai o devandito precepto, sobre a posibilidade de que por vontade dos concellos afectados non se chegue a crear ou constituír unha comarca, permítelle ó tribunal pór en evidencia o modelo de organización territorial previsto polo Estatuto de autonomía de Galicia, no que se refire á organización comarcal, polo seus artigos 2.1 e 3, 27.2 e 40, nos que a comarca non se erixe como entidade necesariamente integrante da organización territorial da CA, polo que, a diferenza de Cataluña, non se pode considerar como resultante da potestade de autoorganización da propia CA, senón, pola contra, consecuencia da competencia lexislativa en materia de réxime local asumida estatutariamente, coa conseguinte forza vinculante das bases estatais, en concreto da lei impugnada, lexislación estatal básica á que apelaba o propio estatuto nos seus arts. 40.1 e 27.2.

Por último, comentar que a sentenza declara que non ten carácter básico o art. 45.2.b), apartados 1º e 2º, que contiñan a previsión do órgano unipersoal executivo e a designación dos membros do órgano colexiado para entidades de ámbito territorial inferior ó concello.

**Sentencia 84/1986, do 26 de xuño  
(Lei Parlam. Galicia 3/83, do 15-VI,  
normalización lingüística).**

Como se sabe, esta sentenza declarou a inconstitucionalidade do inciso “o deber de coñecelo” do apartado 2º do art. 1 da lei impugnada, como consecuencia de recurso de inconstitucionalidade formulado polo Goberno da nación.

Sabido é que o argumento central da sentenza para declara-la inconstitucionalidade dese inciso é que o deber de coñece-lo idioma galego non vén imposto pola Constitución, nin ese deber era inherente á cooficialidade da lingua galega, xa que o art. 3.1 da Constitución establece o deber xeral de coñecemento do castelán como lingua oficial do Estado, deber que resultaba concordante con outros preceptos constitucionais, os que non acontecía, sen embargo, coas outras linguas españolas cooficiais, pois o citado artigo non establecía para elas ese deber, omisión que non se podía integrar coas previsións do Estatuto de autonomía, xa que o deber de coñecemento do galego non é un simple instrumento para o cumprimento daquelas previsións (dereito de coñecer e usa-lo galego e promoción e ensino do galego, segundo dispuñan os arts. 5.2 e 27.20 do EA de Galicia); doutra banda, afirma a sentenza que a defensa do precepto impugnado fundada na igualdade das dúas linguas oficiais no territorio de Galicia pasaba por alto que o principio constitucional e estatutario de igualdade se predica dos cidadáns, e non era discriminatorio respecto dos cidadáns a existencia dun deber de coñecemento do castelán e a inexistencia dese mesmo deber respecto do galego.

A sentenza, polo polémica que resulta, propicia que calquera que acceda a ela caia na tentación de analizala criticamente. Neste sentido, non refugo expo-los seguintes apuntamentos críticos:

■ En principio, non se pode acepta-lo argumento de que o silencio da Constitución sobre a obriga de coñecemento da lingua propia da CA determine a imposibilidade de que a CA estableza o devandito deber, quer por vía estatutaria, quer por lei ordinaria da súa Asemblea Lexislativa, dado que os termos do art. 3.2 da CE permiten deducir que a CA posúe nesta materia unha competencia compartida, en canto que o precepto remite ós estatutos de autonomía para regula-la lingua propia.

■ É certo que o EA de Galicia non estableceu, de xeito expreso, esa obriga de coñecemento. Cabe preguntarse, entón, se esa omisión do estatuto foi intencionada ou non, e, mesmo, se resulta transcendente ou non, no sentido de se a mesma podía integrarse mediante unha lei ordinaria do Parlamento de Galicia. Chegado este momento, atrévome a dicir que se bota en falta, na sentenza que comentamos, un esforzo do tribunal por descubri-la verdadeira vontade ou

espírito do lexislador, o estatal, por certo, xa que o Estatuto de autonomía é aprobado, por esixencia constitucional, por lei orgánica votada nas Cortes Xerais. É certo que nas dúas versións do anteproxecto de estatuto, elaborado pola chamada “Comisión dos Dezaseis”, aparecía incluído no art. 5 do anteproxecto o deber de coñece-lo idioma propio, apartado que foi retirado do texto definitivo do estatuto por decisión da maioría parlamentaria (UCD e CD), co voto en contra, fundamentalmente, do PSOE e abstención doutros grupos políticos. Non sería prudente nin lexítimo incorrer en considerar como verdadeira vontade da Comunidade galega a expresada por aquela comisión, negando esa condición á expresada no Parlamento estatal, pero iso non impide que se formule a lexitimidade do Parlamento autonómico para residencia-lo establecemento daquel deber de coñecemento do idioma propio nunha lei autonómica, lexitimidade que me atrevo a soste e afirmar, en función do título de competencias a que fixemos referencia, á marxe ou a maiores doutros títulos de competencias que posúe a CA por disposición daqueles preceptos do EA.

■ Sentada aquela lexitimidade, procede analiza-lo grao de extensión ou alcance no que unha lei autonómica podía establecer aquel deber de coñecemento da lingua propia, neste caso, o idioma galego. Apuntado xa o silencio do EA de Galicia sobre o establecemento do deber xeral dese coñecemento, silencio consciente, como dixemos, hai que concluír, a reserva dunha posible reforma do estatuto, que desde o punto de vista do título de competencias baseado no propio EA de Galicia, non é posible recoñece-la posibilidade de que por lei “ordinaria” do Parlamento de Galicia ó idioma galego, desde o prisma do seu deber de coñecemento, se lle outorgue o mesmo rango có idioma castelán. Ora ben, isto non pecha a posibilidade do establecemento daquel deber de coñecemento a partir doutros títulos de competencias que si posúe a CA, en concreto, os referidos á promoción e potenciación do galego (art. 5.3 do EA) e promoción e ensino da lingua galega (art. 27.20 do EA). É no marco desa sectorialización onde a CA pode establecer aquel deber de coñecemento; nese sentido, a Lei 3/83 estableceuno no campo da normalización lingüística, no que a CA dispón de competencias e potestades plenas, no que, dificilmente, se podería acadalo devandito obxectivo, sen a expresión daquel deber de coñecemento que, ó se proxectar nese ámbito sectorial,



debe considerarse como un deber non dotado de coerción, como indicara a representación do Parlamento de Galicia, ou como un deber que non se proxectaba individualmente de forma directa e inmediata sobre os cidadáns, como argumentara a representación da Xunta de Galicia, argumento este último que, por certo, non foi considerado pola sentenza. Entendo, polo tanto, que o precepto puido salvarse acudindo a ese recurso interpretativo, práctica que o tribunal emprega con frecuencia cando de leis estatais se trata.

A última das sentencias por considerar é a **Sentencia 80/88, do 28-IV**, na que o TC, en conflito de competencia presentado polo Goberno central contra o Decreto 101/85, do 23-V, da Xunta de Galicia, sobre utilización do idioma galego no etiquetado e publicidade dos produtos que se comercializan en Galicia, declarou que a competencia lle corresponde á CA en materia de información dos consumidores, en canto non se opoña a ningunha norma estatal que fose formulada como básica. O único destacable desta sentenza é que o tribunal declara que non é no título de competencias do art. 5.3 do EA de Galicia (promoción da lingua propia) no que se tiña que basealo actuado pola CA e, lembrando a doutrina constitucional sobre repartición de competencias en materia de defensa do consumidor e usuario, á que xas nos referimos con ocasión de comentar outras sentencias, establece que o RD 2058/82, do 12 de agosto (Norma xeral de etiquetado, presentación e publicidade de produtos alimenticios envasados), non tiña o carácter de norma básica do Estado.

No ámbito institucional que estamos tratando, procede aludir á Sentencia 86/1993, do 8 de marzo, desestimatoria do recurso de inconstitucionalidade interposto polo Goberno central contra a Lei do Parlamento de Galicia 3/92, do 23-III, de coordinación das policía locais.

Se advertimos que a pretensión de inconstitucionalidade se limita á dos arts. 5.1, letras f) e h), 8.2.a) e 6.1 e 2, xa se pode advertir, *prima facie*, o pouco consistente do recurso; a súa interposición só se pode explicar desde dúas ópticas: unha, por mera inercia, por canto a Administración central recorre sistematicamente a práctica totalidade das leis autonómicas de coordinación de policía locais; a outra, porque ó non recolle-la lei galega a previsión que si fixeron outras leis, de actuación extramunicipal da Policía Local (nos casos de urxencia, o que non é admitido polo TC, non así, nos

supostos de emerxencia; neste sentido, cita-la Sentencia 49/93, do 11 de febreiro, referida á lei balear), ou de que as entidades locais de ámbito superior ó concello poidan crear un corpo de policía propio (posibilidade que declara inconstitucional a Sentencia 25/93, do 21 de xaneiro, con referencia á lei murciana), aferrouse á impugnación de dous preceptos (art. 5.1, letras f) e h) e 6.1 e 2), que (a xuízo da impugnante, basta con examina-los motivos de impugnación) poderían abrir unha fenda na prohibición que contén a Lei de forzas e corpos de seguridade sobre a creación de policía locais supramunicipais, sen descartar que a propia impugnante se sorprendese, por non dicir, se asustase, ante as posibilidades que puidese abri-lo primeiro dos preceptos ó establecer como un dos fins da coordinación o establecemento de instrumentos que facilitase un sistema de información recíproca, e pón-los medios de información necesarios para garanti-la coordinación, temos que pode ter certo fundamento, pois o instrumento da información proxéctase case sempre cara a un plano superior ó seu natural encaixe de constituí-lo instrumento principal do que depende, en boa medida, a eficiencia policial.

A sentenza é contundente en rexeita-la inconstitucionalidade do primeiro dos preceptos impugnados, argumentando que os deberes recíprocos de intercambio de información entre administracións públicas é consecuencia do principio xeral de colaboración que debe presidi-las relacións entre administracións territoriais, sendo clara a conexión entre o deber de información recollido no precepto impugnado e a competencia autonómica de coordinación de policía locais (por certo que o EA de Galicia non fai referencia á devandita competencia).

Polo que se refire ó segundo dos preceptos impugnados (art. 6.1 e 2), no que se contempla a hipótese de reforzo ou soporte asistencial por parte de membros dunha policía municipal dun concello a outro, a sentenza atópao axustado ó bloque de constitucionalidade, pois esa hipótese non se íntegraba na prohibición contida no art. 51.3 da LOFCS.

Polo que se refire ó terceiro dos preceptos impugnados (art. 8.2.a), que lle atribúe á Consellería de Presidencia a facultade de establecer medidas de control e seguimento para garantir que os concellos apliquen as normas de coordinación, e a fixación do sistema de información, a sentenza declara que a devandita atribución a un órgano interno da

CA cae dentro da facultade de organización das súas institucións de autogoberno, de conformidade cos arts. 148.1.1 da CE e art. 27.1 do EA de Galicia.

## *2. Reconversión e reestructuración de sectores económicos*

Cabe citar aquí os recursos de inconstitucionalidade formulados pola CA contra o RD-lei 8/83, do 20-XI, de reconversión e reindustrialización, e contra a Lei 27/84, do 26-VII, sobre a mesma materia, resoltos por Sentencia 29/86, do 20-II, que estimou parcialmente os recursos, declarando, en esencia, inconstitucionais e, polo tanto, nulos aqueles preceptos do citado real decreto-lei que non establecían a intervención das CCAA afectadas con competencia para o desenvolvemento e execución de plans de reconversión.

Da mencionada sentenza, cabe salientar:

■ Que o discutido RD-lei non quedaba afectado pola prohibición do art. 86 da CE, pois non afectaba ó réxime xurídico das CCAA.

■ Que a citada disposición xeral non incorría en deslegalización, dada a perda de vixencia da precedente Lei 21/82, reguladora da materia.

■ O TC ratifica, entre outras, a titularidade da competencia exclusiva de Galicia para o desenvolvemento e execución en Galicia dos plans establecidos polo Estado para a reestructuración de sectores económicos, de acordo coas bases e a ordenación da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado, tal e como establece o art. 30.1.7 do seu estatuto de autonomía, precepto que é interpretado no sentido de que a CA é titular da devandita competencia cos límites do art. 149.1.13 da CE, que lle reserva ó Estado as bases e a coordinación da planificación xeral da actividade económica, competencia do Estado que non pode chegar a un baleiramento das competencias asumidas pola CA en materia de planificación. Tras considera-lo TC o principio constitucional de unidade económica, ou sexa, esixencia de que a orde económica nacional sexa un en todo o ámbito do Estado, deriva dese principio que o Estado poida efectuar unha planificación de detalle a través de fixación de bases e medidas de coordinación, sempre que con esa acción unitaria se trate de asegurar un tratamento uniforme de

determinados problemas económicos, como son os de reconversión e reestructuración de empresas e os relativos ás ZUR en que os devanditos plans exceden do ámbito territorial da CA, que non admite escisión ou análise da planificación-marco, así como un esforzo solidario nacional, no suposto das ZUR, sen prexuízo de que as CCAA con competencias na materia poidan establecer outras medidas planificadoras complementarias e coordinadas coas estatais, con intervención intensa no desenvolvemento e execución das ZUR.

■ Polo que se refire ás competencias de execución das CCAA nesta materia, o TC lembra que o Estado non pode estar ausente, xa que esa actividade de execución supón a aprobación dos programas das empresas, a asignación de fondos públicos, concesión de beneficios fiscais e crediticios, adopción de medidas laborais, que imponen unha actuación de conxunto, máxime cando as medidas poden afectar a empresas do propio sector público estatal; isto leva ó TC a soste-lo carácter concorrente das competencias de execución estatal e autonómicas para a execución dos plans de reconversión industrial, enmarcada nunha tarefa de responsabilidade común do Estado e das CCAA, o que xustificaba a presenza das CCAA, con competencia na materia, nos órganos de execución que o Estado, en virtude da súa competencia, establecece.

■ O TC lembra as competencias de Galicia para elaborar a súa política de planificación e fomento da actividade económica de Galicia (art. 30.1.1 do estatuto), para desenvolver programas xenéricos estimuladores da ampliación de actividades productivas e implantación de novas empresas (art. 30.1.7b do estatuto) ou exerce-las súas competencias en materia de industria (art. 30.1.2).

Consecuente coa devandita doutrina, o TC, na súa Sentencia 199/89, do 30-XI, que resolveu conflito de competencias interposto pola CA de Galicia contra resolución do 26-XI-84 da Dirección Xeral de Industrias Siderometalúrxicas e Navais, pola que se aprobara o Plan de reconversión presentado por ASTANO, declarou a titularidade da CA da competencia executiva controvertida, referida ó programa de reconversión da empresa ASTANO, en función de que o RD 1271/84, de que traía causa a resolución de referencia, non tivese en conta a orde de competencias establecido na Constitución e Estatuto de autonomía, que esixían a presenza da CA na execución dos plans estatais establecidos polo

Estado para a reestructuración de sectores económicos, en concreto, a súa intervención no procedemento establecido para que as empresas poidan acollerse ó plan de reconversión, como a súa participación na Comisión de Control e Seguimento.

O TC tivo ocasión de se pronunciar sobre o alcance das competencias da CA de Galicia en materia de fomento sobre o sector naval no período de reestructuración do sector, na Sentencia 177/90, do 15-XI, dictada no conflito de competencias instado polo Estado contra o Decreto da Xunta de Galicia 135/84, do 13-IX, sobre medidas de fomento do sector da construción naval en Galicia; a sentenza declara a competencia do Estado e anula o referido decreto autonómico, apelando ó principio de unidade económica; é sorprendente que, despois de recoñecer as competencias das CCAA, que as asumisen, para arbitrar axudas financeiras ós sectores en reconversión, sempre que sexan complementarias, concorrentes ou neutras coas directrices xerais que marca o Estado, considere que as adoptadas no decreto autonómico de referencia supoñen unha interferencia negativa ou distorsionadora na ordenación xeral do sector, xa que con ela se pretendía ampliar a cota de mercado dos estaleiros en Galicia mediante unhas medidas que afectaban ó obxectivo básico de promover unha competencia transparente entre empresas e configurar unha demanda interior orientada cara a certa clase de buques, o que podía producir certos agravios comparativos, sobre todo, dado o alcance da cota de mercado de Galicia nese sector industrial e a contía das axudas. Convén lembrar que as medidas eran de carácter financeiro que permitían a concesión de subvencións a empresas privadas titulares de estaleiros, de ata o 10% do valor base das obras, referente a obras realizadas durante o período de reestructuración, así como subvencións a armadores nacionais ou estranxeiros que contraten con estaleiros emprazados en Galicia. Non pretende o relator emendar ó TC, mais entendemos que a sentenza debeu realizar unha análise máis profunda de se esas medidas de fomento contrariaban o espírito e a letra do RD 1271/84, que arbitraba medidas de reconversión no sector naval, se, por maior abastanza, temos en conta que na sentenza do mesmo tribunal, precedentemente citada (199/89), recoñecía que o RD 1271/84 non fora respectuoso coas competencias que nesta materia tiña atribuídas Galicia polo seu

estatuto; non se pode descoñecer que a problemática que se puidese derivar das medidas de fomento arbitradas pola CA poderían resolverse, precisamente, en sede dos órganos de coordinación que o Estado tiña establecidos para ese fin.

Nunha liña máis autonomista, e que en certa medida contraría a filosofía da sentenza precitada, pronúnciase a Sentencia do TC 64/90, do 5-IV, resolutoria do conflito de competencia formulado polo Estado contra o Decreto autonómico 151/84, do 13-XII, sobre medidas de fomento e promoción de empresas en Galicia, que desestima o conflito. A sentenza establece que a subvención prevista, que podería acadar ata o 100% do importe de desmontaxe, transporte e montaxe dos bens de equipo, e que trataba de propiciar-lo traslado de industrias a Galicia, non levaba anoado un efecto insolidario como denunciaba o Estado impugnante, xa que a finalidade da subvención non era outra que a de corrixi-lo efecto disuasorio que sobre a elección de Galicia como lugar de implantación de industrias podería derivarse da situación de atonía industrial que padecía a propia CA; verbo diso, lembra o alto tribunal que é constitucionalmente aceptable que as CCAA, mediante subvencións ou axudas que repercutan na circulación de empresas, cando esas medidas poidan resultar, en situacións de crise e deterioro industrial, indispensables para corrixi-lo ou diminuí-las insuficiencias ou disfuncións que presente o mercado, favorecendo o desenvolvemento rexional. Unha análise como esta bótase de menos na sentenza analizada anteriormente; isto axudaría a comprender que as subvencións arbitradas por Galicia ó sector naval, mirando cara a aqueles obxectivos, non constituían senón unha especie de medida complementaria da prevista polo Estado e o seu axuste ós criterios de política xeral puido depurarse se o Estado, previamente, prevese a participación da CA nos órganos de execución da súa política; é máis, é presumible que a iniciativa tomada pola CA co dictado daquel decreto tivese a súa causa naquela omisión do Goberno central.

### 3. Pesca e cultivos mariños

Nesta materia, cabe cita-la Sentencia 103/89, do 8-VI, resolutoria do recurso de inconstitucionalidade interposto pola Xunta de Galicia e o Parlamento contra a Lei 23/84,

do 25-VI, de cultivos mariños. Desta sentenza, cabe comentar:

■ Que o TC confirma que Galicia dispón de competencias exclusivas sobre marisqueo e acuicultura, dados os termos do art. 27.15 do seu estatuto e o art. 148.1.11 da CE, e non limitada ou excepciónada por ningunha das competencias atribuídas exclusivamente ó Estado polo art. 149.1 e a CE, sen que as devanditas competencias, comprensivas na expresión “maricultura”, se restrinxan ás augas interiores, como si sucede en materia de pesca.

■ Sobre o alcance supletorio da lei impugnada, a que facía referencia a súa disposición adicional, non aprecia o tribunal tacha de inconstitucionalidade. Sobre este punto, a sentenza reproduce a súa tradicional doutrina sobre a regra de supletoriedade do dereito do Estado.

■ Rexeito o tribunal que a lei procedese a unha redefinición ou harmonización das competencias autonómicas no sector de cultivos mariños, pois ó non merecer obxección constitucional a produción, por parte do Estado, de normación sobre materias que correspondan, en réxime de competencia exclusiva, a unha ou tódalas CCAA, por virtude daquela regra de supletoriedade (art. 149.3 da CE), a lei impugnada non era unha norma de competencias, senón ordenadora, con aquel carácter supletorio, dun sector de certa importancia en todo o territorio nacional, sendo así, ademais, que se daban competencias estatais concorrentes na costa, e á existencia de litoral non integrado en comunidades autónomas, de onde se seguía que as propias determinacións da lei podían ser substituídas polas CCAA competentes na materia, a non ser que algunha desas determinacións afecten a competencias que o Estado teña no literal, o que xustificaba a referencia a autoridades administrativas chamadas a intervir na xestión de cultivos mariños (réxime de outorgamento de autorizacións, inspeccións, comercialización, contaminación e defensa ecolóxica, etc.), con referencia sempre a “organismos competentes”, que tanto podería facer referencia a órganos da Administración central coma autonómica, polo que non se podía soste que a lei ordenara competencias estatais e autonómicas, pois quen fose organismo competente en cada caso, xa o determinaban, en cada caso, as leis de competencias.

■ Interesa salientar da sentenza a declaración de que só

ante a hipótese dunha planificación conxunta de carácter global da actividade económica é obrigado o cumprimento do prescrito no art. 131.2 da CE, ou sexa, solicita-la previa intervención das CCAA afectadas, motivo ou reproche de inconstitucionalidade que opuña o Parlamento de Galicia, intervención que non era precisa no presente caso, xa que se trataba dun proceso planificador de ámbito máis reducido. Permitímonos discrepar do criterio da sentenza, pois a literalidade do propio precepto constitucional é claro, ó facer referencia a “proxectos de planificación”, e o preámbulo da propia lei impugnada facía referencia ó obxectivo da lei de “desenvolver unha ordenación económica xeral, e, en todo caso, a análise da importancia dun proxecto de planificación debe facerse tamén desde a óptica dos intereses das CCAA afectadas, de maneira que un proxecto planificador, aínda que sexa sectorial, en función do seu carácter estratéxico para a economía e desenvolvemento da propia CA, pode acadar e merece-la mesma consideración e tratamento que se dun proxecto xeral de planificación se tratase.

■ Sobre os artigos concretos impugnados, desestima o tribunal os óbices de inconstitucionalidade, repetindo o argumento de que disciplinan aspectos nos que están interesadas competencias concorrentes do Estado noutras materias (informes de defensa, portos e costas en materia de concesión e autorizacións; informe do Ministerio de Agricultura na importación de especies; informe vinculante deste ministerio respecto de disposicións de carácter xeral de ámbito nacional que incidan nos cultivos mariños; establecemento de coordinación entre aquel ministerio e os órganos competentes das CCAA, ou proposición por aquel de plans nacionais de cultivos mariños; constitución da Xunta Nacional Aseora de Cultivos Mariños; proposición polo devandito ministerio ó Goberno da nación da declaración de industrias de interese preferente; etc.).

■ A sentenza declara a inconstitucionalidade de só o inciso contido no parágrafo 1º do art. 26 da lei impugnada baixo a expresión “ou autonómico”. No devandito precepto establécese que as distintas CCAA poderán declarar zonas de interese para cultivos mariños e que esa declaración “terá que contar coa conformidade dos organismos da Administración estatal ou autonómica”. A sentenza di, na liña xeral marcada por ela, que a conformidade da Administración estatal só se terá que considerar esixible cando a devandita



declaración afecte a varios espacios ou enclaves físicos en que se proxecte unha competencia estatal concorrente, e que a referencia á esixencia da conformidade dos organismos da CA invade a potestade de autoorganización das CCAA, con vulneración da orde constitucional e estatutaria.

Relacionados coa materia de pesca, cabe cita-la Sentencia 147/91, do 4-VII, desestimatoria do conflito de competencias promovido pola CA de Galicia contra determinados artigos do RD 2349/84, do 28-XI, polo que se regula a pesca de cerco no caladoiro nacional. A devandita sentenza declara que a competencia é do Estado e que as disposicións adicionais 1ª e 2ª do RD non son aplicables, directa ou supletoriamente en Galicia e Cataluña. Sobre esta sentenza convén comentar:

■ A afirmación que fai sobre a nulidade das normas que o Estado dicte co único propósito de crear dereito supletorio do das CCAA en materias que sexan da competencia exclusiva daquelas; isto non era constitucionalmente lexítimo cando tódolos estatutos de autonomía lles atribuían ás CCAA como exclusiva e nun mesmo grao de homoxeneidade a competencia de que se trataba, ou o Estado non invocaba ningún título propio que lle permitise dictar normas xerais sobre as devanditas materias, o que xustificaba a non aplicación das mencionadas disposicións adicionais ás CCAA impugnantes.

■ A afirmación de que a pesca marítima, excluída a pesca en augas interiores, debe considerarse como competencia exclusiva do Estado (art. 149.1.19 da CE), “xa que resultaría difícil e ilóxico repartir entre o Estado e as CCAA unhas competencias sobre esa materia, cunha ordenación e protección que exceden claramente do interese autonómico e inclusive do estatal, pois está sometida a unha normativa internacional cada vez máis extensa e estricta”.

■ Con relación xa á disposición xeral obxecto do conflito, a sentenza advirte que a mesma contén dous grupos de preceptos; dunha banda, os referidos a establecemento de vedas, cotas máximas de capturas, fixación de tamaños, dimensións mínimas de mallas e fondos mariños en que se pode practica-la pesca, extremos que atinxían á competencia exclusiva do Estado sobre pesca marítima, xa que van dirixidos á regulación do recurso natural.

■ Sobre a regulación das vedas, que foi un dos temas máis

discutidos polas dúas CCAA impugnantes (Galicia e Cataluña), a sentenza sostén que a facultade de fixar vedas para a práctica da pesca de cerco atinxe á extracción do recurso natural e correspóndelle á competencia estatal, sen que a invocación ó real decreto de transferencias na materia permita altera-la consecuencia que se desprende das normas constitucionais e estatutarias de relevancia, xa que os reais decretos de transferencias non atribúen nin recoñecen competencias, senón que traspasan servicios, funcións e institucións; insiste o tribunal, unha vez, na afirmación de que son a Constitución, os estatutos de autonomía e demais disposicións atributivas de competencias os que integran o sistema constitucional de distribución de competencias. Conclúe o tribunal afirmando que a regulamentación impugnada lle correspondía ó Estado, ben en exclusiva, no referente ó establecemento de vedas e fixación de fondos e cotas de captura, así como das artes, pois correspondíase coa protección do recurso, ben como ordenación pesqueira, ordenando os termos en que se debe produci-lo desenvolvemento autonómico; o tribunal advirte que a definición desas bases podía, neste caso, realizarse en sede de norma regulamentaria, dado o carácter marcadamente técnico da materia, así como a súa natureza cambiante e conxuntural.

Relacionado co tema, cabe cita-la Sentencia do TC 179/90, do 15-XI, dictada en conflito presentado por Galicia por omisión no real decreto de transferencias á CA do traspaso de funcións, servicios e medios materiais e financeiros, en materia de investigación oceanográfica referente a pesca en augas interiores, marisqueo e acuicultura, sentenza que desestima o conflito, sen que haxa lugar a declara-la titularidade da competencia. O máis salientable desta sentenza é a declaración que fai o tribunal sobre a mala presentación do conflito, xa que non se cuestionaba ningunha disposición que supuxese invasión de competencias, tratándose dun puro acto de omisión non susceptible de traerse ó proceso e propicia-la declaración do tribunal sobre a titularidade dunha competencia controvertida.

#### 4. Agricultura

Neste sector, cómpre facer referencia ós distintos dictames do TC relacionados coa temática das cámaras agrarias, salien-

tando, en primeiro termo, a Sentencia 132/89, do 18 de xullo, dictada en distintos recursos de inconstitucionalidade acumulados formulados tanto contra a Lei 18/85, do Parlamento de Cataluña, de cámaras profesionais agrarias, coma contra a Lei do Estado 23/86, que establece as bases do réxime xurídico das cámaras agrarias, ós que se acumulou o conflito positivo de competencia promovido polo Goberno da nación contra Decreto 32/87, do 5-II, da Xunta de Galicia, polo que se autorizaba a adquisición, a título gratuito, a prol da CA do dereito a usa-los inmoables propiedade das cámaras agrarias galegas para finalidades de orde administrativa no campo agrario.

Desta sentenza, cabe salientala análise sobre os límites con que se atopan os poderes públicos á hora de regular as cámaras agrarias, e ata que punto poden regular a súa estrutura, funcionamento e patrimonio; tras un estudo, desde a perspectiva constitucional, da liberdade positiva de asociarse e da vertente negativa do dereito a asociarse, conclúe a sentenza que unha e a outra vertente do dereito de asociación constitúen límites para o lexislador; isto leva ó tribunal a declarar a inconstitucionalidade do art. 12.1. da lei catalana, que establecía a adscrición obrigatoria dos profesionais agrarios ás cámaras agrarias, por canto esa adscrición forzosa non viña xustificada pola natureza dos fins perseguidos, xa que esa integración non se xustificaba en razón a que as funcións que se lles asignan ás cámaras non resultaban necesarias para o cumprimento de fins relevantes de interese xeral.

O que realmente interesa da sentenza, desde a perspectiva do presente relatorio, é o tratamento que o tribunal fai da repartición de competencias entre o Estado e as CCAA nesta materia. A sentenza sinala que a CE non identifica de xeito expreso como "materia" as cámaras agrarias, aínda que, por vía de conexión, debíase ter en conta o título "agricultura e gandería" do art. 148.1.7 da CE, e neste sentido a práctica totalidade dos estatutos de autonomía asumiron competencias na materia, sen esquecer que algúns EEAA se refiren tamén ás cámaras agrarias dentro das competencias asumidas (cabe cita-lo art. 27.29 do Estatuto de autonomía de Galicia) e, doutra banda, o art. 149.1.18 que lle reserva ó Estado a competencia para fixar as bases do réxime xurídico das administracións públicas; é, precisamente, consonte este precepto, como o TC xustifica a constitucionalidade da

lei estatal, no sentido de estimar que o recurso a bases específicas, que foi a técnica seguida pola citada lei, non merece reproche constitucional se, como no caso se fixo, ese carácter básico específico se fai constar expresamente na mesma. En todo caso, o Estado encontraría o seu título de competencias nas “bases do réxime xurídico das administracións públicas”, e pode, como se dixo, dictar novas bases sobre un tipo específico de corporacións, como son as cámaras agrarias, con independencia de que o Estado, a través da LOHAPA, dictase bases sobre as corporacións de dereito público representativas de intereses económicos, por canto aquel precepto constitucional non esixía unha especial rixidez da regulación das bases, nin a regulación estatal básica ten que ser necesariamente uniforme para unha categoría xenérica de entidades administrativas. Doutra banda, as CCAA atoparían o seu título de competencias na asunción de competencias en materia de agricultura polos seus respectivos estatutos e, na regulación da propia Administración e entes dependentes, títulos delimitados negativamente polos límites que o Estado estableza en virtude do art. 149.1.18 da CE. Desde esa perspectiva, a sentenza declara axustados ó bloque de constitucionalidade os preceptos impugnados da lei estatal, excepto o seu art. 8.2 referido ó procedemento electoral, agás no que se refire á determinación da data da convocatoria.

Xa con relación ó conflito promovido polo Goberno central contra o referido decreto autonómico, a sentenza desestímao, a partir do propio pronunciamento que fai a sentenza sobre o carácter non básico da disposición adicional 2ª da lei estatal, en canto lle confire á Administración do Estado competencia para a atribución de bens, dereitos e obrigas calquera natureza correspondentes a cámaras agrarias de ámbito territorial infraautonómico que resulten extinguidas en aplicación da lei, ó entende-lo tribunal que esa atribución integra actos de execución da extinción, que en si mesmos non esixen uniformidade, e, polo tanto, non son básicos, polo que, en consecuencia, no proceso de extinción de cámaras agrarias cun ámbito territorial que sexa igual ou inferior ó da CA correspóndelle desenvolverlo a esta, sempre que aplique a fins e servicios de interese xeral agrario o patrimonio e os medios de que dispuña a cámara extinguida, suposto e fins que concorrian no decreto impugnado.

Relacionados coa materia que se está tratando, cabe traer

a colación as sentencias 145/89, do 21-IX (promovido pola Xunta contra RD 1552/84, sobre establecemento do programa nacional de ordenación e mellora das explotacións gandeiras extensivas), e 188/89, do 16-XI (dictada en conflito presentado pola Xunta contra RD 1733/84, sobre medidas de fomento do cultivo do millo); tamén a Sentencia 45/91, do 18-II, dictada en conflito promovido pola Xunta de Galicia contra RD 2164/84, sobre regulación da acción común para o desenvolvemento integral de zonas de agricultura de montaña en desenvolvemento da Lei 25/85. Por último, a Sentencia 178/90, do 15-XI, dictada en conflito promovido pola CA contra omisión en RD de transferencias de funcións, servicios e medios de cámaras agrarias.

A primeira das sentencias declara que a competencia lle corresponde ó Estado. A CA alegara, entre outros extremos, que o RD 1552/84, do 1 de agosto, integraba un conxunto de programas específicos, programas que se caracterizan por ter funcións de xestión, co que quedaba dentro do ámbito de competencias da CA, que as posuía para o fomento e planificación da actividade económica dentro do seu ámbito territorial (art. 30.3.1 do estatuto), co que o real decreto vulneraba a repartición de competencias entre o Estado e a CA. A sentenza reconece que Galicia posúe competencia exclusiva en materia de gandería conforme ó art. 30.1.3 do seu estatuto, e que a acción estatal só pode ter cobertura no título de competencias do art. 149.1.13 para as bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica; isto constitúe un límite á competencia autonómica, tal e como establece o art. 30.1 do estatuto que, ó lle conferir aquela competencia exclusiva á CA en materia de gandería, efectúao de acordo coa ordenación da actuación económica xeral e a citada disposición xeral encadrábase nas facultades de ordenación en materia económica, ó establecer un programa nacional de ordenación e mellora das explotacións gandeiras extensivas, programando e ordenando un sector específico, a través dun programa-marco, para desenvolver por programas específicos; desta maneira, a disposición prevía unha ampla participación das CCAA na execución e xestión dos programas, polo que a norma discutida nin constituía unha norma de deslinde de competencias en materia de gandería, nin invadía competencia autonómica.

A segunda das sentencias declarou que a titularidade das competencias para a xestión de subvencións previstas no

art. 1 do RD 1733/84, do 1 de agosto, de fixación de baremos para o seu cálculo e execución das medidas de promoción previstas na súa disposición adicional, correspondíalle á CA de Galicia, dentro do seu territorio. O tribunal insiste en que dentro da competencia de dirección da actividade económica xeral teñen acubillo as normas estatais que fixan as liñas directrices e criterios globais de ordenación de sectores económicos concretos, así como a previsión de accións ou medidas concretas e singulares, o que xustificaba, á súa vez, unha apertura do básico á dispoñibilidade do regulamento. Xulgado xa o contido concreto do real decreto impugnado, a sentenza considera que os preceptos que regulan as características e condicións das subvencións non invadían as competencias da CA galega, pois con vir xustificadas as devanditas subvencións por razóns de política económica xeral, non comportaba o risco de actuacións separadas e paralelas, nin lle impedían á CA desenvolver-la súa política agraria propia, dentro das orientacións básicas fixadas polo Estado no sector agrícola. Xuízo distinto lle merece á sentenza o exame das competencias que se atribuíu o Estado na disposición impugnada sobre a execución e xestión das subvencións; o tribunal, partindo de que a técnica de xestión de subvencións, axustada ó modelo de Estado das autonomías, demandaba a execución descentralizada daquelas, e sendo así que o mencionado real decreto lle atribuíu ó Ministerio de Agricultura e ó SENPA as potestades de execución das subvencións, isto supuña invasión das competencias que á Xunta de Galicia lle correspondían de acordo co art. 301.3 do seu estatuto. Ten interese esta sentenza sobre o pronunciamento que fai o tribunal sobre os supostos excepcionais de xestión centralizada da xestión de medidas de fomento con cargo a fondos estatais, só aceptable, a xuízo do tribunal, cando se trate de asegura-la plena efectividade das medidas de fomento, garanti-la obtención das subvencións en todo o territorio nacional, ou evitar que se supere a contía global dos fondos destinados.

A terceira das sentencias declarou que a competencia para a elaboración de programas, inseridos na acción común para o desenvolvemento integral de zonas de agricultura de montaña, correspóndelle ó Estado; en contra o seu título de competencias no art. 149.1.13 da CE, coo manifestación das bases e coordinación da planificación económica, competencia que hai que relacionar coa competencia autonó-

mica para a promoción e fomento, así como planificación do desenvolvemento económico (art. 30.1.1 do Estatuto de Galicia), de xeito que as CCAA poderán, á marxe da lei (Lei 25/82) e do real decreto (2164/84) discutidos, establece-los seus propios réximes de tratamento especial para zonas de montaña, respecto das bases e coordinación xeral da actividade económica fixadas polo Estado, ou, como era o caso, respecto das bases de planificación dun sector específico, obxectivo marcado por aquelas disposicións estatais. A sentenza, non obstante, declara non aplicable no territorio da CA a disposición adicional do mencionado real decreto, que lle atribuíu ó Ministerio de Agricultura a facultade de establecer con carácter de predelimitación os territorios que sexan susceptibles de ser declarados como zona de agricultura de montaña, pois, ó dispo-lo así, o Estado invadía competencias propias das CCAA, ás que se lles atribuíu a competencia para a delimitación do perímetro desas zonas dentro do seu ámbito territorial, de conformidade cos criterios básicos que, para ese fin, se fixasen xa na mencionada lei estatal.

A cuarta das sentencias citadas só merece mención en canto que o TC ratifica a súa doutrina de non admisión do conflito, xa que o que se impugna é unha omisión de funcións, servicios e medios no RD de transferencias, erixindo esa omisión na única causa de pedir.

Relacionado co sector da agricultura, convén traer a consideración a Sentencia 182/92, do 16-XI, desestimatoria do recurso de inconstitucionalidade interposto polo Estado fronte á Lei 2/86, do 10-XII, de prórroga no réxime de arrendamentos rústicos para Galicia. Como se sabe, o Goberno impugnante fundamentara o recurso na invocación do art. 149.1.8. da CE sobre competencia exclusiva do Estado sobre lexislación civil; a Xunta de Galicia e o Parlamento galego aduciron a competencia da CA, con fundamento nese mesmo precepto, que establecía aquel título de competencias para a conservación, modificación e desenvolvemento das institucións do dereito civil especial de Galicia, sen prexuízo da competencia da CA en materia de agricultura conforme ó seu art. 30.1.3 do seu estatuto. O artigo único impugnado da Lei 2/86 dispuxo a prórroga ata o 31 de decembro de 1988, así como do prazo para o exercicio do dereito de acceso á propiedade dos seus titulares. A sentenza, partindo de que a lei impugnada se limitaba a prorrogalo prazo esta-

blecido pola Lei 83/80, reguladora dos arrendamentos rústicos, e sendo así que esta lei estatal non lle dispensou á figura do arrendamento rústico histórico un tratamento especial, nada se opuña a que a CA dispuxese aquela prórroga, se tiña en conta a efectos de atribución de títulos de competencias á CA, que aínda que era certo que a compilación de Galicia non contiña regulación sobre arrendamento rústico, non o era menos a constatación de existencia en Galicia dun réxime consuetudinario para os arrendamentos rústicos, que merecían a cualificación de “históricos”, de xeito que a través da competencia exclusiva recoñecida polo art. 27.4 do seu estatuto (conservación, modificación e desenvolvemento das institucións do dereito civil galego) podía a CA dar lugar a unha recepción e formalización lexislativa de costumes e usos efectivamente vixentes no seu territorio, sen esquecer que a propia lei estatal facía expresa mención ás competencias que sobre arrendamentos rústicos puidesen posuí-las distintas CCAA.

## 5. Comercio e turismo

No sector de comercio, procede considerar, en primeiro termo, a Sentencia 228/93, do 9-VII, estimatoria do recurso de inconstitucionalidade interposto polo Goberno central contra determinados preceptos da Lei 10/88, do 20-VII, do Parlamento de Galicia, de ordenación do comercio interior de Galicia, sentencia en si mesma polémica de termos en conta que se formularon cinco votos particulares.

Os primeiros reproches de inconstitucionalidade ían dirixidos ós arts. 11 e 12 da precitada lei, preceptos que regulaban os “horarios comerciais”: días e horas de comercio en Galicia; o avogado do Estado alegou a súa contradicción co art. 5 do RD-lei 2/85, sobre medidas de política económica, que establecía un réxime de liberdade de horarios para locais comerciais, que vulneraba as competencias exclusivas do Estado previstas no art. 149.1.13 en relación co art. 131 da CE, ó posuí-lo carácter de norma básica a contida naquel precepto do mencionado real decreto-lei. A representación da CA invocou o art. 30.1.4 do Estatuto de autonomía de Galicia, así como o art. 27.16 e 18, negando, por outra banda, a condición de norma básica daquel precepto da cita disposición xeral, ó alega-la inconstitucionalidade desta, por aplicación do art. 86.1 da CE.



A sentenza afirma que os preceptos impugnados se integran no ámbito do “comercio interior”, sobre o que a CA tiña competencias exclusivas de acordo co art. 30.1.4 do seu estatuto, descartando outros títulos de competencias alegados pola CA (feiras e mercados interiores ou regulación de centros de contratación de mercadorías ou valores). Mais, sendo isto así, non se podía descoñecer que o RD-lei 2/85 perseguía no seu conxunto un obxectivo de política económica que inspiraba tamén á concreta medida sobre liberdade de horarios do seu art. 5.1, como xa tivera ocasión de dicir na Sentencia 225/93 en recursos e cuestións de constitucionalidade presentadas fronte á Lei das Cortes Valencianas de ordenación do comercio; disto desprendíase que aquela norma liberalizadora estatal, dictada con anterioridade á impugnada, contiña unha medida que había que ter por básica, de conformidade co art. 149.1.13 da CE e o propio art. 30.1 do estatuto galego, precepto este que condicionaba, como era sabido, o exercicio de competencias alí atribuídas, en atención ó respecto debido ás bases e á ordenación da actuación económica xeral; a sentenza lembraba, unha vez máis, que o decreto-lei era fonte apta para o exercicio de competencias estatais do art. 149.1 da CE; todo isto levou á declaración de inconstitucionalidade dos dous indicados preceptos, así como do art. 44.3 da mesma lei autonómica, que tipificaba como infracción o incumprimento das normas relativas a horarios comerciais previstas nos arts. 11 e 12.

O segundo reproche de inconstitucionalidade dirixiuse cara ós arts. 15.4, 16.4 e 21.2.c) da mesma lei, que regulaban distintas modalidades especiais de venda, e que establecían límites temporais para a realización de ofertas comerciais (vendas en rebaixas, de saldos e de promoción); o avogado do Estado alegou que a devandita normativa afectaba ó réxime de defensa da competencia, regulación que era allea ó ámbito de competencias da CA, xa que o propio art. 30.1.4 do EAG lle atribuíu á CA a competencia exclusiva en materia de comercio interior e defensa do consumidor, sen prexuízo da lexislación sobre defensa da competencia. A CA argumentou coa invocación da competencia que lle atribuíu aquel precepto do EA, negando que lle correspondese ó Estado a regulación relativa á competencia desleal entre empresas, aspecto que era o regulado polos preceptos impugnados e que había que distingui-la

defensa da libre competencia en sentido estricto ordenable polo Estado.

A sentenza, tras aclarar que a análise se reducía a examinar se os preceptos impugnados se incardinaban á “lexislación sobre a defensa da competencia”, de exclusiva titularidade estatal, ou ben, no ámbito da “defensa do consumidor e do usuario”, suposto no cal non sería aceptable o reproche de inconstitucionalidade, refire, con alusión a outras sentencias do tribunal, a interrelación existente entre as medidas protectoras da libre competencia e aquelas que se poidan adoptar para a defensa dos consumidores e, desbotando o que cualifica como diferenciación artificiosa entre “defensa da libre competencia” e “prevención da competencia desleal” a que fixera referencia a Xunta de Galicia, conclúe coa declaración de que os preceptos impugnados afectan ó campo da defensa da competencia, polo que o Parlamento de Galicia incorrera nun “notorio desbordamento de competencias”, xa que as medidas alí arbitradas non se podían entender senón como encamiñadas a evitar que o equilibrio e a paritaria concorrencia entre empresarios no mercado queden rotos polo abuso dun tipo de ofertas que aspiraban á preferente atracción dos consumidores. É interesante comentar que a sentenza recoñeza que á CA de Galicia pode regular determinadas modalidades de venda e, entre elas, os “saldos e liquidacións”, pero cando a devandita regulamentación afecte ó réxime de competencia entre os ofertantes e aspire a previr ou evitar excesos no recurso a estes tipos de vendas especiais, as devanditas normas non teñen outro encaixe de competencias que o da defensa da competencia.

Na área que se está considerando, merece salientarse a Sentencia 15/89, do 26-I, que estimou parcialmente o recurso de inconstitucionalidade formulado pola Xunta de Galicia, ó que se acumularon os interpostos polos gobernos basco e catalán, contra a Lei 26/84, do 19-VII, xeral para a defensa dos consumidores e usuarios, ó declara-la inconstitucionalidade do art. 8.3, inciso 2º, na expresión “constituídas de acordo co establecido nesta lei”, así como do art. 40, declarando que determinados preceptos da devandita lei (1.1; 6; 7; 132 último inciso; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 22, 1, 2, 3, 4 e 6; 23; 36.2; 39.5; e 41) non eran aplicables nas CCAA en virtude de que os seus estatutos de autonomía asumisen a competencia plena sobre defensa dos consumidores, igual que o art. 20.1 e 2.

A postura impugnante da Xunta de Galicia xirou, en primeiro termo, en acusa-la lei impugnada de introducir unha "loapalización" sectorial, negando o seu carácter de lei de fixación de bases ou de planificación ou coordinación xeral. A sentenza ofrece dous argumentos enervantes da tese da CA; por unha banda, razónase que, na materia de defensa de consumidores e usuarios, non tódalas CCAA asumiran por igual competencia na devandita área, quer por imposibilidade constitucional (a antedita materia non aparecía comprendida no art. 148 da CE), quer porque os estatutos non a asumiran, determinaba o efecto retedor a prol do Estado por disposición do art. 149.3 da CE, sen prexuízo do efecto de supletoriedade que establece o mesmo precepto; por outra banda, arguméntase que a materia discutida tiña un evidente carácter multidisciplinar, de contornos imprecisos, que determinaban a disposición a prol do Estado de diversos títulos de competencias, nos que encontraba lexitimación constitucional a lei impugnada.

Polo que se refire ós artigos da lei que se impugnarón, a sentenza declara non aplicables ás CCAA os preceptos que se deixaron citados, só en relación ás CCAA que de maneira plena asumisen as devanditas competencias como exclusivas nos seus respectivos EA, sen declara-la súa inconstitucionalidade con fundamento no argumento que se deixou referenciado. O único precepto declarado inconstitucional (art. 8.3.2), foino en razón a que o precepto limitaba a lexitimación das asociacións de consumidores en defensa dos chamados intereses difusos a aquelas asociacións que se constituísen de acordo co establecido na propia lei impugnada, restrinxindo, deste xeito, o dereito ou lexitimación a ese fin doutras asociacións legalmente constituídas ó abeiro doutra normativa. Convén salientar tamén que outros preceptos impugnados foron declarados constitucionais polo tribunal, pois, ó afectaren, en esencia, ós controles mínimos e comúns a todo o territorio nacional, de orde sanitaria, en relación con produtos alimenticios ou produtos tóxicos ou perigosos, o Estado encontraba o seu título de competencias no art. 149.1.16, para establece-las bases e coordinación xeral da sanidade e produción de lexislación sobre produtos farmacéuticos.

No sector que estamos tratando, produciuse outra interesante sentenza do TC; referímonos á núm. 62/91, do 22-III, dictada en recurso de inconstitucionalidade interposto

polo Goberno central contra a Lei do Parlamento de Galicia 12/84, do 28-XII, de aprobación do Estatuto galego do consumidor e usuario, acumulado ó conflito de competencia presentado polo mesmo Goberno contra determinados preceptos do Decreto da Xunta de Galicia 37/85, do 7-II, de creación da Comisión Consultiva de Consumo.

A sentenza estimou parcialmente o recurso e conflito, declarou inconstitucionais os arts. 18, excepto o seu parágrafo 1º, arts. 21 e 31, no seu parágrafo 2º da lei, así como os arts. 6, 7, no seu inciso "ademais das funcións de arbitraje que teñen encomendadas", e 8.1, parágrafo segundo do Decreto 37/85.

O salientable desta sentenza é que ratifica doutrina anterior no sentido de que o art. 51 da CE (os poderes públicos garantirán a defensa dos consumidores e usuarios ...) non é conceptuable como distribuidor de competencias, se ben introducía un concepto de grande amplitude, non contemplado no art. 149.1 da CE; repetindo o mesmo esquema argumental da sentenza anteriormente comentada, a sentenza, partindo daquela imprevisión do art. 149.1 da CA, afirma que Galicia, como CA que accedera á autonomía pola vía do art. 151.2, asumira no seu EA a competencia exclusiva en materia de defensa do consumidor e usuario (art. 30.1.4 do EA), competencia que quedaba acoutada, conforme dispuña a propia norma estatutaria, por unha serie de principios e competencias estatais, sendo virtude da sentenza que os explicita co seguinte teor: principio de liberdade de empresa (art. 38 CE); competencia estatal en materia de política monetaria (art. 149.1.11), bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica (arts. 131 e 149.1.13), así como pola política xeral de prezos e lexislación estatal sobre defensa da competencia, lexislación civil e mercantil, garantía de igualdade no exercicio de dereitos (art. 149.1.1).

Outros pronunciamentos destacables na sentenza, refírense ós preceptos expresamente impugnados dunha e doutra disposición. Hai que lembrar, verbo disto, que o avogado do Estado lles imputaba ós artigos impugnados a invasión de competencia exclusiva do Estado (art. 189.1.3ª e 8ª), pois contiñan regulación de condicións xerais da contratación civil ou mercantil. Desde esa perspectiva, a sentenza declarou a nulidade do art. 18, excepto o seu parágrafo 1º, en canto establecía unha serie de condicións ou

requisitos para os contratos tipo ou de adhesión, que se ben trataban de protexer contra as cláusulas abusivas, que incidían no campo do dereito contractual, ó conteren definicións sobre o que se debía entender por cláusulas abusivas, que aínda que fosen reprodución das contidas na Lei estatal 24/86, a inconstitucionalidade por invasión de competencias concurría, advertindo o tribunal do perigoso que resultaba a técnica lexislativa de reproducir a lexislación estatal; pola mesma razón, declarouse a inconstitucionalidade do art. 21, que facía referencia ó réxime de comprobación, reclamación, garantía e renuncia ou devolución que se establecese nos contratos, e que defería á súa conformidade coa lexislación xeral, descansando a declaración de inconstitucionalidade dos restantes preceptos da lei autonómica e do decreto impugnado nas previsións que nos mesmo se facía á realización de funcións arbitrais por parte da Comisión Consultiva de Consumo, co que se establecía un sistema de arbitraje que, a xuízo da sentenza, era materia atribuída á competencia do Estado polos títulos de competencias do art. 149.1, 5 e 6 da CE, en canto que a regulación dun órgano de natureza arbitral e o establecemento dun procedemento heterocompositivo era materia propia da lexislación procesual civil.

Con relación á área de turismo, cabe mencionar dúas sentencias; dunha banda, a Sentencia 75/89, do 24-IV, resolutoria de catro conflitos de competencia promovidos pola Xunta de Galicia, contra senllas ordes ministeriais do Ministerio de Transporte, Turismo e Comunicacions, todas elas con data 19 de xullo de 1984, nas que se arbitraban subvencións para a promoción do turismo rural, reforma de establecementos hoteleiros, construción de campings e fomento de ofertas turísticas; doutra banda, a Sentencia 193/90, do 29-XI, resolutoria de conflito de competencia promovido pola Xunta de Galicia contra omisión no RD de traspaso das funcións, servicios e medios económico-financeiros sobre paradores nacionais de turismo e o Hostal dos Reis Católicos.

A primeira das sentencias salienta porque declara a produción de invasión das competencias da CA. O TC, unha vez máis, vén dicir que a competencia exclusiva de Galicia en materia de turismo (art. 27.21 do EA) non impedía a posibilidade de que o Estado puidese incidir naqueles extremos comprendidos nas bases e coordinación da planificación

económica e pode, nese sentido, destinar fondos ou recursos con cargos ós seus presupostos para a consecución dos obxectivos de política xeral; pero o que non era admisible era que o Estado fomentase calquera actividade en materia de turismo, xa que dispuña dunha competencia xeral e indeterminada de fomento do turismo paralela ou concorrente coas competencias asumidas polas CCAA, xa que isto significaría non só altera-lo sistema de competencias, senón tamén distorsionar de forma permanente o sistema de financiamento autonómico. A sentenza admite a validez constitucional das ordes en canto ó aspecto regulador das axudas, atopando a súa lexitimación de competencias no art. 149.1.13 da CE; non así a regulación da súa convocatoria, concesión, xestión e inspección, pois con iso asumía unha xestión centralizada que non resultaba indispensable e imprescindible para asegurar-la plena efectividade da política económica no sector, pois non se trataba coas devanditas axudas de reequilibra-las desigualdades rexionais ou sectoriais, xa que ían dirixidas a subvencionar singularidades, e non a oferta turística común, polo que resultaba máis necesaria a xestión directa das axudas por parte das CCAA; todo isto levou ó tribunal a declarar que as citadas ordes invadiran competencias da CA de Galicia, por corresponderlle a esta a convocatoria, concesión, xestión e inspeccións desas subvencións no seu territorio.

A segunda das sentencias non ten máis interese que a súa reiteración, omisión ou falta de traspaso de servicios carece de encaixe nun conflito de competencias, xa que non constitúe *causa petendi* para que o TC se deba pronunciar sobre a titularidade dunha competencia controvertida.

## 6. Educación

Neste sector, é sabido que a CA de Galicia desistiu do recurso de inconstitucionalidade que formulara contra a Lei 8/85, do 3 de xullo, reguladora do dereito de educación (LODE).

Á marxe do devandito recurso desistido, a conflictividade entre CA e Estado central límitase a senllos conflitos de competencias promovidos polo Goberno central contra o Decreto 129/82, do 5 de outubro, sobre creación do Instituto Galego de Bacharelato a Distancia; contra Decreto

24/83, do 30 de decembro, sobre uso do tacógrafo no transporte escolar; contra Orde do 6 de novembro de 1983 da Consellería de Educación, pola que se regulaba a autorización e experimentación dos novos plans e programas no centro de ensino medio de Allariz e contra Orde da mesma consellería do 27 de maio de 1985, sobre normas de provisión de prazas asignadas polo sistema de ingreso directo nas escolas universitarias de formación de profesorado de EXB.

As sentencias que resolveron os devanditos conflitos foron, correlativamente, as seguintes: 154/85, do 12-XI; 59/85, do 6-V; 93/85, do 24-VII e a 87/90, do 22-V. A primeira delas declara que a competencia lles corresponde parcialmente ó Estado e á CA; a segunda atribúelle a competencia ó Estado; a terceira tivo por desistido ó Estado, e a cuarta declarou que a competencia lle corresponde á CA.

Da Sentencia 154/85 cabe salienta-la declaración que fai o tribunal sobre a non posibilidade de que a CA exerza o poder público fóra do territorio galego, como se deducía do art. 37.1 do seu estatuto, o que levou a aquel sentido do dictame, por canto o artigo impugnado determinaba que o ámbito de actuación do Instituto Galego de Bacharelato a Distancia abranguería o territorio da Comunidade galega e a súa aplicación estenderíase tamén, de se-lo caso, ós emigrantes e ás comunidades galegas asentadas fóra de Galicia. O orixinal do dictame é que non declare a nulidade do precepto, que salva a sentenza argüíndo que a expresión “de se-lo caso” contida no mesmo, permite interpretar no sentido de que esa expresión significa cando así proceda conforme á orde de competencias establecido na Constitución e no EA.

O orixinal da Sentencia 59/85 é que o TC declara que a competencia lle corresponde ó Estado, anulando o decreto impugnado, por virlle atribuído o título de competencias ó Estado polo art. 149.1.21 (tráfico e circulación de vehículos a motor), competencia exclusiva do Estado que se sobrepuña sobre a competencia recoñecida polo estatuto no seu artigo 27.8 (transporte por estradas non incorporadas á rede do Estado e cun itinerario que se desenvolve integramente en territorio da CA), xa que a regulación do tacógrafo afectaba ás condicións que deben leva-los vehículos, materia comprendida no epígrafe do art. 149.1.21 da CE; a sentenza desbota o motivo ou título de competencias alegado polo avogado do Estado, que reclamaba a competencia deste

con fundamento no art. 149.1.29 (seguridade pública); verbo disto, di o tribunal que non toda seguridade de persoal e bens, nin toda normativa para conseguila, pode englobarse no título de competencias “seguridade pública”.

Polo que respecta á Sentencia 87/90, ratifica o que xa argumentara na Sentencia 75/90, con relación á orde dictada pola Consellería de Educación de Andalucía, no sentido de que os actos e disposicións relativos ó acceso á función pública docente poden enmarcarse, para efectos de competencias, tanto no ámbito do réxime de funcionarios coma no correspondente ó ensino, e se ben a orde recorrido afectaba ó acceso á función pública docente, en canto non supuña unha regulamentación abstracta ou xenérica en materia de acceso á función pública, o seu título de competencias encontrábo mellor no ámbito do “ensino”, de xeito que a CA de Galicia dispuña de competencias plenas conforme ó art. 31 do seu EA.

## 7. *Sanidade*

A CA de Galicia desistiu do recurso de inconstitucionalidade que interpuxera contra a Lei 14/86, xeral de sanidade, renuncia que se produciu no ano 1991, coincidindo co traspaso á CA do INSALUD; redúcese a conflictividade neste sector a senllos conflitos de competencias promovidos pola Xunta de Galicia: núm. 230/85, contra Orde do 15-XI-84 do Ministerio de Sanidade e Consumo, pola que se autorizaba un sistema de desprazamento para a asistencia sanitaria especializada da seguridade social, resolto por Sentencia 155/90, do 18-X, que desestimou o conflito, sen proceder a declara-la titularidade da competencia; núm. 1082/85, contra circulares e ordes do mesmo ministerio sobre análise e conservación de estupefacientes e psicótropos intervidos no tráfico ilícito, resolto por Sentencia 54/90, do 28-III, que declarou que a competencia lles corresponde parcialmente ó Estado e á Comunidade; núm. 1052, contra RD de transferencias de funcións, servicios e medios, por omisión de traspasos relativos ó INSALUD, resolto por Sentencia 201/90, do 13-XII, que desestimou o conflito sen declara-la titularidade da competencia; núm. 1218/86, contra RD 1418/86, do 13 de xuño, sobre funcións en materia de sanidade exterior, aínda non resolto.



Tanto na Sentencia 155/90 coma na 201/90, como queira que a CA presentaba realmente unha omisión ou falta de actividade no traspaso de servicios a Galicia, o tribunal declara que a devandita *causa petendi* non encaixaba no obxecto do conflito positivo de competencias; as cuestións que alí se formularon quedaron resoltas coa definitiva transferencia do INSALUD.

Na Sentencia 54/90 véñse a dicir que en materia de mencións, correspóndelle á competencia do Estado o dictado de lexislación, e á CA, neste caso Galicia, as facultades de execución e organización dos servicios que teñen que levala a cabo (art. 33 do EA), sen prexuízo da competencia estatal para a coordinación e a alta inspección de todo o que afecte á sanidade; insiste en que a competencia de execución relativa á inspección e control da distribución e dispensación de estupefacientes e psicótopos debe entenderse atribuída á Xunta de Galicia, sen prexuízo da obriga desta de ofrecerlle á Administración central os datos que esta demande para o exercicio das súas competencias. Aclara tamén a sentenza que sobre a custodia e análise de substancias confiscadas no tráfico ilícito que, como pezas de convicción, pasen a disposición da autoridade xudicial, a competencia estatal está fóra de toda dúbida, por aplicación do art. 149.1.29 (seguridade pública) e 5 (Administración de Xustiza).

## 8. *Cultura*

Pódese comentar nesta área a Sentencia 17/91, do 31-I, estimatoria, parcialmente, do recurso de inconstitucionalidade acumulados a outros, interposto pola Xunta de Galicia, contra a Lei 13/85, do 25-VI, de patrimonio histórico español.

A sentenza reconece que, se ben é certo que as CCAA recorrentes asumiron competencias exclusivas en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental e arqueolóxico (art. 27.18 do EA de Galicia), deixando sempre a salvo a competencia estatal referida no art. 149.1.28 da CE (defensa dese patrimonio contra a exportación e espoliación), non se podería admitir a tese das recorrentes de que o Estado non podía asumir outras competencias na materia que non fosen as de defensa contra a espoliación e exportación, pois os bens que conformaban aquel patrimonio formaban parte

da cultura dun país, e era nese concepto constitucional de cultura onde atopaba a súa lexitimación a competencia máis ampla do Estado, en concreto, no art. 149.2 da CE; neste, despois de recoñece-la competencia autonómica, afirmase unha competencia estatal, pondo o acento no servizo da cultura como deber e atribución esencial, polo que debía afirma-la existencia dunha competencia concorrente do Estado, máis alá da explicada no título singular do art. 149.1.28, e das CCAA na área de preservación do patrimonio cultural común, polo que nada lle impedía ó Estado o dictado da lei impugnada, se se advertía que a mesma establecía o estatuto peculiar deses bens co desingnio de regular un tratamento xeral daquelas materias que non fosen asumidas polas CCAA e daquelas referidas á competencia exclusiva do Estado nesa materia.

A sentenza declarou que os arts. 2.3; 9.1, sexta; 9.5, parágrafo final; 49.5 e disposición transitoria 1ª, non eran inconstitucionais se se interpretaban no sentido e co alcance previsto nos seus fundamentos xurídicos, dos que se desprende que a competencia para a difusión internacional do coñecemento dos bens integrantes daquel patrimonio correspóndelles tanto ó Estado coma ás CCAA; que a declaración formal de interese cultural para gozar de singular protección dun determinado ben lles corresponde ás CCAA que teñan asumida estatutariamente esa competencia, sen prexuízo da do Estado nos supostos singulares a que fai referencia o apartado b) do art. 6 da lei impugnada, concorrencia que tamén prescribe respecto da definición ou declaración do que debe constituír ese patrimonio.

Cabe comentar, na área de cultura, a Sentencia 211/90, do 20-XII, desestimatoria do recurso de inconstitucionalidade formulado polo Goberno central contra Lei do Parlamento de Galicia 9/85, do 30-VII, de protección de pedras ornamentais.

O máis destacado desta sentenza é que o tribunal argumenta que o art. 30.1.4 do EA de Galicia recoñece a competencia da CA en materia de denominacións de orixe, non no número referido a agricultura e gandería, senón no número no que se inclúe o comercio interior e a defensa do consumidor e usuario; isto permitía entende-la competencia da Xunta de Galicia tanto para a defensa dos intereses de localidades ou comarcas que teñen produtos típicos característicos e dos seus produtores, coma dos usuarios

ou consumidores, evitando erros e confusións na identidade do produto, obxectivo que se enlazaba co art. 51.1. da CE, polo que non se podía admitir a tese do avogado do Estado de restrinxir a competencia lexislativa da CA en materia de denominacións de orixe a só os produtos alimenticios; o tribunal afirma que as pedras ornamentais son un produto típico, cunha calidade que está ligada a un lugar xeográfico, tanto polas súas características xeolóxicas coma pola longa tradición artesá galega na elaboración de pedras ornamentais.

Interesa tamén desta sentenza o estudio colateral que fai sobre o concepto de denominación de orixe, e a súa diferenza co concepto de marca, así como a interrelación existente nas leis estatais 25/70 e 32/88.

Relacionado coa área de cultura aparece o mundo da información e da prensa. Nesta materia, tamén houbo conflictividade entre a autonomía e o Estado central. Así, convén referir a Sentencia 64/89, do 6-VI, desestimatoria do recurso de inconstitucionalidade formulado pola CA de Galicia contra a Lei 29/84, do 2-VIII, de concesión de axudas a empresas periodísticas e axencias informativas. Na devandita sentenza véñse dicir que o establecemento e regulación polo Estado das citadas axudas viñan xustificadas nas competencias que ó Estado lle correspondían constitucionalmente para fixa-las normas básicas en materia de prensa e medios de comunicación social e para regula-las condición que garantan a igualdade de tódolos españois no exercicio dos dereitos do art. 20 da CE, sen que a lei impugnada invada ou incida en competencias que a CA de Galicia recoñece no seu EA (art. 34.2: no marco das normas básicas do Estado, o desenvolvemento lexislativo e de execución do réxime de prensa e de tódolos medios de comunicación social), pois a lei impugnada limitábase a establece-lo réxime básico do sistema de axudas, e esa consideración de básico dedúcese a sentenza da circunstancia de que as axudas se dirixen a apoiar actividades de indubidable transcendencia que miran a favorecer a plenitude do dereito fundamental a comunicar e recibir libremente información veraz, polo que o título de competencias do Estado estaría no art. 149.1.1 da CE (regula-las condicións básicas no exercicio dos dereitos e deberes constitucionais). Razona a sentenza que a circunstancia de que a disposición adicional 1ª da lei impugnada autorizase ó Goberno para

dicta-lo correspondente regulamento de desenvolvemento da lei, non supuña invasión das competencias de desenvolvemento regulamentario e executivo de que dispuña a CA, xa que o desenvolvemento regulamentario da lei non autorizaba, para garanti-la igualdade, un desenvolvemento plural e diferenciado por cada CA. Por certo, cabe comentar que o propio tribunal desestimou os conflitos positivos de competencia promovidos pola Xunta de Galicia contra o RD 2089/84 e resolución da Dirección Xeral de Medios de Comunicación Social, dictadas en desenvolvemento daquela lei, polas súas sentencias 189 e 190/90, do 16-XI.

En opinión do profesor Gómez-Reino, tese que compartimos, esta sentenza deixa en moi mal lugar a competencia autonómica nesta materia ou actividade de fomento, pois dela “ningún tipo de competencias con respecto a esta materia podería desenvolver-la CA”.

Particularmente, permitímonos discrepar dunha afirmación que se fai na sentenza, como é a de que só o Estado pode garantir-lo obxectivo que se pretende acadar coas devanditas axudas: corrixi-la crecente concentración dos medios informativos, protexendo as distintas correntes de opinión propias dunha sociedade democrática, esquecendo que tódolos poderes públicos están vinculados na súa actuación ó recoñecemento, respecto e protección dos dereitos fundamentais; por iso, entendemos que bastaría con que o Estado dictase a normativa básica, sen facer cuestión do rango normativo da mesma, que deseñase o marco do réxime xurídico desas axudas, sen prexuízo das competencias executivas das CCAA que asumiron a devandita competencia, e, o que é máis importante, as competencias regulamentarias que, no caso de Galicia, é indubidable que as posúe, tendentes non só a desenvolve-la normativa estatal, senón tamén a regula-las especificidades, dentro daquel marco, que presenta a chamada prensa rexional. En todo caso, bótase de menos na sentenza comentada, na liña que marca a propia xurisprudencia constitucional, a expresión do recoñecemento expreso das competencias que as CCAA teñen nesta materia; tal e como se pronuncia a sentenza, a primeira impresión que produce unha primeira lectura é que a competencia interventora do Estado nesta materia produce, de facto, un baleiramento das competencias das CCAA.

### 9. *Economía, desenvolvemento e benestar social*

Cómpre aquí comenta-la Sentencia 96/90, do 24-V, resolutoria de diversos recursos de inconstitucionalidade acumulados, entre eles o interposto pola Xunta de Galicia contra a Lei 50/84, do 3-XII, de PXE para 1985.

Salientar desta sentenza que se tivo por desistida a Galicia da súa impugnación do art. 75 da citada lei, que contiña normas sobre a liquidación definitiva por practicar a cada CA da súa participación nos ingresos do Estado para 1985, renuncia congruente coa que realizara a propia CA ó recurso de inconstitucionalidade que interpuxera contra a Lei 43/84, do 13-XII, de porcentaxes de participación das CCAA nos ingresos do Estado.

Desta sentenza, o máis destacable é a análise que o TC fai do art. 10.1.2 e 3 da lei impugnada, onde se contén a aplicación extensiva do límite porcentual do 6'5 ó incremento das retribucións do persoal ó servizo das CCAA e das corporacións locais. A sentenza atopa xustificado, desde a perspectiva dos obxectivos da política económica, que o Estado predetermine os incrementos máximos das contías retributivas daqueles funcionarios, extremo sobre o que xa se pronunciara nas súas sentencias 63/86, 65, 66 e 67/90. As CCAA impugnantes alegaran que aquel precepto vulneraba a autonomía financeira das CCAA recoñecida polo art. 156.1 da CE, invadindo as competencias que as CCAA tiñan conferidas polos seus distintos estatutos en materia de réxime xurídico das administracións públicas, réxime estatutario dos seus funcionarios e materia de réxime local. A sentenza, partindo do título de competencias que ó Estado lle recoñece o art. 149.1.18 (bases réxime estatutario dos funcionarios), conclúe que non resultaba inxustificado que, en razón dunha política de contención de gasto e redución do déficit público, o Estado establecese aqueles topes legais no incremento da masa retributiva dos empregados públicos; interprétase no sentido de que aquel límite máximo se refire ó volume total retributivo de cada grupo, e non á retribución de cada persoa.

Resulta significativo que esta sentenza, ante os reproches de inconstitucionalidade dos recorrentes, no sentido de que, se a medida adoptada resultaba da esixencia da planificación económica, infrinxírase o art. 131.2 da CE, pois as CCAA non puideran subministra-las previsións a que o

devandito precepto se refire, razóns que o mencionado precepto responde á previsión dunha posible planificación económica de carácter xeral, que non era o caso, separándose así o tribunal do afirmado noutras sentencias nas que se xustificaba a adopción polo Estado de medidas específicas de planificación na dirección do citado precepto constitucional.

Doutra banda, interesa a declaración que fai a sentenza de que o art. 49.2 do EA de Galicia non lle atribúe á CA a fixación dos criterios de distribución da participación dos entes locais nos tributos do Estado, nin outra conclusión se podía obter da súa lectura, xa que o que prevé o devandito precepto é que as entidades locais reciban a antedita participación a través da súa respectiva CA, reservándolle á lei estatal a determinación dos criterios de distribución. Sobre a interpretación que a sentenza fai do art. 142 da CE, dicir que o tribunal sostén que o devandito precepto non lles garante ás corporacións locais unha autonomía económico-financeira no sentido de que dispoñan de medios propios (patrimoniais e tributarios) suficientes para o cumprimento das súas funcións, senón que o que dispón é unicamente a suficiencia daqueles medios.

Outro aspecto interesante da sentenza é o referido ós seus pronunciamentos sobre os preceptos da lei referidos ó Fondo de Compensación Territorial. O máis destacado neste extremo é que a sentenza non aprecia vulneración do art. 44.7 do EA de Galicia ("A facenda da CA constitúese con (...) 7) os ingresos procedentes do Fondo de Compensación Interterritorial"), pola circunstancia de que a CA non xestione os créditos destinados a proxectos de inversión relativos a materias transferibles e non transferidas á CA, nin por iso se alteraba a finalidade atribuída pola CA ó citado fondo, pois a dotación anual do fondo non deixaba por iso de ser distribuída entre as CCAA, transferíndoselles ás CCAA os créditos correspondentes ós proxectos relativos ás materias cunha competencia asumida, podendo o Estado e as CCAA promover e realizar conxuntamente proxectos concretos con cargo a devanditos créditos.

Relacionado co tema que estamos tratando, cabe cita-la Sentencia 146/92, do 16-X, desestimatoria do recurso de inconstitucionalidade interposto pola CA de Galicia contra Lei 50/85, do 23-XII, de incentivos rexionais para a corrección de desequilibrios económicos interterritoriais.

Desta sentenza cabe destacar dous pronunciamentos: 1º) que o fondo de competencias do Estado non resulta das atribucións específicas resultantes da Constitución e dos estatutos de autonomía como é o caso das CCAA, senón que resulta, a partir dun fondo xenérico, das “subtraccións” ó mesmo operadas polos estatutos no marco da CE; polo que, neste sentido, ben se podería dicir que a competencia non é senón “residual”, aínda que co “núcleo duro” garantido pola Constitución; 2º) con relación xa á lei impugnada, sostén o tribunal que non se podía pór en dúbida que a través do art. 131.2 da CE, da CA de Galicia estaba chamada a participar nos proxectos de planificación que elabore o Goberno da nación, pero que a Lei 50/85 non era en si mesma un instrumento de planificación económica, senón o marco normativo para unha programación sectorial, polo que se descarta a esixencia das especialidades procedementais previstas no art. 131.2 da CE. Xa expresamos anteriormente a nosa discrepancia, e engadir, simplemente, que esta doutrina xurisprudencial fai moi difícil adiviñar cales son os supostos que merecen a cualificación de instrumentos de planificación económica xeral, que determinaría a desexada intervención colaboradora e protagonista das CCAA nos proxectos planificadores, tema que considero auténtica materia pendente no actual estadio evolutivo do Estado das autonomías. Nesta sentenza, unha vez máis, insístese na xustificación de que o Estado apareza asumindo funcións de execución ou xestión, que doutro modo lles corresponderían ás CCAA a partir de que os criterios obxectivos que definan e determinen as actividades e zonas promocionables, delimitación xeográfica desas zonas, límite máximo de subvencións, etc., eran cuestións que, polo seu alcance, ían máis aló do ámbito de decisión autonómico, presentando unha dimensión nacional que precisaba dunha actuación unitaria do Estado no conxunto do territorio. Ó ser razoable esta conclusión, e que o tribunal asinta na competencia ou título de competencias que ó Estado lle confire o art. 149.1.13 (bases e coordinación da planificación xeral), o desexable sería que aquel protagonismo necesario das CCAA se vise plasmado mediante a súa participación nos órganos de execución que contemplaba aquela lei, por exemplo, no Consello Rector, facendo así posible a competencia executiva que nesta materia teñen recoñecidas as CCAA, entre elas Galicia, no art. 30.1.7 do seu estatuto; sen embargo, a sen-

tencia que comentamos non considera o descoñecemento daquelas competencias autonómicas pola circunstancia de que no Consello Rector, órgano de xestión dos incentivos, non se integren voceiros ou comisionados das CCAA, e entende que esa participación se satisface coas previsións de cooperación funcional que se prevé na lei mediante participación en grupos de traballo que poden, por delegación do Consello Rector, formular propostas de concesión de incentivos, sen prexuízo de que a decisión sobre a concesión da subvención lle corresponda á CA, como competencia recoñecida polo Estatuto de autonomía, neste caso, o de Galicia, de acordo co precepto que se deixou citado.

Con relación ás caixas de aforro, son importantes e reiterados os pronunciamentos do TC. Así, destacan as seguintes sentencias: 48/88, do 22-III, dictada en recursos de inconstitucionalidade promovidos polo Goberno central contra, entre outras, a Lei do Parlamento de Galicia 7/85, do 17-VII, de caixas de aforro galegas, así como a Sentencia 49/88, do 22-III, resolutoria de recursos de inconstitucionalidade acumulados, interpostos, entre outros, pola Xunta de Galicia contra a Lei 31/85, do 2-VIII, de regulación das normas básicas sobre órganos rectores das caixas de aforro.

A primeira das sentencias aclara, en primeiro termo, os títulos de competencias que lles corresponden tanto ó Estado coma ás CCAA (aquí fixarémonos só en Galicia) en materia de caixas de aforro, e que non son outros, a falta de referencia polos arts. 148 e 149 da CE de competencias sobre esa materia, os referidos no art. 149.1.11 (fixación de bases da ordenación do crédito, banca e seguros), e no art. 149.1.13 (fixación de bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica), polo que se refire ó Estado, e os referidos no art. 27.26 (EA) (competencia exclusiva da CA para o réxime das fundacións de interese galego) e no art. 30.1.5 do EA (competencia exclusiva da CA en materia de institucións de crédito corporativo público e territorial e caixas de aforro, nos termos dos arts. 38, 131 e 149.1, 11 e 13 da CE), polo que se refire á CA de Galicia. Sen embargo, a efectos de axuizala constitucionalidade da lei, a sentenza, en contra da tese da representación da Xunta e do Parlamento de Galicia, considera que o título específico sobre caixas de aforro (art. 30.1.5 do EA) debe prevalecer sobre o xenérico (fundacións), en función de que as caixas de aforro constitúen unha materia especi-



ficamente individualizada fronte ás fundacións e outras entidades de crédito.

É interesante tamén a declaración que fai o tribunal sobre o carácter básico da Lei estatal 31/85 (LORCA), sen que a sentenza comparta a tese das administracións recorridas, que sostían a competencia estatal sobre as bases de ordeñación referidas ó aspecto crediticio das caixas de aforro, pero non verbo do aspecto organizativo, se ben matiza que ese marco estatal básico, relativo á configuración das devanditas entidades, non se pode concretar de xeito que de feito conduza á uniformidade organizativa das caixas de aforro; a sentenza adianta que non se poden considerar incluídas no marco estatal básico aquelas normas que non resulten xustificadas polo obxectivo de garanti-los principios básicos que informan sobre o modelo organizativo das caixas de aforro: principio democrático, que se deduce do seu carácter representativo, e eficacia da súa xestión, que esixe a estabilidade dos seus órganos e a súa profesionalización.

É interesante tamén salientar que a sentenza non considerou inconstitucional o art. 1.1 da lei autonómica impugnada, que fixa o ámbito de aplicación da mesma por referencia ó domicilio central ou social das caixas, pois se ben era certo que a disposición final 5ª.1ª da LORCA establece que a competencia da CA se estende unicamente ás actividades realizadas no ámbito territorial da CA, disposición que habería que interpretar no sentido de que, por razón do principio de territorialidade, esas actividades non se deben entender referidas ás materias propias de persoal, senón fundamentalmente ás de natureza crediticia, pois, doutro xeito, ó engadir ó criterio do estatuto persoal o da territorialidade, a norma converteríase nunha norma de asunción de competencias por parte do Estado, non prevista na CE nin nos estatutos; isto leva ó tribunal a declara-la inconstitucionalidade do art. 18 da lei galega, en razón a recoñece-la competencia da CA en materias de inspección e coordinación, pois ó fixar como elemento determinante o domicilio social, estenderíase a competencia a actividades de inspección e coordinación realizadas fóra do territorio da CA; por iso mesmo, adianta a sentenza (decláralo na Sentencia 49/88) que a disposición adicional 5ª, parágrafo 2º, é inconstitucional, ó converter en competencia exclusiva do Estado unha competencia autonómica, ó excluír ás CCAA de competencias sobre certas caixas de aforro aínda cando estean

domiciliadas nela, en concreto, respecto daquelas caixas cun volume de depósitos captados fóra do territorio da CA que exceda do 50%.

A sentenza declara inconstitucionais o arts. 20.1.d); 22.d); 26.2.e), inciso final; 30, inciso final; 45.4. e 47.2., así como os arts. 19.1.1º; 39.1 e transitorias 1º e 4º co alcance determinado na propia sentenza. De entre os preceptos declarados inconstitucionais, cabe salientalo que establecía como clase de sanción a destitución de órganos de goberno (art. 20.1.d), non contemplada na lei estatal, e que rompía, a xuízo da sentenza, a unidade fundamental do esquema sancionador, ou o que prevía o nomeamento de personalidades de singular prestixio (art. 26.2.e).

Na segunda das sentencias relacionadas co tema de caixas de aforro (49/88), o tribunal reproduce a doutrina sentada na Sentencia 48/88 polo que á orde de competencias en materia de caixas de aforro se refire. O máis destacable desta sentenza é a declaración que fai do carácter non básico de determinados preceptos da lei estatal, nos termos que se indican no fundamento xurídico 18; art. 4; 6.1; 9.4; 13.3; 14; 17.1; 20.2, parágrafo último; 26.2; 31.3 e 4 e transitorias 4ª e 5ª.

Na área económica, convén inserir toda a temática relacionada coas telecomunicacións, como constitutiva dun soporte infraestructural definitivo para o desenvolvemento dun país. Por isto, traemos a colación a Sentencia do TC 168/93, do 27-V, desestimatoria dos recursos de inconstitucionalidade promovidos, entre outras, pola CA de Galicia contra determinados preceptos da Lei 31/87, do 18-XII, de ordenación das telecomunicacións (arts. 7.4; 11; 25.6; 26; 27; 28; 31; 33; 36 e adicional 6ª. O punto de discusión quedou centrado nun dos aspectos que regula a lei estatal, o referido á radiodifusión. Para o avogado do Estado, a competencia exclusiva do Estado nesta materia víñalle recoñecida polo art. 149.1.21 (telecomunicacións e radiocomunicación), tal e como establece o art. 1 da propia impugnada, e, subsidiariamente, no título de competencias referido no art. 149.1.27 da CE (réxime de radio e televisión). As CCAA impugnantes sostíñan, pola contra, que o título de competencias do Estado en materia de radiodifusión lle viña atribuído, exclusivamente, polo art. 149.1.27, que establece unha competencia compartida (normas básicas estatais e desenvolvemento lexislativo e execución autonómicos), tal

e como se deducía, no caso de Galicia, do art. 34 do seu EA; como consecuencia disto, entendían as impugnantes que o Estado non podía esgotar toda a regulación en materia de radiodifusión sonora, e os preceptos impugnados rebordaban o contido do básico, adentrándose nas facultades de desenvolvemento lexislativo e de execución das CCAA, como tamén se lles daba un tratamento ás emisións en onda media, longa e curta que restrinxía as competencias autonómicas.

A sentenza recorda o xa resolto polas sentencias 26/82 e 248/88 sobre distribución de competencias entre o Estado e as CCAA en materia de radiodifusión e en concreto en materia de concesións relativas a radiodifusión por ondas con modulación de frecuencia; son de competencia autonómica: a resolución das solicitudes de concesión de emisoras de FM, o outorgamento de concesións de instalación e funcionamento das mesmas, e a regulación dos procedementos de adjudicación. Ó Estado corresponderíalle o dictado das normas delimitadoras da utilización do espectro radioeléctrico reservado a radiodifusión sonora, así como as normas que regulen as condicións básicas ou requisitos xerais de prestación do servizo; elaborar plans nacionais de coordinación; fixa-las condicións técnicas, así como inspección e control do cumprimento daquelas condicións e asignación de frecuencias e potencias.

A propia sentenza advirte do risco da amplitude do concepto “radiocomunicación”, tal e como se facían nos distintos convenios internacionais sobre a materia, xa que se podía produci-lo efecto indesexado de que, ó abeiro do título de competencias do art. 149.1.21, este se superpuxese e acabase por baleirar de contido a competencia autonómica prevista no art. 149.1.27 da CE. Para salva-lo devandito risco, a sentenza afirma que na competencia exclusiva do Estado sobre telecomunicación e radiocomunicación xoga tamén o título de competencias do art. 149.1.27, o que obrigará a singularizar caso por caso, e, segundo sexa o obxecto e contido da norma, determinar cal de ámbolos títulos resulta prevalente e específico, sendo evidente que ámbolos títulos se limitaban e contrapesaban impedindo o mutuo baleiramento. Deste xeito, o outorgamento das concesións para a xestión indirecta do servizo, pola súa estreita relación cos medios de comunicación social, atopa o seu acomodo no art. 149.1.27 da CE, a efectos de distribución de competen-

cias, mentres que os aspectos relativos á regulación dos extremos técnicos do soporte quedan dentro da materia de radiocomunicación e, polo tanto, da competencia estatal *ex* 149.1.21 da CE.

A partir destas consideracións, a sentenza atopa lexítimo que o Estado se reserve por lei competencias de execución, xa que a competencia autonómica en materia de outorgamento de concesións de emisoras de radiodifusión non ten por que abarcar toda clase de ondas, cando exista xustificación abonda para iso, circunstancia que se daba na concesión de emisoras de onda curta e longa, pois concorrián razóns técnicas derivadas da particular forma de propagación das ondas curtas e a circunstancia de que España, por acordos internacionais, tiña atribuído un escaso número de frecuencia en onda longa, que xustificaban a reserva a prol do Estado de facultades de mera execución. Desde esa perspectiva, non atopa a sentenza vicio constitucional na lei porque non faga previsión da participación das CCAA na elaboración do Plan nacional de telecomunicacións, e que o Estado asuma en exclusiva as funcións inspectoras e sancionadoras.

Convén resalta-lo voto particular formulado polo maxistrado Sr. Gabaldón López, quen disinte da fundamentación da sentenza respecto do art. 26 da lei impugnada (a ela fixemos referencia nos parágrafos anteriores); o devandito voto particular reprochalle á lei que, ó regula-lo marco xurídico dos servicios de telecomunicación, se aproveitase do vehículo legal para regula-los de difusión, pero sen prestarlle atención á xustificación de competencias destes e menos dos seus límites, porque neles a competencia estatal se limita ás normas básicas, mentres que o art. 26 formula unha regulación dos medios de xestión deste servicio, o mesmo que a adicional 6ª, tamén impugnada, que de ningunha maneira podería cualificarse como de normas básicas. En opinión do discrepante, as devanditas disposicións deberon limitarse a regula-los aspectos técnicos, baseándose na competencia exclusiva do art. 149.1.21 da CE, así como a atribución de frecuencias, sen estende-la regulación ós aspectos xurídicos da concesión de emisoras, para o cal non lle atribuíu facultades o título de competencias referido, cando, por maior abastanza, a lei impugnada non expresaba as características técnicas que segundo a sentenza xustificaba a afirmada por ela competencias executivas exclusivas do Estado.

A polémica está servida, e convén comentar, a efectos meramente críticos, que a sentenza referida non dá razóns claros e concluíntes sobre este tratamento diferente dado á concesión de emisoras de FM e as referidas a ondas media, curta e longa.

Na área que estamos a tratar, comentar, por último, as sentencias 146/86, do 25-XI, e 166/87, do 28-X, dictadas en senllos conflitos de competencia promovidos pola Xunta de Galicia, contra resolución do 14-IX-83 da Dirección Xeral de Asistencia Social, pola que se convocaban dotacións económicas para financiar programas de acción social e contra convenios de encargo de construcións e vivendas polo Instituto para a Promoción da Vivenda a sociedades estatais. No primeiro caso, o tribunal declarou que o Estado non invadira competencias da CA de Galicia; a segunda sentenza atribúelle a competencia ó Estado. 