

RECENSIONS

Sarmiento Méndez, José Antonio, *El Estatuto de Galicia, 20 años de Parlamento y justicia constitucionales*, Editorial Xerais, 524 pàg.

L'Estatut de Galícia és una obra que posa al dia la pràctica autonòmica gallega partint de la teoria estatutària de 1981 i analitzant detalladament la interpretació que el Tribunal Constitucional fa en la seva jurisprudència dels àmbits d'actuació dels poders públics gallecs. Aquest enfocament diferencia el llibre del professor Sarmiento Méndez dels estudis publicats per la doctrina de Galícia en els darrers vint anys.

La literatura jurídica existent fins ara al voltant de la màxima norma institucional de la comunitat autònoma partia essencialment de l'anàlisi dogmàtica de les categories estatutàries, com ara el poder galleg (Maíz Suárez i Portero Molina), la nacionalitat històrica (Cores Trasmonte), els valors estatutaris (Meilán Gil i Rodríguez Arana) o les competències i el rendiment autonòmic (Blanco Valdés).

D'altra banda, una part dels estudiosos van aprofundir en tractaments de dret comparat (Pereira Menaut o Mariñas Otero) que, des de la perspectiva d'altres comunitats autònomes o de països descentralitzats, aportaven enfocaments nous a la interpretació del text autonòmic.

L'autor presenta, seguint la sistemàtica del text polític, un recorregut deta-

llat per tota la normativa (legal i reglamentària) que el desplega i aporta a cada capítol una selecció bibliogràfica significativa i de gran utilitat. És en aquest context científic on el tractat de l'assessor parlamentari adquireix la valoració que es mereix, atès que es tracta d'un treball que posa al dia els més de vint anys de desenvolupament de l'Estatut de 1981 i incorpora per primera vegada la sistematització dels pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre els aspectes essencials de l'autonomia de Galícia.

Es tracta d'un llibre que proporciona una informació exhaustiva i sintetitzada de manera metòdica per intentar facilitar la comprensió i l'aplicació de l'ordenament jurídic de Galícia i, al mateix temps, posa de manifest la conflictivitat entre l'Estat i la Comunitat Autònoma des de 1981 fins a 2003.

Presenta, doncs, un interès evident per als qui s'aproximin a l'experiència autonòmica gallega tant des d'una perspectiva estrictament jurídica com des de l'anàlisi politicològica.

Si, parafrasejant Álvaro d'Ors, podem definir el dret com «*lo que dicen los jueces*», afirmariem que l'Estatut d'autonomia és en bona mesura allò que el Tri-

bunal Constitucional ha dit i diu. En aquest ordre de coses, resulten essencials les aportacions de les idees força que el lletrat parlamentari presenta en aquest estudi i que són conseqüència d'una investigació detallada de totes les decisions de l'alt intèrpret de la Constitució que van afectar l'activitat creadora de dret dels poders públics autonòmics. Així, doncs, el llibre té el valor evident de facilitar al lector interessat les *ratio decidendi* de totes les sentències dictades en els darrers vint-i-dos anys sobre lleis o disposicions autonòmiques de Galícia, com també els pronunciaments emesos en ocasió de la impugnació de normes estatals per part de la Comunitat Autònoma de Galícia.

La lectura d'aquest tractat posa damunt la taula problemes de gran actualitat com el del rendiment institucional dels poders públics autonòmics, la necessitat de reforma del text estatutari *versus* demanda de noves formes federals o confederals, els límits de l'autonomia gallega o el paper del Tribunal Constitucional com a intèrpret suprem de la Constitució i, en general, del que s'anomena *bloc de la constitucionalitat*.

Ens trobem en un moment en què els estudis de *ius publicistes* sobre el rendiment de les institucions autonòmiques (Informe Pi i Sunyer sobre comunitats autònomes) van assolir un grau notable de consolidació i maduresa, i, a més, van veure complementada la seva anàlisi fonamentalment quantitativa amb d'altres de ciència política (Porrás Nodales, entre d'altres). En aquest ordre de coses, el llibre del professor Sarmiento també aporta una visió innovadora perquè presenta un tractament de la conflictivitat juridicopolítica entre l'Estat i Galícia no tan sols des d'un enfocament numèric, sinó valorant els resultats i els efectes de cadascuna de les

sentències constitucionals per al repartiment competencial i per a la mateixa configuració del poder autonòmic galleg.

La sistemàtica assumida per l'autor facilita el maneig de les importants dades documentals contingudes en el manual, cosa que, a més, possibilita a l'operador juridicopolític l'atenció a una única font dels recursos legislatius, reglamentaris, jurisprudencials i doctrinals necessaris per a la correcta hermenèutica del dret galleg actual.

Les evidents carències que presenten els plans d'estudi de les facultats de dret de Galícia quant al tractament del dret autonòmic galleg es fan encara més patents si observem aquest primer treball portat a bon fi en l'Estatut de Galícia, en el qual es descriuen les fonts doctrinals autonòmiques i estatals que es van ocupar amb el rigor científic necessari de l'ordenament jurídic de Galícia.

Sarmiento Méndez comença la seva monografia amb una sistematització dels *leading cases* de la jurisprudència constitucional sobre el títol preliminar de l'Estatut. Aquí apareixen inexorablement esmentades sentències com la del cas LOAPA (tan decisiva per a la conformació definitiva de l'Estat autonòmic en general), pel que fa a la delimitació del concepte d'autogovern que empra l'Estatut galleg. Paral·lelament, casos essencialment gallegos, com la Sentència de l'alt Tribunal de 26 de juny de 1986 en relació amb la Llei gallega de normalització lingüística. Dins aquest apartat també resulta de gran interès l'exposició de l'*statu quo* doctrinal tocant a l'ordenació territorial de Galícia i el sempre polèmic article 2 de l'Estatut amb referència a la configuració legal d'aquest per part del legislador autonòmic.

La presentació al voltant de la regulació estatutària de la galleguitat i les im-

plicacions extraterritorials del dret gal·lec posa de manifest la tímida jurisprudència inicial del Tribunal Constitucional en relació amb l'actuació dels poders autonòmics fora de l'àmbit territorial de Galícia. Aquesta línia doctrinal dels anys vuitanta va canviar radicalment —com és ben sabut— amb motiu del cas de l'oficina del País Basc a Brussel·les i la confirmació del fet que no tota acció exterior de les comunitats autònomes comporta intromissió en l'àmbit de les relacions internacionals reservades a l'Estat.

L'Estatut d'autonomia té la virtualitat de dissenyar un sistema de fonts del dret per a la Comunitat Autònoma i, per tant, estableix la configuració jurídica dels poders públics de Galícia i l'ordenació normativa que neix d'aquests poders. Aquest contingut estatutari genera conseqüències importants sobre dos aspectes de la regulació normativa del Parlament de Galícia: el dret parlamentari i el dret electoral. El primer coneix el tractament detallat per part del Tribunal Constitucional de facetes com l'aforament dels diputats, el jurament en la presa de possessió i l'abast del deure d'acatament d'aquest deure (recorrem, en aquest punt, la importància de distincions com la que aporta Carl Schmitt entre el jurament de lleialtat a la Constitució o a les lleis constitucionals).

La mateixa *normalitat constitucional*, en paraules de Hermann Heller, porta implícita la necessitat que els textos polítics —en el nostre cas, l'Estatut d'autonomia— incorporin en el seu si aquells *modus operandi* considerats essencials per a l'esdevenidor democràtic, com és el cas dels processos electorals. Es tracta d'aportacions rellevants de l'interpret de la Constitució respecte de matèries i principis del dret electoral que avui es presenten com a inqüestio-

nables per als estudiosos en la matèria (com ara el principi de conservació de l'acte en el procediment electoral).

El contingut de l'art. 19 de l'Estatut d'autonomia per a Galícia, que estableix les vies a través de les quals els poders públics autonòmics poden tenir accés a la jurisdicció constitucional, va originar una gran varietat de pronunciaments del màxim intèrpret de la Constitució. Aquests pronunciaments ens ajuden a comprendre una mica millor l'Estat espanyol i el sistema de control de constitucionalitat. En el cas gal·lec, resulta especialment destacat el problema de la inconstitucionalitat per omissió (tan correctament estudiat entre nosaltres per José Julio Fernández Rodríguez), partint de casos significatius com el de l'absència de decrets de transferències com a condicionant dels processos davant el Tribunal Constitucional.

És particularment afortunat l'enfocament que fa el professor Sarmiento Méndez del tractament del poder judicial per part de la pràctica estatutària. Aquí es glossen esquemàticament aspectes com les competències de la Xunta en l'Administració de justícia i la delimitació autonòmica de les demarcacions jurisdiccionals, amb una referència especial al paper del Tribunal Superior de Justícia de Galícia i a la regulació dels mèrits per a l'acompliment d'òrgans jurisdiccionals a la Comunitat Autònoma (coneixement de l'idioma i del dret propi del país).

La part central del tractat que ens ocupa versa sobre el contingut competencial de l'Estatut d'autonomia per a Galícia. La presentació de les competències parteix d'un estudi detallat de la qual algun autor (Canosa Usera) entén que és l'única competència que realment es pot considerar exclusiva per a la Comunitat Autònoma: l'organització

de les institucions d'autogovern. Respecte d'aquest punt, el lletrat del Parlament gallec porta a col·lació les decisions més rellevants del Tribunal Constitucional sobre la potestat d'autoorganització i la coordinació estatal, amb una referència especial al polèmic cas dels comitès de coordinació.

A partir de la conegudíssima sentència de l'Alt Tribunal de 21 de desembre de 1989, amb motiu de diversos recursos d'inconstitucionalitat (entre ells, el de la Xunta de Galícia) interposats contra la Llei de bases de règim local, les pàgines 107 i següents del llibre recullen nombroses claus sobre l'*enginyeria constitucional* que perfilen el significat de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia en relació amb el paper institucional de les entitats locals. En aquest sentit, aspectes com les competències autonòmiques en règim local, les demarcacions judicials i provincial o les relacions de la competència de la Xunta amb les de l'Estat sobre aquesta matèria reben un tractament adient al llarg de l'obra.

Les polítiques públiques d'infraestructures han estat, com és propi de països que parteixen d'una situació deficitària en aquesta matèria, un dels eixos fonamentals de l'actuació dels poders públics autonòmics d'ençà la instauració de la Comunitat Autònoma. Com es pot comprovar en la documentació del manual, la producció legislativa en la matèria ha estat molt abundant, i no ho va ser menys la conflictivitat amb l'Estat, que ha donat lloc a una important doctrina jurisprudencial sobre aspectes com ara les competències que prevalen i l'ordenació del territori, la relació de la competència autonòmica en habitatge amb d'altres de l'Estat o l'enrevesat establiment de límits de l'actuació autonòmica en relació amb el demani estatal. Mereix una referència especial la

polifacètica competència urbanística, que ha tingut una solució molt polèmica per part de les recents sentències del Tribunal amb la nova configuració de la clàusula de supletòrietat *ex art.* 149.3 de la Constitució. Per últim, la jurisprudència constitucional ha aclarit nítidament la delimitació de la competència estatal sobre els ports i els aspectes de gran actualitat com la seguretat portuària i les competències sobre aspectes tributaris dels ports i el seu demani públic.

Són molts els tractadistes (Bello Janeiro i Rebolledo Varela, entre d'altres) que han cridat l'atenció sobre la singularitat de la competència autonòmica en matèria de dret civil sobre les restants contingudes a l'Estatut gallec. En efecte, és fàcil coincidir amb aquests autors en la idea que aquesta matèria està profundament unida a la manera de ser del poble gallec, i mostra, en paraules del mestre Savigny, l'esperit més genuí de la ciutadania de què emana. En aquest ordre de coses, en l'anàlisi de Sarmiento Méndez es recullen les principals idees sobre la manera com s'ha desplegat legislativament aquesta matèria: la consideració dels arrendaments rusticohistòrics com una institució de dret civil de Galícia, els condicionants de la competència civil de l'Estat o la presència d'altres títols competencials connexos amb el que ens ocupa. En profunda relació amb la competència tradicionalment mal anomenada «foral», es troba l'actuació legislativa de Galícia pel que fa a forests, aprofitaments forestals, vies pecuàries i pastures. En aquest punt, el llibre del professor d'Orense tracta aspectes decisius com els relatius a la inconstitucionalitat de la Llei gallega de forests veïnals en mà comuna i les seves especialitats processals.

Sens dubte un dels sectors normatius de més conflictivitat entre l'Estat i

Galícia ha estat la pesca. Aquesta investigació aporta un plantejament clar sobre els àmbits de constitucionalitat de la regulació del marisqueig, la influència del domini públic estatal en la matèria (*ex art. 132 de la Constitució*) i, sobretot, en allò que fa referència a la pesca marítima en relació amb el procés constitucional substanciat amb motiu de la Llei de pesca de Galícia.

Tal com ha apuntat Prieto de Pedro, la Constitució espanyola dissenya, a més d'un Estat social i democràtic de dret, un Estat de la cultura. Aquesta proclamació constitucional troba un correlat lògic de l'art. 3 de la Carta magna en les previsions estatutàries sobre aquesta qüestió. Així, la important activitat legislativa de Galícia quant al patrimoni històric, artístic, arquitectònic i arqueològic es detalla a l'Estatut de Galícia, amb la referència necessària als pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre els títols competencials que afecten la protecció del patrimoni, el concepte constitucional de la cultura i la promoció de l'ensenyament de la llengua gallega.

Malgrat que les dues lleis que va aprovar al llarg d'aquests vint anys el Parlament de Galícia sobre turisme no han estat objecte de cap recurs d'inconstitucionalitat, alguns reglaments estatals sí que van donar lloc a pronunciaments de l'Alt Tribunal sobre els límits de la competència autonòmica en turisme o sobre l'actuació de l'Estat en aquesta qüestió (és el cas, entre d'altres, de la Sentència de 21 d'abril de 1989). Aquestes resolucions són estudiades per l'autor, que n'extreu aquelles afirmacions que constitueixen *ratio decidendi*, i, per tant, una espècie de legislació negativa per part del Tribunal.

El tractament jurídic de les corporacions de dret públic de Galícia forma

part d'un capítol ampli del llibre en què Sarmiento desgrana les resolucions doctrinals sobre les cambres de comerç, indústria i navegació, el seu àmbit de control per part del Consell de Comptes de Galícia, la disciplina jurídica de les cambres agràries (cas paradigmàtic de legislació autonòmica predecessora del Decret de traspàs en la matèria) i, finalment, les confraries de pescadors.

Pel que fa a les competències compartides contingudes a l'art. 28 de l'Estatut de Galícia, el llibre aprofundeix en el repartiment normatiu en la matèria funcional i explica facetes tan destacades com el règim jurídic dels funcionaris públics, la competència autonòmica en funció pública i la defensa jurídica de la Xunta de Galícia, com també la funció pública local i el poder autonòmic. En aquest mateix àmbit de les bases estatals i del desenvolupament legislatiu per part de la Comunitat Autònoma, s'exposa de manera didàctica el panorama de la normació del sector pesquer i dels ports pesquers de Galícia, amb una particular i detallada anàlisi de l'elaboració dels plans de pesca, el règim laboral dels treballadors del mar i la delimitació de la unitat portuària, entre d'altres.

Dins el bloc del que es coneix comunament com a *competències d'execució*, aquesta obra aporta una tasca interpretativa de l'abast competencial de quatre matèries molt heterogènies entre elles.

En primer lloc, el dret laboral, ja que la jurisprudència recaiguda en processos en què Galícia ha estat part s'ha pronunciat en facetes com ara la llibertat sindical i el paper de l'autonomia en la qüestió, la condició de sindicat més representatiu, les accions formatives dels treballadors ocupats, la conceptuació dels «fons nacionals i d'ocupació» i del contingut formatiu dels convenis

col·lectius i la necessària participació autonòmica en la gestió dels fons.

D'altra banda, i amb motiu de la que en el seu moment va ser la nova llei de protecció de les pedres ornamentals de Galícia, el màxim intèrpret de la Constitució es va pronunciar sobre aspectes relatius a la propietat industrial i a la protecció de les denominacions d'origen. A més, la competència autonòmica, infeliçment d'actualitat a causa de l'accident del vaixell *Prestige*, sobre salvament marítim, ha estat també explicada en relació amb les competències del capità marítim i el paper de la coordinació estatal en la matèria.

En quart lloc, el Tribunal Constitucional també va delimitar l'abast de les facultats de Galícia i de l'Estat quant als abocaments industrials i contaminants a les aigües del litoral galleg. Amb una línia jurisprudencial que es pot qualificar de restrictiva, s'ha acostat a perfilar el concepte constitucional d'*abocament industrial i contaminant*, les competències de l'Estat sobre aquesta qüestió i les autoritzacions d'abocaments líquids o sòlids al domini públic maritimoterrestre.

El títol competencial de l'Estat —que, pel seu contingut transversal, ha donat lloc a una interpretació més extensiva i antiautonomista per part del Tribunal Constitucional— és el que fa referència a l'ordenació i la planificació econòmica. Per contra, el Tribunal Constitucional va interpretar la competència continguda a l'art. 30 de l'Estatut galleg en diversos escenaris, tal com afirma Sarmiento. Així, es fixa jurídicament l'àmbit del foment i la planificació econòmics de Galícia i el problema de les subvencions públiques i els instruments jurídics per fomentar i planificar l'activitat econòmica. Igualment, i quant a un sector competencial en què Galícia

no té un pes particular, com és el de la indústria, el Tribunal precisa encertadament alguns tòpics jurídics que ajuden a matisar l'abast de la competència. En aquest sentit, s'aborda la reconversió industrial com a competència diferenciada de la «indústria», altres matèries que incideixen en la competència autonòmica en indústria i el problema més general de la planificació econòmica i industrial a Galícia.

El sector primari de l'economia de Galícia és un dels que ha generat més conflictivitat amb l'Estat i un desplegament legislatiu més ampli. D'aquesta manera, l'autor ens informa de l'elaboració jurisprudencial de les línies doctrinals en matèria d'agricultura i ramaderia, i també dóna compte de les conseqüències d'aquestes línies doctrinals sobre les relacions entre les cambres agràries i els òrgans de l'Administració de l'Estat.

La disciplina del comerç interior, la defensa del consumidor i l'usuari i les denominacions d'origen són algunes altres de les polítiques públiques que, d'acord amb el programa estatutari, mereixen l'atenció de l'estudi publicat per Xerais. Així, es recorre detingudament la reflexió constitucional sobre la inconstitucionalitat de la Llei de comerç interior de Galícia, la política general de preus i la defensa de la competència (de gran actualitat a causa de l'anunci recent de l'Executiu galleg de remetre al Parlament un projecte de llei sobre el Servei Galleg de Defensa de la Competència), el paper de la Xunta i la informació als consumidors i els usuaris i la influència de l'autonomia política en la regulació de les denominacions d'origen.

Les pàgines 308-339 s'ocupen harmònicament d'analitzar les institucions de crèdit i les caixes d'estalvi de Galícia. El tractadista explica exhaustivament les

competències autoritzadores del Banc d'Espanya sobre les caixes d'estalvi, els àmbits de garantia de la competència de la Xunta de Galícia, la naturalesa institucional de les caixes i la relació que tenen amb les institucions públiques i, finalment, aspectes orgànics de les caixes, com ara la seva democratització o el nomenament dels consellers i el règim jurídic de les assemblees generals.

Un grup important d'articles de l'Estatut s'encarreguen del tractament de la intervenció de la Xunta en l'economia de Galícia. Constitueixen un pretext immillorable perquè en aquesta obra es tracti el paper del sector públic econòmic de Galícia, el desenvolupament i l'execució de plans i programes de desenvolupament i també la participació del Govern gallec en la gestió del sector públic econòmic estatal a Galícia.

D'un temps ençà, més de la meitat dels pressupostos públics dels països occidentals s'ocupen d'atendre dues polítiques públiques destacades: l'educativa i la sanitària.

Respecte a la primera, l'Estatut de Galícia hi dedica l'art. 31, que reconeix una competència «plena» a la Comunitat Autònoma. La interpretació d'aquest article per part del Tribunal Constitucional va fer possible que s'aclarissin as-

pectes com les matèries excloses de l'àmbit de la Xunta, les relacions entre el poder executiu i les universitats de Galícia o la ubicació extramurs de l'àmbit educatiu de la competència sobre formació professional ocupacional.

Tocant a la sanitat, el llibre del lletrat parlamentari ofereix certs *leading cases* essencials per comprendre el disseny estatutari respecte a la salut com a tema jurídicopolític. D'aquesta manera, s'hi tracta la definició en contra efectuada pel Tribunal del concepte de sanitat interior, la coordinació de les facultats sanitàries de l'Estat i de la Xunta i aspectes clau de l'organització sanitària.

La part final de l'obra serveix per donar compte de l'*statu quo* de l'Administració pública gallega, de la hisenda pública autonòmica i, finalment, d'un aspecte sempre polèmic, com és la reforma estatutària. Aquesta problemàtica, la revisió de l'Estatut, provocarà sens dubte que els operadors jurídicopolítics de Galícia hagin de comptar amb el treball del professor Sarmiento Méndez, pel seu escrupolós rigor en el tractament de les bases jurídiques de l'autonomia i la situació en què es troben vint anys després.

Miriam Martínez García