RECENSIONES

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

El Estatuto de Galicia es una obra que pone al día la práctica autonómica gallega partiendo de la teoría estatutaria de 1981 y analizando detalladamente la interpretación que el Tribunal Constitucional hace en su jurisprudencia de los ámbitos de actuación de los poderes públicos gallegos. Este enfoque diferencia el libro del profesor Sarmiento Méndez de los estudios publicados por la doctrina de Galicia en los últimos 20 años.

La literatura jurídica existente hasta ahora acerca de la máxima norma institucional de la comunidad autónoma partía esencialmente del análisis dogmático de las categorías estatutarias, tales como el poder gallego (Maíz Suárez y Portero Molina), la nacionalidad histórica (Cores Trasmonte), los valores estatutarios (Meilán Gil y Rodríguez Arana) o las competencias y el rendimiento autonómico (Blanco Valdés).

Por otro lado, parte de los estudiosos profundizaron en tratamientos de derecho comparado (Pereira Menaut o Mariñas Otero), que, desde la perspectiva de otras comunidades autónomas o de países descentralizados, aportaban nuevos enfoques a la interpretación del texto autonómico.

El autor presenta, siguiendo la sistemática del texto político, un recorrido detallado por toda la normativa (legal y reglamentaria) que lo desarrolla, aportando para cada capítulo una significativa selección bibliográfica de gran utilidad. Es en este contexto científico donde el tratado del asesor parlamentario adquiere su correcta valoración, al tratarse de un trabajo que pone al día los más de veinte años de desarrollo del Estatuto de 1981, incorporando por vez primera la sistematización de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los aspectos esenciales de la autonomía de Galicia.

Se trata de un libro que proporciona una información exhaustiva y sintetizada de un modo metódico, intentado facilitar la comprensión y la aplicación del ordenamiento jurídico de Galicia, a la vez que pone de manifiesto la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma desde 1981 hasta 2003.

Presenta, pues, evidente interés para los que se aproximen a la experiencia autonómica gallega tanto desde una perspectiva estrictamente jurídica como desde el análisis politicológico.

Si, parafraseando a Álvaro d'Ors, podemos definir el derecho como «Lo que dicen los jueces», afirmaríamos que el

Estatuto de Autonomía es en buena medida lo que el Tribunal Constitucional ha dicho y dice. En este orden de cosas resultan esenciales las aportaciones de las ideas-fuerza que el letrado parlamentario presenta en este estudio y que son consecuencia de una investigación pormenorizada de todas las decisiones del alto intérprete de la Constitución que afectaron a la actividad creadora de derecho de los poderes públicos autonómicos. Tiene, pues, el libro el evidente valor de facilitar al lector interesado las *ratio decidendi* de todas las sentencias dictadas en los últimos veintidós años sobre leyes o disposiciones autonómicas de Galicia, así como los pronunciamientos emitidos con ocasión de la impugnación de normas estatales por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La lectura de este tratado pone sobre la mesa problemas de gran actualidad como el del rendimiento institucional de los poderes públicos autonómicos, la necesidad de reforma del texto estatutario *versus* la demanda de nuevas formas federales o confederales, los límites de la autonomía gallega o el papel del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y, en general, de lo que se denomina bloque de la constitucionalidad.

Nos encontramos en un momento en el que los estudios de *ius publicistas* sobre el rendimiento de las instituciones autonómicas (*Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas*) alcanzaron un notable grado de consolidación y madurez, y vieron además complementado su análisis fundamentalmente cuantitativo con otros de ciencia política (Porras Nodales). En este orden de cosas, también el libro del profesor Sarmiento aporta una visión innovadora, al presentar un tratamiento de la conflictividad jurídico-política entre el Estado y Galicia no sólo desde un enfoque numérico, sino valorando los resultados y efectos de cada una de las sentencias constitucionales para el reparto competencial, y para la configuración misma del poder autonómico gallego.

La sistemática asumida por el autor facilita el manejo de los importantes datos documentales contenidos en el manual, posibilitando además al operador jurídico-político la atención en una única fuente de los recursos legislativos, reglamentarios, jurisprudenciales y doctrinales necesarios para la correcta hermenéutica del derecho gallego actual.

Las evidentes carencias que los planes de estudio de las facultades de derecho de Galicia presentan en lo referido al tratamiento del derecho autonómico gallego, se hacen aún más patentes si observamos este primer trabajo llevado a buen fin en *El Estatuto de Galicia*, en el que se describen las fuentes doctrinales autonómicas y estatales que se ocuparon con el debido rigor científico del ordenamiento jurídico de Galicia.

Empieza Sarmiento Méndez su monografía con una sistematización de los *leading cases* de la jurisprudencia constitucional acerca del título preliminar del Estatuto. Aparecen aquí inexorablemente citados sentencias como la del caso LOAPA (tan decisiva para la conformación definitiva del Estado autonómico en general), en lo referido a la delimitación del concepto de autogobierno que maneja el Estatuto gallego. A su lado casos esencialmente gallegos como la sentencia del alto Tribunal del 26 de junio de 1986 en relación con la Ley gallega de normalización lingüística. En este apartado resulta también de gran interés la exposición del *status quo* doctrinal en lo referido a la ordenación territorial de Galicia, y el siempre polémico artículo 2 del Estatuto en lo referido

a la configuración legal del mismo por parte del legislador autonómico.

La presentación hecha acerca de la regulación estatutaria de la galleguidad y las implicaciones extraterritoriales del derecho gallego pone de manifiesto la tímida jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional en lo tocante a la actuación de los poderes autonómicos fuera del ámbito territorial de Galicia. Esta línea doctrinal de los años ochenta cambió radicalmente como es bien sabido con motivo del caso de la oficina del País Vasco en Bruselas y la confirmación de que no toda acción exterior de las comunidades autónomas supone intromisión en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado.

El Estatuto de Autonomía tiene la virtualidad de diseñar un sistema de fuentes del derecho para la Comunidad Autónoma, estableciendo por tanto la configuración jurídica de los poderes públicos de Galicia y la ordenación normativa que de ellos nace. Este contenido estatutario genera importantes consecuencias sobre dos aspectos de la regulación normativa del Parlamento de Galicia: el derecho parlamentario y el derecho electoral. El primero de ellos conoce el tratamiento pormenorizado por parte del Tribunal Constitucional de facetas como el aforamiento de los diputados, el juramento en la toma de posesión y el alcance del deber de acatamiento de la misma (recordemos en este punto la importancia de distinciones como la aportada por Carl Schmitt entre el juramento de lealtad a la Constitución o a las leyes constitucionales).

La propia *normalidad constitucional* en palabras de Hermann Heller, trae consigo la necesidad de que los textos políticos, en nuestro caso el Estatuto de Autonomía, incorporen en su seno aquellos *modus operandi* considerados esenciales para el devenir democrático, tal es el caso de los procesos electorales. Se trata de aportaciones relevantes del intérprete de la Constitución respecto a materias y principios del derecho electoral que hoy se presentan como indubitados para los estudiosos en la materia (así el principio de conservación del acto en el procedimiento electoral).

El contenido del artículo 19 del Estatuto de Autonomía para Galicia que establece las vías a través de las que los poderes públicos autonómicos pueden tener acceso a la jurisdicción constitucional, originó una gran variedad de pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución. Estos nos ayudan a comprender un poco mejor el Estado español y el sistema de control de constitucionalidad. Especialmente destacado en el caso gallego resulta el problema de la inconstitucionalidad por omisión (tan correctamente estudiado entre nosotros por José Julio Fernández Rodríguez), partiendo de casos significativos como el de la ausencia de decretos de transferencias como condicionante de los procesos ante el Tribunal Constitucional.

Particularmente afortunado es el enfoque que hace el profesor Sarmiento Méndez del tratamiento del poder judicial por parte de la práctica estatutaria. Aquí se glosa esquemáticamente aspectos como las competencias de la Xunta en la Administración de justicia, y la delimitación autonómica de las demarcaciones jurisdiccionales, con especial referencia al papel del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y a la regulación de los méritos para el desempeño de órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma (conocimiento del idioma y del derecho propio del país).

La parte central del tratado que nos ocupa versa sobre el contenido compe-

tencial de Estatuto de Autonomía para Galicia. La presentación de las competencias parte de un estudio pormenorizado de la que algún autor (Canosa Usera) entiende que es la única competencia que puede realmente considerarse como exclusiva para la Comunidad Autónoma: la organización de las instituciones de autogobierno. Respecto a este punto el letrado del Parlamento gallego trae a colación las más relevantes decisiones del Tribunal Constitucional acerca de la potestad de autoorganización y la coordinación estatal, con especial referencia al caso polémico de los comités de coordinación.

A partir de la conocidísima sentencia del Alto Tribunal de 21 de diciembre de 1989, recaída con motivo de varios recursos de inconstitucionalidad (entre ellos el de la Xunta de Galicia) interpuestos contra la Ley de bases de régimen local, se contienen en las páginas 107 y siguientes del libro abundantes claves sobre la *ingeniería constitucional* que perfilan el significado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía en relación al papel institucional de las entidades locales. En este sentido, aspectos como las competencias autonómicas en régimen local, las demarcaciones judiciales en el ámbito municipal y provincial o las relaciones de la competencia de la Xunta con las del Estado en la materia reciben ajustado tratamiento a lo largo de la obra.

Las políticas públicas de infraestructuras han sido, como es propio de países que parten de una situación deficitaria en esta materia, uno de los ejes fundamentales de la actuación de los poderes públicos autonómicos desde la instauración de la Comunidad Autónoma. Como puede comprobarse en la documentación contenida en el manual, la producción legislativa en la materia ha sido muy abundante, y no lo fue menos la conflictividad con el Estado que ha dado lugar a una importante doctrina jurisprudencial sobre aspectos tales como las competencias prevalentes y la ordenación del territorio, la relación de la competencia autonómica en vivienda con otras del Estado, o el peliagudo establecimiento de límites del actuar autonómico en relación con el demanio estatal. Especial referencia merece la polifacética competencia urbanística, de tan polémica solución por parte de las recientes sentencias del Tribunal con la nueva configuración de la cláusula de supletoriedad *ex* art. 149.3 de la Constitución. Por último, la jurisprudencia constitucional ha aclarado nítidamente la delimitación de la competencia estatal sobre los puertos y aspectos de gran actualidad como son la seguridad portuaria y las competencias sobre aspectos tributarios de los puertos y su demanio público.

Muchos son los tratadistas (Bello Janeiro y Rebolledo Varela, entre otros) que han llamado la atención sobre la singularidad de la competencia autonómica en materia de derecho civil sobre las restantes contenidas en el Estatuto Gallego. En efecto, es fácil coincidir con estos autores en la idea de que esta materia está profundamente unida al ser del pueblo gallego, y muestra, en palabras del maestro Savigny, el espíritu más genuino de la ciudadanía de la que emana. En este orden de cosas, se contienen en el análisis de Sarmiento Méndez las principales ideas del modo en el que ha sido desarrollada legislativamente esta materia: la consideración de los arrendamientos rústicos históricos como una institución de derecho civil de Galicia, los condicionantes de la competencia civil del Estado o la presencia de otros títulos competenciales conexos con el que

nos ocupa. En profunda relación con la competencia tradicionalmente mal denominada *foral* se encuentra la actuación legislativa de Galicia en torno a los montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos. En este punto, el libro del profesor orensano aborda aspectos decisivos como los referentes a la inconstitucionalidad de la Ley gallega de montes vecinales en mano común y sus especialidades procesales.

Sin duda que uno de los sectores normativos de mayor conflictividad entre el Estado y Galicia ha sido la pesca. Esta investigación aporta un planteamiento claro sobre los ámbitos de constitucionalidad de la regulación del marisqueo, la influencia del dominio público estatal en la materia (*ex* art. 132 de la Constitución) y, sobre todo, en lo referido a la pesca marítima en relación al proceso constitucional sustanciado con motivo de la Ley de pesca de Galicia.

Como Prieto de Pedro ha apuntado, la Constitución española diseña además de un estado social y democrático de derecho, un estado de la cultura. Esta proclamación constitucional encuentra un correlato lógico del art. 3 de la Carta magna en las previsiones estatutarias al respecto. Así, la importante actividad legislativa de Galicia en lo tocante al patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico, se detalla en el *Estatuto de Galicia*, con cumplida referencia a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los títulos competenciales que afectan a la protección del patrimonio, al concepto constitucional de la cultura y a la promoción de la enseñanza de la lengua gallega.

A pesar de que las dos leyes que a lo largo de estos 20 años aprobó el Parlamento de Galicia sobre turismo, no han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad alguno, sí ciertos reglamentos estatales dieron lugar a pronunciamientos del Alto Tribunal sobre los límites de la competencia autonómica en turismo o sobre la actuación del Estado al respecto (así entre otras la Sentencia del 21 de abril de 1989). Estas resoluciones son estudiadas por parte del autor extrayéndose de ellas aquellas afirmaciones que constituyen *ratio decidendi*, y por lo tanto una suerte de legislación negativa por parte del Tribunal.

El tratamiento jurídico de las corporaciones de derecho público de Galicia forma parte de un capítulo amplio del libro en el que Sarmiento desgrana las resoluciones doctrinales sobre las cámaras de comercio, industria y navegación, su ámbito de control por parte del Consello de Contas de Galicia, la disciplina jurídica de las cámaras agrarias (caso paradigmático de legislación autonómica predecesora del Decreto de traspasos en la materia) y, finalmente, las cofradías de pescadores.

Tratándose de competencias compartidas contenidas en el art. 28 del Estatuto de Galicia, el libro ahonda en el reparto normativo en la materia funcionarial, explicando facetas tan destacadas como el régimen jurídico de los funcionarios públicos, la competencia autonómica en función pública y la defensa jurídica de la Xunta de Galicia y la función pública local y el poder autonómico. En este mismo ámbito de las bases estatales y del desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma, se expone de modo didáctico el panorama de la normación del sector pesquero y de los puertos pesqueros de Galicia, con particular y pormenorizado análisis de la elaboración de los planes de pesca, el régimen laboral de los trabajadores del mar y la delimitación de la unidad portuaria, entre otros.

Dentro del bloque de lo que común-

mente se conoce como *competencias de ejecución*, esta obra aporta una labor interpretativa de los alcances competenciales de cuatro materias muy heterogéneas entre sí.

En primer lugar el derecho laboral, puesto que la jurisprudencia recaída en procesos en los que ha sido parte Galicia se ha pronunciado en facetas como la libertad sindical y el papel de la Autonomía en la cuestión, la condición de sindicato más representativo, las acciones formativas de los trabajadores ocupados, la conceptuación de los *fondos nacionales y de empleo* y el contenido formativo de los convenios colectivos y la necesaria participación autonómica en la gestión de los fondos.

Por otro lado, y con motivo de la en su momento novedosa ley de protección de las piedras ornamentales de Galicia, el máximo intérprete de la Constitución se pronunció sobre aspectos relativos a la propiedad industrial y a la protección de las denominaciones de origen. Además, la competencia autonómica, infelizmente de actualidad por el accidente del buque *Prestige* sobre salvamento marítimo, ha sido también explicada en relación con las competencias del capitán marítimo y al papel de la coordinación estatal en la materia.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional delimitó también el alcance de las facultades de Galicia y del Estado acerca de los vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral gallego. Con una línea jurisprudencial que puede calificarse de restrictiva, se ha acercado a perfilar el concepto constitucional de vertido industrial y contaminante, las competencias al respecto del Estado y las autorizaciones de vertidos líquidos o sólidos al dominio público marítimo-terrestre.

El título competencial del Estado que, por su contenido transversal, ha dado lugar a una interpretación más extensiva y antiautonomista por parte del Tribunal Constitucional, es el que hace referencia a la ordenación y planificación económica. *A contrario* la competencia contenida en el art. 30 del Estatuto gallego, se interpretó, como apunta Sarmiento, por el Tribunal Cons-titucional en varios escenarios. Así, se fija jurídicamente el ámbito del fomento y de la planificación económicas de Galicia y el problema de las subvenciones públicas y de los instrumentos jurídicos para el fomento y planificación de la actividad económica. Igualmente, y respecto a un sector competencial en el que Galicia no tiene particular peso como es el de la industria, el Tribunal acierta a precisar algunos tópicos jurídicos que ayudan a matizar el alcance de la competencia. En este sentido, se aborda la reconversión industrial como competencia diferenciada de la *industria*, otras materias que inciden en la competencia autonómica en industria y el problema más general de la planificación económica e industrial en Galicia.

El sector primario de la economía de Galicia es uno de los que más amplio desarrollo legislativo y conflictividad con el Estado ha generado. De este modo, el autor nos informa sobre la elaboración jurisprudencial de las líneas doctrinales en materia de agricultura y ganadería, dando cuenta también de las consecuencias de las mismas sobre las relaciones entre las cámaras agrarias y los órganos de la Administración del Estado.

La disciplina del comercio interior, defensa del consumidor y usuario y denominaciones de origen, son otras de las políticas públicas que merecen, conforme al programa estatutario, la atención del estudio publicado por Xerais. Así se recorre detenidamente la reflexión cons-

titucional sobre la inconstitucionalidad de la Ley de comercio interior de Galicia, la política general de precios y la defensa de la competencia (de gran actualidad por el reciente anuncio del ejecutivo gallego de remisión al Parlamento de un Proyecto de ley sobre el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia) el papel de la Xunta y la información a los consumidores y usuarios y la influencia de la autonomía política en la regulación de las denominaciones de origen.

Las páginas 308 a 339 se ocupan de modo armónico de analizar las instituciones de crédito y las cajas de ahorro de Galicia. Pormenorizadamente el tratadista explica las competencias autorizadoras del Banco de España sobre las cajas de ahorro, los ámbitos de garantía de la competencia de la Xunta de Galicia, la naturaleza institucional de las cajas y su relación con las instituciones públicas y, por último, aspectos orgánicos de las cajas como su democratización o el nombramiento de los consejeros y el régimen jurídico de las asambleas generales.

Un grupo importante de artículos del Estatuto se ocupa del tratamiento de la intervención de la Xunta en la economía de Galicia. Constituyen un pretexto inmejorable para que en esta obra se aborden el papel del sector público económico de Galicia, el desarrollo y ejecución de planes y programas de desarrollo, así como la participación del Gobierno gallego en la gestión del sector público económico estatal en Galicia.

Desde hace algún tiempo más de la mitad de los presupuestos públicos de los países occidentales se ocupan de atender dos políticas públicas destacadas: la educativa y la sanitaria.

Respecto de la primera de ellas, el Estatuto de Galicia le dedica su art. 31, que reconoce una competencia «plena» a la Comunidad Autónoma. La interpretación de este artículo por el Tribunal Constitucional posibilitó que se aclararan aspectos tales como las materias excluidas del ámbito de la Xunta, las relaciones entre el poder ejecutivo y las universidades de Galicia o la ubicación extramuros del ámbito educativo de la competencia sobre formación profesional ocupacional.

En lo referente a la sanidad, el libro del letrado parlamentario apunta ciertos *leading cases* esenciales para comprender el diseño estatutario respecto a la salud como tema jurídico-político. De este modo se apunta la definición *a contrario* hecha por el Tribunal del concepto de sanidad interior, la coordinación de las facultades sanitarias del Estado y de la Xunta y aspectos claves de la organización sanitaria.

La parte final de la obra sirve para dar cumplida cuenta del *statu quo* de la Administración pública gallega, de la hacienda pública autonómica y, finalmente de un aspecto siempre polémico como es el de la reforma estatutaria. Esta problemática, la revisión del Estatuto, provocará sin duda que los operadores jurídico-políticos de Galicia deban contar con el trabajo del profesor Sarmiento Méndez, por su escrupuloso rigor en el tratamiento de las bases jurídicas de la autonomía y su situación veinte años después.

Miriam Martínez García