

Carlos I.
Aymerich
Cano

O principio de solidariedade interterritorial e a política rexional

Profesor adxunto de
dereito administrativo

1. *En xeral. Solidariedade e actividade estimuladora dos poderes públicos.*

De acordo con Muñoz Machado¹, o concepto de solidariedade, recollido en varios preceptos constitucionais –art. 2, 138.1º e 156 CE– presenta no ordenamento constitucional español unha dobre faciana:

■ Dunha banda, como límite das competencias das CCAA².

■ E doutra, como un obxectivo que acadar, sendo deste xeito a solidariedade a xustificación da atribución de certas potestades a certas autoridades, sobre todo ó Estado.

Cinxíndonos ó eido económico, o principio de solidariedade recoñecido nos arts. 2º e 138.1ª CE⁴ enténdese

como “o conxunto de técnicas ou mecanismos destinados a asegurar unha máis xusta distribución espacial ou territorial da riqueza nacional, corrixindo os seculares desequilibrios entre as zonas prósperas e as menos desenvolvidas do país”⁵. Técnicas ou mecanismos que no ordenamento español se concretan basicamente nos seguintes:

■ O xa citado art. 138 CE⁶.

■ O Fondo de Compensación Interterritorial (FCIT), previsto no art. 158.2º CE e mais na LOFCA, e regulado na LFCIT, que ten por obxectivo o de corrixir os desequilibrios interterritoriais e facer efectivo o principio de solidariedade, para o cal os seus recursos –destinados ó financiamento de gastos de investimento– son distribuídos polas CCXX entre as CCAA e as provincias⁷.

■ O art. 156.1ª CE, que ó reconece-la autonomía financeira das CCAA, a enmarca dentro dos principios de coordinación coa facenda estatal e de solidariedade entre tódolos españois. Consecuencia lóxica desta aplicación no ámbito financeiro do principio de solidariedade, é a prohibición imposta ás CCAA no art. 157.2º CE, de adoptaren medidas tributarias sobre bens situados fóra do seu territorio ou que supoñan atrancos para a libre circulación de mercadorías ou servicios.

■ Outro potencial instrumento para a solidariedade é o dos planos económicos, na medida en que o art. 131.1ª CE establece como un dos obxectivos da planificación económica “equilibrar e harmoniza-lo desenvolvemento rexional”.

Loxicamente, se considerámo-la solidariedade coma un condicionamento máis para as políticas autonómicas no ámbito económico, haberemos de nos situar sobre o primeiro do sentidos expostos do principio –lembramos, como límite das competencias autonómicas máis ca como título xustificativo de determinadas función do Estado–, do mesmo xeito que, por outra banda, xa ten feito o TC español, a doutrina do cal, en especial a exposta na recente STC 64/1990, do 5 de abril, utilizaremos como fío conductor da nosa exposición do mencionado principio.

Debatíase nesta sentenza se o art. 16 do Decreto da Xunta de Galicia 151/84 do 13 de decembro, que con-

sideraba certas subvencións para o traslado de empresas a Galicia⁸, era constitucionalmente lexítimo desde o punto de vista da “orde económica constitucional” e especialmente do principio de solidariedade.

Para o avogado do Estado, o precepto impugnado, entendido como unha subvención para o traslado de empresas a Galicia desvinculada de calquera outra esixencia, aparecía como unha medida cuns efectos obxectivos que implicaban a aparición de atrancos para a libre circulación e establecemento de persoas en todo o territorio do Estado, que reborda a finalidade lícita constitucionalmente procurada polos demais preceptos do decreto, como era o fomento e promoción de empresas en Galicia.

Para o TC, aceptando basicamente as alegacións do representante do Goberno galego, dunha interpretación sistemática do art. 16 citado cos restantes preceptos da disposición, resulta que a subvención non se outorga sen máis polo simple traslado dunha industria a Galicia, senón que cómpre a máis que a industria que opte polo traslado se comprometa –pola natureza da súa actividade, polo nivel de emprego que crearía– cos obxectivos de desenvolvemento e promoción industrial que busca o decreto recorrido, como se demostra pola natureza compensatoria da subvención, que a fai acumulable con outras que se poidan conceder por novos investimentos e mesmo pola gradación que da mesma se prevé no art. 7, atendendo a determinadas circunstancias⁹.

En consecuencia desestima o recurso, pero non sen antes facer unha serie de consideracións sobre a Constitución económica en xeral e o principio de solidariedade en particular, de extraordinaria importancia:

■ O principio de solidariedade implica un deber de comportamento leal para tódolos poderes do Estado no uso das súas respectivas competencias¹⁰. No caso das medidas de fomento, este deber non se respectaría se ó incentivar, *v. gr.*, o traslado de industrias a unha parte determinada do territorio do Estado, este incentivo supuxese un estímulo negativo ó seu mantemento noutras, xa que o citado deber de comportamento leal atinxe tamén ás CCAA entre elas, e non só nas súas relacións co Estado, por imperativo do art. 2 CE (fundamento xurídico 7^º).

■ “As limitacións que o principio de solidariedade lle

impón á acción de tódolos poderes públicos, obriga a examinar con maior detemento aquelas medidas que polo seu obxecto inmediato parecen dirixidas a asegurarlle a unha parte do territorio beneficios ou vantaxes a custa doutras"¹¹ (fundamento xurídico 8º).

■ Cando as axudas teñen como finalidade corrixi-las carencias que en materia de infraestructuras, etc., poida ter un determinado territorio e que loxicamente producen o efecto de desaconsellar ás empresas a súa elección como lugar de establecemento,...

■ "en nada se opón este proceder ó principio de solidariedade, pois nin a solidariedade, correctamente entendida é esixencia de uniformidade, nin como privilexio se pode proscribir toda diferenza ou mesmo mellora. É precisamente a constatación de notables desigualdades *de facto* económicas e sociais dunhas partes a outras do territorio nacional acentuadas en ocasións por circunstancias conxunturais, pero debidas tamén a elementos naturais –situación, recursos, etc.– dificilmente alterables, a que lexítima, a prol de e por imposición da solidariedade interterritorial, non só que zonas de maior capacidade económica asuman certos sacrificios ou custos de beneficio doutras menos favorecidas, senón tamén que estas promovan accións encamiñadas a lograr adecuarse, de xeito en todo caso equilibrado, á inevitable tendencia dos axentes económicos a operar alí onde as condicións para a produción sexan máis favorables" (fundamento xurídico 9º).

2. Solidariedade interterritorial e política rexional. A Lei 50/1985, de incentivos rexionais de 1985.

Como sinala a doutrina e reconece a propia exp. mot. da Lei 50/1985, de incentivos económicos para a corrección dos desequilibrios económicos interterritoriais, (en diante, LIR), a nova regulación que esta contén da política rexional do Estado tenta responder á grande diversidade e dispersión ata ese momento existentes no Estado español, máis alá de procurar tamén a adecuación da política rexional española ós "criterios vixentes nas comunidades europeas", basicamente, e como apunta a exp.

mot. da LIR, no tocante á “necesidade de definir teitos de intensidade das axudas, cumprir co principio de especificidade rexional, dotar de transparencia o sistema, preve-las repercusións sectoriais e instaurar un réxime eficaz de vixilancia”, a máis de “crear un marco de colaboración coas comunidades autónomas”¹².

Verbo do espaxamento e desorde dos instrumentos de política rexional no ordenamento español, á altura de 1984 existía unha heteroxénea e mesta morea de disposicións, pre e postconstitucionais que, como apuntan De Pablos Escobar e Valiño Castro¹³, ó supor que case a totalidade das provincias españolas gozasen dalgún incentivo, impedía unha correcta aplicación da política rexional ó se contrarrestar uns ós outros. É por isto que, e malia a natural tendencia da política de desenvolvemento rexional cara á dispersión normativa, subliñada por Gómez Barahona, precisamente, urxía un labor de simplificación, labor certamente esixido pola CE –mais, subliñamos, sen facer indicación expresa do ente responsable– nos arts. 2, 40 e 138.

No tocante á competencia estatal en materia de política rexional, esta, tal e como comunmente se entende, é dicir, como a dimensión espacial da política económica estatal tendente á igualación do nivel de vida e de desenvolvemento económico entre as diferentes partes do Estado¹⁴, non aparece como unha das materias recollidas na dobre lista dos arts. 148 e 149 CE. A penas nalgúns estatutos de autonomía vén implicitamente recollida como materia de competencia estatal¹⁵. Ocorre pois coa materia de política rexional, o mesmo ca con outras que, achándose reflectidas na CE entre os principios retores da política social e económica do cap. 3º do tít. I, non aparecen como tales recollidas nos arts. 148 e 149 –caso, sobre todo, da materia “defensa do consumidor e do usuario”¹⁶–, nas que cómpre realizar un exame individualizado dos preceptos controvertidos, para comprobar a que títulos de competencias concretos corresponden: no caso da política rexional, planificación económica, medio ambiente, lexislación laboral, ordenamento territorial, etc.

Na doutrina, é común considera-la LIR como un dos “instrumentos orientados a facer efectivo o principio socioeconómico e técnico de solidariedade interterritorial”

(17), e afirmase a competencia estatal en materia de política rexional a partir dos arts. 138.1º e 158.1º CE, interpretados como unha encomenda ó Estado para “a realización efectiva do principio de solidariedade, velando polo establecemento dun equilibrio económico axeitado e xusto entre as distintas partes do territorio español”¹⁸, na liña, como xa vimos, do anunciado pola propia exp. mot. da LIR.

Dedúcese do anterior que “na Constitución existe un mandato expreso de articular unha política rexional nacional, en tanto subsistan os desequilibrios económicos interterritoriais”, política que, polo menos, haberá de responder ás seguintes condicións:

■ Te-lo obxectivo de equilibrar e harmoniza-lo desenvolvemento económico rexional, para acadar unha distribución da renda que permita un equilibrio axeitado e xusto entre as diferentes partes do territorio español.

■ Tratarse dunha materia compartida ou concorrente entre o Estado e as comunidades autónomas.

■ Te-lo Estado un poder de dirección, de coordinación e de integración de intereses que lle permita adoptar medidas aplicables a todo o territorio nacional e formular unha política rexional común ou xeral.

■ Definición desa política de xeito respectuoso coa vontade constitucional de implantar un rexionalismo participativo e cooperativo.

■ Ter no Estado o garante último da realización efectiva do principio de solidariedade interterritorial, debendo adopta-las medidas oportunas tendentes a acadar un desenvolvemento harmónico entre as diferentes partes do territorio español”¹⁹.

Xa que logo, partindo do principio de solidariedade, hai un grande consenso doutrinal á hora de aceptar unha competencia estatal para a formulación unitaria da política rexional. Cousa distinta xa é o xeito en que esta se articula e, fundamentalmente, a participación autonómica na súa elaboración e execución.

3. A STC 146/1993, do 16 de outubro.

Pola súa banda, o TC español tivo ocasión recentemente de se pronunciar a este respecto na STC 146/1992,

do 16 de outubro, que resolve o recurso presentado no seu día pola Xunta de Galicia contra a LIR, e dedica enteiro o fundamento xurídico 1º á afirmación da competencia do Estado en materia de política rexional.

Verbo da fundamentación do recurso, o letrado da Xunta de Galicia comeza as súas alegacións manifestando que

“... as competencias en materia de política rexional non constitúen un título xenérico abstracto e absoluto, senón que están incardinadas noutros títulos específicos sobre campos concretos cos que se relaciona a política rexional, como a ordenación do territorio, o medio ambiente ou o ordenamento económico, e formúlase un claro suposto de competencias compartidas ou concorrentes, nas que se precisan mecanismos de coordinación das políticas rexionais estatal e autonómicas”.

Desde o punto de vista da concorrencia de competencias, engade o letrado que

“... para o cumprimento das súas tarefas institucionais a Comunidade (refírese á CAG) exerce competencias que implican o emprego de técnicas de planificación que os preceptos impugnados descoñecen (así, o art. 30 do EAG outorga competencia exclusiva para “o fomento e planificación da actividade económica en Galicia”). Por outra banda, e con independencia dos mecanismos de planificación utilizados polo Goberno (art. 131 ou art. 149.1º.13ª CE), a citada Comunidade Autónoma ha de ter reservada unha intervención para facer efectivas as competencias estatutariamente asumidas non só para a execución da planificación xeral senón tamén para o desenvolvemento e execución en Galicia dos planos establecidos polo Estado para a reestructuración dos sectores económicos, programas xenéricos para Galicia que estimulen a ampliación de actividades productivas e implantación de novas empresas (art. 30.1º.7ª EAG), potestade de emanación de lexislación básica e de desenvolvemento da básica do Estado en diversos sectores (art. 28 EAG) e a correspondente potestade regulamentaria, a administración e a inspección (art. 37.3º EAG) que como función executiva vai inserida nas competencias exclusivas asumidas nas materias cualificadas como tales. Por iso, as normas impugnadas vulneran os arts. 131 e 149.1º.13ª da Constitución, atentan contra as competencias asumidas pola Comunidade Autónoma e fan creba-lo sistema de competencias concorrentes establecido”.

Pola súa banda, o avogado estatal comeza a súa contestación ó recurso rexeitando a infracción alegada do art. 131 CE, porque a LIR,

“... non se pode cualificar como unha norma planificadora en sentido estricto. As previsións nela contidas regulan o xeito en que, no futuro, se haberán de conceder as axudas ou incentivos destinados a compensar os desequilibrios territoriais, axudas que se concederán de acordo coas directrices que fixe o Goberno e neste sentido poderanse enmarcar dentro dunha planificación por el marcada no tocante á determinación das zonas e sectores para potenciar. Sen embargo, será a ela e non á lei a quen se lle poderá imputar de se-lo caso minguas de poder de competencias”²⁰.

E, de seguido, diferencia dentro da lei recorrida os seguintes tres aspectos: a) concesión das axudas e o seu réxime xurídico, b) vixilancia estatal sobre a aplicación realizada polas CCAA dos incentivos que poidan conceder dentro das súas esferas de actuación²¹ e c) instrumentos que lle correspondan ó Estado para o caso de incumprimento polos beneficiarios das súas obrigas. Con base nesta diferenciación, afirma o avogado do Estado que precisamente a Xunta de Galicia foi centra-lo recurso de inconstitucionalidade no obxecto máis apartado do seu marco de competencias, como é o da

“... dedicación no outorgamento das axudas polo Estado e a armazón orgánica que para os efectos desa decisión de concesión se establece, e as correlativas atribucións de competencias con el relacionadas que, dentro da esfera estatal se prevén. (...) Nesta fase de concesión de axudas ou incentivos, ningunha incidencia teñen as competencias previstas nos arts. 28 e 30.1º1.1ª e 7ª EAG”.

Xa dentro dos fundamentos xurídicos da sentenza, realízanse, no fundamento xurídico 1º, unha serie de consideracións verbo da competencia estatal que abeire a LIR, partindo de normas constitucionais que non son realmente atributivas de competencias, como el mesmo recoñece, desbotando a vía máis doada de xustificar a citada lei no título estatal da regra 13ª do art. 149.1º CE²², ó que só se fai referencia, como comprobaremos, de pasada e para os efectos de complementar razoamentos que o propio TC recoñece apoiados en normas constitucionais non atributivas de competencias. Neste esforzo de xustificación constitucional da LIR, considera o alto tribunal que

“a Lei 50/1985 ten por obxecto regula-lo réxime de concesión de incentivos rexionais destinados a compensar desequilibrios económicos entre as diversas partes do territorio nacional e neste sentido aspira, como proclama a súa exp. mot., a darlle efectividade ó principio de solidariedade (art.2 CE), do que son mostra especial, no que agora nos importa, as determinacións contidas nos arts. 40.1º e 138.1º da propia Constitución. Esta finalidade aparece expresamente formulada no art. 1º1: “Son incentivos rexionais para os efectos desta lei, as axudas financeiras que concede o Estado para fomenta-la actividade empresarial e orienta-la súa localización cara a zonas previamente determinadas, co obxecto de reducir as diferencias de situación económica no territorio nacional, repartir dun xeito máis equilibrado as actividades económicas sobre o mesmo e reforza-lo potencial de desenvolvemento endógeno das rexións”.

Partindo desta concepción exclusiva–no sentido de que a cita do art. 1 LIR supón, como desenvolveremos dunha maneira argumentada *infra*, deixar fóra do sistema de incentivos rexionais as actuacións autonómicas – e globalizadora– no sentido de que, no canto de procurar-las competencias concretas que lle permitan ó Estado actuar por medio de incentivos en cada sector económico concreto (e como xa dixemos, foi o propio TC o que desbotou no propio fundamento xurídico 1º desta STC 146/1992 a posibilidade de xustifica-la materia “política rexional” como unha competencia *ex novo*, non recollida expresamente como tal no bloque de constitucionalidade nin, o que aínda é máis sorprendente, inferida de títulos de competencias concretos do Estado –da política rexional–, pode engadi-lo TC, no propio fundamento xurídico 1º, que:

“Trátase, pois, para os efectos desta lei, de axudas financeiras que concede precisamente o Estado e non as comunidades autónomas que puidesen invocar esta competencia en virtude de diferentes títulos de competencias. É, fundamentalmente, esta posibilidade de que o Estado poida conceder directamente axudas financeiras naqueles ámbitos materiais de competencia exclusiva das comunidades autónomas, a cuestión central formulada no presente recurso de inconstitucionalidade”.

Cuestión central resolvida polo TC a través da exclusión, en primeiro lugar, de calquera operatividade neste ámbito das competencias tituladas pola CAG no eido da planificación económica en xeral:

“Non cabe, en efecto, descoñecer que, concretamente a Comunidade Autónoma de Galicia exerce hoxe, no seu territorio, competencia exclusiva sobre fomento e planificación da actividade económica de Galicia” (art. 30.1º EAG), así como sobre o desenvolvemento e execución dos “planos establecidos polo Estado para a reestructuración de sectores económicos” (art. 30.1º.c EAG). Ben é certo que todas estas competencias as exerce Galicia “de acordo coas bases e o ordenamento da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado” e “no termos do disposto nos arts. 38, 131 e 149.1º.11ª e 13ª da Constitución”.

Coñecemento ó que lle segue a exclusión da aplicación do art. 131 CE, tal e como pretendía o letrado da CAG. Así, e despois de o TC recoñecer unha

“primeira dificultade de axuste do obxecto da lei estatal recorrida con aquelas competencias autonómicas...”,

advirte a continuación o alto tribunal que a devandita dificultade

“non é insuperable. A propia exposición de motivos da lei comeza por invoca-lo art. 40.1º da Constitución, que se ben non é unha norma atributiva de competencias, si introduce na súa maioría (“os poderes públicos”), un primeiro elemento de lexitimidade do lexislador estatal. Especificación moito maior pódese atopar no art. 138.1º CE cando dispón que “o Estado garante a realización efectiva do principio de solidariedade... velando polo establecemento dunha orde económica adecuada e xusta, entre as diversas partes do territorio español.” Tampouco este precepto se pode considerar en sentido estricto, como unha norma atributiva de competencia estatal, pero iso non a converte, de ningún xeito, nun precepto irrelevante para os efectos do presente recurso”.

E, deste xeito, para deducir de dous preceptos constitucionais, que o TC recoñece como non atributivos de competencias, o título estatal que dea respaldo bastante á Lei 50/1985, a sentenza recolle un dobre razoamento que remata, en último termo, coa referencia á supraterritorialidade esencial –é dicir, o carácter esencialmente supraautonómico dos intereses que por medio da política rexional se procuran– á política rexional, como xustificación da competencia estatal exercida no establecemento da LIR.

O primeiro razoamento remite á diferenza de parámetro de control existente entre o conflito de competencias e o recurso de inconstitucionalidade:

“Non cabe ignorar, en primeiro lugar, que a diferenca do que ocorre nos conflitos de competencia, as normas constitucionais que operan como canon ou criterio de control no recurso de inconstitucionalidade esténdense a todo o territorio constitucional, integren estas ou non o que se vén chamando o “bloque da constitucionalidade”, é dicir, o conxunto normativo do que resulta a distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas. O art. 138.1º CE, como ningunha outra disposición constitucional, non se pode reducir ó carácter dun precepto programático nin sequera ó do elemento interpretativo das normas de competencias. É, polo contrario, un precepto con peso e significado propios, que se debe interpretar, iso si, en coherencia coas normas de competencias que resultan da Constitución e dos estatutos”.

E o segundo lévanos, nin máis nin menos, á propia raíz da diferenca entre o Estado autonómico que deseña o CE de 1978 e os estados federais:

“En segundo lugar é preciso ter en conta que o fondo de competencias do Estado non resulta das atribucións específicas resultantes da Constitución e dos estatutos, como é o caso das comunidades autónomas, senón que resulta, a partir dun fondo xenérico das “subtraccións” ó mesmo operadas polos estatutos no marco da Constitución. Neste sentido, ben se pode dicir que a competencia estatal non é senón competencia “residual”, se ben cun “núcleo duro” garantido pola Constitución. É aquí onde se debe situar a lexitimidade da actuación do lexislador plasmada na lei obxecto de recurso e, máis en concreto, no art. 149.1º.13ª da CE”.

Deste xeito, o xuízo constitucional a prol da lexitimidade da LIR, considerada globalmente, é claro, pois

“...as comunidades autónomas non asumiron, nin pola propia natureza das cousas puideron asumir, unha competencia que responda ó sentido desta lei, é dicir, as actuacións que respondan a un obxectivo esencialmente supraautonómico, como é o de corrixi-los desequilibrios territoriais, obxectivo este que, se ben atopa instrumentos expresos na Constitución, como é o caso do FCI, tampouco se pode entender que se esgote neles”.

4. Especial referencia á xestión dos plans estatais de reconversión ou reestructuración de sectores económicos.

1. Introducción. Doutrina xeral do TC: a xestión dos plans de reconversión como tarefa común do Estado e das CCAA.

Especiais problemas presentan as competencias autonómicas de execución, cando se refiren a medidas de fomento establecidas polo Estado no marco de plans de reconversión ou reestructuración de sectores económicos²³. Nestes casos o TC non afirma sen máis o principio xeral examinado *supra* da competencia autonómica de execución das medidas de fomento, establecidas polo Estado, senón o de que na execución dos plans o Estado non pode estar ausente ó supo-la mesma o exercicio de competencias indubidablemente estatais, especialmente cando parte das empresas para reconverter forman parte do sector público estatal e cando pola dimensión e características de certos sectores en reconversión, cómpre unha acción de conxunto que abrangue tanto as CCAA con competencias para a execución dos plans como as CCAA que non teñen a mesma competencia, correspondéndolle logo esta, no seu territorio, ó Estado²⁴.

Así pois, de acordo con esta doutrina do TC²⁵, a execución dos plans de reconversión é unha "tarefa común" do Estado e mais das CCAA competentes, ó esixir unha "confluencia de competencias estatais e autonómicas, para acadar un obxectivo común". Máis concretamente, este carácter concorrente das competencias estatais e autonómicas de execución para seren exercidas en réxime de "responsabilidade común", determina a necesidade de recoñecer participación autonómica nos órganos xestores dos programas de reconversión. Pero, ¿cal é o mínimo desta participación autonómica?

■ En primeiro lugar, de acordo coa xurisprudencia do TC, cómpre que o propio lexislador estatal estableza expresamente esta participación autonómica e os criterios, aínda xerais, de articulación orgánica da mesma, xa que non abonda con dicir que a lei estatal, malia non regular esta participación autonómica, a permite implicitamente, pois

“non sempre é fácil deducir unha interpretación conforme coa CE e os EEAA. Neste sentido, xa que nin a CE nin os EEAA establecen criterios seguros para determinar cantas e que CCAA deben estar representadas e menos aínda, en que órganos e de que forma²⁶, ata o punto de que a ausencia de participación das CCAA “constitúe unha vulneración da orde constitucional e estatutaria de competencias”²⁷

■ Pero, afirmada polo TC español esta necesidade de participación autonómica nos órganos de execución dos plans de reconversión, o alto tribunal non sinala a medida precisa en que esta se debe dar para non incorrer na enriba sinalada vulneración do bloque de inconstitucionalidade. Conforme coa súa declaración de que o lexislador estatal ten que prever en todo caso a participación autonómica e maila articulación orgánicas da mesma, o TC entende que

“unha vez prevista legalmente aquela participación (...) non se pode asegurar *a priori*, agás que resulte do propio texto legal, que a representación autonómica no seu conxunto se concibe como marxinal, o que haberá que analizar en cada caso en relación cos RD de reconversión”²⁸.

2. O sistema da Lei 50/85, de incentivos rexionais.

O sistema inaugurado pola Lei de incentivos rexionais de 1985 –os programas de execución da cal podemos considerar como verdadeiros plans de reestructuración de sectores económicos– dános a medida de como o lexislador estatal prevé esta participación autonómica nos órganos xestores do devandito sistema, que vén substituí-lo conxunto de medidas de reconversión composto basicamente polo RDL 8/83 e a Lei 27/84:

■ En primeiro lugar, o **Consello Rector** –que de acordo co art. 4.1º da lei e 18 do regulamento “é o órgano encargado de promove-las actuacións estatais en materia de incentivos rexionais, de velar pola coordinación destes incentivos cos restantes instrumentos da política de desenvolvemento rexional, e para os efectos do establecido no art. 3.2º da presente lei, coas axudas sectoriais de incidencia rexional”– ten por membros permanentes só os representantes da Administración do Estado, se ben se lle recoñece participación á Comunidade Autónoma afecta-

da na proposta de concesión de incentivos rexionais, proposta que pode facer directamente o Consello Rector ou por medio de grupos de traballo constituído no seu seo²⁹.

Ó mesmo tempo, o art. 19 do regulamento prevé a constitución de *comisións* no seo do Consello Rector³⁰, que atenderán a “aspectos singulares de áreas ou zonas determinadas”, asignándoselles representación ás CCAA “cando se analicen cuestións que as abrangan directamente”.

Máis alá do dito, os grupos de traballo están integrados por un presidente –o director xeral de incentivos rexionais ou a persoa na que este delegue– un número variable de vocais –representantes da CA e dos departamentos ministeriais competentes por razón da materia– e mais un secretario -un funcionario da DX de incentivos rexionais. Tanto estes coma as comisións creadas no seo do Consello Rector, están organizados pola DX de incentivos rexionais³¹.

Con estes datos podemos concluír que a participación que ás CCAA se lles recoñece no Consello Rector é ben limitada e non parece responder ó carácter de “tarefa común” co que o TC español cualifica a execución destes plans de reconversión, e nin sequera se cumpre con aquela finalidade declarada na exp. mot. da Lei 50/85 de considerar explicitamente “a nova organización territorial do Estado” no sistema de incentivos rexionais por ela inaugurado. Se reparamos en que tanto as comisións coma os grupos de traballo son órganos colexiados, a aplicación da LPA³² fará que a participación nos mesmos das CCAA -limitada só a un membro, non sexa nunca decisiva fronte ós varios representantes cos que a Administración do Estado conta nos mesmos.

■ No tocante ás **funcións das CCAA** ás que fai referencia o art. 23 do regulamento, tamén ningunha destas ten un carácter decisorio³³, agás polo que atinxe á “declaración do cumprimento de condicións e comezar e tramitar, de se-lo caso, o expediente de incumprimento”. Verbo das zonas industriais en declive, as **comisións xestoras** –grupos de traballo específicos creados para as mesmas– haberán de outorga-lo seu acordo co nomeamento feito polas CCAA dos membros das “oficinas especializadas” radicadas no territorio da ZDI e dependerán organi-

camente da CA, se ben actuando como órgano executivo da Comisión Xestora no desenvolvemento das funcións que no art. 23.1º do regulamento se lles recoñecen ás CCAA.

Polo tanto, funcións simplemente administrativas, non decisorias ou que, en palabras do avogado representante do Goberno vasco na STC 186/1988, converten as CCAA en "simples caixas de correos, en xanelas ante as que presentar solicitudes en caso de delegación do ministerio"³⁴, tal e como ocorre no sistema de incentivos rexionais:

a) A **concesión dos incentivos** será efectuada polo Ministerio de Facenda ou pola Comisión Delegada para Asuntos Económicos –cando o investimento aprobado reborde o millón de pesetas–, se ben a presentación das solicitudes se fará ante o órgano competente da CA³⁵.

b) Verbo do **pagamento e liquidación das subvencións**, a presentación da documentación farase tamén ante o órgano competente da CA, pero a aprobación dos expedientes individualizados de gasto para cada un dos proxectos –aprobación á que se somete a concesión dos incentivos rexionais–, correspóndelle ó Ministerio de Facenda ou á Comisión Delegada do Goberno de se-lo caso³⁶.

c) A **comprobación da execución do proxecto conforme ás condicións esixidas** será feita pola CA –sen prexuízo da vixilancia exercida pola DX de incentivos rexionais da axeitada aplicación das axudas–, remitindo o correspondente informe á devandita DX, que é a quen lle corresponde libera-los avales e demais garantías esixidas. Tamén é competencia da devandita DX a determinación –no caso de **incumprimento**– das causas e alcance do mesmo, instando de se-lo caso á CA a iniciación do expediente de incumprimento das súas obrigas por parte do beneficiario ou de modificación do proxecto no caso de que non lle fose imputable o incumprimento a aquel.

No tocante ó expediente de incumprimento, este será iniciado pola CA a instancias da DX de incentivos rexionais, e tralas alegacións do beneficiario ou transcorrido un prazo de 15 días sen se realizar, a CA enviará as actuacións xunto coa súa proposta ó Mº de Facenda para que adopte a resolución que proceda³⁷.

d) A **potestade sancionadora** na materia exercerana

tamén órganos da Administración estatal, de acordo co art. 36 do regulamento.

Todas estas cuestións foron tratadas polo TC na Sentencia nº 146/1992, do 16 de outubro, que resolve un recurso de inconstitucionalidade presentado pola Xunta de Galicia contra determinados preceptos da LIR de 1985.

En primeiro lugar, o TC realiza unha declaración de carácter xeral: para o TC, a lexitimidade da LIR deriva do art. 149.1º.13ª en relación co 138.1ª, ámbolos dous da CE, e polo tanto,

“desde este punto de vista, a lexitimidade constitucional da lei, coas inevitables facultades de xestión que dela derivan, está fóra de toda dúbida. As dificultades proceden da imperiosa necesidade de interpreta-lo seu sentido e, sobre todo, a súa aplicación e desenvolvemento, de xeito harmónico coa Constitución e, sinaladamente, co bloque da constitucionalidade. Neste sentido, resulta desde logo inevitable recoñecer que, en virtude desta lei, o Estado pode aparecer asumindo funcións de execución ou xestión que, doutro xeito, a partir dos estatutos, deixarían de ser propias. Pero estas facultades de xestión estatais, en certo modo excepcionais, atopan, como se dixo, asentamento constitucional no obxectivo e sentido da lei”³⁸.

En relación coas facultades de xestión concretas que no texto se lle conceden ó Estado, o recurso presentado polo Goberno galego dirixíase contra os arts. 4 e 5 da lei:

■ No tocante ó art. 5 LIR que, como vimos, lle atribúe ó ministro de Economía e Facenda ou á Comisión Delegada do Goberno para Asuntos Económicos a potestade de concede-los incentivos rexionais considerados na LIR, e fronte á impugnación fundada na invasión de competencias executivas que á CAG lle corresponden conforme ó art. 37.3ª EAG, considera o TC que, en primeiro lugar, á hora de determina-la competencia para a concesión dos incentivos rexionais, cómpre atender á modalidade en que estes consistan:

■ No caso dos incentivos que consistan en bonificacións da cota empresarial da Seguridade Social, a súa concesión compételle ó Estado ó estar implicado nese caso o réxime económico da Seguridade Social, que é competencia exclusiva do Estado (STC 125/1989, f.x. 5ª), sen invadir polo tanto esta previsión do art. 5 LIR as competencias autonómicas.

■ Pero, con relación á concesión das subvencións que o art. 3.1^a.a) LIR prevé tamén como incentivos rexionais, o TC reconece que

“a decisión en torno á concesión constitúe, en efecto, unha competencia executiva que se podería incluír dentro das competencias de desenvolvemento e execución estatutariamente asumidas pola Comunidade Autónoma galega (art. 30.1^o.7^a e 37.3^a EAG)”.

Sen embargo, o TC xustifica tamén neste caso as potestades executivas do Estado, lembrando a doutrina que xa coñecemos verbo das reservas de execución a prol do Estado e aplicándoa ó caso concreto das atribuídas na LIR ós órganos do Estado:

“No suposto dos incentivos rexionais aparece razoablemente xustificada do dedúcese sen esforzo da natureza e contido das medidas de fomento (...) que a necesidade de velar pola unificación dos criterios de outorgamento dos incentivos e a adecuada distribución duns fondos e axudas, actuando como mecanismos correctores de desequilibrios económicos interterritoriais, han de ser consideradas desde unha dimensión supraautonómica, corresponséndolle ó Estado a xestión destes incentivos, como elemento necesario da súa competencia en materia de política rexional.

En consecuencia, o art. 5 da Lei 50/1985 non invade as competencias da Comunidade Autónoma de Galicia”³⁹.

■ E no tocante á falta de participación autonómica nos órganos previstos pola LIR para a xestión do sistema, fundamentalmente, no Consello Rector previsto no art. 4 da lei, entende o TC, no fundamento xurídico 4^o desta sentenza, que a impugnación da Xunta de Galicia só se pode entender

“... como invocación do que aquí esixiría, segundo dixemos xa, o principio constitucional de cooperación, principio que, efectivamente, debe ser respectado polo dereito do Estado en regulamentos como o presente, quer dando entrada a representantes ou comisionados das comunidades autónomas nos órganos do Estado, quer integrando as comunidades autónomas no curso dos procedementos públicos que executen a lexislación estatal”.

Mais, malia esta afirmación de principio, que non é senón recordo do xa afirmado na STC 29/1986, o TC rexeita a impugnación do Goberno galego tamén neste punto, ó sinalar que o Consello Rector non é órgano no que

se integren representantes ou comisionados autonómicos, xa que a LIR o prevé a penas como integrado por representantes dos diferentes ministerios estatais. E isto por máis que

“iso non impide, con todo, que a través del se poida realizar unha cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas, pois a propia lei previu –con fórmulas dunha adecuación e eficacia que non cabe xulgar aquí– determinadas mostras de cooperación funcional: consideración das previsións das comunidades autónomas para a determinación de actividades que promocionar (art. 1.2ª), acordo coas comunidades afectadas para a determinación das chamadas “zonas prioritarias” (art.2.3ª) e asignación de “representación” ás comunidades en cada caso afectadas nos “grupos de traballo” que poidan, por delegación do Consello Rector, formular propostas de concesión de incentivos. Estas previsións legais (...) configuran pois un marco de colaboración que se pode cualificar de suficiente, e non corresponde a este tribunal, cabe reiterar, determinar, nin sequera suxerir, cales deben se-las técnicas e canles precisas para levar adiante esta necesaria cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas”.

5. Conclusións.

Con relación á competencia estatal executada para a elaboración da LIR, aínda estando claro que o Estado ten competencia para formular unha opción de política rexional como a formulada por medio desta lei, esta competencia é tamén obvio que non pode resultar dun mandato constitucional contido –¡como o propio TC reconece!– en normas constitucionais de natureza non competencial, é dicir, que non son hábiles para producir atribución de competencias ningunhas a prol do Estado (art. 2.40 e 138 CE).

Verbo do principio de solidariedade interterritorial (art. 138.1ª CE), participa este da natureza e eficacia das normas que integran a que o propio TC denomina “Constitución económica territorial”. Teñen estes principios da Constitución económica unha dobre funcionalidade afirmada na xurisprudencia constitucional:

■ Positiva: operando como obxectivos que acadar e orientando deste xeito o exercicio das súas competencias respectivas, tanto polo Estado coma polas CCAA.

■ Negativa: operando como límite tanto das competencias do Estado coma daquelas das CCAA, determinando, desde este punto de vista, un plus engadido á simple posesión de competencia para xulga-la lexitimidade dun determinado exercicio de competencias.

Así pois, que de acordo co art. 138.1ª CE o Estado se xa garante da realización efectiva do principio de solidariedade interterritorial supón para este dúas obrigas, ningunha das cales se resolve nunha atribución de competencias:

■ Unha obriga de control das actuacións dos demais entes territoriais instando, de estimalas contrarias ó devandito principio, as vías de control previstas, para as CCAA, no art. 153 CE ou, de se-lo caso, nos arts. 151 –coas prevencións establecidas na STC 76/1983, do 5 de agosto– e 155.

■ Unha orientación no exercicio das súas propias competencias materiais, é dicir, das que segundo o bloque de constitucionalidade lle correspondan, no sentido de procurar por medio delas a realización do mencionado principio.

En segundo lugar, tampouco a competencia en materia de política rexional se pode abeirar nunha norma como a contida no art. 40 CE. A moi relativa eficacia dos principios rectores da política social e económica establécese, con carácter xeral, no art. 53 CE, excepto un cambio na doutrina do TC español que ata o de agora, agás sinaladísimas excepcións, non os considera como “posicións xurídicas básicas” para os efectos do art. 149.1ª.1ª CE⁴⁰. Consecuentemente, o mandato que estes preceptos, en conexión coa cláusula de Estado social do art. 1.1ª CE e o “mandato de acción” do art. 9.2ª CE, dirixen ós poderes públicos hai que entendela sen prexuízo de cal deles resulte competente conforme ó sistema de distribución de competencias recollido no bloque de constitucionalidade. Noutras palabras, non introduce elemento de lexitimación ningunha da intervención estatal en materia de política rexional, se é que esta non se apoia nun título de competencias do Estado⁴¹. Conclusión que non se pode desvirtuar con argumentos procesuais do estilo dos utilizados pola sentenza, relativos ás diferencias entre o conflito de competencias e o recurso de inconstitucionalidade⁴².

En segundo termo, a competencia estatal non se pode xustificar nun razoamento como o do carácter residual das competencias estatais, razoamento que pode levar, así utilizado, á propia destrución do sistema de distribución de competencias simplemente pola vía de inventar novos *nomina* de materias distintos dos expresamente recollidos no bloque da constitucionalidade. Nunha materia como a política rexional, que non é senón o agregado resultante de diversas competencias estatais e autonómicas, cómpre operar do xeito que o TC ten operado noutras ocasións respecto doutras materias nas que, se ben se produce unha concorrencia sobre un mesmo espacio de competencias estatais e autonómicas –augas ou costas, *v.gr.*–, aínda que non aparezan con ese *nomen* concreto nos arts. 148 e 149 CE –caso da defensa do consumidor–, respecto da cal afirma a recente STC 2021992, do 23 de novembro:

“Por iso, e como a substancialidade ou especificidade da materia non é senón en liñas xerais resultado dunha amálgama de diversas normas sectoriais que se poden reconducir a outras tantas materiais, na medida en que o Estado exerza atribucións neses sectores materiais, o seu exercicio poderá incidir directamente nas competencias que sobre “defensa do consumidor e do usuario” lle corresponden a determinadas comunidades autónomas, que, nese caso, tamén poderán quedar vinculadas a previsións estatais (STC 15/1989, fundamento xurídico 1º)”⁴³.

Verbo das potestades executivas atribuídas na LIR e na STC 146/1993 á Administración estatal, cabería cuestionar se a cativa participación autonómica que aquela atribución correlativamente leva consigo é compatible coa *supra* citada xurisprudencia do TC relativa á execución dos plans de reconversión. Neste sentido:

■ En primeiro lugar, parece que se conciben as administracións autonómicas como administracións xerarquicamente dependentes da estatal: velaí a súa actuación no caso de incumprimento do beneficiario: iniciación do expediente a instancia do órgano estatal xunto cunha proposta non vinculante de resolución.

■ En segundo lugar, a súa participación neses órganos de execución non chega nunca a ser decisiva. A referencia que dentro das “funcións da CCAA”(art. 23 do Regulamento) se fai á “promoción no seu territorio dos in-


centivos rexionais”, semella limitarse á simple propaganda e non, como sería desexable e ten declarado o TC español⁴⁴, á integración das axudas reguladas polo Estado dentro da súa (das CCAA) política xeral no eido material de que se trate, con capacidade de abondo para *modalizar*, de se-lo caso, as regras xerais, co obxecto de acadar unha igualdade substancial de resultados.

Esta case total marxinação das CCAA da execución dos planos estatais esquece que, malia ter declarado o TC que

“a planificación, desde un punto de vista das competencias, máis que establecerse como un título de competencias propio, supón a determinación dun sector ou ámbito territorial determinado, sobre o que concorren unha pluralidade de competencias, de xeito que nestes supostos non hai tanto que funda-la respectiva competencia nos diferentes títulos de competencias afectados, coma no de *planificación xeral da actividade económica* (art. 149.1º.13ª CE) e concordantes dos estatutos de autonomía”⁴⁵,

a competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE, ou a suposta competencia estatal en materia de “política rexional”, non pode levar, nin sequera nos plans de ordenamento ou reestructuración de sectores económicos, á vulneración das competencias executivas que lles corresponden ás CCAA sobre materias abrangidas polos mesmos, e que no caso do RD 568/88 de delimitación da zona de promoción económica de Galicia considera, como sectores para a promoción, algúns sobre os que a CAG exerce competencias exclusivas⁴⁶.

Todo iso esixe unha maior presenza autonómica na execución do sistema de incentivos rexionais da Lei 50/85, recoñécendolles ás CCAA na elaboración dos plans sectoriais –articulados xuridicamente por medio das ZID ou ZPE– unha intervención superior á da simple proposta, especialmente se reparamos que a declaración dunha zona ou sector para a promoción no territorio dunha CA condiciona en grande medida as súas políticas de fomento verbo da zona ou sector incentivado, por canto o art. 3.2º da lei e o 14 do regulamento prohiben que os proxectos acollidos á mesma sexan obxecto doutras axudas públicas agás aquelas que o Ministerio de Economía e Facenda, a proposta do Consello Rector, acorde excluír dos

topes máximos de subvención expresados no citado art. 14 do regulamento para cada unha das zonas para promocionar. Intervención superior á da simple proposta e articulada en órganos permanentes onde a participación das CCAA e demais administracións territoriais abrangidas sexa realmente decisiva, esixencias que nos conducen a problemas de maior envergadura –a constitución verdadeira do Consello prevista no art. 131 CE–, que analizaremos noutra ocasión. 

¹ Cfr. a súa obra *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, p. 184.

² E habería que dicir tamén das do Estado, posto que ten declarado reiteradamente a xurisprudencia do TC que estes principios da constitución económica e mais da organización territorial do Estado vinculan por igual a tódolos poderes públicos.

³ Para ALONSO DE ANTONIO, –cfr., *El estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol.1, Congreso dos Deputados, Madrid, 1985–, o principio de solidariedade recoñecido no art. 2 CE, é un “ben público común de tódolos españois” e “vínculo de unidade” que, polo tanto –art. 138.1º CE– ten que ser garantido polo Estado (p. 377). Engade este autor que a idea dun “Estado autonómico baseado na solidariedade, non é predominio puro e simple dos intereses comunitarios; isto suporía a crise e mesmo o anquilosamento do principio de autonomía. Este esixe respecto ós intereses propios das CCAA, sen que a súa satisfacción poida supor a creba do marco unitario do Estado. A solidariedade vén así constituír un punto de equilibrio (...) entre as tendencias centrípetas que a unidade comporta, e as tendencias centrífugas a que poida conduci-la autonomía” (p. 379)

⁴ O texto do cal dispón que “o Estado garante a realización do principio de solidariedade consagrado no art. 2 CE, velando polo establecemento dun equilibrio económico axeitado e xusto entre as diversas partes do territorio español e atendendo, en particular, ás circunstancias do feito insular”. Pola súa banda, a alínea 2ª do mesmo precepto engade que “as diferencias entre os estatutos das diferentes comunidades autónomas non poderán implicar, en ningún caso, privilexios económicos ou sociais”. Para ÁLVAREZ CONDE –cfr., *Las Comunidades Autónomas*, p. 25, citado por ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*–, este precepto está pensado para o caso dos acordos económicos, para evita-la constitución de “paraísos fiscais” dentro do territorio do Estado. Neste sentido, o art. 41.f EAPB establece que “o réxime de acordos aplicarase de acordo co principio de solidariedade a que se refiren os arts. 138 e 156”.

⁵ Cfr., *op. cit.*, p. 380.

⁶ Na STC 146/1992, do 16 de outubro, o alto tribunal xustifica a lexitimidade constitucional da Lei 50/1985, de incentivos rexionais, entre outros criticables argumentos, no art. 138 CE. Para o TC, o art. 138.1ª CE,

“Tampouco se pode considerar (...), en sentido estricto, como unha norma atributiva de competencia estatal, pero non o converte, de ningún xeito, nun precepto irrelevante para os efectos do presente recurso”.

A relevancia viría dada polo art. 138.1ª CE porque:

“... en efecto, as comunidades autónomas non asumiron, nin pola propia natureza das cousas (*sic*) puideron asumir, unha competencia que responda ó sentido desta lei, é dicir, as actuacións que respondan a un obxectivo, esencialmente supraautonómico (*sic*), como é o de corrixi-los desequilibrios te-

territoriais, obxectivo este que, se ben atopa instrumentos expresos na Constitución, como é o caso do FCI, tampouco se pode entender que se esgote neles”.

⁷ Para a máis recente distribución dos recursos do FCIT, *vid.* o anexo I á Lei 20/1993, do 29 de decembro (BOE do 30 de decembro), de concesión de créditos extraordinarios ás seccións 32 e 33 dos orzamentos xerais do Estado para 1993, para aplica-lo Acordo sobre o sistema de financiamento autonómico no período 1992-1996.

⁸ O artigo recorrido di: “subvencionarase ata o 100 por 100 do importe da carga, transporte e descarga dos bens de equipo das industrias que se trasladan a Galicia. Esta subvención acumularase á que lle pode corresponder con novos investimentos”.

⁹ As circunstancias mencionadas no art. 7 son, entre outras, a natureza das actividades da empresa, con especial consideración daquelas que pechen un ciclo productivo en Galicia; a súa localización; a incorporación de tecnoloxías avanzadas no proceso productivo; o número de postos de traballo que orixina a execución do proxecto...

¹⁰ Deber de comportamento leal ou mutuo auxilio, reiteradamente proclamado na xurisprudencia do TC español. Ve-las SSTC citadas no propio fundamento xurídico ^{7º}, parágrafo 2º da STC 64/90.

¹¹ O que como xa dixemos entende o TC que non ocorre no caso debatido na sentenza.

¹² Os estudos da Administración española previos á redacción da Lei –cfr., “Propuesta para racionalizar la política de incentivos regionales y compatibilizarla con la de los países de la CEE” en *Cuadernos económicos del Ice*, nº 20, 1982–, insistían xa nestes fins da nova regulación, sistematizados por UTRILLA DE LA HOZ –cfr., “Una nota sobre la regulación normativa de los incentivos regionales”, en *RDFHP* nº 195-196, 1987, p.709– conforme a unha triple clasificación:

“1. Simplificar e racionaliza-la diversidade de figuras de estimulación rexional do investimento existente, abandonando o carácter asistencial e de axudas *a posteriori* a decisións de investir previamente adoptadas e dándolle pulo ó aproveitamento do potencial endógeno e ás vantaxes comparativas da zona.

2. Sometelo ós criterios da Comisión das Comunidades Europeas sobre os réximes de axudas con finalidade rexional concretados na necesidade de definir teitos diferenciais de intensidade das axudas, cumpri-lo principio de especificidade rexional, dotar de transparencia o sistema, preve-las repercusións sectoriais e instaurar un sistema eficaz de vixilancia.

3. Considerar dun xeito explícito a nova organización territorial do Estado, incorporando as comunidades autónomas esencialmente, na xestión dos incentivos.”

¹³ Cfr., “Características y evolución del nuevo sistema de incentivos regionales en España”, en *PGP* nº 7, p. 140. No mesmo sentido, *vid.* SÁENZ DE BURUAGA, “La planificación nacional y regional en la España de las autonomías”, en *Estudios Regionales* nº 13, 1985.

¹⁴ Neste sentido, *vid.* SÁENZ DE BURUAGA, "La planificación...", *cit.*, quen define a política rexional como "unha das funcións fiscais típicas do nivel central de Goberno, quer nun Estado unitario como era antes España, quer nun Estado case federal como o desean a nosa Constitución e os estatutos de autonomía. Esta función fiscal de redistribución da renda a escala espacial é tan importante nun Estado coma a redistribución persoal a través dun sistema fiscal progresivo, ou a redistribución sectorial que transfere recursos públicos duns sectores a outros". (p. 92)

¹⁵ Así, no art. 30.1º.7ª EAG, segundo o cal a CAG asume a competencia para o desenvolvemento e execución en Galicia dos plans establecidos polo estado para a reestructuración de sectores económicos, programas xenéricos para Galicia que estimulan a ampliación de actividades productivas e implantación de novas empresas. Sen embargo, é dubidoso que esta reserva estatutaria sexa quen de produci-lo efecto de asunción desa competencia polo Estado (*vid.* LASAGABASTER HERRARTE, "Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos", en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. II, Oñati, 1991), máis alá de que, por outra banda, o estatuínte galego semellaba estar a pensar, como demostra a fórmula coa que o devandito art. 30 EAG comeza, na competencia estatal *ex art.* 149.1º.13ª CE, título que non foi, como veremos, o utilizado principalmente polo TC para xustifica-la lexitimidade constitucional da LIR.

¹⁶ Respecto da materia "defensa do consumidor", a STC 202/1992, do 23 de novembro, sinala que:

"...desde a nosa primeira sentenza sobre o tema atopámo-la singularidade do título "defensa do consumidor", que es un "concepto de tal amplitud e de contornos tan imprecisos que, con ser dificultosa por veces a operación cualificadora dunha norma o designio da cal puidese entenderse que é a protección do consumidor, a operación non resolvería o problema, pois a norma puidera estar comprendida en máis dunha das regras definidoras de competencias" (STC 71/1982, fundamento xurídico 2º). Por iso, e como queira que a substancialidade ou especificidade dunha materia non é, en liñas xerais, senón o resultado dunha amálgama de diversas normas sectoriais que se poden reconducir a outras tantas materiais, na medida en que o Estado posúa as atribucións neses sectores materiais, o seu exercicio poderá incidir directamente nas competencias que sobre "defensa do consumidor e usuario" lles corresponden a determinadas comunidades autónomas, as que, nese caso, tamén poderían estar vinculadas a previsións estatais (STC 15/1989, fundamento xurídico 1º)".

¹⁷ Segundo expresión de SÁNCHEZ BLANCO, *El sistema económico de la Constitución española*, Universidade de Málaga- Civitas, Madrid, 1993, p. 459. A mesma consideración realizan outros autores como CORDERO MESTAZA -*cfr.*, "La política regional en los Presupuestos de 1991", en *PPG*, 1991, p. 171-, GÓMEZ BARAHONA -*cfr.*, "La legislación sobre incentivos económicos regionales", *REALA* nº 255-256, 1992, p.754- ou DE PABLOS ESCOBAR e VALIÑO CASTRO -"Características y evolución del nuevo siste-

ma de incentivos regionales en España”, en PGP nº 7, 1992, 1992, p. 140- e PEMÁN GAVÍN -cfr., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Universidade de Zaragoza-Civitas, Madrid, 1992, pp. 285 e ss.

¹⁸ Cfr., GÓMEZ BARAHONA, *op. cit.*, p. 784. Acrecenta este autor que esta encomenda hai que interpretala sen prexuízo de que o art. 148.1º.18ª CE lles permita ás comunidades autónomas asumir competencias para o fomento do desenvolvemento económico no seu ámbito territorial, “e dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional”.

¹⁹ Cfr., GÓMEZ BARAHONA, “La legislación...”, *cit.*, p. 784 e 785.

²⁰ E, con todo, engade máis adiante o letrado estatal que

“se a problemática da Lei 50/1985 se ha de conectar co disposto no art. 149.1º.13ª CE, as competencias previstas nos arts. 30.1º.1ª e 7ª do EAG sono, dentro dos límites constitucionais e nos termos nos que se asumiron, termos nos que non se inclúe participación ningunha no proceso de decisión de outorgamento das axudas rexionais”.

²¹ Control estatal das axudas outorgadas polas CCAA que, cómpre entender, fai referencia ás outorgadas por aquelas non dentro do marco da LIR –posto que, como habemos de ver, o concepto de incentivos rexionais do art. 1 LIR a penas abrangue as axudas concedidas polo Estado–, senón as concedidas polas CCAA en virtude das súas competencias materiais, a un proxecto acollido ó sistema de LIR –integrado nunha ZPE ou ZID–, para os únicos efectos de controlar que non se reborden os toques de axuda establecidos para cadansúa zona.

²² Seguindo neste punto a explicación do recurso do avogado do Estado, entende o TC, no fundamento xurídico 1º da sentenza, que,

“... a lei cuestionada non é en por si un instrumento de planificación económica xeral (art. 131 CE) senón o marco normativo, máis ben, para unha programación sectorial ó servizo daqueles mandatos constitucionais –os contidos nos arts. 40.1º e 138.1º CE–, consideración que leva a descarta-los alegacións deducidas polo actor con cita do previsto no art. 131.2º CE, norma que dispón unhas especialidades de procedemento que non eran aquí, polo dito, de obrigada observación (por todas, SSTC 29/1986, fundamento xurídico 3º e 45/1991, fundamento xurídico 5º)”.

²³ Subliñar que a reestructuración de sectores económicos, malia se realiza-las máis das veces por medio de medidas de fomento, é unha materia suxeita a un réxime de competencias diferente do “fomento do desenvolvemento económico da CA” ó que fai referencia o art. 148.1º.13ª CE. Así, na STC 33/1984, co gallo de varios conflitos de competencia presentados polo Goberno do Estado contra dúas ordes da Consellería de Comercio, Industria e Turismo do Goberno vasco que regulaban unha serie de axudas para a transformación de buques de pesca de baixura en conxeladores, omitindo calquera referencia á necesaria autorización estatal para a transformación, xa que a transformación do buque enmárcase na competencia do Estado de **ordenación do sector pesqueiro**,

o que a autoriza para adoptar medidas de transformación ou reestructuración de sectores económicos, dentro das cales se teñen que exercita-las correspondentes competencias autonómicas de desenvolvemento e execución. Sen embargo, a STC 33/84 introduce unha matización importante: no exercicio da súa competencia, a CAPB podería autorizar ou non aqueles expedientes que “desde o punto de vista da competencia estatal puídesen selo”.

Os “plans e programas conxuntos entre o Estado e as comunidades autónomas” como instrumento de colaboración, fai referencia o MAP no seu *El Estado autonómico* (MAP, Madrid, 1993, pp. 139 e ss.). Segundo esta publicación, os requisitos destes plans ou programas conxuntos serían:

1. Existencia duns obxectivos definidos e previstos simultaneamente polas administracións estatal e autonómica.
2. A existencia dunhas actividades previstas e levadas a cabo simultaneamente por ámbalas dúas administracións.
3. A existencia dun financiamento conxunto a cargo do Estado e das comunidades autónomas.
4. A existencia duns mecanismos de seguimento e de avaliación nos que participen tanto a Administración do Estado coma a das comunidades autónomas.
5. Adopción dun acordo unilateral no que formalicen os compromisos de colaboración das partes. Estes acordos poden dar lugar á subscrición de convenios de colaboración.
6. Realización material, por parte de cada unha das administracións participantes, das actividades que lles corresponda realizar.
7. Mantemento de reunións periódicas de seguimento e avaliación dos obxectivos e actividades previstas, que permitan a modificación e adaptación do plan ás novas necesidades”.

Os plans conxuntos que derivan destas esixencias teñen, como se ve, base negocial, non veñen unilateralmente impostos polo Estado –p. ex. os acordos e subseguintes convenios subscritos entre o Estado e as CCAA para a execución do Plan de vivendas–. Polo tanto, o caso dos plans de reconversión analizados pola STC 29/1986, ou dos derivados da execución da LIR de 1985 non se someten a este esquema. Con todo, o que si sería desexable é que a actuación conxunta en ámbitos materiais nos que o Estado e as CCAA repartan competencias, se ordene negocialmente e non unilateralmente polo Estado a través, como habemos de ver, do exercicio de títulos de competencias que, cando menos, son dúbidosos. Este sería, para nós, unha das principais consecuencias da vontade de afondamento no principio de colaboración, afirmado polo TC como presuposto para o bo funcionamento do Estado autonómico, reflectida nos acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992.

A inescusabilidade da colaboración neste eido da actuación conxunta entre o Estado e as CCAA, vén mesmo afirmada na STC 146/1992, do 16 de outubro, que resolve o recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno galego contra determinados preceptos da LIR. En efecto, sinala o fundamento xurídico 1º desta sentenza que as competencias autonómicas de desenvolvemento

e execución das accións de fomento adoptadas polo Estado para lle dar cumprimento ó disposto no art. 138.1ª CE, só se poderán actualizar na medida en que non se arrisque a orientación unitaria que debe presidi-lo outorgamento destas axudas, por máis que

“A inevitable limitación que así resulta para as competencias autonómicas de desenvolvemento e execución hase de equilibrar, non obstante cunha apertura dos órganos ou procedementos legalmente establecidos á cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas, cooperación que constitúe o método conveniente de actuación no noso Estado composto en moitos casos (STC 13/1992, fundamento xurídico 2º) e que devén escusable, desde logo, na execución de regulacións do tipo das que aquí se axuizan”

²⁴ Razoamentos sacados da xa citada STC 29/86, fundamento xurídico 5º.

²⁵ A exposición do cal farémola seguindo a STC 29/1986.

²⁶ STC 29/1986, citada pola STC 199/1989.

²⁷ Ídem nota anterior. Na STC 199/89, fundamento xurídico 3º, dise que o que se discute “non se refire ó *quantum* da participación autonómica na tramitación da resolución impugnada”, senón a determinar se, conforme ás competencias de execución da CAG, vén esixida a presenza das CCAA nos órganos establecidos para a execución do plan que o Estado estableza. Dicar que a devandita STC resolvía un conflito positivo de competencias creado pola Xunta de Galicia contra a Resolución do 26 de novembro da Dirección Xeral de Industrias Siderometalúrxicas e Navais do Ministerio de Industria e Enerxía español, aprobando o programa de reconversión presentado pola E. N. Astano do Ferrol, con base na competencia da CAG en materia de execución dos plans de reestructuración establecidos polo Estado *ex art.* 30.I.7º EAG.

²⁸ Ídem nota anterior.

²⁹ E dentro deles é onde se lles recoñece ás comunidades autónomas afectadas aquela participación. Sen embargo, a propia constitución dos grupos de traballo semella ser unha decisión discrecional do propio Consello Rector.

³⁰ E, coma no caso dos grupos de traballo, tamén con carácter potestativo.

³¹ Ve-los arts. 21 e 22 do Regulamento da lei de incentivos regionais.

³² Cfr. art. 12.

³³ Cómpre, sen embargo, termos en conta a relevancia que a participación orgánica das CCAA no procedemento, ten para os efectos de “modular” a decisión estatal: cando esta se afaste dos termos do informe da Administración autonómica, haberán de se expo-los motivos deste afastamento, conforme ó art. 43.1º LPA. Neste sentido, *vid.* E. Malaret, *Réxime xurídico administrativo da reconversión industrial*, pp. 327 e 328.

³⁴ No mesmo sentido maniféstase Alfonso Utrilla de la Hoz, no seu traballo “Una nota sobre la regulación normativa de los incentivos regionales”, publicado na *RDF* e *HP* nº 195-196, na p. 720

do cal conclúe que “as competencias reservadas ás CCAA non van moito máis alá das funcións de consulta e administración dos proxectos de promoción, sen establecer canles de coordinación xeral da política de incentivos rexionais do conxunto das autonomías en foros de discusión e análise permanente, cunha maior utilización do Consello de Política Fiscal e Financeira ou outros órganos creados para este efecto.

É certo que a falta dun marco totalmente perfilado de competencias en materia de política rexional por parte da CEE, dificulta a coordinación coas CCAA, pero cómpre, para acadar unha maior eficacia na práctica das medidas estimuladoras, unha actuación máis directa das mesmas”.

³⁵ Ex art. 24 e 27 do regulamento.

³⁶ Cfr. art. 30 do regulamento.

³⁷ Cfr. art. 33, 34 e 35 do regulamento.

³⁸ Cfr. f.x. 1^º.

³⁹ Cfr. f.x. 3^º *in fine*.

⁴⁰ Vid. neste sentido o voto particular do maxistrado RUBIO LLORENTE á STC 152/1988 en materia de vivenda.

⁴¹ Vid., neste sentido, LINDE PANIAGUA, *Introducción al sistema económico de la Constitución española*, Valencia, 1987. Considera este autor, e nós concordamos plenamente, que “a cláusula do art. 9.2^º, sen dúbida, crea unha ampla habilitación nos poderes públicos para a transformación política, social e económica do país, conforme ó conxunto de técnicas e sistemas de distribución de competencias entre os poderes públicos que ten lugar no texto constitucional” (p. 13).

⁴² O TC ten considerado en reiteradas ocasións que cando por medio dun recurso de inconstitucionalidade se valoren impugnacións de carácter competencial, as consideracións que na sentencias se realicen sobre do ordenamento de competencias no ámbito de que se trate, serán a penas as estrictamente necesarias para decidir sobre as impugnacións deducidas (posto que “non é finalidade do recurso de inconstitucionalidade definir, en abstracto, a maneira de axuste entre as competencias estatais e autonómicas, senón axuiza-la conformidade ou desconformidade coa Constitución das disposicións legais impugnadas”). Pero en todo caso, engade o TC que o anterior non impide que “o axuizamento se deba levar a cabo (...) partindo, en boa medida, de regras constitucionais e estatutarias que teñen un contido de competencias” (cfr., SSTC 154/1988, f.x. 1^º e 103/1989, f.x. 1^º).

⁴³ Cfr. sent. cit., f.x. 5^º.

⁴⁴ Ve-la STC 152/88, fundamento xurídico 4^º, entre outras.

⁴⁵ Cfr. STC 144/85, fundamento xurídico 2^º.

⁴⁶ Caso, *v. gr.*, do turismo. Ve-lo art.7.1^º do RD 568/1988, do 6 de maio, de delimitación da ZPE de Galicia.