

administración & cidadanía

Sumario

01 BLANCO VALDÉS, Roberto L. (Universidade de Santiago de Compostela), «Galicia: a autonomía que, prevista como privilexio, quixo frustrarse como discriminación. Un breve apuntamento» **_02_** GONZÁLEZ LAXE, Fernando. (Universidade da Coruña), «Trazos entrecruzados entre o desenvolvemento autonómico e as transformacións económicas en Galicia» **_03_** SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. (Universidade de Santiago de Compostela), «Significado do Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 no ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro» **_04_** PONTE IGLESIAS, María Teresa. (Universidade de Santiago de Compostela), «A acción exterior de Galicia tras corenta anos de Estatuto de autonomía» **_05_** BARREIRO CASTRO, Luis. (Funcionario do Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia), «A racionalidade do votante rural» **_06_** ÁLVAREZ BUJÁN, María Victoria. (Universidade Internacional da Rioxa), «Blockchain e automatización de procedementos na Administración pública»

Sumario

01 BLANCO VALDÉS, Roberto L. (Universidad de Santiago de Compostela), «Galicia: la autonomía que, prevista como privilegio, quiso frustrarse como discriminación. Un breve apunte» **_02_** GONZÁLEZ LAXE, Fernando. (Universidad da A Coruña), «Rasgos entrecruzados entre el desarrollo autonómico y las transformaciones económicas en Galicia» **_03_** SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. (Universidad de Santiago de Compostela), «Significado del Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 en el ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro» **_04_** PONTE IGLESIAS, María Teresa. (Universidad de Santiago de Compostela), «La acción exterior de Galicia tras cuarenta años de Estatuto de autonomía» **_05_** BARREIRO CASTRO, Luis (Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia), «La racionalidad del votante rural» **_06_** ÁLVAREZ BUJÁN, María Victoria. (Universidad Internacional de La Rioja), «Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración pública.»



A&C é a denominación de Administración & Cidadanía, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336). A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

CONSELLO DE REDACCIÓN

Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
Directora da EGAP (Galicia, España)

Codirector

Luís MÍGUEZ MACHO
USC (Galicia, España)

Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS
USC (Galicia, España)

Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL
USC (Galicia, España)

Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Serafín MERCADO DOMÉNECH
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal

Web: <http://egap.xunta.gal/revistas>

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287 | ISSN 1887-5270

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, S.L.

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, S.L.

Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UGR: Universidad de Granada

UMU: Umeå universitet

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTEXAS: Texas State University

UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VOL.17_nº1_2022_revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –



XUNTA
DE GALICIA



Sumario / Summary

_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

BLANCO VALDÉS, Roberto L. (Universidade de Santiago de Compostela), «**Galicia: a autonomía que, prevista como privilegio, quixo frustrarse como discriminación. Un breve apun-tamento**» Galicia: the autonomy that, foreseen as a privilege, wanted to be frustrated as discrimination. A brief note [9-21]

GONZÁLEZ LAXE, Fernando. (Universidade da Coruña), «**Tra-zos entrecruzados entre o desenvolvemento autonómico e as transformacións económicas en Galicia**» Intertwined features between autonomic development and economic transforma-tions in Galicia [23-57]

SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. (Universidade de San-tiago de Compostela), «**Significado do Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 no ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro**» The meaning of the 1981 Statute of Autonomy for Galicia in the parliamentary sphere of 2022: challenges for the future [59-82]

PONTE IGLESIAS, María Teresa. (Universidade de Santiago de Compostela), «**A acción exterior de Galicia tras corenta anos de Estatuto de autonomía**» The external action of Galicia after forty years of Statute of Autonomy [83-104]

_ NOTAS / NOTES


BARREIRO CASTRO, Luis. (Funcionario do Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia), «**A racionalidade do votante rural**» The rationality of the rural voter

[107-120]

_ RECENSIÓNS / REVIEWS

ÁLVAREZ BUJÁN, María Victoria. (Universidade Internacional da Rioxa), «**Blockchain e automatización de procedementos na Administración pública**» Blockchain and automation of procedures in the Public Administration

[123-127]



Artigos



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 9-21
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5022>
© Roberto L. Blanco Valdés
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 05/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Galicia: a autonomía que, prevista como privilexio, quixo frustrarse como discriminación. Un breve apuntamento



Galicia: la autonomía que, prevista como privilegio, quiso frustrarse como discriminación. Un breve apunte

Galicia: the autonomy that, foreseen as a privilege, wanted to be frustrated as discrimination. A brief note

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS

Catedrático de Dereito Constitucional
Universidade de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0003-2937-8149>

robertoluis.blanco@usc.es

Resumo: O proceso descentralizador español foi o froito de tendencias ideoloxicamente non coincidentes e mesmo en ocasións encontradas que deron lugar a que a plasmación final das previsións constitucionais dependese en gran medida de decisións políticas e pactos partidistas que en máis dunha ocasión se substanciaron en xiros normativos de importancia indiscutible. O proceso que levou á aprobación do Estatuto galego e á constitución da correspondente comunidade autónoma supuxo, tal como pretende explicarse neste texto, un exemplo sobresaínte dos xiros referidos: Galicia debería ter accedido á autonomía por unha vía privilexiada que no seu momento, aínda que sen éxito, pretendeu desnaturalizarse, intento que acabaría por ter grande influencia na definitiva definición do marco autonómico español.

Palabras clave: Galicia, autonomía, España, privilexio, discriminación, política autonómica, Constitución, descentralización, pactos autonómicos.

Resumen: El proceso descentralizador español fue el fruto de tendencias ideológicamente no coincidentes e incluso en ocasiones encontradas que dieron lugar a que la plasmación final de las provisiones constitucionales dependiera en gran medida de decisiones políticas

y pactos partidistas que en más de una ocasión se sustanciaron en giros normativos de importancia indiscutible. El proceso que llevó a la aprobación del Estatuto gallego y a la constitución de la correspondiente comunidad autónoma supuso, tal y como pretende explicarse en este texto, un ejemplo sobresaliente de los giros referidos: Galicia debería haber accedido a la autonomía por una vía privilegiada que en su momento, aunque sin éxito, pretendió desnaturalizarse, intento que acabaría por tener gran influencia en la definitiva definición del marco autonómico español.

Palabras clave: Galicia, autonomía, España, privilegio, discriminación, política autonómica, Constitución, descentralización, pactos autonómicos.

Abstract: The Spanish decentralisation process was the result of ideologically non-coincidental and sometimes even conflicting tendencies which meant that the final implementation of the constitutional provisions depended to a large extent on political decisions and party pacts which, on more than one occasion, resulted in regulatory changes of unquestionable importance. The process that led to the approval of the Galician Statute and the constitution of the corresponding Autonomous Community was, as this text aims to explain, an outstanding example of the aforementioned twists and turns: Galicia should have gained access to autonomy through a privileged route that at the time, although unsuccessfully, attempted to denaturalise itself, an attempt that would end up having a great influence on the definitive definition of the Spanish autonomous framework.

Key words: Galicia, autonomy, Spain, privilege, discrimination, autonomous policy, Constitution, decentralisation, autonomous pacts.

Tratar sobre o acceso de Galicia á autonomía é facelo necesariamente sobre a Constitución. E meditar sobre a lei fundamental, neste punto, exige referirse ás previsións que o texto de 1978 estableceu respecto ao proceso descentralizador. En tal sentido, o primeiro que debe constatarase é que os titulares do dereito á autonomía considerado no artigo 2.º da lei fundamental non eran en realidade as nacionalidades e rexións que nel se mencionaban, senón os suxeitos referidos no apartado 1.º do artigo 143: as provincias limítrofes con características históricas, culturais e económicas comúns, os territorios insulares e as provincias con entidade rexional histórica. Pero, ademais, o texto constitucional completaba tal disposición (en certo modo corríndoa), ao establecer unha previsión específica que, xustificada exclusivamente en consideracións de tipo político, se revestiría xuridicamente coa finalidade de darlle unha aparencia inofensiva (no sentido de *non ofensiva*) para os territorios que non podían beneficiarse do privilexio que nela se sentaba e que constituía a súa razón última de ser. A disposición transitoria 2.ª da Constitución dispuña, en efecto, que os territorios que tivesen plebiscitado afirmativamente proxecto de estatutos de autonomía e contasen, no momento de promulgarse a Constitución, con réximes provisionais de autonomía poderían acceder directamente a ela pola vía especial do artigo 151 da lei fundamental, que garantía unha autonomía plena tanto no ámbito competencial como no institucional, sen necesidade de cumprir as duras exixencias que, para marchar por esa vía, establecía o citado artigo para os restantes territorios españois.

Para entender cabalmente o sentido e as consecuencias de tal disposición, resulta necesario retrotraerse ao proceso constituínte e recordar como, fronte á pluralidade de

vías de acceso á autonomía que acabará por considerar o texto da nosa lei fundamental (principalmente a ordinaria, a especial e a excepcional previstas, respectivamente, nos seus artigos 143, 151 e transitoria 2.^a), o anteproxecto de Constitución que se publicou no *Boletín Oficial das Cortes* o 5 de xaneiro de 1978 partía dun principio completamente oposto. E é que nese anteproxecto se prevía un proceso descentralizador homoxéneo nos seus contidos e nos seus ritmos, homoxeneidade que se traducía en que habería unha única vía de acceso á autonomía, unha única iniciativa autonómica, un procedemento uniforme de elaboración estatutaria e un único sistema común de distribución de competencias para todos os territorios que se convertesen en comunidades, territorios que, xa autónomos, se organizarían, tamén, conforme unha orde institucional que non presentaría diferenzas.

O proceso constituínte desenvolveuse finalmente, non obstante, dun xeito que deu lugar á substitución dese principio de uniformidade –o mesmo que establecía a Constitución de 1931– polo da pluralidade ou, visto desde outra perspectiva, polo do privilexio. Pluralidade na medida en que o texto da Constitución abandonou por completo o esquema previo dunha descentralización homoxénea no conxunto do territorio español para substituílo por outro marcado pola diferenciación: distintas vías de acceso, distintas iniciativas autonómicas, distintos procedementos de elaboración estatutaria, distintos sistemas de distribución de competencias e distintas previsións respecto da organización institucional das comunidades. Pero privilexio, ao mesmo tempo, porque ese sistema de descentralización non homoxéneo perseguía como último obxectivo garantir que as comunidades con presenza nacionalista nas constituíntes (Cataluña e o País Vasco) puidesen acceder á descentralización por unha vía menos custosa en termos políticos para as dúas referidas rexións, vía que debía traducirse ademais nunha autonomía de moita maior densidade que a das restantes rexións españolas.

Tal cambio radical de perspectiva –o abandono dun proceso descentralizador homoxéneo por outro que sería todo o contrario– resultou o froito de presións cruzadas, que, contraditorias na súa motivación, coincidían sorprendentemente no seu obxectivo: a do Goberno e a do nacionalismo vasco e catalán. Aínda que por razóns moi distintas, nin o un nin os outros desexaban xeneralizar unha autonomía política plena á que puidesen acceder en igualdade de condicións todos os territorios españois: os nacionalistas, porque estaban convencidos entón, como seguen estándoo hoxe en día, de que a xeneralización (o chamado “café para todos”) faría perder *singularidade* ás súas autonomías respectivas; e o Goberno de UCD porque temía os efectos desvertebradores que para España poderían derivar da xeneralización da autonomía plena que exixían para si os nacionalistas. A non homoxeneidade do proceso descentralizador foi, polo tanto, o *invento*, co que tratou de darse unha resposta común ás dúas pretensións.

Como se concretou ese invento na Constitución? Pois a través dos tres procedementos de acceso antes citados, cuxo obxectivo primordial era dar unha saída especial, e privilexiada, ás reivindicacións dos nacionalismos con sólida representación

parlamentaria nas Cortes Constituíntes, asegurando, ao propio tempo, que as restantes rexións españolas que desexasen acceder á descentralización puidesen facelo aínda que non sen antes demostrar a existencia de apoio social á medida, despois do cal accederían, en todo caso, a unha autonomía resoltamente (falando de café) *descafeinada* en comparación coa catalá e coa vasca.

A Constitución prevía, así, no artigo 143, un procedemento *ordinario*, segundo o cal o acceso á autonomía das provincias que cumprisen os caracteres do seu apartado 1.º, antes citado, exixiría o acordo das deputacións provinciais (ou, se é o caso, do órgano interinsular correspondente) e o das dúas terceiras partes dos municipios cuxa poboación representase, polo menos, a maioría do censo electoral de cada provincia ou illa. O inicio do proceso descentralizador facíase depender, polo tanto, con carácter xeral, dun sólido apoio institucional á medida, tradución, pola súa vez, dun alto consenso social en favor da autonomía, obxectivo que se aseguraba combinando o criterio territorial (as dúas terceiras partes dos municipios) e o poboacional (a maioría do censo electoral). Con iso trataba de evitarse que, á vista dos máis que notables contrastes demográficos existentes entre os municipios das provincias españolas, en moitas delas acabase por primar o territorio sobre a poboación ou viceversa. Na práctica do proceso estatuínte, esta vía xeral viuse modificada, porén, polo disposto na transitoria 1.ª da Constitución, segundo a cal nos territorios dotados dun réxime provisional de autonomía (as coñecidas entón como *preautonomías*), os seus órganos colexiados superiores, mediante acordo da maioría absoluta dos seus membros, poderían suplir a iniciativa das deputacións ou dos correspondentes órganos interinsulares, previsión esta que acabou por converterse en norma en lugar de en excepción.

En todo caso, a peculiaridade procedemental da vía do 143 e a transitoria 1.ª non era a que definía a súa esencia material, nacida en realidade das limitacións constitucionais que dela derivaban, limitacións que deixaban claro que a intención do constituínte ía dirixida a reducir a *densidade autonómica* dos territorios que optasen por utilizala. Por que? En primeiro lugar, porque deberían esperar un mínimo de cinco anos desde a aprobación dos respectivos estatutos para que as súas competencias –que só poderían tomar inicialmente da listaxe do artigo 148 da Constitución, regulador das materias potencialmente de competencia autonómica– se ampliasen dentro da listaxe máis extensa contida no artigo 149, en que se incluían as materias de competencia estatal e compartida. Esa é a razón pola cal, cun exaxerado dramatismo, dado o reducido do período de espera obrigatoria (5 anos!) a vía xeral pasou pronto a coñecerse como *lenta*, fronte á chamada vía *rápida* da que se beneficiarían os territorios que optasen polo procedemento de acceso especial á autonomía. Pero, en segundo lugar, e aquí residía o auténtico quid da cuestión, porque mentres a Constitución establecía para as comunidades de vía especial (ou vía rápida) moi claras previsións sobre a súa organización institucional (en esencia, que terían un parlamento democrático, un consello de goberno e un presidente parlamentario, segundo se dispuña no artigo 152 do texto constitucional) nada prevía para as de vía xeral.

Xunto a esta vía *xeral* do 143, a *especial* do 151 permitíalles aos territorios que optasen por ela asumir desde o principio o máis alto nivel de autonomía (combinando, desde o primeiro momento, as previsións que en materia competencial se contiñan nos artigos 148 e 149 da Constitución) e aseguráballes, ao propio tempo, contar cunha organización institucional propia que contribuiría a fortalecer o feito autonómico como un feito político –e non meramente administrativo–, dotado de moi notable relevancia. A do 151 era, en suma, a vía cara á autonomía *de verdade*. Pero, precisamente por selo, era concibida polos que decidiran abandonar o modelo homoxéneo do anteproxecto de Constitución como unha vía absolutamente restrinxida. E é que, en efecto, para impulsala sería necesario que a iniciativa do proceso fose acordada, ademais de polas deputacións ou os correspondentes órganos interinsulares, polas tres cuartas partes dos municipios de cada unha das provincias afectadas que representasen, polo menos, a maioría do censo electoral de cada unha delas. A esa exigencia engadíase, ademais, outra, que dificultaba máis aínda a posta en práctica do previsto no 151: que a iniciativa dos territorios que optasen por impulsala fose ratificada en referendo polo voto afirmativo da maioría absoluta dos electores de cada provincia nos termos que establecese unha lei orgánica.

Por máis que a finalidade do previsto no artigo 151 para a chamada vía especial fose común ao que o 143 establecía para a denominada vía *xeral* (constatar a existencia dun amplo apoio, social e institucional, á iniciativa autonómica de que se tratase en cada caso), os seus contrastes non eran menos evidentes: o grao de apoio popular e institucional que se lle exixía á iniciativa autonómica nun e outro caso resultaban claramente diferentes, como tamén o era o grao de autonomía que a través de cada unha delas poderían alcanzar os territorios que optasen pola unha ou pola outra. A regra de tres aparecía, pois, meridianamente transparente: se se desexaba máis autonomía, exixíase máis apoio, non só institucional, senón tamén directamente *popular*. E iso porque para a iniciativa cualificada do 151 se exixía a ratificación da iniciativa nun referendo no que os votos afirmativos non se calcularían sobre o total dos sufraxios expresados, senón sobre o total do corpo electoral de cada unha das provincias afectadas, o que quería dicir que os abstencionistas contarían como votantes en contra da proposta sometida a referendo. A iniciativa do 151 facía necesario, en conclusión, que as elites políticas dos territorios que optasen por ela estivesen en condicións de impulsar un amplo proceso de mobilización da opinión pública, primeiro, e do corpo electoral, con posterioridade, de resultados finais moi incertos.

Á vista do apuntado, procede preguntarse por que razón os mesmos constituíntes que abandonaran as previsións de descentralización homoxénea do anteproxecto de Constitución abrían a vía do 151. É dicir, por que abrían unha vía que, polo menos en teoría, podería ter dado por resultado un sistema de autonomías plenamente homoxéneo que era, precisamente, o que a través da introdución da non homoxeneidade autonómica trataría de evitarse. Tal paradoxo só ten, creo, unha resposta: que, contra o que cabería deducir dunha lectura superficial da Constitución, a vía de acceso do 151

se previu, en realidade, para non ser empregada practicamente ou, máis exactamente, para servir de norma (nunca aplicada) xustificadora da excepción que respecto a ela se establecía na disposición transitoria 2.^a da Constitución.

O constituínte introduciu, pois, un procedemento custosísimo de acceso á autonomía (en termos de apoio popular) que, precisamente por selo, debía ser utilizado, segundo os plans políticos dos que o previran, unicamente polos territorios que podían eximirse de cumprir as súas exixencias mediante o privilexio que, para aqueles que contaban coa presenza de relevantes partidos nacionalistas nas Cortes Constituíntes, se contiña na citada transitoria 2.^a. Segundo ela, poderían proceder pola vía do 151, cando así o acordasen por maioría absoluta os seus órganos preautonómicos colexiados superiores, comunicándollo ao Goberno, os territorios que cumprisen unha dobre condición: a) que tivesen plebiscitado no pasado afirmativamente proxectos de Estatuto de autonomía; e b) que contasen, no momento de promulgarse a Constitución, con réximes provisionais de autonomía. Eses territorios, claro, non eran outros que Cataluña, as Provincias Vascongadas... e Galicia.

Galicia, si. Aínda que esta última rexión non se incluía, desde logo, no proxecto de privilexiar os territorios con presenza nacionalista nas Constituíntes (o que non era o caso de Galicia), a rexión galega non queda á marxe da vía privilexiada da transitoria 2.^a pola moi sinxela razón de que cumpría a condición esencial que a diferenciaba, xunto a Cataluña e País Vasco, dos restantes territorios: ter plebiscitado durante a II República un Estatuto de autonomía. E iso malia o feito histórico innegable de que nas tres rexións que o fixeran os seus respectivos Estatutos tiveran unha vida moi distinta: o catalán estivo en vigor desde setembro de 1932 ata a súa suspensión en xaneiro de 1935, tras a insurrección de 1934, e volveu estalo tras a vitoria da Fronte Popular en febreiro de 1936, ata que foi derogado polos sublevados contra a República en abril de 1938; o vasco estívoo menos dun ano, e só nalgúns zonas do territorio, entre outubro de 1936 e xuño de 1937; o galego, en fin, non chegou a aplicarse nunca durante o período de vixencia da II República española.

Velaí, en suma, a auténtica hermenéutica do sistema de acceso á autonomía previsto no texto da Constitución, cuxa finalidade fundamental non era outra que privilexiar o proceso descentralizador de Cataluña e das tres provincias vascas: o Goberno e os nacionalistas, co apoio final dos partidos da esquerda (PSOE e PCE), decidiron que para preservar a singularidade dos dous territorios (a súa presenza nacionalista nas Cortes Constituíntes) e asegurar, paralelamente, que as demais rexións non fosen *desmandarse*, pondo con iso en perigo a unidade e vertebración do Estado español, todos os territorios, salvo os dous citados (máis Galicia, polo motivo xa apuntado) accederían á autonomía pola vía xeral (ou *lenta*) do artigo 143 da Constitución, que non garantía, polo menos inicialmente, unha autonomía digna de tal nome. Ao mesmo tempo e para evitar que o acceso excepcional pola vía da transitoria 2.^a das dúas rexións ás que decidira darse un trato especial puidese ser percibido como o que era en realidade –un privilexio–, incluíase o artigo 151, ao que se lle atribuíu unha dobre

finalidade. Tratábase, en primeiro lugar, de dar a aparencia de que as rexións que así o decidisen poderían *tamén* acceder á autonomía pola mesma vía especial que as da transitoria 2.^a, o que supuña cumprir unhas condicións que o artigo 151 convertía en claramente disuasorias e que, en última instancia, os dous grandes partidos (UCD e o PSOE) crían estar en condicións de frustrar, sumando as súas forzas con tal finalidade nas diversas rexións españolas.

Pero o obxectivo era tamén, en segundo lugar, fixar unha regra xeral que a transitoria 2.^a viría exceptuar. Dese xeito, as duras exixencias (sobre todo a do referendo de ratificación da iniciativa autonómica) que terían que afrontar as rexións españolas que, en lugar de ser mencionadas expresamente na transitoria, o eran só a través dunha habilidosa paráfrase xurídica («territorios que no pasado tivesen plebiscitado afirmativamente proxectos de Estatuto de autonomía»), simplemente desaparecían para estas. A vía especial do 151 foi disposta, en conclusión, non para que todos os territorios a puidesen acabar utilizando, senón unicamente para xustificar o privilexio que se establecía en favor daqueles que, por poderen acollerse á excepción da transitoria 2.^a, estaban en condicións de obviar as súas exixencias. O segredo do sistema residía, pois, no feito de que o obxectivo que o constituínte perseguía só podería alcanzarse non facéndoo politicamente explícito, por máis que non fose difícil deducilo do previsto xuridicamente na lei fundamental.

Aínda que, como é sabido, o proceso descentralizador acabou discorrendo por un camiño diferente daquel polo que apostaran os constituíntes, iso non impugna o feito certo de que o seu plan inicial, ao que uns partidos se sumaron con máis fervor que outros certamente, foi o de que en España habería dúas rexións autónomas con amplas competencias e unha organización institucional propia, similar á de calquera das unidades federadas existentes nun Estado federal; e outras, en número e conformación territorial indeterminados, que, se é o caso, estaban en principio destinadas a ser autonomías de segunda, con menos competencias e, moi probablemente, sen aquelas institucións autonómicas (parlamento, consello e presidente) que dotarían as comunidades de acceso privilexiado dun verdadeiro autogoberno. Os partidos españois que, desde as Cortes Constituíntes, xestionaran este esquema de descentralización tiveron que enfrontarse moi pronto, non obstante, ao que Hegel chamou un día as «duras réplicas da historia».

Unha delas, que aquí e agora non nos interesa, por máis que fose a que ao final acabou por forzar un cambio substancial no proxecto descentralizador analizado previamente, derivou da decisión das autoridades preautonómicas andaluzas de iniciar o seu camiño cara a á descentralización non pola vía do 143, senón pola do 151. A outra, que tratarei a continuación, afectou a Galicia, que, incluída sen remedio posible na transitoria 2.^a da Constitución, foi obxecto dun intento que supuña discriminála con toda claridade respecto dos outros dous territorios aos que aquela disposición facía referencia: o País Vasco e Cataluña. En efecto, unha vez aprobados a finais de 1979 os respectivos estatutos dos dous territorios, o Goberno e o seu

partido (Unión de Centro Democrático) decidiron imprimir un xiro radical na marcha do proceso autonómico español. Apoiados neste punto polos nacionalistas do País Vasco e Cataluña –que abominaban do que axiña denominarán despectivamente «o café para todos», dando con iso por suposto que os dous territorios tiñan un *dereito* (constitucional?) *ao café* do que carecían os demais–, ese xiro ía deixar as provincias galegas nunha especie de terra autonómica de ninguén: nin Galicia entraba –en sentido *material* e máis alá do concreto procedemento xurídico de acceso– no grupo das comunidades de cabeza nin quedaba recluída no numeroso grupo que formaban no pelotón.

Que conducira Galicia a esa estraña situación? Por que, sendo idéntica a posición constitucional que se deducía do previsto na transitoria 2.^a da lei fundamental, Galicia foi obxecto dun evidente intento de discriminación? A resposta é moi sinxela: porque, aínda que a única forma de referirse, sen mencionalas de forma expresa, a Cataluña e o País Vasco, para permitirlles unha vía de acceso privilexiada a unha autonomía xenuína –sen xerar con iso unha explosión de agravios territoriais nas restantes rexións españolas, que poderían acabar por sentirse maltratadas fronte a un *descarnado* privilexio vasco e catalán–, foi botar man dunha auténtica perífrase (a dos territorios que no pasado tivesen plebiscitado afirmativamente proxectos de Estatuto de autonomía) que levaba de xeito indefectible a incluír tamén Galicia nese grupo; Galicia era unha rexión na que, en contraste co que sucedía no País Vasco e Cataluña, o nacionalismo resultaba neses momentos iniciais da descentralización un fenómeno político e social testemuñal na esfera da política nacional. Foi así como entrou Galicia pola *porta* da plena autonomía, pero só para que a maioría dos daquela responsables da interpretación *nacionalista* conforme a cal se quería construír inicialmente o noso modelo de organización territorial intentaron enseguida sacala pola *ventá*, rebaixando aquela autonomía de plena a *degradada*.

Como? Pois a través de toda unha serie de medidas de natureza moi diversa que, incluídas no proxecto de Estatuto, tiñan por único obxectivo reducir a *densidade* xurídica e política do feito autonómico galego. Dúas delas presentaban unha importancia primordial: en primeiro lugar, a que tiña por obxecto limitar o pluralismo da futura Cámara autonómica galega, establecendo que para acceder á que se elixiría inmediatamente despois da aprobación do Estatuto non serían tidas en conta as listas que non obtivesen, polo menos, o 3 % dos votos do censo electoral, unha restrición que, ademais de supor un perigosísimo precedente cara ao futuro, supuña de feito, e vistas as porcentaxes de abstención daquela rexistradas en Galicia, colocar a barreira electoral arredor dun 6 % dos votos expresados. A proba irrefutable de que o asunto non era en absoluto irrelevante puido obterse nada máis celebradas –no outono de 1981– as primeiras eleccións autonómicas, eleccións nas que, de manterse a barreira de acceso ao Parlamento no 3 % do censo electoral, os resultados referidos á repartición dos escanos na Cámara terían sido para as minorías bastante diferentes dos que foron finalmente: o Partido Comunista e Esquerda Galega (a menos radical das dúas forzas arredor das cales se

articulaba entón a oferta dos nacionalistas) terían desaparecido da Cámara –na que un e outra obtiveran un escano– e o Bloque-PSG, que representaba o nacionalismo independentista, terían perdido polo menos un dos tres escanos conseguidos.

Á medida mencionada engadíase outra, ademais, que ía directamente dirixida a condicionar o exercicio por parte da futura comunidade autónoma galega das súas competencias e poderes: a introdución dunha denominada *cláusula competencial*. Contida no apartado segundo da disposición transitoria terceira do proxecto de Estatuto aprobado finalmente pola Comisión Constitucional do Congreso dos Deputados («co concurso e asistencia dunha delegación da asemblea propoñente») e publicado polo *Boletín Oficial das Cortes Xerais* o 14 de decembro de 1979, a cláusula competencial determinaba, no seu primeiro inciso, que «naquelas competencias que recaen sobre materias que, de acordo co disposto na Constitución e no presente Estatuto son obxecto tamén de competencias estatais, se observará a delimitación que destas fagan as Cortes Xerais mediante lei». O significado da introdución dunha previsión de tal natureza non tiña dúbida ningunha: facer depender das Cortes estatais a extensión que na práctica debería ter cara ao futuro o exercicio das súas competencias por parte da comunidade autónoma galega, pois esas competencias prefigurábanse na inmensa maioría dos casos como compartidas entre aquela e o Estado.

Aínda que a introdución das dúas restricións aludidas non eran os únicos motivos de grave desacordo que, ao final, ían levar a oposición a rexeitar de plano o proxecto de Estatuto, o certo é que tanto a barreira electoral como a cláusula competencial abriron finalmente unha distancia insalvable entre as pretensións do Goberno e o seu partido e as demais forzas que estaban a participar no proceso de elaboración estatutaria. E iso ata o punto de que na votación realizada na madrugada do 22 de novembro pola Comisión Constitucional do Congreso, ampliada (segundo o previsto no artigo 151.2.2.º da Constitución) por unha delegación da asemblea propoñente, o resultado fose de 28 votos a favor fronte a 19 en contra. Deste xeito, tanto o sucedido entre os representantes da Comisión Constitucional (na que 17 deputados, todos de UCD, votaron a favor; 15 votaron en contra: os dos tres grupos socialistas –do Congreso, vascos e cataláns–, e os dos grupos andalucista e comunista; mentres Manuel Fraga –de Coalición Democrática– se ausentaba da Cámara e os representantes das minorías vasca e catalá non asistían) como o acontecido entre a delegación da Asemblea propoñente (na que apoiaron o proxecto 11 dos seus membros –todos de UCD–, rexeitárono catro –todos do PSOE– e tres máis –un de UCD e dous de Coalición Democrática– non chegaron a votar) demostraba ben ás claras a inmensa soidade da maioría parlamentaria centrista que decidira converter Galicia no terreo de probas dunha estratexia de estrita interpretación constitucional *nacionalista*, tan estrita que mesmo un dos territorios da transitoria segunda da lei fundamental acababa por quedar fóra do grupo que formaban o País Vasco e Cataluña.

As reaccións ante o que moi pronto foi considerado «O Estatuto da aldraxe» non se fixeron esperar. Manuel Fraga afirmou que Galicia fora maltratada polo Goberno

de UCD e describiu cunha dureza extraordinaria a forma en que se xerara o texto do proxecto: «Un Estatuto que debeu estudarse en dous meses seriamente estudouse en tres noites, o cal é unha vergoña. A última reunión pareceume tabernaria, porque non soamente alí se bebía demasiado alcohol, senón que os ánimos se excitaron porque a xente estaba cansa. O movemento de protesta e descontento era inevitable». A súa compañeira de partido e deputada coruñesa María Victoria Fernández-España incidiu, ademais, na significación política profunda da decisión así tomada: «O Estatuto non me gusta porque eu non acepto a división entre autonomías de primeira e de segunda. Se imos a un Estado federal, imos todos ou non vai ninguén. UCD quixo pactar só co PSOE e, ao fallaren os acordos, quedou como único partido responsable do texto».

Desde o outro lado do arco parlamentario, o deputado comunista e membro da Comisión Constitucional Jordi Solé Tura insistía na importancia crucial dos dous temas que separaban maioría e minorías: «O Estatuto foi liquidado coa inclusión do artigo 37.4 [a *cláusula competencial*] nunha disposición transitoria. O seu texto dá paso a dúas categorías de estatutos e posibilitará, no caso galego, a perpetuación do centralismo, a frustración das súas ansias autonomistas e a provocación de enfrontamentos entre os pobos. UCD propúxonos, nun momento concreto, rebaixar o mínimo do 3% para acceder ao Parlamento galego a cambio de que modificásemos a nosa actitude». Desde o Partido Socialista, en fin, o xuízo incidía tamén na responsabilidade do Goberno na *aldraxe* denunciada por toda a oposición, *aldraxe* que era denunciada así polo presidente do PSOE galego Francisco González Amadiós: «UCD non ten homes capaces de defender Galicia. Regresamos de Madrid cun Estatuto, imposto polos centristas, que discrimina Galicia».

Moi lonxe desas posicións, os dirixentes galegos de UCD emitían xuízos de ton moi diverso. Simplemente resignado o do deputado José Luis Meilán Gil: «É o mellor Estatuto dos posibles nas circunstancias actuais». E entusiasta, por contraste, o do presidente da Xunta preautonómica, José Quiroga Suárez: «É un Estatuto no que se define claramente a personalidade da rexión galega, que contempla as súas características culturais e que fai unha mención moi clara á recuperación da lingua. A través del [Galicia] poderá desenvolver as súas apetencias autonómicas. Pido aos galegos que o estuden e que non se fíen dos falsos profetas que, con algaradas e con pretensións partidistas, veñen levantado bandeiras dos seus propios partidos».

As *algaradas* estaban servidas, non obstante. Pois o descontento entre os partidos contrarios ao proxecto, que manexaron habilmente o argumento do maltrato, do agravio e a discriminación contra Galicia, expandiuse, igual que a lapa nunha mecha, entre a opinión pública galega. O propio día 22 de novembro –coincidindo, polo tanto, coa reunión da Comisión de Asuntos Constitucionais ampliada na que se aprobou «Ou *Estatuto da aldraxe*»– miles de persoas, convocadas polas forzas da esquerda nunha «Xornada de dignidade nacional», manifestáronse nas principais cidades do país exixindo unha autonomía plena e sen recortes. Non faltou, ademais,

na escenificación daquela *aldraxe* ningún dos elementos que podían darlle a credibilidade que necesitaba para converterse nunha reivindicación do conxunto do país, por máis que UCD representase a súa maioría nas Cortes Xerais: a bandeira de Galicia, co seu correspondente crespón negro, ía ondear a media hasta na sede da Real Academia Galega; alcaldes e concelleiros encerráronse nos seus concellos como mostra de protesta; pequenos comerciantes, «solidarios fronte ao agravio», botaron o peche aos seus negocios; e os principais xornais galegos converteron a exigencia dunha autonomía de primeira en verdadeiro *casus belli*. Todo este amplo movemento desembocaría finalmente nunha inmensa marcha que, co apoio dos grandes partidos e sindicatos de Galicia (excluído o nacionalismo independentista do Bloque Nacional Popular Galego, a quen calquera Estatuto de autonomía lle parecía simple papel mollado, e, obviamente, a UCD) e baixo o lema «Fronte ao Estatuto de UCD. Auténtica Autonomía» conseguiría reunir en Vigo o 4 de decembro ducias de miles de persoas na que, de inmediato, foi considerada polos organizadores como a manifestación máis numerosa da historia de Galicia.

O resultado político de todo este amplo movemento foi, sinxelamente, que o proceso de aprobación do Estatuto galego parou. Pero cando se puido retomar, pasado case un ano, as circunstancias españolas eran xa politicamente moi distintas. E é que o 18 de febreiro de 1980 se celebrara en Andalucía un referendo, o de iniciativa autonómica previsto no artigo 151 da lei fundamental, cuxo sorprendente resultado tivo, como xa se apuntou previamente, unha importancia extraordinaria para o futuro do proceso autonómico español ao constituírse como orixe dun xiro substancial na marcha da descentralización. Os resultados do referendo andaluz provocaron, en efecto, o abandono da interpretación *nacionalista* da Constitución (é dicir, da interpretación favorable aos intereses do nacionalismo vasco e catalán) vixente ata o momento, e a súa substitución por unha nova interpretación non nacionalista cuxa consecuencia directa foron os «Acordos Autonómicos asinados polo Goberno da Nación e o Partido Socialista Obreiro Español o 31 de decembro de 1981».

A maioría parlamentaria nas Cortes Xerais e o Goberno centrista ao que aquela sostíña tiveron que abandonar, como consecuencia, as dúas tentativas sobre as bases das cales se pretendera articular o xiro da súa política autonómica (a de degradar a autonomía galega e tramitar o proceso autonómico andaluz pola vía *xeral*), tentativas cuxo fracaso estrepitoso acabou por levar por diante o partido que se empeñara en defendelas mesmo cando xa se impuxera a evidencia da imposibilidade de facelas realidade. A derrota do Goberno e de UCD no referendo de iniciativa autonómica andaluz do 18 de febreiro de 1980, no que os cidadáns andaluces decidiron, a partir do previsto no artigo 151.1 da Constitución, e contra a posición defendida polo Executivo, tramitar a súa iniciativa autonómica pola vía rápida do artigo citado e non pola vía *lenta* do 143, e a completa marcha atrás á que o Goberno e o seu partido se viron forzados en Galicia ían constituír proba irrefutable da envergadura do fracaso

dun proxecto simplemente irrealizable: o de aplicar a Constitución conforme unha interpretación nacionalista.

Optouse entón por ensaiar unha vía de interpretación *homoxeneizadora* segundo a cal todos os estatutos que aínda entón estaban pendentes de elaboración e aprobación (excluído, obviamente, o andaluz) se tramitarían pola vía *lenta* do artigo 143 da Constitución, pero cunha importantísima particularidade, de cuxas extraordinarias consecuencias a medio e longo prazo non foron sen dúbida entón totalmente conscientes os que asinaban os *Acordos*: a de que nas comunidades de vía *xeral* se establecería unha rede de poderes practicamente idéntica á prevista para as comunidades *especiais*. Para tal efecto nos *Acordos* pactábase estender a todas as comunidades a organización prevista no artigo 152.1 da Constitución, con independencia de cal fose o respectivo teito competencial de cada unha.

Esa nova situación ía posibilitar que o proceso autonómico galego puidese retomarse sobre unhas bases moi diferentes das vixentes no momento en que fora *conxelado*, o que resultou factible tras o amplo acordo ao que chegaron os cinco partidos que meses despois apoiarian a ratificación do Estatuto: UCD, o PSOE, Coalición Democrática, o Partido Comunista de Galicia e o Partido Galeguista. Todas esas forzas participaron en diversas sesións de traballo ao longo do mes de setembro de 1980 e, tras elas, chegaron a un acordo –o coñecido como «Pacto do Hostal»– aceptado logo pola Asemblea de Parlamentarios de Galicia. Foi así como o *Boletín Oficial das Cortes Xerais* do 28 de outubro de 1980 puido publicar un denominado *Escrito da Asemblea de Parlamentarios de Galicia* no que se solicitaba unha nova reunión da Comisión Constitucional e da delegación daquela para a reconsideración parcial do texto acordado, reunión que permitirá, finalmente, dar unha saída á situación que durante un ano permanecera bloqueada.

A propia explicación que daban os autores do *Escrito* sobre a finalidade e o contido do seu texto resulta dunha claridade que fai innecesario calquera comentario adicional: «As circunstancias en que se produciu o debate do proxecto de Estatuto na Comisión Constitucional, a evolución dos acontecementos públicos desde aquela data e o cambio fundamental operado na lectura e aplicación do título VIII da Constitución moveron os partidos políticos asinantes, recollendo o sentir de amplos sectores do pobo galego conscientes da súa responsabilidade histórica, a manifestar a súa vontade política de emprender as accións conducentes a eliminar os obstáculos que actualmente existen para que poida convocarse o Referendo [de ratificación] nas condicións de concordia e solidariedade que o Estatuto de autonomía require».

Cales eran eses obstáculos? Os asinantes do documento respondían tamén dunha forma precisa á cuestión: «Os principais obstáculos proveñen da existencia no actual texto dunha serie de preceptos que, por diversos motivos, supoñen unha inseguridade en canto á aplicación do Estatuto en termos de igualdade cos das outras dúas nacionalidades históricas a que tamén se refire a disposición transitoria segunda da Constitución». Tras iso, o escrito enumeraba os preceptos referidos, dentro dos cales

se incluían por suposto, e entre outros, os relativos á cláusula competencial e á barreira electoral. A modificación do proxecto de Estatuto seguindo as peticións contidas no escrito do presidente da Asemblea de Parlamentarios de Galicia deu paso, á fin, á convocatoria do correspondente referendo de ratificación estatutaria, que, no medio dunha apatía xeral, tivo lugar o 21 de decembro de 1980. O seu resultado (72% de abstención) marcou o coxo inicio dun proceso que, malia iso, deu lugar a unha autonomía plena que acabaría por representar un decisivo papel na transformación política, económica, social e cultural de Galicia. Pero, esa, claro, é xa outra historia.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 23-57
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5028>
© Fernando González Laxe
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 09/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Trazos entrecruzados entre o desenvolvemento autonómico e as transformacións económicas en Galicia



Rasgos entrecruzados entre el desarrollo autonómico y las transformaciones económicas en Galicia

Intertwined features between autonomic development and economic transformations in Galicia

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE

Catedrático de Economía Aplicada
Universidade da Coruña

<https://orcid.org/0000-0001-5399-3446>

f.laxe@udc.es

Resumo: O artigo expón a interrelación entre o proceso político levado a cabo en Galicia desde a aprobación do Estatuto de autonomía, en 1981, e as dinámicas de transformación que atinxen a estrutura socioeconómica produtiva desde a dita data ata a actualidade. O traballo subliña os distintos impulsos desenvolvidos no ámbito político, superadores da tradicional concepción histórica, para internarse nos diferentes procesos e pautas modernizadores destacando os continuos avances no que respecta aos maiores niveis concernentes á toma de decisións.

Destacan, por un lado, as iniciativas de adaptación ás normativas comunitarias, as innovacións tecnolóxicas e un posicionamento externo máis definido; e, polo outro, as intensas dinámicas de cambio e especialización cos seus efectos directos no modelo demográfico, territorial, produtivo e organizativo. Conclúe a achega afirmando que o período 1981-2021 tivo varias subfases, predominando os aspectos de avance e de integración nunha Galicia que aproveita en maior grao o seu potencial, aínda que non dun xeito completo e, nalgúns supostos, carente de aprobación total.

Palabras clave: Autonomía política, crecemento económico, especialización produtiva, produtividade, competitividade.

Resumen: El artículo plantea la interrelación entre el proceso político llevado a cabo en Galicia desde la aprobación del Estatuto de autonomía, en 1981, y las dinámicas de transformación que atañen a la estructura socioeconómica productiva desde dicha fecha hasta la actualidad. El trabajo subraya los distintos impulsos desarrollados en el ámbito político, superadores de la tradicional concepción histórica, para adentrarse en los diferentes procesos y pautas modernizadores destacando los continuos avances en lo que respecta a los mayores niveles concernientes a la toma de decisiones.

Destacan, por un lado, las iniciativas de adaptación a las normativas comunitarias, las innovaciones tecnológicas y un posicionamiento externo más definido; y, por el otro, las intensas dinámicas de cambio y especialización con sus efectos directos en el modelo demográfico, territorial, productivo y organizativo. Concluye la aportación afirmando que el periodo 1981-2021 tuvo varias subfases, predominando los aspectos de avance y de integración en una Galicia que aprovecha en mayor grado su potencial, aunque no de una manera completa y, en algunos supuestos, carente de aprobación total.

Palabras clave: Autonomía política, crecimiento económico, especialización productiva, productividad, competitividad.

Abstract: The article considers the interrelationship between the political process carried out in Galicia since the approval of the Statute of Autonomy in 1981 and the dynamics of transformation affecting the productive socio-economic structure from that date to the present day. The work underlines the different impulses developed in the political sphere, going beyond the traditional historical conception, in order to enter into the different modernising processes and patterns, highlighting the continuous advances in terms of the highest levels of decision-making.

It highlights, on the one hand, initiatives to adapt to EU regulations, technological innovations and a more defined external positioning; and, on the other, the intense dynamics of change and specialisation with their direct effects on the demographic, territorial, productive and organisational model. The contribution concludes by stating that the period between 1981-2021 had several sub-phases, with a predominance of aspects of progress and integration in a Galicia that takes advantage of its potential to a greater degree, although not in a complete manner and, in some cases, lacking total approval.

Key words: Political autonomy, economic growth, productive specialisation, productivity, competitiveness.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 O autogoberno en Galicia. 3 Os grandes cambios estruturais da economía de Galicia. 3.1 Introducción. Capacidade produtiva e nivel de renda. 3.2 Perda de dinamismo poboacional e intenso proceso de envellecemento. 3.3 Estrutura produtiva e especialización sectorial. 3.4 A eficiencia produtiva: análise da débil produtividade. 3.5 Unha economía aberta e un patrón de especialización singular. 3.6 As debilidades competitivas. 3.7 Os factores de resiliencia da economía galega. 3.8 Mercado de traballo. 3.9 O peso dos salarios e os custos laborais. 3.10 A desigualdade e as brechas socioeconómicas. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

O complexo proceso autonómico español inscríbese dentro do cambio de sistema político. Vén marcado por tres dinámicas substanciais. A primeira fai mención á radical transformación do modelo de organización territorial, tal como se corresponde a un cambio de sociedade e a un aumento das demandas sociais. O segundo atinxe a unha combinación entre unha intensa expansión do sector público, obrigado por unha modernización e progresivo desenvolvemento do Estado do benestar, e unha dinámica

progresiva de desregulacións que favoreceu a irrupción de actividades privadas en mercados escasamente competitivos. E, en terceiro lugar, propiciado pola incorporación de España ás Comunidades Europeas e dun proceso, se cabe, máis intenso aínda coa creación da Unión Europea e a unificación económica e monetaria que afecta tanto ás competencias como aos niveis de decisión.

O proceso autonómico ábrese a partir das eleccións do 15 de xuño de 1977, onde a maioría dos partidos políticos apostan pola elaboración dunha Constitución e o establecemento dun réxime autonómico para as rexións. Unha vez pechado o mapa da preautonomía, incluíndo os territorios inherentes a cada comunidade autónoma, as fases do proceso poden concretarse en catro grandes períodos. Na fase 1979-1983, apróbanse os distintos estatutos de autonomía. Na fase 1983-1992, desenvólvese o modelo autonómico grazas á transferencia da maior parte dos traspasos básicos para o funcionamento das comunidades autónomas (CC. AA.). Na terceira fase, 1993-2002, teñen lugar os grandes traspasos (educación e sanidade) e defínese un novo marco político dados os cambios na Unión Europea e a implantación da moeda única. Nesta etapa emerxen os problemas de insatisfacción sobre o modelo e irrompen novas demandas políticas por parte dalgunhas CC. AA. A última fase, que comeza a partir de 2002, caracterízase polas ondados e a xeneralización dos procesos de reformas estatutarias.

O proceso autonómico partía da idea de establecer un “mínimo patrón competencial idéntico”, coa recomendación de que estivese conformado por materias comúns que permitisen non soamente exercer de xeito eficaz as competencias asumidas, senón que así mesmo servisen para evitar ou diminuír as ineficiencias existentes no marco competencial da Administración central. Buscábase, en consecuencia, facer valer o principio de subsidiariedade, a través do cal se intentaba que fose a Administración máis próxima ao cidadán quen se encargase da xestión e execución das políticas básicas.

Ao longo deste amplo período, quíxose xeneralizar o modelo a partir das distintas fases de negociación con cada unha das CC. AA. Para iso, constituíronse as comisións mixtas paritarias entre a Administración central e as administracións autonómicas de cara a lograr pactar e efectuar, a continuación, o traspaso de determinados competencias e servizos. Estas transferencias significaban, por unha banda, o transvasamento de partidas orzamentarias ás CC. AA.; e, en segundo lugar, un incremento da conflitividade sobre as distintas concepcións do marco autonómico.

É doado deducir que o cambio na estrutura do Estado supuxo tres notas remarcables: a) visibilizar numerosas transferencias de competencias ás CC. AA.; e ese proceso foi debido, fundamentalmente, aos impulsos das propias CC. AA. e á necesidade de subscribir algún pacto autonómico de cara a culminar un proceso de descentralización política; b) non todas as CC. AA. desempeñaron o mesmo papel ao longo deste proceso, houbo algunha que estivo máis activa que outras e con distintos niveis de litixiosidade; e c) ao longo do proceso quedou constancia de que o modelo territorial é aberto, dado que algunhas CC. AA. continuaron exixindo novas transferencias á luz dunha ampla interpretación da Constitución.

Isto é, non se chegou a aceptar a “igualación de competencias” e foi cuestionado o “contido das reformas”. As ofertas achegadas desde o Goberno orientadas a propoñer un Pacto de Estado de cara a negociar en bloque as competencias autonómicas ás CC.AA. non produciron efectos. Houbo que esperar aos acordos entre PSOE e PP, do 28 de febreiro de 1992, en que se selaron os Acordos Autonómicos. E a partir destas datas fóronse transferindo os grandes traspasos, entre eles os de sanidade e educación.

Quedaban, non obstante, dúas cuestións relevantes. A primeira fai referencia a como “pechar” o modelo de Estado; e a segunda, a como levar a cabo a segunda descentralización, ou sexa, como reforzar as competencias do poder local.

Respecto á primeira, tanto o nacionalismo vasco como o catalán (que desempeñaban a presidencia dos seus gobernos autonómicos respectivos) impulsaron reformas estatutarias que pretendían, por un lado, un novo pacto político e, polo outro, un novo modelo de financiamento e blindaxe de competencias. As dúas dinámicas significaron que o modelo autonómico español non só confirmaba que non estaba pechado, senón que se atopaba nun continuo proceso de reformas e de negociación política. No que concirne á segunda, moi pouco se avanzou, sendo aínda a día de hoxe unha materia pendente, tal como reclama a FEMP (Federación Española de Municipios e Provincias).

Destá forma, as actuacións prioritarias canalízanse cara á definición dun patrón de gasto público e, paralelamente, dunha nova dinámica económica territorial. Respecto á primeira cuestión, o peso do sector público foi aumentando de xeito moi significativo. Se a comezos da década dos anos oitenta do século pasado a proporción do gasto público roldaba o 30%, en 2018, sobe ao 41%. Este cambio supuxo o seguinte: a) redución do gasto relativo aos bens públicos puros, tales como Administración, xustiza e defensa; b) un aumento dos bens públicos preferentes, tales como a educación, a sanidade e as prestacións sociais e asistenciais; c) o investimento público aumentou espectacularmente, nunha primeira fase, axudado pola asignación dos fondos europeos a partir da nosa adhesión, para logo estabilizarse e chegar a diminuír; e d) contraeuse o servizo financeiro da débeda, aínda que nos últimos anos se viu como se incrementaba de xeito moi notable.

Paralelamente, cada patrón autonómico de gasto respondía á prioridade política de cada territorio. En termos xerais, o proceso autonómico correspóndese cunha aposta a favor do Estado do benestar, co que as competencias en prestacións económicas, asistencia social, protección ambiental, promoción cidadá, etc., van en aumento. Tal dinámica vese reforzada pola necesidade de resposta política á tendencia globalizadora, á acentuación da competencia e á rivalidade dos territorios, outorgándolles a estes mesmos un maior protagonismo.

Este novo patrón de gasto público condiciona a súa distribución funcional, ata tal punto que é doado colixir unha correspondencia entre nivel de desenvolvemento e prestacións sociais e asistenciais, e entre a reordenación do territorio e a protección social. En termos xerais, as CC.AA. destinan aproximadamente o 60% do seu gasto aos servizos de educación e sanidade, e algo máis do 12% aos servizos económicos, fundamentalmente infraestruturas do transporte e agricultura. Pola contra, as corporacións locais gastan

arredor do 60% dos seus recursos en seguridade cidadá, vivendas, servizos comunitarios, actividades culturais, transporte, servizos sociais e protección do medio ambiente.

En suma, xa sexa desde a competencia estatal como desde as competencias autonómicas, existen ata o momento condicionantes de orde política cara ao gasto en accións que reforzan o Estado do benestar. Así, a especialización funcional lévanos a resaltar dous niveis competenciais. A nivel central, asígnanse servizos de carácter xeral, tales como os referentes á Administración financeira e tributaria, a defensa, a política exterior, a xustiza e as grandes decisións no que respecta ás infraestruturas, agricultura, fomento, emprego, I+D, vivenda, seguridade cidadá, comercio, turismo, industria, enerxía e subvencións ao transporte. E, no que concirne á Administración autonómica, aquelas accións relacionadas coa xestión da educación, sanidade, servizos de carácter xeral e participación nas infraestruturas, agricultura, pesca, fomento do emprego, innovación e tecnoloxía, vivenda, comercio, turismo, cultura, industria, enerxía e subvencións sectoriais. Á vista diso, existe unha intersección de aneis competenciais, debendo compartir políticas entre os dous niveis competenciais. En conclusión, o proceso de autogoberno non estivo exento de tensións; houbo sempre unha fronte de conflitos debido ás distintas concepcións que existiron e existen sobre o modelo autonómico.

O noso traballo enmarca as grandes transformacións económicas de Galicia á luz da evolución da autonomía galega. Empezamos, en primeiro termo, por unha contextualización do autogoberno en Galicia para, a continuación, cifrar os principais cambios estruturais acontecidos no período 1981-2021.

2 O AUTOGOBERNO EN GALICIA

O Real decreto 7/1979, do 16 de marzo, establece o réxime preautonómico e institúe a Xunta de Galicia. Empeza a andar, por conseguinte, antes da aprobación do Estatuto de autonomía levado a cabo o 28 de abril de 1981. Este proceso supón un traspaso de funcións e de servizos desde a Administración central á autonómica e, polo tanto, Galicia empeza a gozar dunha ampla autonomía no que respecta aos ingresos e gastos; ás competencias en actuacións, servizos e prioridades; e na configuración do sector público autonómico. As ditas accións inscríbense dentro dunha dinámica de descentralización do gasto, que presenta diferentes ritmos e velocidades, dando lugar á configuración actual do ordenamento institucional e territorial.

Destacamos, seguindo a Vázquez Taín¹, dúas cuestións relevantes. A primeira, asistimos a un modelo singularizado que puxo de manifesto o constante recurso a “incrementar a autonomía do gasto”, co que se minoraban os recursos condicionados. E, en segundo lugar, a partir do ano 1997 ábrese unha fase caracterizada pola pretensión de dotar o sistema dunha maior autonomía respecto aos ingresos, co fin de conseguir unha ampla e nítida corresponsabilidade fiscal, pero de escasa contía.

Baixo esta perspectiva, as actuacións guiáronse por tres pautas. A primeira fai referencia a considerar que o gasto autonómico é básico en materias de investimento, xa

sexa de carácter territorial, xa sexa en atención ao sistema produtivo. A segunda é que se produce un cambio de tendencia no que atinxe á dependencia das transferencias recibidas da Administración central (o FCI e os fondos europeos) ao incrementarse a autonomía tributaria (procedentes de impostos do patrimonio e actos xurídicos documentados, ingresos de consumo, taxa de xogo, etc.). E, en terceiro lugar, co fin de axustar os ingresos e gastos, a débeda autonómica aumenta ata chegar ao 18% do PIB. A consecuencia é que os servizos públicos chegan a alcanzar case o 20% do PIB galego.

Como ben foi apuntado no seu día², a demanda de autogoberno existía, pero non tivo fortes valedores, e non todas as solucións achegadas gustaban á maioría. Houbo, sen dúbida ningunha, moitas tensións tanto internas como externas que foron dificultando a plasmación dun Estatuto³, ata o punto de que non todas as forzas políticas, os sindicatos, os empresarios, o mundo académico, o cultural e a propia sociedade civil compartían o proxecto.

A estas circunstancias había que engadir a tentativa do Goberno da UCD en propor unha “racionalización do proceso autonómico que fixese posible unha homoxeneización tendencial das dinámicas descentralizadoras”, aposta que provocou as masivas mobilizacións nas principais cidades galegas impulsadas polas forzas progresistas e galeguistas ante o intento de recortar os niveis de autogoberno.

A autonomía foi, en principio, unha mestura de reivindicación fronte ao franquismo e unha aposta pola defensa do concepto de “nacionalidade”, entendida como unha referencia aos dereitos históricos.

A velocidade no que respecta á construción do poder rexional foi inusitada, sobre todo nos primeiros anos da autonomía. Partíase dunha participación pouco elevada no referendo autonómico do 21 de decembro de 1980. Só o 28,27% do censo foi votar, e, deles, o 73,35% deu o seu voto afirmativo. Iso non supuxo non dar pasos adiante, senón ao contrario; foi un acicate para ir asumindo en exclusividade determinadas competencias e en desenvolver accións en campos concretos de actuación.

Buscábase afrontar e dar cumprimento a tres importantes desafíos. O primeiro consistía en reforzar as bases dunha comunidade con feitos específicos e diferenciais. En segundo termo, demostrar as capacidades dunha autoorganización política diferenciada fronte ás outras concepcións que defendían unha homoxeneización do modelo de Estado, reafirmando, ao mesmo tempo, as oportunidades de establecer fórmulas de equilibrio e lealdade institucional entre as distintas CC.AA. e a Administración central. E, finalmente, aproveitar o autogoberno para avanzar na democracia, na participación, na modernización socioeconómica e na mellora da eficiencia dos servizos públicos.

Con iso, tamén se desexaba demostrar que as novas opcións de autogoberno eran capaces de eliminar as estruturas ineficaces (aquelas procedentes do franquismo); reducir as ineficiencias dos gastos públicos; e poder configurar unha Administración orientada á prestación de servizos públicos básicos, garantindo a existencia de economías de

escala e en rede, dada a ampla dispersión da poboación e os evidentes contrastes socioeconómicos. Deste xeito, quería revertir a falta de apoio derivada do referendo de 1980 por unha Galicia autonómica⁴.

Que supuxo a autonomía? Diríamos que a propia construción do Estado autonómico discorreu en paralelo ao propio proceso de extensión do Estado do benestar; isto é, asistimos a un aumento das dotacións e orzamentos dos servizos públicos (xa sexa en educación, sanidade, atencións sociais, prestacións de servizos, etc.). En segundo termo, a dinámica autonómica centrouse en reclamar un modelo de financiamento que puidese garantir unha capacidade financeira o suficientemente folgada como para abordar os desafíos propios e compartidos con outras CC. AA. En terceiro lugar, facilitar unha converxencia territorial dentro do Estado español e da Unión Europea, evitando as marxinacións territoriais e o incremento das brechas espaciais, xa sexa en termos económicos, sociais, tecnolóxicos e de participación. E, en cuarto lugar, un reforzamento da confianza nas propias institucións autonómicas e nas aspiracións do conxunto da sociedade, xa que a dita renovación autonomista se foi ampliando, incorporándose cada vez máis persoas en defensa do autogoberno e permitindo detectar os excesos e carencias da xestión, así como as vantaxes e oportunidades dos desafíos.

Non obstante, o proceso autonómico español caracterizouse por varios trazos:

a) Asimetrías no ritmo de cesión de competencias nos distintos territorios; fálase das diferentes “velocidades de transferencias e de responsabilidade do gasto”, distinguindo entre as CC. AA. de vía lenta (artigo 143 da Constitución) e as de vía rápida.

b) Ese proceso de transferencia non avanzou de forma regular ao longo do tempo, senón que presenta puntos de inflexión vinculados ao devir dos procesos e fitos políticos. Distínguense fases e ciclos axustándose ás distintas políticas.

c) Variedade e diferenzas nos modelos de financiamento; máis alá dos modelos comúns, dos forais (Navarra e País Vasco), do específico de Canarias e das peculiaridades das CC. AA. uniprovinciais, non é menos certo que sempre estivo aberto o debate sobre o financiamento.

d) Iso puxo de manifesto a posibilidade de diferentes políticas polo lado do gasto e polo lado dos ingresos. Isto é, o proceso autonómico revelou a existencia de fortes desequilibrios entre as CC. AA., ata o punto de que en ocasións se fale de falta de corresponsabilidade fiscal entre elas. Como corolario, temos unha falta de acordo que xera forte disparidade de criterios.

A consecuencia foi que as CC. AA. aceptaron unha forte dependencia dos recursos transferidos ata o punto de que os gastos das CC. AA. evolucionaran en función dos procesos de transferencia de competencias que foi (como xa salientamos) heteroxéneo no tempo e disímil no tocante aos recursos transferidos. A cambio, permítenos avaliar tanto a diversidade de preferencias como as apostas polas distintas accións políticas relacionadas cos servizos públicos, medidas de carácter económico e políticas de investimentos de cada unha das comunidades autónomas⁵.

O proceso de cesión de competencias foi rápido e profundo. Os resultados supuxeron unha progresiva tendencia cara á igualación dos servizos públicos a través dunha redistribución territorial dos recursos. Así mesmo, visualízase certo freo ás tendencias polarizadoras da riqueza a nivel espacial. No referente aos fluxos públicos (ingresos e gastos públicos), apréciase un saldo territorial en relación inversa co nivel medio de renda por habitantes de cada comunidade autónoma. Significa, polo tanto, un papel de redistribución e unha contabilización específica para algunhas necesidades relativas, como o envellecemento, a dispersión poboacional, o desemprego e outras variables. Non hai dúbida, xa que logo, de que o establecemento dos mecanismos de solidariedade interterritorial resulta básico para Galicia.

O proceso autonómico foi rápido e intenso. Na primeira etapa (ata 1990) Galicia negociou e recibiu o núcleo fundamental das súas competencias e dispuxo dun amplo abano respecto ás súas capacidades de actuación sobre os servizos básicos de funcionamento, educación, territorio, cultura e actividade económica. Así mesmo, formulou, politicamente, un intenso discurso reivindicativo sobre as disposicións e atribucións que recaen no presidente (algunha delas non incluídas no estatuto), arredor dos graos de coordinación coas deputacións e sobre as marxes para o desenvolvemento da acción internacional. Tales procesos van en liña coas novas exixencias a prol da identidade autonómica e en defensa e reivindicación dun eixe territorial máis amplo, tal como se percibe co establecemento de marcos de cooperación coas CC.AA. da cornixa cantábrica ou coa Rexión Norte de Portugal.

A segunda fase comeza unha vez transferida a sanidade. O Sergas, que fora creado na primeira fase, en 1989, convértese no axente base da transferencia do Insalud. A partir dos anos 90, a autonomía convértese no axente investidor no territorio, coaduvando á adaptación da iniciativa privada no novo marco de desregulación económica, predominante na economía intencional, á vez que se aprecia unha maior competencia e rivalidade entre empresas. Durante este período, Galicia é “pouco visible como axente responsable das negociacións, máis alá dos tributos cedidos”⁶. Predominan tanto as transferencias correntes como os investimentos procedentes da Administración central, non sendo a débeda un problema maior, a pesar da primeira crise de endebedamento provocada pola deficiente negociación das transferencias do Insalud.

A forte crise de 2008 supuxo unha quebra das tendencias positivas. A explosión da burbulla inmobiliaria, o colapso no crédito e a contracción económica afectaron tanto ás actividades económicas como aos sistemas de financiamento autonómico e, con eles, á facenda galega. Supuxo unha redución dos ingresos e unha explosión da débeda, descendendo o gasto público autonómico. Galicia asume as restricións orzamentarias e reclama unha cesión de capacidade normativa condicionada pola situación financeira. Nesta última etapa, as CC.AA. dependen delas mesmas para atender as demandas dos cidadáns, e o modelo de financiamento autonómico será quen de definir a intensidade e o obxectivo da solidariedade. Os axustes económicos no referente aos servizos básicos (educación, servizos sociais, sanidade, xustiza, etc.) foron obvios, igual que os recortes orzamentarios

en vivenda, fomento do emprego e as accións de carácter económico. Durante esta etapa non destacan transferencias significativas, senón as normais no proceso descentralizador.

O presidente Pérez Touriño, ao efectuar un balance final, concluíu que “desde 1980 a renda per cápita dos galegos se multiplicou por 5,4 veces e o tamaño da economía por 5 (...), avances e transformacións nos que non foi alleo o papel desempeñado polas institucións autonómicas, o funcionamento do Estado do benestar e o seu potente esforzo investidor en infraestruturas”⁷, para logo chamar a atención sobre as feridas que marcan o camiño, sobresaíndo, primordialmente, o declive demográfico, o proceso de desindustrialización, o drama do paro e a desigualdade.

3 OS GRANDES CAMBIOS ESTRUCTURAIS DA ECONOMÍA DE GALICIA

3.1 Introducción. Capacidade produtiva e nivel de renda

A economía galega é unha economía atlántica, marítima e periférica desde a perspectiva europea. Está condicionada, por un lado, pola súa situación xeográfica e o seu encadramento territorial; e, en segundo termo, polas características propias e singulares derivadas dos seus factores naturais (clima, altitude, hidrografía, predominancia dos ventos, e do solo e subsolo); e polos legados históricos, polo outro, que marcan e subliñan certas formas de actuación e trazos antropolóxicos moi destacables⁸.

Non sempre aproveitou as favorables condicións xenéricas para o seu desenvolvemento, e as súas potencialidades sempre estiveron na mesa das grandes decisións. Por iso, caracterizouse por tímidos avances no que concirne aos ritmos de crecemento da súa economía, a evolución das súas magnitudes básicas e os niveis de converxencia⁹. Para algúns autores, a economía galega “está agarrotada por estruturas e obstáculos non só económicos, senón tamén sociais, políticos e culturais que están a lastrar as súas posibilidades de desenvolvemento”¹⁰.

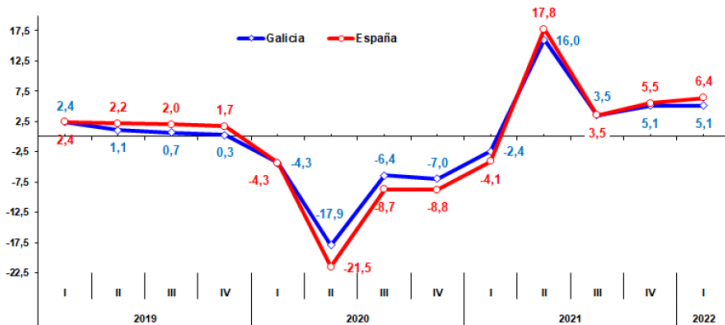
Analizando a senda do crecemento económico ao longo do período 1981-2021, destacamos tres elementos relevantes. O primeiro fai referencia a un comportamento distinto respecto á economía española: amortecemos os efectos das recesións e crecemos menos nas fases de expansión. En segundo lugar, os ditos comportamentos disímiles reflicten crecementos en ocasións superiores e noutras inferiores ás taxas de variación do crecemento económico español. E, finalmente, a partir da recesión de 2008, asístese a un proceso de progresivo compasamento do ciclo económico coas medias nacionais.

Cadro 1. Taxas medias de crecemento anual do PIB de Galicia e de España

	1986-1990	1991-1995	1996-1999	2000-2006
Galicia	2,7 %	1,1 %	2,8 %	3,1 %
España	4,4 %	1,3 %	3,5 %	3,4 %

Fonte: Cancelo, 2006; e INE. Contabilidade Rexional 2000-2006.

Gráfico 1. Evolución do PIB de Galicia e España. 2019-2022



Fonte: Foro Económico de Galicia (2022). Informe de Conxuntura.

Por outra banda, a economía galega é unha mestura de contrastes; é dicir, non é un espazo homoxéneo, senón que contrastan distintas variedades, velocidades e ritmos no que atinxe ao seu desenvolvemento e modernización. Estes contrastes non só se manifestan nunha simple clasificación norte/sur ou leste/oeste, senón que tamén se reflicten no concernente a áreas moi delimitadas, en franxas territoriais concretas e en oasis ou zonas de forte polarización demográfica e industrial.

A pesar do crecemento do PIB ao longo dos últimos anos, os niveis de rendas non lle permitiron alcanzar aínda os niveis por termo medio nacionais. Noutras palabras, o PIB per cápita segue estando por debaixo da media española cunha tendencia á converxencia limitada e fluctuante.

A renda familiar bruta dispoñible per cápita é máis elevada que o correspondente ao PIB per cápita. Débese a que a capacidade de consumo e de investimento é superior á que o seu PIB per cápita lle tería permitido obter, e iso é debido á existencia de transferencias redistributivas de renda levadas a cabo a través do sector público que dotan a cidadanía galega dun plus de solidariedade.

Desde a perspectiva da capacidade produtiva, tanto as taxas de crecemento da economía como os niveis de PIB per cápita están determinados pola produtividade aparente do traballo, a taxa de actividade, a taxa de ocupación e a taxa de paro. Neste sentido, se o diferencial respecto ao PIB per cápita español é notable, éo máis se o

comparamos cos niveis de produtividade. Ou sexa, as distancias respecto ás medias nacionais son moi ostensibles, malia iren mellorando e reducindo paulatinamente no tempo tales brechas.

Por outro lado, unha das manifestacións máis preocupantes da economía galega é a baixa taxa de actividade. Débese, fundamentalmente, a dous compoñentes. O primeiro está relacionado coa dinámica poboacional; é dicir, coas reducidas taxas de crecemento vexetativo e, xa que logo, pola proporción de persoas en idade de traballar. E a segunda débese ao denominado paro estrutural rexistrado no sector agrario, no que estaban contabilizadas moitas persoas sen que mellorasen os niveis de produción e que nunca foron absorbidos por outras actividades nas fases de transformación e adaptación da economía.

3.2 Perda de dinamismo poboacional e intenso proceso de envellecemento

Galicia foi un país densamente poboado. Representaba en 1860 o 12% da poboación española. Os seus asentamentos poboacionais caracterizábanse pola súa atomización, ruralización e dispersión, conformando un contínuum ao longo da xeografía territorial.

Nos últimos anos acentuouse o declive poboacional e a súa perda de peso no conxunto español. En 2021, cifrouse en 2.695.645 habitantes, unha cifra menor que a anotada en 1981 (2.811.912) ou a comezos de século no ano 2000 (con 2.731.900 habitantes). En segundo lugar, a poboación galega pasou de representar no conxunto do Estado do 7,3% en 1985 ao 6,7% en 2000, o 5,89% en 2015 e o 5,69% en 2021. As razóns deste declive débense a varios factores. En primeiro lugar, a un descenso moi notable da taxa de natalidade (na actualidade arredor do 5,6 por mil); en segundo termo, a un preocupante baixo índice da taxa de substitución (un pouco superior á unidade); e, en terceiro lugar, a un saldo migratorio que non compensa a negativa taxa de crecemento vexetativo.

Ao mesmo tempo que se aprecia este cambio na tendencia demográfica, lévanse a cabo varias dinámicas relevantes. Algunhas fan referencia aos intensos desprazamentos poboacionais desde o mundo rural cara ás novas dimensións urbanas; outras, a unha polarización cara á Galicia occidental, máis que cara á Galicia do interior.

Cadro 2. Dinámica poboacional

	Poboación	% G/E	Densidade	% de poboación por idade			(1)	(2)	(3)	(4)
				<20	20-64	>65				
1981	2.811.912	7,47	95,00	31,13	55,43	13,43	43,14	6,61	37,02	21,26
1985*	2.844.472	7,30	94,83	29,49	56,16	14,35	48,66	7,37	34,13	22,47
1990*	2.731.669	7,08	93,03	26,82	57,09	16,10	60,02	8,95	29,14	24,77
1995*	2.741.622	6,88	92,21	23,12	59,00	17,88	77,32	10,43	22,46	26,66
2000	2.731.900	6,75	91,38	18,88	60,97	20,15	106,70	11,19	18,29	29,85
2005	2.762.198	6,28	92,00	16,43	62,34	21,22	129,17	12,32	17,02	31,53
2010	2.797.653	5,96	93,70	15,87	62,01	22,12	139,37	14,46	17,54	33,38
2015	2.732.347	5,89	92,50	15,78	60,24	23,98	151,94	16,50	18,69	37,44
2020	2.701.819	5,71	91,40	15,86	58,71	25,44	160,40	19,15	18,69	40,49
2021	2.695.645	5,69	91,10	15,73	58,55	25,73	163,59	19,56	18,42	41,02

Notas: (1) Taxa de envellecemento: mide o cociente entre as persoas de 65 e máis anos respecto aos menores de 15 anos; (2) Taxa de sobreenvellecemento: porcentaxe de poboación de 85 anos e máis respecto á poboación de 65 anos e máis; (3) Taxa de dependencia xuvenil: proporción da poboación menor de 15 anos respecto á poboación activa entre de 15-64 anos; (4) Taxa de dependencia senil: proporción existente entre a poboación maior de 64 anos e a poboación de entre 15-64 anos.

(* Os datos de 1980 corresponden a 1981; os de 1985, ao ano 1986; e os de 1990, ao ano 1991.

Cadro 3. Taxas demográficas de Galicia

	Taxa natalidade	Taxa mortalidade	Esperanza de vida	Idade media	Índice fecundidade	Idade media maternidade
2002	7,2 0/00	10,5 0/00	80,23	42,9	0,95	30,8
2005	7,7 0/00	10,8 0/00	80,64	43,7	1,03	31,2
2010	8,0 0/00	10,7 0/00	82,01	44,8	1,10	31,8
2015	7,1 0/00	11,6 0/00	82,70	46,2	1,10	32,5
2020	5,6 0/00	12,2 0/00	83,58	47,5	1,02	32,8

Fonte: Instituto Galego de Estatística

É dicir, Galicia incorpórase á tendencia das rexións e países máis desenvolvidos nos que a poboación se concentra nas áreas urbanas ampliadas, subliñando, en consecuencia, un intenso proceso de urbanización (65,9% en 1986 e 70,5% en 2005, que supón un incremento do 4,51%), aínda que menos intenso que o rexistrado en España e en Europa (76,7% e 76,2% para 2005, respectivamente). Os ditos desprazamentos da poboación asócianse con índices de despoboación rural máis intensos e con aumentos moi notables dos fenómenos de periurbanización. No caso de Galicia, prodúcese cun importante atraso temporal, pois hai que recordar que a porcentaxe de poboación urbana de España en 1950 xa era do 65,4% e do 77,3% en 1970. E, no que se refire á concentración da poboación, danse dous fenómenos: a) a poboación asentada en municipios maiores de

10.000 habitantes aumenta do 67% ao 70,5% no período 2008-2020; e b) a poboación concentrada nas sete grandes cidades pasa do 34,5% en 2008 ao 36,5% en 2020.

Este fenómeno da urbanización vaise difundindo ao longo do territorio, influenciado pola mellora do transporte, a aparición de áreas residenciais periféricas ás cidades e á desconcentración industrial por mor da proliferación de polígonos industriais. Estas novas áreas periurbanas subliñan unha nova morfoloxía territorial-económica. Procede dos procesos de transformación económica e social levados a cabo a finais do pasado século, entre os que sobresaen subsistemas económicos caracterizados polo predominio de unidades de produción de pequena e mediana dimensión, con escasa incorporación tecnolóxica e cunha orientación comercial dirixida a mercados tradicionais e próximos¹¹. As transformacións económicas experimentadas reflectiron uns relevantes desprazamentos da poboación e unha maior incorporación aos sistemas de mercado e de relacións interindustriais máis complexas. Deste xeito, a poboación foise asentando en municipios de máis de 20.000 habitantes, que foron captando o protagonismo dunha maior vertebración territorial.

Cadro 4. Distribución xeográfica da poboación galega

	Poboación		Distribución porcentual	
	2008	2020	2008	2020
Galicia occidental-costa	1.965.462	1.955.969	70,59	72,39
Galicia interior	818.667	745.837	29,41	27,61
7 grandes concellos	953.124	978.976	34,23	36,31
Poboación nos concellos segundo o tamaño				
	2010		2020	
Habitantes	N.º concellos	Poboación	N.º concellos	Poboación
<2.000	94	125.021	118	143.276
De 2.001 -5.000	106	345.115	83	266.248
De 5.001 -10.000	58	400.961	56	378.356
De 10.001 -20.000	35	499.370	33	464.838
De 20.001 -50.000	15	427.264	16	455.656
De 50.001 -100.000	4	348.078	4	343.370
>100.000	3	651.844	3	643.901
Total	315	2.897.653	313	2.695.645

Fonte: Instituto Galego de Estatística

A crise do mundo rural tradicional, a industrialización polarizada en poucos núcleos, a terciarización progresiva e continuada, e os movementos migratorios da sociedade supuxeron unha completa reorganización do espazo galego. Incidiron na concentración da poboación en áreas metropolitanas e van dando lugar ao fenómeno da periurbanización

que se visibiliza a través dunha desaceleración do crecemento demográfico das grandes cidades, pero forte incremento da poboación nos municipios periféricos e próximos das sete grandes cidades.

Así mesmo, estas mudanzas no tocante á organización do espazo establecen unha clara dicotomía entre un espazo dinámico próximo ao litoral, que concentra gran parte da actividade económica e da poboación, e o resto do territorio, o interior, con marcados trazos rurais, que tenden á despoboación e con limitadas posibilidades económicas.

A aparición do fenómeno inmigratorio estranxeiro en Galicia é recente. A súa importancia é significativamente inferior á media española. Chama a atención como se produce ese fenómeno no contexto dun país tradicionalmente expulsor da súa poboación. O cambio de século coincidiu co inicio das transformacións no ámbito dos movementos migratorios. En Galicia constátanse varios trazos notables: un leve aumento dos emigrantes retornados, un aumento da poboación estranxeira e un freo á caída do saldo migratorio interior.

Non obstante, nin a emigración de retorno nin a inmigración por parte de estranxeiros contribúe a mitigar un crecemento vexetativo negativo en moitos municipios e bisbarras. A inmigración como fenómeno da globalización fai que o crecemento de estranxeiros se vexa acompañado doutros procesos con efectos territoriais, tales como a diversidade de procedencia dos estranxeiros e a súa difusión polo espazo de acollida. Así, desta forma, fronte a unha inmigración dominada polos fluxos europeos na década final de pasado século, pasamos a unha clara iberoamericanización da inmigración na actualidade. E, ao mesmo tempo, o impacto das poboacións estranxeiras no territorio é moi desigual. A explicación vén dada polo factor laboral, é dicir, polo factor de atracción daquelas bisbarras economicamente máis dinámicas e con maior capacidade de xeración de emprego, e, por outro lado, polos espazos fronteirizos (o caso da raia con Portugal) e por certos sectores nos que a demanda de traballadores especializados cobre a necesidade de man de obra (pesca).

Pero, sen dúbida ningunha, unha das características máis nítidas dos cambios poboacionais en Galicia é a relativa ao envellecemento da poboación e, sobre todo, nos municipios de menor tamaño e situados no interior. Chama a atención o feito de que as pirámides de poboación adopten forma de “champiñón”, é dicir, estratos moi numerosos na parte alta e moi estreitos na base. Se tomamos datos cuantitativos da dinámica, teríamos que, en 2019, o 25,2% da poboación ten máis de 65 anos, fronte ao 12,7% que representan os menores de 16 anos. Esta proporción acentúase se tomamos a clasificación entre a Galicia occidental e a interior. Neste caso, a proporción dos maiores de 65 anos na primeira é do 23% e na Galicia interior, do 29,9%, algo que contrasta igualmente coa poboación nova en ambas as dúas franxas territoriais: 13,4% na costa e 10,8% no interior.

Pero as maiores explicacións veñen dadas se efectuamos os cálculos segundo o tamaño dos municipios. Os máis pequenos, é dicir, os de menos de 1.000 habitantes, contabilizan a maior porcentaxe de habitantes lonxevos (44,6% do total) e a menor taxa de mozos (6,3%). Esta proporción vaise corrixindo a media que aumenta o tamaño, aínda que seguen mostrando pesos moi relevantes respecto ao índice de dependencia

senil. Así, nos municipios de entre 1.000 e 5.000 habitantes a porcentaxe de maiores de 65 anos é do 35,6% e entre os de 5.000 e 10.000 habitantes é do 29,7%.

Ou sexa, Galicia reflicte un proceso de envellecemento moi notable que fai que a esperanza de vida sexa moi alta (máis de 83 anos) e que os índices de envellecemento (poboación de máis de 65 anos con respecto a cada 100 persoas menores de 20 anos) alcance unha ratio do 163,6%, que o índice de sobreenvellecemento (poboación de máis de 85 anos con respecto á poboación maior de 65 anos) sexa do 19,5% e que o índice de dependencia senil (individuos de máis de 65 anos por cada 100 habitantes potencialmente activos de entre 15-64 anos) pase do 21% en 1981 ao 41% en 2021.

3.3 Estrutura produtiva e especialización sectorial

A estrutura produtiva de Galicia é moi clara. Reflicte trazos contundentes e definitorios e presenta altos niveis de especialización moi nítidos¹².

O sector primario, coas súas actividades agrarias, gandeiras, forestais, pesqueiras e acuícolas, continúa desempeñando un rol básico e de primeira orde na economía e na sociedade, non soamente polas súas achegas ao PIB, senón polo que reflicten os seus índices de especialización relativa e peso nas economías rurais e costeiras do país. Nos últimos anos, mantén unha tendencia de perda de relevancia e cada vez está máis industrializado e dependente doutras actividades económicas.

O sector industrial presenta, así mesmo, un declive constante tanto no que concirne á súa porcentaxe respecto ao total da economía como pola súa substancial perda de relevancia no conxunto da estrutura produtiva debido ás dinámicas de deslocalización, relocalización e/ou fragmentación de determinados nichos produtivos, e a pesar de que certas actividades posúen un índice de especialización relativo moi notable¹³.

A construción mantén, con certas oscilacións relacionadas cos ciclos, o seu peso na estrutura produtiva, aínda que a súa especialización como sector dinamizador ou locomotora da economía non foi sempre constante. Nos momentos de forte auxe investidor desde a óptica pública (autovías, ferrocarril, portos, obras hidráulicas e en menor medida vivenda) si tivo un peso notable, ata o punto de chegar a representar case un 10% do total do VAB xerado pola economía de Galicia. É, polo tanto, unha actividade flutuante e relacionada cos ciclos económicos e cos deseños vertebradores do Estado e dos eixes europeos.

Finalmente, o sector servizos é o protagonista da maior transformación sectorial nos últimos decenios. Vai en consonancia co que sucede en todos os países, debido á forte dinámica de terciarización das sociedades, aínda que no caso galego esas especializacións tamén foron alimentadas e incentivadas polos cambios poboacionais e a polarización territorial das actividades económicas.

Cadro 5. Estrutura sectorial do PIB de Galicia (en porcentaxes)

	Agro-Pesca	Industria	Construción	Servizos	Impostos netos sobre produtos
1995	8,0 %	17,7 %	9,1 %	56,5 %	8,7 %
2000	6,0 %	17,3 %	9,8 %	57,2 %	9,6 %
2005	4,9 %	15,7 %	10,6 %	58,8 %	10,0 %
2010	4,3 %	15,7 %	9,3 %	61,8 %	8,9 %
2015	5,3 %	16,1 %	6,2 %	62,9 %	9,6 %
2020	4,5 %	15,5 %	6,5 %	64,0 %	8,5 %

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

Paralelamente a estes cambios, detéctase unha falta de integración sectorial¹⁴. Tal consideración foise paliando mediante unha maior vinculación entre as propias ramas produtivas, tal como se proba ao analizar os índices de complementariedade da economía. O traballo de Fernando de la Torre¹⁵ explora as táboas I-O correspondentes aos anos 2010 e 2016, permitindo reflectir os cambios experimentados nos últimos quinquenios. Pregúntase se a estrutura económica galega avanza cara a unha composición sectorial máis completa e se a identificación dun maior número de nodos claves ou fundamentais chega a influír no comportamento económico de Galicia. Se levamos a cabo a análise en función das ramas produtivas e dos seus encadeamentos, teríamos que, en 2016, segundo a TIOGA-2016, e seguindo a Fernando de la Torre¹⁶, se producen os seguintes cambios:

a) Caída do peso dos sectores menos conectados coa estrutura produtiva galega (os denominados independentes en termos de produción e emprego) fronte aos que presentan vínculos de maior intensidade nos seus requirimentos e/ou distribución dos seus outputs. A perda de produción e emprego dos ditos sectores non se distribúe homoxeneamente entre os sectores básicos, claves e motores, senón que se dirixe preferentemente cara ás actividades claves. A consecuencia é que se reforzan as posicións de produción nas actividades capaces de construír redes relativamente densas de interaccións con outros sectores.

b) Mantéñense as ramas como a construción, os servizos de carácter tradicional, as industrias de intensidades tecnolóxicas medias e baixas e a acción do sector público.

c) Quedan estabilizadas as ramas que se consideran claves, xa sexan os servizos (coa incorporación das actividades artísticas, de lecer, recreativas e de entretemento), xa sexan as actividades relacionadas cos servizos financeiros e de seguros. O mesmo sucede no campo das industrias da madeira como o sector público.

En suma, tres notas singulares. A primeira queda reflectida no reforzamento do complexo campo-mar-industria; a segunda, nunha menor relevancia do sector da construción naval; e a terceira, no auxe progresivo e o maior peso do sector público. E os “ocos baleiros” dentro da estrutura produtiva seguen estando protagonizados por

aquelas ramas máis intensivas no coñecemento e nas actividades de maior intensidade tecnolóxicas.

Desta forma, a economía galega destaca polo fenómeno da *path dependence*, no sentido do mantemento de mecanismos que atrasan os cambios, ao prevaleceren inercias, costumes e legados de actitudes pasadas. Como consecuencia diso, a estrutura produtiva de Galicia do século pasado pivotaba sobre catro piares: actividades e servizos tradicionais, industrias de escasa intensidade tecnolóxica, empresas de construción e unha ampla panoplia de servizos públicos. Na actualidade, conséntase unha continuidade dese esquema, ao comprobar o mantemento de ramas primarias xunto ao declive da construción naval; e, en segundo lugar, perdura o mesmo patrón común de vantaxes e desvantaxes comparativas que convive cun esquema de inserción externa cada vez máis polarizado sectorial e xeograficamente.

Escudriñando a evolución da economía galega desde a crise de 2008, observamos que non se levou a cabo un proceso de diversificación que fose enchendo os “ocos e os baleiros” do aparato produtivo e de servizos. Continúan aparecendo os déficits na necesidade de abastecemento de coñecemento e no comercio de actividades relacionadas con servizos e produtos de alta intensidade tecnolóxica. De aí que a estrutura económica de Galicia mostre variacións de escaso calado respecto a anos anteriores e mesmo décadas, tal como o reflectimos no cadro número 6. As ausencias reveladas a principios de século continúan sendo a materia pendente, o que podería definirse como a xeración dun “círculo vicioso”, polo que a demanda de produtos e servizos que se xera non é cuberta polos subministradores situados no interior do noso espazo económico. De aí a definición de economía desarticulada e carente de integración.

Desta forma, apréciase unha grande estabilidade na distribución das principais actividades produtivas de Galicia, con poucos cambios substanciais, salvo relevantes aumentos no campo das administracións públicas, sanidade e educación, así como unha caída nas actividades do comercio, transporte e hostalaría, estas últimas moi afectadas pola pandemia.

Cadro 6. Distribución porcentual das principais actividades produtivas de Galicia. 2008-2021

	2008	2014	2020	2021
Agricultura - gandaría - pesca - forestal	5,4	5,7	5,1	5,0
Industria	5,5	6,4	4,2	4,4
Industria manufactureira	14,1	12,4	12,9	13,1
Construción	11,7	6,8	7,5	7,5
Comercio, transporte, hostalaría	22,7	22,5	21,5	19,8
Administración pública, sanidade, educación	15,9	19,0	19,8	21,0
Actividades profesionais	5,6	5,8	6,4	6,7

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

3.4 A eficiencia produtiva: análise da débil produtividade

A produtividade determina as vantaxes potenciais dun territorio no sentido de medir a capacidade (ou densidade) produtiva do espazo e a masa demográfica. Subliña a dirección e intensidade dos impulsos xerados sobre o mercado de traballo por parte do tecido produtivo e a demografía.

Os retos da competitividade baséanse nos niveis de eficiencia dunha economía e na capacidade de afrontar unha forte e maior rivalidade fronte aos competidores. Analizando a produtividade da economía galega, distinguimos diferentes notas singulares: a) o nivel de produtividade de Galicia segue a ser inferior á produtividade media española. Este desnivel débese, fundamentalmente, á baixa produtividade do sector agrario e, en menor medida, aos graos de produtividade correspondentes aos sectores industriais e de servizos; b) ao longo dos últimos anos, os niveis de produtividade da economía galega melloraron notablemente. No período 1985-1999 aumentou a unha taxa media do 3,65% superior á anotada na economía española. Os ditos avances son máis notables na agricultura que nas restantes actividades; c) a taxa de crecemento da produtividade en Galicia mostra unha tendencia converxente coa española; d) a aproximación da produtividade galega á española ten como protagonista principal o sector agrario, posto que nas demais actividades as súas taxas de crecemento ou son inferiores á media española ou moi semellantes a esta.

En Galicia os incrementos da produtividade débense máis á redución de empregos no sector primario que a unha verdadeira asignación dos factores cara a sectores máis dinámicos. Neste sentido, seguindo a Mella¹⁷, procedemos a aplicar o método da descomposición da produtividade de Syrquin¹⁸, en virtude do cal se poden descompoñer, en primeiro termo, os cambios no tocante á produtividade sectorial (efecto produtivo), e, en segundo lugar, aqueles que fan referencia aos desprazamentos intersectoriais dos recursos (efectos asignativos). A análise galega subliña que preferentemente se constata un efecto asignativo; isto é, desprazamentos da man de obra cara aos sectores non agrarios fronte a un reducido efecto produtivo. Estes cambios son diferentes en España, onde o efecto produtivo é maior que o asignativo. No caso de Galicia, lévase a cabo tanto en períodos de recuperación como de recesión.

A produtividade tamén pode ser explicada mediante a combinación dos factores traballo, capital e progreso técnico. Por iso, resulta básico proceder a calcular cal é a contribución de cada un deses factores. O procedemento máis utilizado é o proposto por R. Solow, que definiu “a taxa de variación da produtividade total dos factores (PTF) como a taxa de crecemento do *output* que non pode ser explicada polo incremento dos factores de traballo e de capital convenientemente ponderados”.

Galicia, nos primeiros anos de autonomía, experimentou unha taxa de crecemento da PTF superior á media española, sendo o sector primario o que rexistrou un maior incremento. Corresponde ao proceso da modernización agraria e pesqueira. E o factor

capital influíu decisivamente na dinámica de capitalización. Non obstante, non logrou compensar o efecto negativo do emprego e, sobre todo, da PTF.

De aí que se poida concluír que a disparidade no tocante á produtividade aparente do traballo se deba, principalmente, ás diferenzas na PTF e apenas nas distintas intensidades da formación bruta de capital. A xustificación a estas afirmacións débese ás altas taxas de capital/traballo nos sectores agrícolas e enerxéticos, xunto aos efectos negativos derivados dunha falta de especialización nas restantes ramas industriais e de servizos, impedindo unha correspondencia entre capitalización e produtividade. En suma, a produtividade aparente do traballo reflicte unha mellora nos últimos anos, pero aínda dista das medias nacionais (véxase o cadro 7).

Cadro 7. Evolución da produtividade aparente do factor traballo en Galicia. (España = 100)

	I trimestre 2014	IV trimestre 2019	IV trimestre 2020	IV trimestre 2021
Sector primario	100,5	84,6	75,4	84,2
Sector Industrial	85,2	76,6	73,1	73,1
Industrias manufactureiras	72,0	75,6	72,1	73,2
Construción	84,0	100,3	107,0	105,2
Servizos	87,6	92,6	95,4	96,2
Total	87,2	90,1	91,2	92,0

Fonte: Foro Económico de Galicia. Informe Conxuntura Socioeconómica. 1/2022

O nivel da produtividade de Galicia aínda non está á altura das medias españolas. É bastante inferior en determinadas actividades, tales como o sector primario (fundamentalmente o agrícola) e nos servizos. Nos correspondentes a algúns sectores industriais, a produtividade galega é superior e con tendencias crecentes. Tamén chama a atención que a produtividade galega aumentase en taxas medias anuais por enriba da produtividade española debido primordialmente aos continuos reaxustes produtivos e á incorporación de tecnoloxías.

Outro dos aspectos básicos relacionados coa produtividade fai referencia á estrutura empresarial. En Galicia predominan as empresas pequenas, moi concentradas xeograficamente nas provincias occidentais e cunha inclinación maioritaria a constituírse baixo a condición xurídica de persoas físicas. Os datos son moi elocuentes. As empresas sen asalariados representan o 67% do total e as que posúen menos de cinco asalariados suman preto de 64.000 empresas (o 25% do total). As provincias da Coruña e Pontevedra aglutinan 183.000 empresas e as situadas en Lugo e Ourense un total de 65.000 empresas. As localizadas en Galicia, pero que posúen sede fóra da comunidade autónoma, van en aumento e en 2020 ascenderon a 4.165 unidades. Finalmente, atendendo á condición xurídica, as empresas de persoas físicas representan o 62% do total, seguidas das sociedades limitadas co 27%, chamando a atención as pequenas porcentaxes que mostran as empresas baixo as fórmulas de sociedades anónimas (1,51%) e cooperativas (0,46%).

Cadro 8. Clasificación das empresas galegas atendendo ao seu nivel de asalariados. 2020

	Número	Porcentaxe
Total empresas	249.825	100,00
Empresas sen asalariados	167.647	67,11
De 1-2 asalariados	45.382	18,17
De 3-5 asalariados	18.449	7,38
De 6-9 asalariados	7.830	3,13
De 10-19 asalariados	5.485	2,20
De 20-49 asalariados	3.212	1,29
De 50-99 asalariados	993	0,40
De 100-249 asalariados	554	0,22
De 250-499 asalariados	159	0,06
Máis de 500 asalariados	114	0,05

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

Un pequeno tamaño non contribúe, precisamente, a incrementar a produtividade. As empresas cun tamaño superior aos 100 traballadores son bastante escasas (arredor de 800, equivalentes a menos do 1% do total) e iso dificulta tanto un aproveitamento das economías de escala como unha maior relación interempresarial entre estas, contribuíndo a perpetuar unha estrutura tradicional. Tal condición vémosla reflectida coa análise das empresas atendendo á súa actividade principal.

Cadro 9. Clasificación das empresas galegas atendendo á súa actividade principal

	Número	Porcentaxe
Total	249.825	100,00
Sector primario	40.960	26,40
Extractivas	258	0,10
Ind. manufactureira	13.318	5,33
Energía, gas	478	0,19
Auga, saneamento, residuos	332	0,13
Construción	29.619	11,86
Comercio	49.894	19,97
Transporte, loxística	12.881	4,76
Hostalaría	20.261	8,11
Información e comunicación	3.273	1,31
Act. financeiras e seguros	5.137	2,06
Act. inmobiliarias	7.530	3,01
Act. profesionais e técnicas	23.999	9,61
Act. administrativas e servizos	7.380	2,95
Administración pública, defensa seguridade	456	0,18
Educación	7.609	3,05
Act. sanitarias	9.217	3,69
Act. artísticas e entretemento	6.152	2,46
Outros	12.071	4,83

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

A especialización das empresas está moi relacionada coas actividades tradicionais, sen apenas cambios nos últimos anos, nin tan sequera como resposta á crise de 2008 ou polos efectos derivados da pandemia.

Ata tal punto se mantén esa inercia que a taxa de actividade emprendedora, aquela que mide a porcentaxe de poboación e as iniciativas emprendedoras de menos de 42 meses de actividade respecto á poboación activa, se cifra no 6,30%, significando a taxa máis baixa desde 2014, e moi afastadas do índice contabilizado en 2008, que se cifrou no 8,6%.

Igualmente, podemos analizar as taxas de supervivencia empresarial. Estas mostran unha ratio reducida. Para datos de 2020, a permanencia despois de 5 anos sitúase no 41,75% das empresas creadas. E, como sinala o IGE ao considerar as empresas creadas no período 2006-2016, as que presentan o valor máis alto de taxa de supervivencia aos catro anos foron as creadas no ano 2007. A conclusión é, polo tanto, moi clara: Galicia segue reflectindo certa fragilidade empresarial que, como vimos, afecta tanto ao crecemento como ás rendas, ao mercado de traballo e, evidentemente, á eficiencia e á produtividade.

3.5 Unha economía aberta e un patrón de especialización singular

A inserción exterior dunha economía é o reflexo da súa estrutura sectorial. Responde, pois, a un patrón de especialización e revela as vantaxes competitivas e comparativas. A economía galega rexistra unha vantaxe comparativa nas ramas de vehículos de motor, na construción naval, nas conservas de peixes, nas pezas de vestir e nos produtos da madeira de escasa transformación. Pola contra, mostraba desvantaxes comparativas reveladas noutras actividades, tales como as producións agrícolas, os produtos da industria téxtil e a fabricación de carrozarías e compoñentes de automóviles.

Este patrón de especialización sofre dous significativos cambios no período 2008-2016. Por unha banda, a construción naval retrocede como actividade altamente especializada de Galicia, malia continuar sendo subministradora de bens finais para os mercados comunitarios e de países terceiros. Por outra banda, os bens asociados aos produtos agrícolas melloran as súas vantaxes comparativas por mor das transformacións asociadas á estrutura produtiva interior.

Ese patrón de especialización respecto á economía española tamén se ve alterado por outras dinámicas. A primeira acentúa as vantaxes nas actividades relacionadas coa enerxía eléctrica, as lácteas e produtos gandeiros, así como a fabricación de carrozarías e compoñentes de vehículos. As ditas achegas correspóndense coas actuacións de empresas líderes nos campos de actuación respectivos. Pola contra, os puntos débiles concentráronse nos produtos metálicos e nos servizos de programación e consultorías, e, sobre todo, naquelas ramas nas que somos deficitarios en coñecemento e nas de alta intensidade tecnolóxica (farmacéuticos, informáticos, electrónicos e ópticos).

A mellora da inserción comercial non veu da man dunha diversificación sectorial da economía, senón das opcións que determinadas empresas desenvolveron para a súa inserción internacional. Galicia mantivo o seu patrón de desvantaxes comparativas na medida en que non foi capaz de encher os baleiros e os ocos da estrutura produtiva, co que se mantivo unha “dependencia relativa” tanto co resto de España como co mundo.

Non obstante, os últimos anos revelan dous esquemas de inserción: o nacional e o internacional. Respecto ao primeiro, as vantaxes comparativas do comercio galego mantéñense case intactas, fundamentadas nos produtos agrarios e nalgúns pesqueiros, así como na explotación de recursos naturais (produción de electricidade vía hidráulica, eólica, etc.). E, no que atinxe á dependencia, seguimos centrándonos naqueles produtos industriais de elevada intensidade tecnolóxica. Desta forma, en ocasións, algunhas ramas produtivas (e empresas) aparecen como interface para a incorporación de innovacións nos sistemas produtivos, sendo xestionadas (centros de decisión e domicilio fiscais) fóra de Galicia, moi na liña dos conceptos teóricos do colonialismo interior.

A economía galega sobresaie por tres trazos característicos: a) economía moi aberta, como o demostra o grao de apertura; b) pola súa alta taxa de cobertura, como o testemuña a ratio do 125% en 2021, e c) pola relevancia das exportacións no PIB, que pasa do 27% en 2006 ao 40% en 2021.

Cadro 10. Evolución do comercio exterior de Galicia (en miles de euros correntes)

	Exportacións	Importacións	Saldo comercial	Taxa de cobertura
1988	1.249.756	1.752.624	-502.868	71,30
1990	1.608.661	2.291.483	-682.822	70,20
1995	3.405.467	3.883.382	-477.915	87,69
2000	8.328.565	8.898.370	-569.805	93,59
2005	12.162.714	13.757.202	-1.594.488	88,40
2007	16.669.173	16.151.876	517.297	103,20
2008	15.740.086	15.498.547	241.539	101,55
2009	13.957.779	13.165.878	791.901	106,01
2010	14.913.205	13.709.964	1.203.241	108,77
2015	18.927.473	15.151.843	3.775.630	124,91
2020	20.956.326	16.801.496	4.154.830	124,72
2021	25.274.527	20.171.052	5.103.475	125,30

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

Respecto á inserción internacional, as capacidades do territorio serven para o establecemento e subministración de bens e servizos caracterizados pola maior intensidade tecnolóxica, bens e servizos de enclave, e por empresas capaces de impulsar o desenvolvemento dos recursos específicos. De aí que en ocasións se fale da “satelización” da economía galega.

No que concirne ao patrón de especialización exterior, mantén dúas dinámicas relevantes. A primeira, polarizada xeograficamente sobre dous socios, Francia e Portugal, que concentran o 33% das vendas galegas. A pesar de que o seu peso porcentual vai descendendo pouco a pouco e se vai logrando entrar en economías emerxentes, aínda o mercado comunitario representa máis de 2/3 das vendas galegas. A segunda característica relevante é que as exportacións están moi concentradas en escasas actividades, destacando as do téxtil, o automóbil, o peixe e as conservas e o transporte, que aglutinan arredor do 60% das vendas totais ao exterior, tal como se expón no cadro 11.

Cadro 11. Distribución das exportacións galegas por produtos e países

Produtos	2021	Países	2008	2021
Téxtil e confección	22,8 %	Francia	35,5 %	20,6 %
Automóviles	20,1 %	Portugal	14,8 %	12,9 %
Pesca	9,5 %	Italia	7,8 %	9,6 %
Material transporte	7,1 %	Alemaña	3,6 %	5,3 %
Petróleo e derivados	5,3 %	Reino Unido	3,0 %	5,2 %
Produtos químicos	4,9 %	Polonia	1,3 %	4,8 %
Outras semimanufacturas	4,3 %	Países Baixos	3,0 %	4,1 %
Compoñentes coches	3,0 %	Marrocos	2,3 %	4,1 %
Outros bens de equipo	2,9 %	Bélxica	1,9 %	3,9 %
Metais non ferrosos	2,9 %	Estados Unidos	5,4 %	2,7 %

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

Finalmente, cómpre engadir que, atendendo ao nivel tecnolóxico, as exportacións se sitúan nun nivel intermedio. Isto é, o grupo de produtos de alta tecnoloxía é reducido.

3.6 As debilidades competitivas

A competitividade é un concepto que admite múltiples facetas que permiten diferenciar unha empresa ou un país tanto na súa análise e posición como na súa interpretación. A competitividade refírese á habilidade dunha entidade de manter unha posición, destacada en determinadas facetas e mercados, que lle permite un crecemento e desenvolvemento económico e social elevado e sostido. Tamén podía ser explicado como o nivel en que un país pode producir bens e servizos que lle permiten incrementar, de xeito sostible, os ingresos reais da súa poboación.

Nos últimos anos, tanto o Consello Xeral de Economistas como a Comisión Europea foron elaborando índices de competitividade rexional. Trataban de medir a conxunción de moitos indicadores que lles permitisen facilitar a posición de cada espazo territorial respecto ás demais rexións. Aínda que cada unha está determinada por singulares factores tanxibles e intanxibles, existiu certo consenso en poder seleccionar aquelas variables máis importantes e poder agrupalas en eixes, para poder explicar non só as súas peculiaridades e dinámicas, senón tamén para explicar as desigualdades e brechas en termos de competencia entre os distintos espazos territoriais.

O Consello Xeral de Economistas determina que, entre os factores intanxibles, incluímos os relacionados coa estrutura institucional, así como a eficiencia da Administración pública, a eficiencia dos servizos de axuda ás empresas ou a existencia dunha cultura empresarial. Entre os factores tanxibles distínguense os factores básicos (infraestruturas, contorno macroeconómico, institucións e base produtiva); os factores que revelan eficiencia (como o capital humano, a incorporación e presenza tecnolóxica, a eficiencia dos mercados de bens e de traballo); e os factores de innovación (que inclúen os gastos en investigación e patentes).

Así as cousas, seguindo a metodoloxía do Consello Xeral de Economistas, elabóranse sete eixes (contorno económico, mercado de traballo, capital humano, contorno institucional, infraestruturas básicas, eficiencia empresarial e innovación) e en cada un deles sinálanse as variables que se incorporan a estes.

Cadro 12. Eixes da competitividade rexional

EIXES	VARIABLES QUE SE INCORPORAN
Eixe 1 Ámbito económico	PIB por habitante PIB en volume Coeficiente de apertura externa (% PIB) Taxa de aforro (% PIB) Taxa de actividade (% PPA) Produtividade (€ por traballador) Taxa de ocupación (% PPA)
Eixe 2 Mercado de traballo	Taxa de paro Taxa de ocupación feminina Taxa de temporalidade (% total asalariados) Taxa de paro xuvenil (% PA menor de 25 anos) Emprego involuntario a tempo parcial (%) Ninis (% sobre poboación de 15-24 anos) Taxa de paro de longa duración (%)
Eixe 3 Capital humano	Anos medios de estudos baseados na LOXSE Poboación en formación (% poboación 25-64 anos) Uso de Internet nos últimos tres meses Formación por ocupado (número horas) Esperanza de vida ao nacer (número de anos) Abandono temperán do sistema educativo Nivel formativo 5-8 (% poboación de 16-64 anos) Técnicos e profesionais científicos e investigadores
Eixe 4 Ámbito institucional	Delitos (número por mil habitantes) Déficit das AAPP (% PIB) Gasto corrente neto de xuros (€ por habitante) Desigualdade (S80 / S20) Esfuerzo fiscal (%) Índice de calidade do goberno Débeda viva por habitante (€ por habitante)
Eixe 5 Infraestruturas básicas	Acceso instalado de fibra óptica Stocks de capital total (€ por habitante) Investimento en protección ambiental (€ por habitante) Densidade de liñas de ferrocarril (km por 1.000 km ²) Tráfico aéreo (pasaxeiros por 1.000 habitantes) Densidade vivendas (vivendas por km ²) Densidade de autoestradas (km por 1.000 km ²)
Eixe 6 Eficiencia empresarial	Empresas con máis de 250 traballadores Produtividade real Mulleres empregadoras Media Doing Business Dinamismo empresarial (saldo/n.º empresas por mil) Custos laborais unitarios Empresas exportadoras regulares (% total empresas) Industrias manufactureiras (% PIB)
Eixe 7 Innovación	Investigadores (número por 1.000 habitantes) Empresas que utilizan medios sociais (% total empresas) Compras por Internet nos últimos tres meses Concesións de patentes (número por millón habitantes) Gasto I+D empresas (% total) Gasto en I+D (% PIB) Persoal que usa ordenadores con fins comerciais (%)

Fonte: Consello Xeral de Economistas. Informe de competitividade rexional de España

Baseándose neses criterios, pódese auscultar tanto a posición como a dinámica da economía galega. Destaca a posición xeral ao longo destes últimos anos, onde predomina a puntuación de media-baixa, isto é, formando parte das CC.AA. españolas cun menor grao de competitividade fronte ás máis dinámicas.

Prodúcese certas variacións ao longo do período 2008-2021. Por exemplo, Galicia mellora no eixe 2 (capital humano); e destaca no eixe 2 (capital humano), eixe 3 (mercado de traballo) e eixe 4 (contorno institucional).

Constátase unha perda de posición nos eixes 3 (mercado de traballo), eixe 4 (contorno institucional) e eixe 5 (infraestruturas). E séguese posuíndo un índice de competitividade reducido no eixe 5 (infraestruturas), no eixe 6 (contorno empresarial) e no eixe 7 (innovación).

Cadro 13. Nivel de competitividade de Galicia atendendo aos eixes

	2008	2013	2016	2018	2019	2020	2021
Eixe 1	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-alto	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-baixo
Eixe 2	Baixo	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto
Eixe 3	Alto	Medio-baixo	Medio-alto	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-alto	Medio-alto
Eixe 4	Alto	Alto	Alto	Medio-alto	Alto	Medio-alto	Medio-alto
Eixe 5	Medio-baixo	Medio-baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Eixe 6	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Eixe 7	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-alto	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-baixo	Medio-baixo

Nota: Eixe 1: contorno económico; Eixe 2: capital humano; Eixe 3: mercado de traballo; Eixe 4: contorno institucional; Eixe 5: infraestruturas; Eixe 6: contorno empresarial; Eixe 7: innovación.

Fonte: Consello Xeral de Economistas. Informe de competitividade rexional de España

3.7 Os factores de resiliencia da economía galega

Despois das crises económicas, emerxen novos conceptos nas economías territoriais: os factores de resiliencia. Teñen a súa orixe na análise medioambiental. Defínense como a capacidade biolóxica para adaptarse e sobreporse a circunstancias adversas. No eido da economía, descríbese como a capacidade dunha economía para volver ao seu estado de equilibrio, recuperarse dos seus *shocks* externos e volver á súa situación inicial ou, mesmo, a unha mellor¹⁹. Tal descrición engloba, polo tanto, a capacidade de reorganización e adaptación das súas respectivas estruturas (xa sexa empresas, institucións, tecnoloxías, etc.) para poderen manter unha senda de crecemento en termos de produción, emprego e riqueza.

Desde esta perspectiva, de tipo adaptativo, suponse que a resiliencia consiste nun proceso dinámico e que depende das taxas de eficiencia, de emprendemento, de creación de empresas, de innovación e do conxunto de habilidades para poder orientarse cara a novos sectores, actividades e produtos, xunto á dispoñibilidade de man de obra con talento axeitado ás ditas transformacións.

A resiliencia, polo tanto, atende a catro dimensións, os chamados 4R: resistencia, recuperación, reorientación e renovación. É dicir, por resistencia, entendemos a vulnerabilidade ou sensibilidade dunha economía ante as perturbacións ou *shocks*. Por recuperación, entendemos os conceptos de velocidade e intensidade con que recobramos e volvemos a situacións precedentes. A reorientación supón levar a cabo cambios estruturais, e adquire implicacións no campo da produción, ingresos e emprego. E, finalmente, a renovación mide en que medida se volve á situación anterior ás perturbacións, alteracións ou *shocks*. Pola súa parte, Martin e Sunley²⁰ definen a resiliencia rexional como a capacidade dunha economía rexional ou local para resistir ou recuperarse dos *shocks* e volver ás súas traxectorias anteriores de crecemento. Proceden a subliñar como elementos básicos: a vulnerabilidade, o nivel de *shocks*, a resistencia, a robustez e a recuperación.

Recentes estudos serven para identificar tanto a resiliencia como os factores que inflúen nela. Entre os traballos referencia sobre o tema, citamos as achegas de Davies²¹, Bristow *et al.*²², Fratesi e Rodríguez-Pose²³, e, no caso español, a investigación levada a cabo polo CEyS de Asturias nun traballo coordinado por Cueto, Mayor e Suárez²⁴.

A síntese deles suxire que: a) as rexións que se denominan “protexidas” durante a expansión non resistiron o *shock* de emprego, mentres que as rexións “dinámicas” no tocante á creación de emprego sufriron menos destrución de postos de traballo durante a crise, e b) as economías “protexidas” teñen menor risco de crise, pero tamén son menos capaces de poderen beneficiarse das vantaxes asociadas aos ciclos expansivos de crecemento. É dicir, non sofren unha redución significativa do seu crecemento, pero a súa falta de capacidade de adaptación pode afectarlles moito máis se a recesión é longa.

Para o caso español, constátase unha ampla variedade de factores que poden condicionar e determinar a resiliencia das distintas CC.AA. Algúns predominan sobre outros; así, por exemplo, as rexións máis resilientes serían aquelas que, despois da crise, presentan niveis de renda per cápita superior á media; en cambio, as menos resilientes serían as que, tendo un crecemento do PIB per cápita superior á media, os seus niveis de renda per cápita son inferiores²⁵. Aquí sitúase Galicia.

As razóns deste encadramento débense aos graos de especialización produtiva, ás disímiles intensidades e velocidades dos cambios estruturais, aos impactos e aos niveis de produtividade, por un lado, e aos marcos institucionais, capacidade emprendedora e dinámicas de exportacións, polo outro.

Seguindo o traballo do CEyS de Asturias, cando se analizan os indicadores de resistencia e de recuperación, podemos clasificar os territorios de alta (baixa) resistencia e de baixa (alta) recuperación. E, ao mesmo tempo, atendendo aos criterios *shift-share*, podemos identificar varios tipos de factores: os que operan de xeito uniforme en todo o país (aínda que estean influenciados ou determinados pola estrutura sectorial de cada territorio) e os que actúan de forma específica en cada comunidade autónoma. Deste xeito, a análise permítenos distinguir os efectos nacionais, os efectos sectoriais e os efectos competitivos.

Galicia non logra presentar niveis de recuperación rápidos e sostidos despois das crises económicas. Calquera que sexa a fase recesiva que escollamos, obsérvase unha alta dificultade nos índices de recuperación a pesar dos avances en termos de crecemento do PIB, mellora das taxas de emprego, incrementos da produtividade e saldos de comercio exterior.

Quizais as explicacións veñan dadas polos condicionantes inherentes ao patrón de especialización e ás inercias aos cambios dos factores estruturais que lastran os elementos básicos da resiliencia.

3.8 Mercado de traballo

Galicia é unha economía que posúe unha gran dificultade para xerar emprego. Ao longo dos últimos anos, cómpre que o PIB creza máis do 3 % anual para poder albiscar unha notable taxa de crecemento do emprego. Esta cifra é moi superior á que se necesita na economía española e europea.

A poboación activa creceu ata o ano 2009. A partir desa data comeza un descenso prolongado que se manifesta na caída da taxa de actividade (54,8% en 2009 e 52,5% en 2021). O número de ocupados decrece desde a recesión de 2008 e non recupera o nivel ata o ano 2014. A pandemia tamén afecta aos ocupados, ata o punto de que a taxa de ocupación rexistra unha taxa do 46,9% en 2019, un 45,9% en 2020 e un 46,4% en 2021. Pola contra, a poboación parada contabiliza un forte incremento desde o ano 2007 (97.800 persoas) ata o ano 2013 (284.000 persoas), para logo ir descendendo ata chegar ao ano 2021 cun total de 143.100 persoas, equivalentes a unha taxa de paro do 11,7%, cando chegara a alcanzar o 22% en 2013.

Atendendo ao mercado de traballo, en Galicia tanto a taxa de actividade como a taxa de ocupación son baixas. A evolución da poboación activa no ano 2021 cifrouse en 1.228 miles de persoas, cantidade inferior ás rexistradas en 2010 (1.304,4 miles de persoas) ou mesmo en 2018 (1.243,5 miles de persoas), antes da pandemia. Iso significa unha taxa de actividade do 52,5%, máis reducida, que a taxa de actividade española, que foi do 57,4%.

Cadro 14. Mercado de traballo en Galicia

	Poboación >16 anos	Poboación activa	Poboación ocupada	Poboación parada	Poboación inactiva	Taxa actividade	Taxa ocupación	Taxa paro
1996	2.282,9	1.156,5	940,9	215,6	1.117,4	50,7	41,2	18,6
2000	2.318,5	1.188,6	1.011,9	176,8	1.124,3	51,3	43,6	14,9
2005	2.371,3	1.257,0	1.132,8	124,2	1.114,3	53,0	47,8	9,9
2010	2.406,9	1.304,4	1.104,5	199,9	1.102,5	54,2	45,9	15,3
2015	2.358,2	1.260,7	1.017,2	243,4	1.097,5	53,5	43,1	19,3
2020	2.339,0	1.220,9	1.074,2	146,7	1.118,1	52,2	45,9	12,0
2021	2.240,0	1.228,2	1.085,1	143,1	1.112,7	52,5	46,4	11,7

Fonte: Instituto Galego de Estatística

A dita taxa de actividade mostra, así mesmo, unha gran diverxencia no que atinxe ao xénero, apreciándose unha ampla diferenza e contrastes. A taxa de actividade feminina en Galicia é do 47,5 %, dez puntos porcentuais máis baixos que a taxa de actividade dos homes. Igualmente, a taxa de actividade feminina galega é cinco puntos porcentuais máis baixa que a taxa de actividade feminina española (52,2 %).

A cifra media de persoas ocupadas en Galicia no ano 2021 ascendeu a 1.085.100 persoas, situando a taxa de ocupación no 46,4 %. De novo, esta taxa é menor que a española (48,5 %). Atendendo á situación profesional, en Galicia había 876.400 persoas asalariadas (o 80,90 %), con 661.800 con contrato indefinido e as 214.600 restantes con contratos temporais. Con iso pódese dicir que a taxa de temporalidade (porcentaxe de poboación asalariada con contrato temporal sobre o total da poboación asalariada) se sitúa no 24 %.

Efectuando unha análise dos últimos anos, teríamos que a poboación ocupada descende en 25.000 persoas aproximadamente, pero os asalariados aumentan en 3.000, os contratos indefinidos en 10.000 e os posuidores de contratos temporais diminúen en 8.000 persoas, o que permite apuntar un pequeno pero significativo descenso da taxa de temporalidade e unha maior asalarización do mercado de traballo. Esta taxa de asalarización (porcentaxe de poboación asalariada sobre o total de poboación ocupada) sitúase no 80,90 %, moi próxima á española, que rexistra un 83,9 %.

Respecto á poboación asalariada, o 75,97 % dos galegos, equivalentes a 659,9 miles de persoas, posúen contratos indefinidos, unha porcentaxe similar á media española (que rexistra o 75,93 %). A proporción entre homes e mulleres é bastante similar (o 77 % de homes e o 74 % de mulleres). Pola contra, se escudriñamos os galegos con contrato temporal, teríamos que, dos 208,7 miles de persoas acollidas a esta modalidade, as mulleres suman máis (109.600) que os homes (99.100), o que pon de manifesto unha maior taxa de temporalidade nas mulleres.

Atendendo ás taxas de temporalidade segundo idades, o grupo comprendido entre os 16-24 anos é o que posúe a maior taxa de temporalidade (70,5 %), mentres que o grupo que posúe máis de 55 anos, a menor (12,53 %).

No que fai referencia ao mercado de traballo asalariado segundo a actividade e ocupación, os resultados tamén ofrecen cambios e trazos moi significativos. Dunha parte, as 868.600 persoas asalariadas con que conta Galicia en 2020 repártense entre un primeiro bloque de actividades públicas como as correspondentes á Administración pública e defensa, a seguridade social, a educación e as actividades sanitarias e de servizos sociais, que suman o 26,9 %. Un segundo bloque, que comprende o comercio, a reparación de vehículos e motos, o transporte e almacenamento, e a hostalaría, cun 24,3 %. O terceiro bloque é a suma da industria e a enerxía, que aglutinan o 19,2 %. Finalmente, o cuarto bloque engloba o resto e supón o 29,5 % da poboación asalariada. Neste último bloque sitúase a poboación asalariada no sector primario, con 28.000 persoas; as actividades financeiras e de seguros, con 17.000 persoas; as actividades de información e comunicación, con 14.700 persoas; ou as actividades artísticas,

recreativas, de entretemento e outras, con 62.800 persoas. É dicir, un peso elevado das actividades públicas e uns niveis de asalarización moi parecidos ás medias nacionais.

3.9 O peso dos salarios e os custos laborais

A través da vía de rendas, pódese interpretar o PIB dun país. Dentro desta análise, a remuneración dos asalariados representa unha parte substancial deste. A remuneración dos asalariados reflicte o pagamento en efectivo ou en especie que paga o empregador a un asalariado a cambio do traballo realizado por este e durante o exercicio contable.

O peso da remuneración dos asalariados no PIB de Galicia sobe, entre os anos 2014 e 2020, desde o 44,9 % ao 46,4 % do PIB, para logo diminuír no ano 2021, ao anotar o 45,55. A cifra deste último ano está dous puntos porcentuais por debaixo das medias españolas e europeos (47,5 % e 47,8 %, respectivamente). É dicir, os salarios perden peso e son inferiores en Galicia respecto a outros espazos económicos.

Afondando un pouco máis na análise, teríamos que a remuneración por hora asalariada en Galicia se sitúa en 2021 en 19,5 €, equivalente ao 78 % da remuneración media europea. Este diferencial reduciuse ao longo do período 2000-2008 (do 72 % ao 81 %), pero a brecha increméntase desde 2009 ata hoxe en tres puntos porcentuais (do 81 % ao 78 %). Quere dicir isto que o importe da remuneración dos asalariados respecto ao PIB é menor en Galicia que en España e na Unión Europea.

Analizando a evolución do peso das remuneracións dos asalariados por sectores, obsérvase que: a) o peso que desempeña o sector primario é moi baixo, por mor do seu reducido número de asalariados; b) a porcentaxe que representan os asalariados das actividades industriais redúcese ao longo de todo o período, ata situarse en 2021 por debaixo do 20 %; c) os asalariados da construción sofren unha forte diminución a partir da recesión de 2008 e non se recuperaron dese descenso; e d) só os asalariados do sector servizos manteñen unha senda ascendente.

Se a análise se efectúa a través da remuneración por hora efectiva asalariada e ramas de actividade comparando coas medias españolas e europeas, subliñamos o seguinte: a) só as actividades do sector primario en Galicia posúen remuneracións por hora traballada máis altas que as medias europeas; b) as diferenzas son menores nas actividades relacionadas coa Administración pública, sanidade e educación; c) son relevantes respecto ás actividades financeiras e de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionais, científicas e técnicas, sector da información e comunicacións.

En relación co custo laboral unitario real, ratio que relaciona a evolución das remuneracións por asalariados coa evolución da produtividade do traballo e os prezos, Galicia mostra valores positivos nos anos 2007, 2008, 2009, 2019 e 2020. Estes valores corresponden a situacións en que o crecemento das remuneracións por asalariados supera as taxas de crecemento da produción e dos prezos. Nos demais anos, Galicia rexistra valores negativos. Isto é, a evolución das remuneracións medias en Galicia é inferior (-1,5 %) ao conxunto da produción (-2,4 %) e dos prezos (+2,4 %), o que pon de manifesto que a evolución do custo laboral unitario toma valor negativo.

Finalmente, cómpre afirmar que o custo total por traballador en Galicia, en termos brutos, foi en 2020, de 28.650 €, preto de 5.000 euros menos que en España. En termos netos, o diferencial é menor, Galicia 28.480 € e España, 30.965 €. Non obstante, a evolución representa comportamentos singulares. Nunha primeira fase, de 2000 a 2011, o custo total pasa de 19.901 a 27.404 € en Galicia (unha alza do 37%, tanto en Galicia como en España). Nunha segunda fase, de 2011-2019, o diferencial xa é notable: en Galicia sobe un 5,29% e en España o 2,41%. Aínda así, o custo laboral medio por traballador en Galicia é o 91,9% da media española e dentro da estrutura do custo laboral bruto, os salarios son o 72,86% e as cotizacións obrigatorias á seguridade social, o 24,03%.

Por último, estudando os salarios desde a perspectiva dos fogares e territorios comarcais, as conclusións volven detectar unha Galicia de contrastes e con elevadas realidades diferenciais. Dunha parte, o 50% dos fogares de Galicia teñen algunha persoa asalariada, nunha porcentaxe superior á de 2011, pero inferior aos anos anteriores ao *shock* de 2008-2009 (chegou a ser do 61%). Doutra parte, no ano 2020, o 43,5% dos fogares galegos con salarios representan máis da metade dos ingresos totais do fogar, no 30% dos fogares os salarios representan máis do 75% e no 16,8% dos fogares os salarios constitúen a totalidade dos ingresos. Así mesmo, nas provincias da Coruña e Pontevedra sitúanse as bisbarras que posúen unha maior incidencia de fogares en que hai unha persoa asalariada, na medida en que en todas as bisbarras desas provincias a porcentaxe é superior ao 50%. En sentido contrario, nas outras dúas provincias, Lugo e Ourense, as porcentaxes de asalariados nos fogares son máis reducidas. Por enriba do 50%, a imitación das provincias máis occidentais, localízanse as bisbarras da Mariña e as contornas das capitais de Lugo e Ourense.

Desagregando un pouco máis a análise, teríase que entre 2007 e 2020 a porcentaxe de fogares en que os salarios son máis do 50% dos ingresos totais diminuíu nun 5,6%, mentres que as porcentaxes de fogares en que as prestacións son máis da metade dos ingresos aumentou 6,95 puntos porcentuais. Así mesmo, houbo un cambio moi notable na medida en que en 2007 a porcentaxe con maior predominio era superior á porcentaxe de fogares con predominancia de prestacións en 12,3 puntos de diferenza e en 2020 estas porcentaxes son algo máis similares e a diferenza é só de 0,20 puntos porcentuais a favor dos fogares con predominio de prestacións. Iso supón que a estrutura dos ingresos no total de Galicia se modificase nos últimos anos: en 2007, o 52,1% dos ingresos nos fogares proceden do traballo por conta allea; o 13,14%, do traballo por conta propia; e o 27,43%, de prestacións. Pero en 2020 as porcentaxes son diferentes: o 49,5% procede do traballo por conta allea, o 9,54% deriva do traballo por conta propia e o 38,1% dos ingresos veñen canalizados desde as prestacións.

3.10 A desigualdade e as brechas socioeconómicas

A desigualdade económica é a distinta repartición de ingresos, activos ou o benestar entre os cidadáns dun territorio. Significa unha distribución desequilibrada tanto de

rendas como de riqueza. Maniféstase por medio dunha dispar dispoñibilidade entre os membros da comunidade, abrindo unha fenda entre os individuos ricos e pobres e unhas diferentes oportunidades para uns e outros.

A desigualdade pode ser medida por medio de varias técnicas e indicadores. En primeiro lugar, a desigualdade podémola medir a través do coeficiente de Gini. Este índice oscila entre 0 e 1, onde o 0 se corresponde cunha perfecta igualdade (todos teñen os mesmos ingresos) e o valor 1 expresa a perfecta desigualdade. Ao longo do período 2009-2019 o valor do coeficiente de Gini descende levemente (0,278 e 0,261) e redúcese en maior proporción que o índice español (0,330). É dicir, unha leve diminución que expresa unha mínima corrección das desigualdades. Se nos atemos á análise provincial, A Coruña é o territorio con maior nivel de desigualdade, con índices superiores á media galega, e en Lugo é onde hai máis igualdade.

Unha segunda forma de medir a desigualdade é analizando a ratio P80/P20. Este cociente indica a relación entre a renda media do 20% con máis recursos e a do 80% que menos ten. Igual que no caso anterior, canto máis alto sexa o índice, máis desigualdade existe entre a poboación. Este indicador móstranos que para o ano 2019, os ingresos medios do quintil máis rico da poboación son catro veces superiores aos ingresos medios do quintil de poboación máis pobre. Isto é, expresa unha distribución moi desigual, aínda que tal repartición é un pouco máis baixa que a anotada para España, onde o quintil máis rico ten de media un ingreso 5,9 veces superior ao quintil de poboación máis pobre. Seguindo este método, a provincia da Coruña rexistra os valores máis elevados de desigualdade, anotando a ratio P80/P20 un 4,08, mentres que os ingresos do quintil máis rico da poboación de Ourense supera tamén en catro veces os ingresos do quintil máis pobre. As outras dúas provincias contabilizan unha mellor distribución dos ingresos.

Un terceiro método para avaliar a distribución dos ingresos vén reflectido pola distribución dos ingresos por decilas (fraccións do 10%). Desta forma, a poboación de Galicia con ingresos que están nos tramos máis baixos de rendas (decil 1 e 2, correspondentes a ingresos inferiores a 9.449 € anuais por unidade de consumo) concentran, en 2020, o 21,1% da poboación, a mesma porcentaxe que a rexistrada en 2008. Pola contra, as decilas 9 e 10 (correspondentes a ingresos superiores a 31.524 € anuais) soben do 11,9% en 2008 ao 16,1% en 2020, contribuíndo a incrementar a brecha no tocante a rendas.

Finalmente, as estatísticas que miden a taxa de risco de pobreza e exclusión revelan as situacións máis extremas no concernente ao número de persoas que están en risco de pobreza, de pobreza privada de forma severa de bens materiais ou que viven en fogares con intensidade de traballo moi baixa. Valórase como poboación en risco de pobreza aquela cuxa renda dispoñible está por debaixo do 60% da mediana da renda nacional dispoñible. En Galicia os datos rexistran unha taxa de pobreza que abrangue o 22,1% da poboación, que resulta ser a porcentaxe máis alta do período 2008-2020, equivalente a 597.264 galegos, o que permite sinalar que existen elevados índices

de pobreza e de vulnerabilidade social. Os datos indican, igualmente, que as taxas de pobreza severa total e de privación material severa creceron significativamente no último decenio, cifrándose en termos cuantitativos en 253.000 e 140.000 persoas, respectivamente.

En suma, unha distribución de ingresos moi dispar e polarizada que se acentuou no último decenio.

Cadro 15. Índices de desigualdade

	2009	2017	2018	2019
Coefficiente Gini	0,278	0,273	0,266	0,261
P80 / P20 (ingresos 20% máis ricos/20% máis pobre)	4,13	4,18	4,01	3,95

Fonte: Instituto Galego de Estatística

Cadro 16. Taxas de pobreza e exclusión social

	2008	2018	2019	2020
Taxa de pobreza (%)	20,9	18,8	20,0	22,1
Total persoas en situación de pobreza	575.747	509.106	540.729	597.264
Taxa de pobreza severa (%)	6,0	7,5	7,9	9,4
Taxa de privación material severa (%)	3,0	1,6	3,6	5,2

Fonte: EAPN (2021). *O estado da pobreza. Seguimento do indicador de pobreza e exclusión social en España 2008-2020.*

4 CONCLUSIÓNS

O proceso autonómico contribuíu a outorgar competencias exclusivas e, con iso, capacidade de xestión ás CC. AA. Cada unha delas puido subliñar as súas prioridades e enfocar de xeito diferenciado as súas orientacións estratéxicas.

Non cabe dúbida de que ese proceso autonómico estivo moi ligado ao mantemento dos obxectivos do Estado do benestar, na medida en que as principais ocupacións autonómicas foron dirixidas cara a esas actividades.

Galicia avanzou de xeito substancial ao longo dos últimos corenta anos. Non só se aproximou ás medias nacionais no que concirne ás taxas de variación do PIB, PIB per cápita e produtividade, senón que tamén, por medio de certas especializacións sectoriais, puido ser capaz de mostrar unha elevada taxa de cobertura, rexistrando por parte das empresas líderes unha forte inserción internacional.

Non obstante, os cambios estruturais non foron o suficientemente ostensibles como para apreciar modificacións disruptivas de primeira orde. Tanto a composición porcentual da estrutura produtiva como as especializacións sectoriais non reflicten mutacións

notables. Subliñan estas circunstancias que tanto as inercias como os factores inherentes á teoría da *path dependence* inflúen en gran medida nos comportamentos económicos.

A posta en marcha de políticas económicas despois da crise de 2008 ou dos efectos derivados da pandemia tampouco foron acicate para emprender novas dinámicas de transición e adaptación económica acordes cos novos acontecementos internacionais nin para poder engrosar o grupo de rexións europeas máis competitivas.

Quedan abertos moitos desafíos e, cada vez máis, os retos son máis complexos ao entrar nunha fase de maior incerteza e onde os parámetros do futuro rexistran distintas hipóteses e os escenarios son menos definidos.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Bristow, G., Healy, A., Norris, L., *et al.* 2014. *ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions*. Luxembourg: ESPON, Cardiff University.
- Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona – “la Caixa”. 2007. *La economía de Galicia: diagnóstico estratégico*. Barcelona: Servicio de Estudios de “la Caixa”.
- Cancelo, J.R. (dir.). 2006. *La economía de Galicia: un análisis cuantitativo*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos de Galicia.
- Christopherson S., Michie, J. e Tyler, P. 2010. «Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectiva», en *Cambridge Journal of Regions, Economics and Society*, 3(1): 3-10. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004>.
- Cueto, B., Mayor, M. e Suárez, P. 2017. *La resiliencia de las regiones españolas después de la gran recesión*. Oviedo: Consello Económico e Social do Principado de Asturias.
- Davies, S. 2011. «Regional Resilience in the 2008-2010 Downturn: Comparative from European Countries», en *Cambridge Journal of Regional, Economy and Society*, 4(3): 369-382. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsr019>.
- De la Torre, F. 2020. «Cambios y continuidades en la estructura económica de Galicia tras la crisis financiera. Un análisis a través de las tablas input-output (TIO) de los años 2008 y 2016», en *Revista Galega de Economía*, 29(3): 128-155. <http://dx.doi.org/10.15304/rge.29.3.7126>.
- Díaz, C. 2007. *A esforzada conquista da autonomía 1979-1981. Unha ollada desde o socialismo galego*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Fernández Leiceaga, X. 2020. *O País do porvir*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Fernández Leiceaga, X. 2021. «Catro décadas de autogobierno», en *Revista Grial*, 131: 38-49.
- Fratesi, U. e Rodríguez-Pose, A. 2016. «The crisis and regional employment in Europe: what role for sheltered economies», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1): 31-57. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv032>.
- González Laxe, F. 2021. «Galicia: o seu territorio e a súa organización económica. Unha análise dos contrastes e da competitividade», en *Revista Administración & Cidadanía*, 16(1): 23-40. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4717>.

- Lago-Peñas, S. 2021. *40 años de descentralización en España (1978-2018). Balance y perspectivas*. Madrid: FUNCAS.
- Lago Peñas, I. e Lago-Peñas, S. 2006. *Vinte e cinco anos de autonomía en Galicia: mudanzas políticas e económicas*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- López Facal, J. 1977. *La desarticulación y dependencia de Galicia*. Santiago de Compostela: SODIGA.
- Martin, R. e Sunley, P. 2015. «On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation», en *Journal of Economic Geography*, 15: 1-42.
- Meilán Gil, J.L. 2005. *La génesis de la autonomía gallega*. A Coruña: Biblioteca Gallega, La Voz de Galicia.
- Mella Márquez, J.M. 2000. «Cambio estructural y eficiencia productiva de la economía gallega», en *Revista Galega de Economía*, 9(1): 1-19.
- Pérez Touriño, E. 2014. *Crise Global e crise da política. Unha ollada dende Galicia*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Prada, A. 2016. «Galicia: diagnóstico, debilidades y estrategias competitivas», en *Papeles de Economía Española*, 148: 126-134.
- Quintás, J.R. 1990. «La economía gallega en el final de los años ochenta», en *Papeles de Economía Española*, 45. 265-283.
- Syrquin M. 1984. «Ressources reallocation and productivity growth», en M. Syrquin, L. Taylor y L.E. Westphal (eds.), *Economic structure and performance*. Cambridge, Massachusetts: Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-680060-9.50011-8>.
- Vázquez Taín. M.A. 2018. «40 años de la Hacienda Autonómica de Galicia», en *Revista Galega de Economía*, 27(3): 87-100.

NOTAS

- 1 Vázquez Taín, 2018.
- 2 Fernández Leiceaga, 2021.
- 3 Meilán Gil, 2005; Díaz, 2007.
- 4 Fernández Leiceaga, 2021.
- 5 Lago-Peñas, 2021.
- 6 Fernández Leiceaga, 2020.
- 7 Pérez Touriño, 2014.
- 8 González Laxe, 2021.
- 9 Quintás, 1990; Cancelo, 2006.
- 10 Mella Márquez, 2000.
- 11 González Laxe, 2021.
- 12 Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona – “la Caixa”, 2007.
- 13 Prada, 2016.
- 14 López Facal, 1977.
- 15 De la Torre, 2020.
- 16 De la Torre, 2020.
- 17 Mella Márquez, 2000.
- 18 Syrquin, 1984.
- 19 Christopherson, Michie e Tyler, 2010.
- 20 Martin & Sunley, 2015.
- 21 Davies, 2011.
- 22 Bristow, et al., 2014.
- 23 Fratessi e Rodríguez-Pose, 2016.
- 24 Cueto, Mayor e Suárez, 2017.
- 25 Cueto, Mayor e Suárez, 2017.



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 59-82
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4943>
© Xosé Antón Sarmiento Méndez
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 31/05/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Significado do Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 no ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro



Significado del Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 en el ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro

The meaning of the 1981 Statute of Autonomy for Galicia in the parliamentary sphere of 2022: challenges for the future

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Profesor asociado de Dereito Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0003-4533-0233>
xa.sarmiento@usc.es
xsarmiento@parlamentodegalicia.gal

Resumo: A realidade aplicativa do parlamentarismo galego produciu unha Cámara autonómica coas súas propias dinámicas e que responde tanto ao marco xurídico do noso sistema político como á nosa particular engrenaxe de actores institucionais. A situación actual da enxeñaría estatutaria á luz da xurisprudencia do Tribunal Constitucional conduce a certas reflexións de reforma que son obxecto destas páxinas.

Palabras clave: Autonomía, Estatuto, Parlamento, Tribunal Constitucional, dereitos fundamentais.

Resumen: La realidad aplicativa del parlamentarismo gallego ha producido una Cámara autonómica con sus propias dinámicas y que responde tanto al marco jurídico de nuestro sistema político como a nuestro particular engranaje de actores institucionales. La situación actual de la ingeniería estatutaria a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional conduce a ciertas reflexiones de reforma que son objeto de estas páginas.

Palabras clave: Autonomía, Estatuto, Parlamento, Tribunal Constitucional, derechos fundamentales.

Abstract: The reality of Galician parliamentarism has produced an autonomous Chamber with its own dynamics and which responds both to the legal framework of our political system and to our particular set of institutional actors. The current situation of statutory engineering in the light of the jurisprudence of the Constitutional Court leads to certain reflections on reform, which is the subject of these pages.

Key words: Autonomy, Statute, Parliament, Constitutional Court, fundamental rights.

SUMARIO: 1 A significación xurídica do Estatuto de autonomía para Galicia. 1.1 O artigo 11.7 do Estatuto: a titularidade do escano. 1.2 O artigo 10.1.d) do Estatuto: a presidencia do Goberno autonómico e a condición de deputado. 2 Os retos institucionais da organización política autonómica. 2.1 O artigo 10 do Estatuto de autonomía para Galicia e as funcións do Parlamento: a función representativa e o *indirizzo* político. 2.2 O artigo 5 do Estatuto: o galego nas leis e o alcance do uso de modalidades lingüísticas non oficiais nas institucións. 2.3 O artigo 116 da Constitución e o Estatuto de autonomía: o alcance das facultades da comunidade autónoma en situación de estado de alarma. 2.4 O artigo 12.3 do Estatuto: a garantía constitucional do funcionamento da Cámara. 2.5 O artigo 12.1 do Estatuto: a autonomía parlamentaria e os seus límites. 2.6 O artigo 10.2 do Estatuto de autonomía: a inviolabilidade parlamentaria e as liberdades constitucionais. 2.7 O artigo 12.4 do Estatuto de autonomía: o pluralismo político e os grupos parlamentarios. 3 Conclusións. 4 Bibliografía.

1 A SIGNIFICACIÓN XURÍDICA DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA GALICIA

A Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia, é moito máis que a norma institucional básica da comunidade autónoma. Calquera observador da realidade social do país concluirá doadamente que a nosa lei de leis ten, cando menos, dous aspectos destacables que superan o ámbito normativo estrito. Por un lado, trátase dun documento xurídico vinculante para os cidadáns e para os poderes públicos aprobado pola vontade do pobo galego en exercicio do dereito á autonomía que con carácter dispositivo se prevé no artigo 2 da Constitución. Complementariamente, atopámonos ante un texto que entronca coas demandas históricas de autogoberno que poden adiantarse no mellor da nosa intelectualidade dos séculos XIX e XX e sobre todo no contido do Estatuto de 1936¹, que é traído a colación pola disposición transitoria 2 da Constitución para privilexiar a súa rápida tramitación.

Máis alá de discusións doutrinarias acerca da natureza xurídica dos estatutos de autonomía, interesa agora destacar que o aprobado en 1981 cumpriu unha importante función, que é a de servir de “programa estatutario” a desenvolver polos poderes nel estatuídos, fundamentalmente o Parlamento, a Xunta e a súa presidencia, aínda que, como sinalou a doutrina comparada, a práctica política vai máis alá dese marco normativo². Deste xeito, os poderes autonómicos, nas súas distintas configuracións ao longo destes 40 anos, tiveron ante si uns obxectivos estatutarios que deberon afrontar mediante o exercicio das potestades lexislativas e executivas deseñadas no propio Estatuto. Esta execución dos mandatos estatutarios está obviamente incompleta, pois existen tanto valores como mandatos e habilitacións estatutarias que aínda non foron efectivizados polos poderes autonómicos, mentres que outros foron desenvolvidos con técnica lexislativa defectuosa a criterio de certa doutrina constitucional³.

As previsións da Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, poden ser valoradas tamén desde a perspectiva de avaliación e reforma desde moi diversos puntos de vista pola doutrina xurídica⁴, pero interesa neste momento, cumpridos os 40 anos da aprobación, tomar conta de certos mandatos estatutarios que, xa sexa polos cambios sociopolíticos producidos ou polos máis recentes provenientes da pandemia, merecen unha reflexión sobre o seu alcance actual á vista da doutrina do noso Tribunal Constitucional. O cambio producido, como pode comprobarse, supera os desenvolvementos legislativos e interpretacións xurisprudenciais propios da vida de toda disposición e alcanza o carácter de auténticas mutacións estatutarias ao suporen mandatos xurídicos totalmente insospeitados para o redactor do Estatuto de 1981 e que asumimos como vixentes na actualidade. En todo caso, cómpre ser conscientes dos problemas de técnica normativa que poden xurdir cando se pretenden incorporar determinados aspectos puntuais nos estatutos de autonomía, especialmente cando se trata de aspectos que pola súa propia natureza son cambiáveis, como é o caso dos de carácter financeiro⁵.

O artigo 4.1 do Estatuto de Galicia establece que os dereitos, liberdades e deberes fundamentais dos galegos son os establecidos na Constitución. A diferenza doutros estatutos de autonomía, o noso non inclúe unha listaxe de dereitos estatutarios, senón unha remisión ás previsións constitucionais en xeral, pero iso non impediu que o Parlamento lexislase exhaustivamente detrás da garantía e expansión dos dereitos dos galegos e que a doutrina autóctona se posicionase igualmente en favor dunha concepción expansiva da tutela dos dereitos por parte do órgano estatutario de defensa: o Valedor do Pobo⁶. Neste mesmo sentido, hai que recoñecer o papel levado a cabo polos outros dous órganos estatutarios, o Consello de Contas e o Consello da Cultura, que ademais na nosa historia estatutaria foron progresivamente reforzados nas súas competencias, a diferenza doutros ordenamentos autonómicos que optaron no seu día pola supresión ou suspensión deste tipo de institucións⁷.

Con carácter introdutorio, cómpre reflectir a existencia dun precepto no noso Estatuto, o artigo 4.2, que supuxo a base para importantes cambios regulatorios expansivos dos dereitos dos galegos. O artigo 4.2 é o reflexo autonómico da coñecidísima cláusula Lelio Basso, proveniente da Constitución italiana, e que no noso caso afirma: “Correspóndelles aos poderes públicos de Galicia promover as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se íntegran sexan reais e efectivas, remover os obstáculos que impidan ou dificulten a súa plenitude e facilitar a participación de todos os galegos na vida política, económica, cultural e social”. A partir desta declaración estatutaria, hai que tomar conta dúas leis autonómicas que mudaron o alcance do precepto do Estatuto cun carácter netamente expansivo e na liña experimentada por outros autogobernos europeos colegas na CALRE⁸: a Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia, e a Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno.

Ao meu xuízo, as canles que o lexislador autonómico introduciu para a participación cidadá supuxeron un gran salto adiante na plenitude dos dereitos fundamentais dos galegos. Aspectos como a simplificación dos trámites para as iniciativas lexislativas populares⁹, a ampliación á función do impulso político das canles participativas e as vías cibernéticas de comunicación co Parlamento nunha liña demandada polo mestre A. Manzella¹⁰ implican unha nova dimensión da execución do “programa estatutario” que se pode comprobar nas estatísticas de actividade do lexislativo autonómico e do número de galegos que interactúan directamente, sen a intermediación partidaria, cos seus representantes políticos¹¹ e que, como apuntou a doutrina, forma parte dunha corrente xeral producida no dereito autonómico comparado español¹².

Por outro lado, é constatable que o funcionamento dos poderes públicos autonómicos exercidos conforme o artigo 9 do Estatuto de Galicia a través do Parlamento, da Xunta e da súa presidencia experimentou unha transformación radical desde a perspectiva da posición dos administrados como consecuencia da incorporación das garantías de transparencia e acceso á información. A publicidade activa nas sedes electrónicas dos poderes públicos de Galicia permite escrutar a súa estrutura e funcionamento nun grao de concreción que, aos ollos do redactor estatutario, sería inimaxinable e que hoxe en día se entende imprescindible nos países dos nosos arredores¹³. Como consecuencia, o grao de control público da actuación e de seguimento en termos de goberno aberto é infinitamente maior que en tempos pretéritos, todo iso complementado pola garantía xurídica do dereito de acceso á información que a normativa lles deu aos cidadáns. Neste sentido, debe remarcar-se que tamén o máximo órgano xudicial en Galicia, o noso Tribunal Superior (art. 21 do Estatuto) cooperou na consagración inalienable do dereito de acceso á información ao seguir as modernas tendencias xurisprudenciais que impiden a denegación de información aos representantes públicos por parte da Administración¹⁴.

Estas reflexións referidas ao plano da participación e transparencia son de interese tamén cando examinamos o tratamento que o texto estatutario de 1981 lles deu ás fontes do dereito. En efecto, unha das cuestións que botan de menos certa parte dos observadores da política autonómica é a presenza dos decretos leis no noso ordenamento propio. Non obstante, cómpre constatar que o áxil funcionamento da cámara parlamentaria posibilitou unha solución máis satisfactoria que ese instrumento con rango de lei en mans do Executivo que, por outro lado, deu lugar a tantos abusos en sistemas do noso contorno. Refírome á tramitación de leis polo procedemento de lectura única previsto no artigo 134 do Regulamento do Parlamento de Galicia. Este expediente normativo supón unha tramitación rapidísima da norma, ao tempo que respecta o lugar natural de produción das leis e proporciona a máxima publicidade, transparencia e participación ao produto normativo, aspectos que, segundo Alfonso Arévalo¹⁵, son as principais carencias da normativa aprobada por decretos leis. Isto é así, pois no noso Parlamento, a diferenza de cámaras como a vasca e a castelán-leonesa,

permítase a presentación de emendas sen límite neste trámite e o debate substánciase no Pleno da Cámara coa participación do Goberno e de todos os grupos parlamentarios e diferenciando ademais o debate e a votación sobre a adecuación do procedemento dos correspondentes ao texto normativo proposto e as emendas presentadas.

Como sinalou Jerez Calderón: “Xunto á inviolabilidade e a inmunidade, o aforamento é unha das prerrogativas que integran o estatuto xurídico peculiar de determinadas autoridades e cargos públicos por razóns de interese xeral vinculadas á necesidade de garantir a súa liberdade e autonomía de actuación e a das institucións ás que representan”¹⁶. Nos últimos tempos suscitouse a crítica á institución do aforamento como unha vía de, a través da súa eventual supresión, lograr pretendidas doses de maior transparencia e igualdade na claridade dos asuntos públicos. Os artigos 11.3 e 18 do noso texto estatutario regulan esta prerrogativa institucional para os membros do Parlamento e do Goberno galego e a súa aplicación práctica non suscitou problema ningún, pois foron escasísimos os casos de aplicación na historia recente da nosa autonomía política; por iso e polas razóns institucionais que os fundamentan, non se suscitou entre a nosa doutrina maioritaria o cuestionamento da regulación autonómica do tema, a diferenza das dúbidas que noutros países se manifestan respecto ao papel dos xuíces na vida constitucional¹⁷.

Unha das cuestións que máis relevancia potencial ten na efectividade dos dereitos económicos e sociais dos galegos e que non está prevista no noso Estatuto de autonomía é a participación dos nosos poderes na construción europea. Deste xeito, pode apreciarse que as máis recentes reformas estatutarias consideraron a incorporación de artigos referidos a este tema e, máis en concreto, en relación co control por parte dos seus parlamentos do cumprimento dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade na elaboración do dereito derivado. Arce Janáriz¹⁸ entendeu que non é precisa esta reforma estatutaria, pero iso non debe ocultarnos que a realidade da débil parlamentarización da acción exterior da nosa comunidade se fai aínda máis manifesta cando se analiza unha cuestión tan directamente dirixida a aspectos substanciais do financiamento de proxectos esenciais para o cumprimento das previsións do artigo 4.2 do noso Estatuto.

1.1 O artigo 11.7 do Estatuto: a titularidade do escano

O formalismo xurídico é incapaz de comprender na súa totalidade as institucións políticas e especialmente as parlamentarias. Así, a afirmación constitucional da prohibición do mandato imperativo (art. 67) ten a súa translación no Estatuto galego, que no seu artigo 11.7 di que os deputados non estarán suxeitos a mandato imperativo. Esta vinculación exclusiva do representante aos electores foi reforzada polo noso Tribunal Constitucional cando afirma: “A última palabra tena, pois, o corpo electoral, a partir de cuxa vontade, expresada na elección, nace a representación. Así o recoñecemos na STC 10/1983, FX 4, precisando que «as listas de candidatos son simples propostas e a representación, no sentido xurídico-político do termo, xorde

só coa elección e é sempre representación do corpo electoral e nunca do autor da proposta [...]. Unha vez elixidos, os representantes non o son dos que lles votaron, senón de todo o corpo electoral». Albíscase, deste xeito, unha maior subordinación do dereito ao sufraxio pasivo respecto do dereito que consagra o artigo 23.1 CE, que o vai facer depender, en último termo, do conxunto do corpo electoral e da súa vontade expresada no proceso electoral¹⁹. A pesar deste punto de partida claro, os operadores xurídico-políticos aprobaron documentos como o pacto antitransfuguismo que, lonxe de quedar en acordos de carácter ético, demandan a modificación dos marcos normativos vixentes, como os regulamentos parlamentarios, chegando a postular a supresión de aspectos esenciais do mandato parlamentario e da autoorganización das cámaras. Neste sentido, resulta ilustrativo o mandato contido na letra c) do apartado segundo do citado pacto: “... non poderán participar na Xunta de Voceiros nin nas mesas das cámaras, que só poden ser constituídas por voceiros e representantes dos grupos políticos”²⁰. Atendendo ao ordenamento de Galicia, pode afirmarse que sen unha reforma estatutaria non sería posible a interposición dos partidos políticos nas funcións esenciais dos cargos representativos, neste caso dos deputados autonómicos como titulares dos escanos na Cámara, e iso recibe apoio tamén na STC do 11 de marzo de 2022 cando afirma que “a Constitución non asumiu no artigo 23.2 CE un xenérico dereito fundamental ao respecto de todos e cada un dos dereitos e facultades do estatuto do parlamentario, senón tan só o daqueles que puidésemos considerar pertencentes ao núcleo da función representativa, como son, principalmente, os que teñen relación directa co exercicio das potestades lexislativas e de control da acción do Goberno [por todas, SSTC 159/2019, de 12 de decembro, FX 5 c), e 69/2021, FFX 4 e 5 c) [STC 137/2021, FX 4 a)].”

É certo que as últimas reformas regulamentarias do artigo 84 introduciron sucesivas flexibilizacións do principio de personalidade do voto do parlamentario galego e posibilitan, entre outras, a delegación en casos de embarazo, maternidade ou paternidade e máis recentemente por razóns de afectación grave de saúde da poboación declarada polas autoridades públicas competentes. Estes supostos son situacións xustificadas e que tratan de conciliar o exercicio do dereito de participación política con outros dereitos fundamentais e con exixencias de interese xeral. Parecen en todo caso solucións que respectan a natureza institucional do Parlamento e recoñecen vías proporcionadas e con garantías suficientes para a seguridade xurídica do funcionamento da Cámara e que non introducen intermediacións espurias no mandato parlamentario por decisións de terceiros²¹.

Outra manifestación da preponderancia do papel dos partidos na vida institucional dos sistemas políticos é a producida con motivo das previsións normativas das funcións parlamentarias de designación, que en Galicia superan a ducia, e que xeraron numerosas críticas doutriniais²² nos casos de bloqueo de órganos constitucionais do Estado. No noso Estatuto poden destacarse as designacións das persoas titulares do Valedor do Pobo e do Consello de Contas, pero afortunadamente non

foron habituais os bloqueos en sede parlamentaria que dificultasen o funcionamento destes órganos estatutarios.

1.2 O artigo 10.1.d) do Estatuto: a presidencia do Goberno autonómico e a condición de deputado

O sistema parlamentario de goberno que se consagrou no noso Estatuto de autonomía deriva das previsións do artigo 152 da Constitución e este precepto é claro cando exige a condición de membro da Cámara autonómica para poder ser elixido presidente da comunidade. A cuestión que ata recentes datas non se suscitara e que ten evidentes consecuencias na práctica institucional é a de se a perda do mandato parlamentario produce *ipso iure* tamén a de presidente autonómico. No suposto do ordenamento xurídico catalán que coñeceu o Tribunal Constitucional, os demandantes en amparo argumentaron que o apartado 7 do artigo 67 do Estatuto debía relacionarse co apartado 2, segundo o cal o presidente da Generalitat “é elixido polo Parlamento de entre os seus membros”, de onde deducían que non resultaba posible continuar presidindo o Executivo autonómico unha vez perdida a condición de deputado. Pola contra, o presidente do Parlamento, de acordo cun informe dos servizos xurídicos da Cámara, interpretou que deixar de ser deputado non era impedimento para continuar como presidente da Generalitat, polo que non considerou que a presidencia quedase vacante nin, polo tanto, iniciou as consultas cos partidos e grupos políticos con representación parlamentaria para unha nova investidura²³.

O máximo intérprete da Constitución entendeu nese conflito que “calquera que sexa a interpretación máis axustada, en abstracto, de tales preceptos do Estatuto, nun proceso de amparo nos debemos limitar a valorar única e exclusivamente se, ao manter un criterio diferente ao dos recorrentes, o presidente da Cámara vulnerou o núcleo das facultades parlamentarias daqueles. A resposta debe ser negativa, posto que este non inclúe o dereito a que os órganos da Cámara –neste caso o presidente– exerzan as súas competencias conforme unha determinada interpretación, entre varias posibles, dos preceptos en liza. En concreto, non comprende o dereito a que o presidente do Parlamento, no exercicio da competencia que lle atribúe o artigo 4.2 da Lei 13/2008, opte pola interpretación do artigo 67.2 do Estatuto que propoñen os demandantes, fronte á que realizan os servizos xurídicos da Cámara”²⁴.

Como pode observarse, o ámbito de *interna corporis acta* que respecta a actuación dos órganos reitores mantense nesta cuestión polo máximo intérprete constitucional, en ausencia dunha redacción limitativa do Estatuto de autonomía, como ocorre tamén no caso galego.

A STC 97/2020, FX 6 A) fixo un recordatorio xeral das liñas capitais da doutrina do Tribunal sobre o dereito fundamental enunciado no artigo 23.2 CE e que nos serve de guía para valorar o funcionamento institucional autonómico sobre a base do status do cargo público representativo.

En primeiro lugar, afirmou o Tribunal, “o dereito a acceder aos cargos de natureza representativa implica tamén o de manterse neles e desempeñalos de acordo coa lei, sen construcións ou perturbacións ilexítimas”. Obviamente, a intención partidaria de mediatizar o exercicio do cargo público parlamentario vai directamente en contra deste alcance determinado polo Tribunal Constitucional, sobre todo cando se trate de impedir a titularidade e o exercicio das funcións estatutarias recoñecidas no artigo 10.1 do noso Estatuto. Ademais, a aseveración do máximo intérprete da Constitución debe facernos pensar na preparación que os poderes estatutarios e especialmente o lexislativo autonómico teñen para afrontar un instrumento imprescindible de futuro no exercicio da representación política e que no noso contorno comeza a divisarse: o papel da intelixencia artificial no ámbito das institucións políticas²⁵.

Por outra banda, “cando se trata de tales cargos representativos, o dereito enunciado no artigo 23.2 CE debe pórse en conexión co de todos os cidadáns a participar nos asuntos públicos por medio de representantes, libremente elixidos en eleccións periódicas por sufraxio universal (art. 23.1 CE), pois son os representantes os que actualizan aquel dereito dos cidadáns, á marxe agora a participación directa á que o propio precepto se refire”. Esta idea da actualización do dereito dos cidadáns a través dos seus representantes impide que poidan interporse no desenvolvemento do mandato os partidos políticos e calquera outros suxeitos por moita transcendencia práctica que na vida institucional autonómica teñan, e iso a pesar de que en palabras de Garrido López²⁶: “A democracia representativa padece unha seria crise de lexitimidade. A recesión económica e a onda de indignación xerada pola incapacidade do Estado para enfrontala cuestionaron o paradigma representativo”.

En terceiro lugar, “o dereito establecido no artigo 23.2 CE, como se desprende do inciso final do precepto, é de configuración legal, correspondendo á lei, concepto no que se inclúen os regulamentos parlamentarios, ordenar os dereitos e facultades que correspondan aos distintos cargos públicos e que pasan así a integrarse no status propio de cada un deles, coa consecuencia de que poderá o seu titular defender, ao abeiro desta disposición constitucional, o *ius in officium* que estime ilexítimamente constrinxido ou ignorado por actos dos poderes públicos”. Desde unha perspectiva autonómica, debe precisarse que, obviamente, os mandatos do regulamento parlamentario están en moitas ocasións vinculados pola ordenación que previamente fixo o Estatuto de autonomía. Resulta, polo tanto, imprescindible que a superior norma institucional consagre coa máxima precisión o alcance dos dereitos e facultades dos cargos públicos parlamentarios para que despois o regulamento da Cámara poida precisalos para evitar a súa infracción polos axentes xurídicos e políticos que teñen que aplicar esas normas e iso é particularmente desexable en casos de procedementos entre a Cámara e o Goberno relativos á confianza política, como se sinalou recentemente para o sistema parlamentario italiano²⁷.

En cuarto lugar, “o lexislador dispón dunha ampla marxe de liberdade para regular o exercicio do dereito²⁸, aínda que con límites, tanto xerais, como o respecto

ao principio de igualdade e aos demais dereitos fundamentais, como referidos, cando se trata de cargos representativos, á necesaria salvagarda da natureza da representación”. Esta proclamación resulta esencial para entender que un estatuto de autonomía non poderá senón optar pola regulación lexislativa máis favorable á garantía do mandato parlamentario na súa efectividade, quedando vedadas, ao meu xuízo, regulacións tendentes á intervención dos partidos no núcleo esencial da relación representativa por moi desprezables que sexan os episodios de transfugismo que poidan darse.

En quinto lugar, “o dereito fundamental de que se trata non é incondicionado ou absoluto, senón que queda delimitado no seu contido tanto pola súa natureza como en atención á súa función”²⁹. Trátase dunha idea polo demais aplicable a todos os dereitos e liberdades consagrados na Constitución e que impide a súa caracterización como absolutos. No plano dos membros da Cámara, é unha modulación que se plasma no cumprimento dos principios do parlamentarismo racionalizado que favorecen a elección e mantemento dos gobernos nas democracias occidentais. Este principio xustifica na teoría constitucional que a participación política a través do exercicio dos dereitos dos deputados non inclúa calquera actuación dos representantes públicos, senón que apareza delimitada polos regulamentos parlamentarios e o resto do ordenamento xurídico como unha aplicación máis das previsións do artigo 9.1 da Constitución española³⁰.

2 OS RETOS INSTITUCIONAIS DA ORGANIZACIÓN POLÍTICA AUTONÓMICA

No contexto descrito, poden sinalarse varios escenarios de reflexión á luz de certos pronunciamentos do Tribunal Constitucional.

2.1 O artigo 10 do Estatuto de autonomía para Galicia e as funcións do Parlamento: A función representativa e o *indirizzo* político

Aínda que non se enumera especificamente no artigo 10 do Estatuto de autonomía, a función representativa e de impulso é recoñecida pola doutrina do dereito público español para todas as cámaras parlamentarias³¹. Deste xeito, dentro das facultades do control político (art. 10.1.b do Estatuto) cabe incluír igualmente as posibilidades que toda asemblea lexislativa ten para posicionarse sobre os asuntos públicos que poden ser de interese para a súa colectividade política. Obviamente, esta posibilidade debe vehicularse a través dos mecanismos parlamentarios que os regulamentos das cámaras recoñecen, e o Tribunal Constitucional español así o admitiu con naturalidade. Non obstante, a xurisprudencia evolucionou nesta cuestión de maneira restritiva, de modo que se postula na actualidade unha concepción estrita da actuación dos órganos de goberno do Parlamento á hora de admitir a trámite as iniciativas que

demanden unha actuación flagrantemente inconstitucional cando o Tribunal así o determinase con anterioridade. Pola súa relevancia para o desenvolvemento do exercicio do dereito fundamental de participación política, é esta unha posibilidade que debe ser interpretada con carácter restritivo, pois unha das proclamacións esenciais do réxime parlamentario é a soberanía das cámaras na súa liberdade de debate e de posicionamento ideolóxico³².

2.2 O artigo 5 do Estatuto: o galego nas leis e o alcance do uso de modalidades lingüísticas non oficiais nas institucións

A previsión estatutaria de que a lingua propia de Galicia é o galego, así como a oficialidade do castelán e o galego na comunidade, son un punto de partida sólido do réxime xurídico na actualidade nesta materia. Os principios básicos do Estatuto de autonomía descansan nun desenvolvemento lexislativo que postula a normalización social do idioma propio e o seu uso institucional cuxo desenvolvemento lexislativo foi cuestionado por un sector doutrinal³³. Estas ideas programáticas sufriron certa debilitación no ámbito xurídico cando, por exemplo, o máximo intérprete do bloque de constitucionalidade deu prioridade, en caso de discordancia, á versión en castelán respecto á producida no idioma propio polo Parlamento autonómico. Trátase dunha cuestión que, *mutatis mutandis*, a STXUE do 15 de novembro de 2012 TXCE\2012\348 resolveu doutro xeito ao afirmar que “segundo reiterada xurisprudencia, a formulación utilizada nunha das versións lingüísticas dunha disposición do dereito da Unión non pode constituír a única base para a interpretación desa disposición; tampouco se lle pode recoñecer carácter prioritario fronte a outras versións lingüísticas. En efecto, este enfoque sería incompatible coa exixencia de uniformidade na aplicación do dereito da Unión. Así pois, en caso de diverxencia entre versións lingüísticas, a disposición de que se trata debe interpretarse en función da estrutura xeral e da finalidade da normativa en que se integra” (FX 48 da indicada resolución do TXUE)³⁴.

No ámbito das relacións entre os poderes autonómicos, o uso do idioma propio está asentado, aínda que xurdisen dúbidas por parte dalgúns operadores políticos acerca da resposta que se lle deba dar ao uso de modalidades do galego distintas da normativa oficial. É certo que as últimas leis aprobadas orientan a actuación dos poderes públicos de modo laxo, como pode comprobarse na lei denominada Paz Andrade, que favorece a aproximación e o coñecemento do ámbito da lusofonía.

A doutrina do Tribunal Constitucional español³⁵ foi aperturista en cuestións conexas coa que nos ocupa, e así afirmou que “... o feito de que non se lle atribuíse estatutariamente carácter oficial ao bable/asturiano non exclúe a posibilidade de tutelar aquela realidade lingüística que non está amparada polo estatuto da oficialidade lingüística mediante medidas de protección e promoción como é o recoñecemento do uso da lingua propia ante o órgano de representación da cidadanía, a Xunta Xeral do Principado

de Asturias, foro de debate e participación en que é especialmente axeitado que se garanta e visibilice aquela realidade lingüística plural”.

Estas ideas xa foron no seu día obxecto de garantía polos órganos reitores do Parlamento de Galicia, que, tomando en conta ademais o valor superior do dereito de expresión dos representantes públicos, rexeitaron os reproches de ilegalidade polo uso de termos e variantes non estandarizadas do galego dentro da Cámara autonómica.

2.3 O artigo 116 da Constitución e o Estatuto de autonomía: o alcance das facultades da comunidade autónoma en situación de estado de alarma

Como xa tiven ocasión de sinalar con motivo da aprobación do novo Regulamento do Parlamento de Canarias³⁶, chama particularmente a atención que os estatutos de autonomía, e non só os de primeira xeración, non tomasen en conta o rol das comunidades autónomas en relación cunhas situacións en que a gobernanza Estado-comunidades autónomas debe ser a regra habitual, como son os estados excepcionais previstos no artigo 116 da Constitución.

Con motivo da situación do estado de alarma pola pandemia ditado polo Goberno central, o Tribunal Constitucional³⁷ declarou a nulidade dos preceptos que designan como autoridades competentes delegadas as comunidades autónomas e lles atribúen potestades tanto de restrición das liberdades de circulación e reunión en espazos públicos, privados e de culto como de flexibilización das limitacións establecidas no decreto de declaración do estado de alarma. Esa declaración de inconstitucionalidade afectou tamén á extensión temporal da súa prórroga e ao réxime de rendición de contas establecido para a súa vixencia e puxo de manifesto o difuso dos límites de actuación en situacións de crise, como se apuntou no ámbito comparado³⁸. Trátase dunha xurisprudencia novidosa que foxe de xeito sorprendente da consideración das administracións autonómicas como canles executivas ordinarias da aplicación do dereito estatal, o que en certa medida tamén choca coa idea inherente do principio de subsidiariedade que demanda a actuación local da Administración máis próxima ao cidadán e a súa exceptuación en casos extraordinarios e sempre motivados.

É evidente para calquera coñecedor do Estado autonómico que os dereitos afectados polo estado de alarma con motivo dunha pandemia están profundamente vinculados ao exercicio de competencias autonómicas exclusivas, como a sanidade, a educación ou os servizos sociais, e por iso resulta coherente, conforme o esquema de distribución previsto na Constitución e nos estatutos de autonomía, que se dispoñan no bloque de constitucionalidade os medios para que esa participación autonómica sexa real e supere as reticencias propias dunha concepción centralizada do exercicio do poder político. O Tribunal Constitucional considerou, nunha interpretación certamente limitativa do entendemento dun Estado deseñado en termos federais, que a decisión do Goberno sobre a designación de autoridades delegadas, avalada

coa súa autorización polo Pleno do Congreso dos Deputados, contraveu o disposto na lei orgánica á que reserva o artigo 116.1 CE a regulación dos estados de crise e as competencias e limitacións correspondentes. Como sinalou Sáenz Royo³⁹, nada impedía que se levase a cabo unha xestión descentralizada mesmo sen estado de alarma, aínda que razóns de seguridade xurídica terían aconsellado a reforma da súa lexislación reguladora, nunha liña na que tampouco traballaron as Cortes Xerais nesta ocasión.

Por outro lado –o que resulta aínda máis sorprendente–, o intérprete constitucional valorou que os efectos xurídicos da declaración do Estado de alarma tampouco eran conciliables coas relacións institucionais (Goberno/comunidades autónomas) porque o primeiro acordou inicialmente a delegación sen reserva ningunha de instrucións, supervisión efectiva e eventual avocación do propio Goberno, cuestión que non está impedida pola declaración de alarma, pois as facultades das Cortes e do Goberno atribuídas constitucionalmente seguen plenamente vixentes. Finalmente, como apuntou Tudela Aranda⁴⁰, unha comprensión da organización territorial e da repartición de competencias debe facerse tendo en conta os cambios na evolución das materias e na necesidade de fortalecer a capacidade de adaptación das necesidades que varían con gran rapidez. Esta idea, ao meu xuízo, non se valorou correctamente cando o intérprete constitucional entendeu que, con ocasión de autorizar a prórroga, tampouco o Congreso dos Deputados obxectou aquela delegación *in genere* e sen establecer criterios relativos ao que as autoridades delegadas puidesen actuar nos seus respectivos territorios. Esta última apreciación parte, obviamente, do entendemento de que o exercicio das competencias autonómicas debe ser mediatizado polo Goberno central cando o que parece máis respectuoso co bloque de constitucionalidade é que o Goberno central e o Congreso si garantan os dereitos constitucionais que teñen a misión de regular, pero que sexan os parlamentos autonómicos e os seus gobernos os que leven a cabo a xestión desa normativa derivada da situación de excepcionalidade⁴¹.

Estas ideas deben terse en conta igualmente cando se analizan as relacións da comunidade autónoma coas outras administracións públicas galegas e especialmente coa provincial. A función coordinadora que estatutariamente lle está atribuída deberá desenvolverse, como indicou Carballeira Rivera⁴², superando intervencións intrusivas no ámbito lexislativo e acudindo a mecanismos pactados que, unha vez máis, entendo que poderían perfilarse do modo máis adecuado en sede estatutaria.

2.4 O artigo 12.3 do Estatuto: a garantía constitucional do funcionamento da Cámara

Aínda que toda a regulación dos poderes da comunidade autónoma no noso Estatuto de autonomía parte do presuposto do funcionamento regular destes, explicitamente o artigo 12.3 do Estatuto galego prevé que o Parlamento funcionará en pleno

e comisións e se reunirá en sesións ordinarias e extraordinarias. Pola contra, non resulta difícil deducir a vulneración do dereito á participación política, e mesmo desde unha perspectiva máis ampla dos sistemas de equilibrios estatutarios, nos casos en que se produza a suspensión da tramitación das iniciativas parlamentarias que lle impide o exercicio da función representativa e de control ao Goberno⁴³. Neste sentido, a garantía estatutaria da división de poderes e, polo tanto, da permanencia dos mecanismos de equilibrios e confianza en que descansa o sistema parlamentario de goberno deben ponderarse positivamente no noso sistema con motivo da crise da pandemia.

Cando a situación excepcional por mor da pandemia foi declarada a nivel estatal, o sistema político estatutario galego respondeu efectivamente e, ao contrario do operado nas Cortes Xerais e noutras comunidades autónomas, mantivéronse en funcionamento todos os procedementos de control e impulso político existentes no noso ordenamento xurídico. O rexistro do Parlamento de Galicia, segundo confirmou a vontade expresa da Mesa da Deputación Permanente, seguiu funcionando con normalidade na modalidade telemática a través da sede electrónica da institución e a Administración parlamentaria tamén continuou as súas funcións. Estas medidas foron coordinadas no plano da prevención sanitaria polo Grupo de Coordinación creado pola Mesa da Deputación Permanente do Parlamento de Galicia no marco do Plan de Continxencias da Cámara fronte ao coronavirus⁴⁴. Complementariamente, os acordos da Xunta Electoral de Galicia en relación coas decisións sanitarias adoptadas para a garantía do exercicio do dereito fundamental de sufraxio serviron de sólido alicerce de consolidación das bases democráticas do noso sistema autonómico sobre a base da transparencia e a seguridade xurídica que deben primar en todo proceso electoral.

Cómpre lembrar que, lonxe de producir suspensión de procedementos, limitación de dereitos dos deputados ou ausencia de control ao Goberno, o sistema institucional en Galicia xerou, nunha situación de disolución do Pleno da Cámara, uns mecanismos de intenso e continuado traballo dos integrantes da Deputación Permanente que permitiron a *question time* do presidente da Xunta e dos restantes membros do Goberno autonómico. Superáronse, pois, os estándares adoptados noutras cámaras parlamentarias do noso contorno cunha interpretación ampla dos poderes da Deputación Permanente nun contexto de pandemia, a pesar da lacónica redacción da previsión da Deputación Permanente no noso Estatuto autonómico. O uso dos mecanismos non presenciais de funcionamento institucional limitouse aos órganos de goberno e non se aplicou aos de decisión, seguindo polo demais unha liña que entenden aconsellable os operadores xurídicos e políticos no ámbito comparado⁴⁵.

2.5 O artigo 12.1 do Estatuto: a autonomía parlamentaria e os seus límites

Unha das garantías institucionais da separación de poderes é a capacidade de autogoberno que teñen as cámaras parlamentarias exercida a través dos seus órganos de goberno. Asumido este principio, debe analizarse que alcance ten cando se produce algún conflito cos dereitos dos deputados ou a posición dos cidadáns na sede parlamentaria.

É certo que o desenvolvemento regulamentario e a aplicación por parte dos órganos reitores da Cámara do principio de autonomía non suscitou problemas relevantes na historia autonómica galega, pero a eventual vulneración dos dereitos ao exercicio do cargo representativo e á participación política por denegación do uso dunha sala do Congreso dos Deputados para a realización dun encontro interparlamentario de apoio ao Sáhara Occidental debe facernos pensar sobre o marco normativo da cuestión no noso ámbito autonómico.

O uso dunha sala parlamentaria que non estaba destinada ao exercicio dunha das funcións que pertencen ao núcleo da función representativa (as que teñen relación directa co exercicio das potestades lexislativas e de control da acción do goberno) condúcenos a considerar que non forman parte desas funcións aquelas dirixidas a forzar o debate político e o posicionamento dos distintos grupos parlamentarios (STC 1/2015, do 19 de xaneiro, FX 7), pois a dita finalidade débese perseguir a través dos instrumentos previstos no regulamento da Cámara. Como interpreta o Tribunal Constitucional, “nin a Constitución nin o regulamento da Cámara establecen o dereito a dispor de calquera sala do Congreso dos Deputados para a celebración de reunións que non se refiran ao exercicio de funcións parlamentarias propiamente ditas. Polo tanto, os acordos impugnados non contraveñen previsións nin da Constitución española nin do regulamento da Cámara sobre dotación de medios persoais e materiais aos deputados e aos grupos parlamentarios; tampouco se trata dun suposto en que se denegasen medios, recursos ou espazos para que os deputados ou os grupos parlamentarios puidesen desenvolver as funcións que forman parte do núcleo esencial da súa función representativa. (...) Polo tanto, non resultou afectado o artigo 23 CE. A posibilidade do uso dunha sala sería, en todo caso, accesoria ao exercicio da función parlamentaria e a súa denegación sería, de ser o caso, unha cuestión de legalidade ordinaria [neste sentido, STC 69/2021, FX 5 C)]”⁴⁶. Como pode observarse, a garantía -que no caso galego é estatutaria- da autonomía da Cámara e de actuación dos seus órganos reitores non debe cuestionarse por unha interpretación extensiva dos dereitos parlamentarios dos integrantes do lexislativo autonómico.

Outra cuestión vinculada á autonomía institucional, que aparece prevista no noso Estatuto de autonomía no seu artigo 12.2, é a fixación do orzamento da Cámara, cuestión profundamente relacionada coa actividade material e a autonomía

parlamentaria sobre os espazos da sede parlamentaria, como nos recorda a Sentenza 37/2021, do 18 de febreiro de 2021⁴⁷. O alcance das distintas autonomía internas responde aos fundamentos institucionais do Parlamento e goza dunha profunda raizame histórica tanto no parlamentarismo europeo como no americano; non obstante, como nos recordou o Tribunal Constitucional, non pode ser utilizada para debilitar a efectividade dos dereitos fundamentais dos cidadáns, que en toda tarefa interpretativa das normas conta cun valor superior. Deste xeito é como hai que entender e aplicar, pois, o contido do artigo 12.2 do Estatuto de autonomía para Galicia na actualidade⁴⁸.

A potestade de autoorganización e a autonomía parlamentaria foron tamén analizadas polo máximo intérprete da Constitución en relación cos dereitos históricos dos territorios forais e réxime de cooficialidade lingüística para concluír a nulidade do precepto regulamentario que prevé a incorporación dos datos subministrados polos órganos lexislativos á base nacional de subvencións. A eventual actividade de fomento dunha Cámara lexislativa autonómica non pode verse mediatizada por unha imposición dun deber formal imposto por un regulamento do Estado. A liberdade de configuración con que conta o órgano reitor da Cámara debe garantir-se sen prexuízo de se postularen os oportunos mecanismos de control e transparencia como os que se adoptaron polo Regulamento parlamentario en Galicia no seu artigo 30.1.3.º, que obriga á aprobación da execución orzamentaria pola Mesa da Cámara, a súa dación de contas á Xunta de Voceiros (como se produciu por exemplo o 15 de marzo de 2022) e finalmente a súa publicación no Portal de Transparencia do Parlamento.

Os límites das comisións de investigación e concretamente o dereito ao honor son tamén tópicos relevantes na actualidade no referido á vida institucional das comunidades autónomas. Como todos os lexislativos do noso contorno, o Parlamento de Galicia desempeña unha relevante función de control do Goberno prevista no artigo 10.1.b) do Estatuto de autonomía. Destacado instrumento desta función de control son as comisións de investigación que o Regulamento da Cámara detalla no seu artigo 52, que no seu apartado 1 bis introduciu ademais a creación automática da comisión de investigación sen posibilidade de veto da maioría parlamentaria cando se solicite por unha soa vez por parte dun terzo dos deputados que pertencen a un mesmo grupo parlamentario ou as dúas quintas partes dos deputados da Cámara.

Trátase dun potente mecanismo de escrutinio do Goberno, pero tampouco escapa dos efectos expansivos dos dereitos fundamentais que referimos anteriormente. En palabras do noso Tribunal Constitucional, "... calquera acto do Parlamento que afecte, no que a este recurso de amparo interesa, a situacións que excedan o ámbito estritamente propio do funcionamento interno das cámaras, queda suxeito, comezando polos de natureza lexislativa, non só ás normas de procedemento que se é o caso establece a Constitución, senón, así mesmo, ao conxunto de normas materiais que na mesma Constitución se conteñen, entre elas, as que recoñecen os

dereitos fundamentais e as liberdades públicas. Como este Tribunal ten dito, [n]on pode, por iso, aceptarse que a liberdade con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia xurídica para terceiros chegue a superar tales normas, pois iso, no noso ordenamento, sería tanto como aceptar a arbitrariedade⁴⁹. Ata a actualidade non se produciron problemas deste tipo na nosa experiencia estatutaria, pois a actividade das numerosas comisións de investigación foi sempre respectuosa cos dereitos fundamentais dos cidadáns e os únicos conflitos xurdidos deviñeron dunha interpretación limitativa da xurisprudencia constitucional, derivada de ditames moi polémicos do Consello de Estado, respecto do ámbito de competencias das comisións autonómicas.

2.6 O artigo 10.2 do Estatuto de autonomía: a inviolabilidade parlamentaria e as liberdades constitucionais

A necesidade de establecer prerrogativas institucionais que garantan a independencia dos lexislativos fronte aos eventuais ataques doutros poderes do Estado ou particulares conduciron á aprobación de mandatos xurídicos como o previsto no artigo 10.2 do noso Estatuto, que se completou cos preceptos correspondentes do Código penal (art. 520). Neste contexto, producíronse manifestacións de protesta ante as sedes parlamentarias que levaron a que o intérprete da Constitución se pregunte polos límites desas expresións populares en relación co funcionamento do Parlamento. Afirmou o TC: “... É unha cuestión que debe ser abordada caso a caso, conscientes da dificultade de «trazar a lábil liña divisoria entre as mensaxes ameazantes e as que non o son» (STC 136/1999, FX 16)”, e esta reflexión tamén foi feita no ámbito galego nos casos en que as manifestacións ante a sede institucional chegaron a invadir o recinto da Cámara.

O Tribunal Constitucional, no caso do Parlamento de Cataluña, entendeu que “... as ditas dificultades non se presentan porque a limitación penal imposta non trata de coartar o contido da mensaxe de protesta –o desacordo coa política de gasto pendente de aprobación parlamentaria–, senón a forma exorbitante e intimidatoria en que o ese desacordo se fixo visible, isto é, dificultando coa súa conduta o acceso dos deputados á sede do Parlamento para que este puidese desenvolver normalmente a sesión plenaria convocada e abordar a orde do día programada, na cal figuraba o debate sobre os orzamentos xerais da comunidade autónoma e, polo tanto, as decisións anuais de gasto público, a cuxos eventuais recortes orientara as súas protestas a convocatoria da concentración⁵⁰.”

Os usos parlamentarios no lexislativo de Galicia en relación coas potestades de policía dos órganos reitores da Cámara e co aseguramento da inviolabilidade da súa sede foron sempre garantidores do exercicio dos dereitos fundamentais dos parlamentarios, por suposto dentro da marxe imposta polo dereito parlamentario autonómico (regulamento e demais normas aplicables)⁵¹ e por iso pode afirmarse coa

doutrina constitucional que desempeñaron a súa función apropiada e “son eficaces para a regulación do modo de exercicio das prerrogativas parlamentarias, pero non poden restrinxir o seu contido recoñecido na norma regulamentaria” (STC 57/2011, do 3 de maio, FX 7, e 224/2016, FX 4), [STC 71/2017, do 5 de xuño, FX 5].

2.7 O artigo 12.4 do Estatuto de autonomía: o pluralismo político e os grupos parlamentarios

A afirmación de que o sistema político actual está dominado polo papel dos partidos políticos non é algo novidoso⁵². Esta preponderancia partidaria, ademais de recoñecerse expresamente no artigo 6 da Constitución, recibe no ámbito autonómico un apoio claro coa inclusión no Estatuto de autonomía de Galicia da figura dos grupos parlamentarios, que son con carácter xeral o reflexo lexislativo dos partidos políticos. Deste xeito, o artigo 12.4 do Estatuto de autonomía fixou a reserva material ao regulamento do Parlamento para a precisión do número mínimo de deputados para a formación do grupo, a intervención dos grupos no procedemento lexislativo e as funcións da xunta de voceiros. Dunha forma específica, o Estatuto, en protección das minorías, estableceu que os grupos parlamentarios participarán en todas as comisións en proporción ao número dos seus membros. Esta idea está na base das decisións do Tribunal Constitucional que garanten os dereitos do grupo parlamentario mixto e prohiben que se obvie a denominación das forzas que o integran e, o que é máis relevante, o dereito de participación política dos seus integrantes, sobre todo cando os órganos reitores da Cámara mantiveron costumes parlamentarios aperturistas en casos anteriores⁵³. Resulta relevante preguntarnos se esas garantías dos dereitos das minorías, que tutela a xurisprudencia constitucional atendendo a principios constitucionais básicos e analizando a práctica parlamentaria, non sería conveniente que se achasen no articulado da norma institucional básica da comunidade autónoma para unha maior seguridade xurídica de todos os operadores políticos de Galicia, especialmente cando o máximo intérprete da Constitución afirmou respecto do grupo mixto que “... non poder incluír na denominación deste grupo parlamentario as siglas da formación a que pertence a súa única integrante dificulta a identificación da orixe das iniciativas e actuacións que realice, en comparación co resto dos grupos parlamentarios da Cámara vasca, que dispoñen dunha denominación específica pola que poden ser identificados con facilidade, xerándolle un desigual tratamento no uso daquela denominación, sen ningún fundamento normativo e sen ningunha xustificación que apoie aquela decisión da Mesa”.

Nesta orde de cousas, a proxección do pluralismo ideolóxico e da liberdade de configuración partidaria en grupos parlamentarios ten o seu reflexo sobre as previsións do artigo 12.1 do Estatuto de autonomía en relación coa mesa como órgano reitor do lexislativo. A propia composición da mesa non recibe no noso Estatuto un réxime semellante ao citado de participación proporcional dos grupos nas

comisións parlamentarias, e esta cuestión suscitou tamén o amparo constitucional outorgado noutros ámbitos como o da Asemblea de Madrid, onde se entendeu razoable a necesidade do respecto da citada proporcionalidade atendendo á súa normativa específica. Unha concepción como a expresada fortalece o papel dos partidos e debilita o dos deputados individuais á hora de votar a composición dun órgano chamado a arbitrar o funcionamento diario do Parlamento. Por outro lado, non cabe dúbida de que pode tamén dificultar a gobernabilidade autonómica, pois non resulta estraño que, en supostos de gobernos de coalición ou minoritarios con apoios parlamentarios, a composición da mesa sexa tida en conta para eventuais pactos entre os partidos⁵⁴. Cabe concluír, polo tanto, que a solución adoptada polo noso vixente Estatuto de autonomía nesta cuestión evita os problemas de conciliación que se producen noutros ordenamentos autonómicos entre a norma institucional básica e o desenvolvemento da autonomía institucional da Cámara a través do seu regulamento parlamentario, e que conduciron á sempre indesexable xudicialización da vida parlamentaria.

Por outro lado, malia que, aínda na análise do ámbito de admisibilidade da actuación dos órganos reitores das cámaras, o Tribunal Constitucional decidiu⁵⁵ que vulneraba o dereito á representación política do grupo parlamentario recorrente a decisión da Mesa do Parlamento de Cataluña pola que se acordou a utilización de procedemento de votación electrónica para a elección dun senador autonómico cuxa proposta lle correspondía ao grupo parlamentario que a impugnou mediante recurso de amparo. Os recorrentes alegaron que, dadas “as circunstancias específicas do caso”, a utilización deste sistema de votación, ao permitir votar en contra do candidato proposto, podía bloquear a súa designación. Por iso, aduciron que só a votación por papeletas con inscrición do nome da persoa proposta tería garantido o debido respecto ao dereito fundamental, e o máximo intérprete da Constitución entende que esa interpretación é a máis conforme coa nosa norma fundacional. Atopámonos de novo ante unha situación que o costume parlamentario autonómico en Galicia consolidou de xeito correcto e con pleno respecto aos dereitos de participación das persoas integrantes da Cámara, posto que a votación por papeletas prevista no noso regulamento non permite, na configuración dada pola Mesa da Cámara, a votación contraria dos candidatos propostos de acordo co artigo 10.1.c) do Estatuto, que obriga á representación proporcional conforme a presenza dos grupos parlamentarios no plenario.

3 CONCLUSIÓNS

O Estatuto de 1981 cumpriu un papel decisivo na moderna construción do devir social, económico e cultural de Galicia. Os poderes públicos autonómicos, e singularmente o Parlamento a través das súas funcións lexislativa, orzamentaria e

de control, serviron á necesaria adaptación do programa estatutario á realidade histórica vivida durante estes 40 anos.

Resulta evidente que os cambios de todo tipo producidos sobre todo nos últimos anos polas profundas crises económica e sanitaria vividas trouxeron consigo unha xurisprudencia do Tribunal Constitucional que influíu notablemente sobre o alcance de certas previsións da nosa norma institucional básica. Esta constatación debe levarnos a valorar en certas cuestións a necesidade de estudo dun novo bloque de constitucionalidade que asente a maior seguridade xurídica posible no funcionamento das institucións autonómicas galegas e a súa relación con outros suxeitos constitucionais.

Recoñecendo o necesario consenso para abordar unha tarefa tan relevante desde os poderes públicos autonómicos, é esencial que o autogoberno e as garantías de pluralismo e transparencia que se lograron continúen a súa progresión, pois só así se asegura o valor da xustiza no progreso económico e social de Galicia. Neste sentido, a garantía da efectividade dos dereitos dos cidadáns, que é unha das tarefas que o Estatuto de autonomía lles encomenda aos poderes públicos autonómicos, constitúe, ao meu xuízo, un norte inescusable que debe rexer o desenvolvemento do autogoberno de Galicia e implicará profundas adaptacións normativas e institucionais no futuro. Para esta función estatutaria resulta de interese que a tarefa do Tribunal Constitucional recupere a sensibilidade no exame do dereito propio de Galicia para que as institucións do noso dereito civil especial poidan alcanzar a dimensión que o constituínte e o lexislador autor do Estatuto desexaron no seu día e mesmo o que o propio intérprete do bloque de constitucionalidade pareceu recoñecer e veu a frustrar máis recentemente⁵⁶.

O ámbito da acción exterior autonómica, e máis concretamente a atinente á Unión Europea, é unha das que máis carencias suscita na súa regulación estatutaria e mesmo na práctica efectiva dos poderes públicos autonómicos. Por iso, cómpre que as relacións con organismos como o Comité das Rexións se fortalezan e que a posición exterior de Galicia se reforce mediante o consenso previo e a dación de contas posterior en sede parlamentaria.

Por último, cabe valorar o reforzamento dos mecanismos de participación cidadá, pois estes seguen sendo vistos pola doutrina⁵⁷ como un dos principais problemas democráticos no Estado autonómico e, a pesar dos avances producidos no ordenamento galego, non cabe dúbida da súa posibilidade de mellora nunha liña en que afondou por exemplo a Unión Europea. Este labor débese levar a cabo tendo en conta que os novos desenvolvementos técnicos relativos á imparabile incorporación da intelixencia artificial aos poderes públicos exixen a súa valoración con estrito respecto dos dereitos fundamentais dos galegos e en particular a interdicción da discriminación⁵⁸ entre os cidadáns e os grupos nos cales se integran (art. 4.2 do Estatuto de autonomía).

4 BIBLIOGRAFÍA

- Auby, J.-B. 2022. «L'émergence laborieuse d'un droit des algorithmes publics: à propos de quelques ouvrages récents», en *chemins-publics.org*, 5/4/2022.
- Almeida de Moraes, P. e Marcondes Caldas, A. 2020. «O protagonismo do judiciário e a necessidade do aperfeiçoamento da accountability no Brasil», en *Cadernos de direito actual*, 14.
- Arce Janáriz, A. 2010. «Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiaridad dentro de la Unión Europea», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23.
- Arévalo Gutiérrez, A. 2021. «El poder y la función legislativa en los tiempos del coronavirus», en A. Arévalo Gutiérrez (dir.) e R. Maraño Gómez (coord.), *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*. Madrid: Dykinson.
- Arévalo Gutiérrez, A. (dir.) e Maraño Gómez, R. (coord.). 2021. *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*. Madrid: Dykinson.
- Baamonde Gómez, L. 2022. «La Nominación Parlamentaria de Autoridades del Estado. El Bloqueo, El Veto y la “Cesta Institucional”», en *UNED. Revista de Derecho Político*, 113.
- Benedetti, A. 2022. «Dans le clair-obscur d'une crise...», en *Revue Politique et Parlementaire*, 1101.
- Carballeira Rivera, M.T. 2002, «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, 289.
- De Alba Bastarrechea, E. 2017. «Comentario: Parlamento de Galicia», en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (exemplar dedicado a: os regulamentos parlamentarios españois), n. extra 1.
- De Andrés Alonso, F.L. 2017. *Los defensores del pueblo en España* (M.M. Otero Parga, pról.). Madrid: Editorial Reus.
- Dueñas Castrillo, A.I. 2021. *Las Comunidades autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Fernández Rodríguez, J.J. (coord.) 2016a. *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia.
- Fernández Rodríguez, J.J. 2016b. «The Parliament of Galicia», en G. Laforest y A. Lecours (ed. lit.), *The parliaments of autonomous nations*. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Fernández Silva, Á. 2021. «La iniciativa legislativa popular autonómica: leyes de segunda generación e incidencia práctica», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 109.
- Fernández-Simón Bermejo, E. 2011. «¿Cómo es el funcionamiento del Parlamento?», en X.A. Sarmiento Méndez (coord.), *Manual de actuación del parlamentario*. Madrid: Editorial El Derecho.

- Figuroa Laraudogoitia, A. 2016. «Las proposiciones no de ley», en X.A. Sarmiento Méndez (coord.), *Manual AELPA del parlamentario*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Fitsilis, F. 2021. «Artificial Intelligence (AI) in parliaments – preliminary analysis of the Eduskunta experiment», en *The Journal of Legislative Studies*, 27(4): 621-633.
- Flores Domínguez, L.E., 2022. «Transfuguismo y coaliciones electorales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 17: 31-35.
- Garrido López, C. 2021. «Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa», en *Revista de Derecho Político*, 112. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32219>.
- Gómez Puerto, Á.B. 2022. «Democracia y promesa electoral», en *Actualidad Administrativa*, 4.
- Hall, F. 2021. «Reflections On Parliamentary Democracy in the Australian Parliament», en *The Parliamentarian*, 4: 398-401.
- Iglesias Redondo, J. 1997. «Notas urgentes sobre la nueva ley gallega de familia, la infancia y la adolescencia», en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 6(1).
- Jensel-Monge, P. e de Montis, A. 2021. «Jurisprudence du Conseil constitutionnel», en *Revue française de droit constitutionnel*, 128.
- Jerez Calderón, J.J. 2020. «Aforamiento», en B. Pendás García (ed. lit.), M. Herrero de Miñón (pról.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI. Ciencias políticas y jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid-19)*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Boletín Oficial do Estado.
- Kölling, M. (coord.). 2018. *La sociedad en 2040 y los desafíos y oportunidades para la administración y el gobierno*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Kroeger, M.A. 2022. «Bureaucrats as Lawmakers», en *Legislative Studies Quarterly*, 47(1).
- Lupo, N. 2020. «Le mozioni di sfiducia al singolo ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 207.
- Manzella, A. 2020. *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*. Modena: Mucchi editore.
- Míguez Macho, L. 2016. «Organización municipal y autonomía en España: el caso del municipio gallego», en *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, n. extra 1 (exemplar dedicado a: XXX aniversario da Carta Europea de Autonomía Local, coordinado por M. Almeida Cerredá e C. Casanueva Muruáis).
- Niessen, C. e Reuchamps, M. 2022. «Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium», en *Parliamentary Affairs*, 75(4). <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>.
- Nieto Montero, J.J. 1998. «As recargas sobre impostos estatais no novo sistema de financiamento autonómico», en *REGAP. Revista Galega de Administración Pública*, 19.
- Nogueira López, A. 2021. «Crònica legislativa de Galicia: Primer semestre de 2021. "El Parlament revifa amb la llengua atrapada en la inacció administrativa"», en *Revista de Llengua i Dret*, 76: 295-299. <http://dx.doi.org/10.2436/rld.i76.2021.3736>.

- Pacini, F. 2021. «Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referéndum», en *Quaderni costituzionali*, 4. <http://dx.doi.org/10.1439/102854>.
- Puentes Cociña, B. e Quintiá Pastrana A. (coords.), Alba Nogueira López (pról.). 2019. *El derecho ante la transformación digital: oportunidades, riesgos y garantías*. Barcelona: Atelier.
- Remschel, T. e Kroeber, C. 2022. «Every Single Word: A New Data Set Including All Parliamentary Materials Published in Germany», en *Government and Opposition*, 57.
- Ridao, J. 2022. *Constitucionalismos. Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Ripollés Serrano, R. 2014. «Grupos parlamentarios», en M.ªR. Ripollés Serrano e R. Marañón Gómez (coords.), *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*. Madrid: La Ley.
- Rota, A. 2021. «The Story of the Virtual Parliament», en *Canadian Parliamentary Review*, 44(1).
- Rozo Acuña, E. 2006. *Le garanzie costituzionali nel Diritto pubblico dell'America Latina* (Colección: Università degli studi di Urbino "Carlo Bo"). Torino: G. Giappichelli Editore.
- Sáenz Royo, E. 2022. «Estado autonómico y Covid-19», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 48: 375-398.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2002. «El derecho de voto y la regla de la mayoría», en *Revista de las Cortes Generales*, 55.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2016. «A arquitectura xurídica do Estatuto de 1936 á vista da hermenéutica do século XXI», en *1936: O Estatuto esquecido*. Os Ánxeles-Brión: Editorial Guiverny.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2019. «Las Funciones Parlamentarias (VII): La función autorizante de propuestas del Gobierno, la función electiva, la función informadora», en E. Arnaldo e S. Iglesias (coords.), *Comentarios al Reglamento del Parlamento de Canarias*. Madrid: Parlamento de Canarias e Axencia do Boletín Oficial do Estado.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2020. «La reacción del Parlamento de Galicia ante la crisis sanitaria. ¿Puede la Diputación Permanente ejercer "otras funciones" en una cámara disuelta?», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. extra 8: 104-114.
- Willis, L. 2021. «La creciente necesidad del siglo XXI del decoro del siglo XVI, y lo que los parlamentarios pueden hacer al respecto», en *The Parliamentary Journal*, LXII(3).

NOTAS

- 1 Pode verse en Sarmiento Méndez, 2016: 165-178. Igualmente, en Fernández Rodríguez, 2016b: 72.
- 2 Kroeger, 2022: 257.
- 3 Míguez Macho, 2016: 167-196.
- 4 Esther de Alba recorda que "o 3 de abril de 2006 se aprobaron as normas de funcionamento da Comisión de estudo da reforma do Estatuto de autonomía para Galicia e o 7 de abril o seu plan de traballo. A Comisión suspendeu os seus traballos o 29 de xaneiro de 2007 por causa das eleccións municipais que tiveron lugar en maio dese ano co acordo de continuos tras os ditos comicios. Malia a boa disposición inicial e a vontade de consenso expresada por todos os grupos, produciuse un fondo desencontro motivado, entre outras causas, pola inclusión do termo nación no preámbulo do texto articulado da proposición de lei por parte dos grupos Socialistas de Galicia e Bloque Nacionalista Galego" (De Alba Bastarrechea, 2017: 943-958).

- 5 Así o recolle Nieto Montero, que cita a opinión de Ferreiro Lapatzta e conclúe: “Estas referencias estatutarias –como tamén pon de manifesto este autor– veñen en realidade petrificar o sistema, e dificultan os cambios que se considere conveniente realizar no sistema de financiamento das autonomías” (Nieto Montero, 1998: 35).
- 6 De Andrés Alonso, 2017. Desde unha perspectiva máis xeral, recalca o carácter esencial das garantías dos dereitos, Roza Acuña, 2006: 305.
- 7 Pode celebrarse neste sentido a aprobación da Lei 4/2022, do 29 de marzo, pola que se alza a suspensión do funcionamento do Consello Económico e Social da Rioxa (BOR do 30 de marzo de 2022).
- 8 Niessen e Reuchamps, 2022: 135 e ss.
- 9 Nunha liña postulada por certa doutrina con carácter estatal, “fortalecer a iniciativa legislativa popular para que sexa obrigatorio o debate e votación da proposta presentada pola cidadanía, limitar ao mínimo as materias excluídas deste instituto constitucional de participación directa, así como reducir o número de sinaturas (actualmente 500.000), ampliando o prazo para a súa entrega para facelas máis factibles” (Gómez Puerto, 2022). Reflexiona sobre a influencia da acreditación cibernética de sinaturas, tamén incorporada en Galicia, Pacini, 2021: 942-945.
- 10 Manzella, 2020: 71.
- 11 Fernández Rodríguez, 2016a: 44-74.
- 12 Apúntase que, “malia a intranscendencia práctica da figura nas primeiras lexislaturas, o emprego da ILP se incrementou notablemente nas dúas últimas décadas grazas principalmente ao impulso da sociedade civil organizada. Isto permitiu que ata trinta e cinco proposicións de orixe popular se convertesen en lei nas asembleas autonómicas” (Fernández Silva, 2021: 119).
- 13 Remschel e Kroeber, 2022: 276-295. En parecido sentido poden consultarse os traballos contidos en Puentes Cociña e Quintiá Pastrana, 2019.
- 14 Por exemplo, na Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia 257/2020 en relación co acceso á documentación de deputados autonómicos ou na do TS, Sala Terceira, do Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, S 167/2022, do 10 de febreiro de 2022, Rec. 681/2021 referida ao ámbito local.
- 15 Arévalo Gutiérrez, 2021: 41.
- 16 Jerez Calderón, 2020: 534.
- 17 Almeida de Moraes e Marcondes Caldas, 2020: 340-352.
- 18 Afirma que “a regulación no Estatuto de autonomía non parece xuridicamente necesaria, xa que non se tratar dunha materia que, segundo o artigo 147.2 da Constitución, quede dentro da reserva estatutaria e estar xa disciplinada nunha lei estatal de aplicación directa” (Arce Janáriz, 2010: 71-100).
- 19 Sentenza 76/2021, do 15 de abril de 2021, recurso de amparo electoral 2117-2021, promovido polo Partido Popular, don Antonio Cantó García del Moral e don Agustín Conde Bajén, en relación coa sentenza dun xulgado do contencioso-administrativo de Madrid que declarou a inelibilidade destes últimos.
- 20 Dispoñible en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_SIL/comision_de_seguinte_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguinte_del_pacto_antitransfuguismo/AcueroDe11denoviembrede2020.pdf.
- 21 De xeito análogo enténdeo Flores Domínguez: “Os supostos de transfuguismo crearon en ocasións alarma social, habilmente potenciada tamén polos partidos políticos para xustificar o incremento dos mecanismos de control sobre os representantes electos para reprimir calquera disidencia, pero é necesario ponderar, xa que todo disidente non debería ser considerado transfuga se a súa actuación non provoca unha incidencia directa sobre a acción de goberno” (Flores Domínguez, 2022: 31-55).
- 22 Laura Baamonde Gómez defende que “a doutrina foi proliza propondo solucións aos atrasos parlamentarios. A finalidade común é atopar o mecanismo idóneo para alentar a actividade do Parlamento, recorrendo habitualmente ao establecemento de «sancións» de tipo institucional que estimulen o lexislativo a renovar en prazo, cumprindo así as súas obrigas constitucionais” (Baamonde Gómez, 2022: 71-93).
- 23 O acordo da Xunta Electoral Central do 3 de xaneiro de 2020 diferenciaba tamén os dous efectos, cando afirmou que a Administración electoral debía circunscribirse a decidir «se a condena imposta ao señor Torra i Pla integraba ou non un suposto de inelibilidade sobrevida e se iso determinaba a perda da condición de deputado electo do Parlamento de Cataluña», pero non se con iso se producía a perda da condición de presidente da Generalitat a teor do artigo 67.2 EAC, «efecto que deberá ser analizado polos órganos competentes do Parlamento de Cataluña cando se lle comun[que] a perda da condición de deputado electo» (fundamento quinto, consideración sexta b).
- 24 Sentenza 66/2021, do 15 de marzo de 2021, recurso de amparo 980-2020, promovido por don Carlos Carrizosa Torres e outros deputados do Grupo Parlamentario Ciudadans no Parlamento de Cataluña en relación con diversas resolucións e actos da Presidencia da Cámara.
- 25 Fitsilis, 2021: 621-633.
- 26 Garrido López, 2021: 139-173.
- 27 Lupo, 2020: 37 e ss.
- 28 Trátase dun exercicio que efectivamente pode modularse con motivo de situacións excepcionais, pero respectando a esencia da institución representativa, como sinala para o caso canadense Rota, 2021: 3-8. En termos parecidos pode consultarse a miña colaboración Sarmiento Méndez, 2002: 87-140.
- 29 Afirma o Tribunal que: “Os criterios salientados son, segundo se puntualiza con detalle nas mencionadas sentenzas, semellantes aos que se desprenden da xurisprudencia do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos sobre o artigo 3 do Protocolo adicional número 1 ao CEDH, xurisprudencia que constitúe relevante referencia hermenéutica para a determinación do sentido e alcance dos dereitos que a Constitución reconece no seu artigo 10.2”.
- 30 En palabras de Joan Ridao: “sitúa a cidadáns e poderes públicos como centros de imputación normativa” (Ridao, 2022: 14).
- 31 Por todo, Figueroa Laraudogoitia, 2016: 453.
- 32 Sentenza 115/2019, do 16 de outubro de 2019, recurso de amparo 3846-2018, promovido polos dezasete deputados do grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, do Parlamento de Cataluña, en relación coa cualificación e admisión a trámite pola Mesa da Cámara dunha “Moción subseguinte á interpelación ao Goberno sobre a normativa do Parlamento anulada e suspendida polo Tribunal Constitucional”. Vulneración do dereito ao exercicio das funcións representativas, en conexión co dereito dos cidadáns á participación política a través dos seus representantes: admisión a trámite dunha iniciativa parlamentaria que reitera os obxectivos da resolución declarada inconstitucional e nula pola STC 259/2015, do 2 de decembro.
- 33 “O primeiro semestre de 2021 o Parlamento de Galicia recuperou finalmente unha actividade continuada cunha produción lexislativa máis intensa que nos últimos anos. Algunhas das leis aprobadas teñen mencións á lingua, aínda que cun enfoque culturalista e con pouca incidencia en sectores chave para un cambio significativo na perda de falantes” (Nogueira López, 2021: 295-299).
- 34 De modo semellante pode citarse a STC 83/1986, do 26 de xuño, FX 3, respecto da interpretación por órganos xudiciais de elementos dos textos legais en dúas linguas cooficiais, aplicando o artigo 3.1 CC.

- 35 Recurso de inconstitucionalidade 4911-2020, interposto por máis de cincuenta deputados do Grupo Parlamentario Vox no Congreso dos Deputados respecto do artigo 3 bis do Regulamento da Xunta Xeral do Principado de Asturias, na redacción dada pola reforma do 1 de xullo de 2020, que trata o réxime lingüístico e a constitucionalidade do precepto que permite o uso do bable/asturiano nas actuacións parlamentarias.
- 36 Sarmiento Méndez, 2019: 564.
- 37 Sentenza 183/2021, do 27 de outubro de 2021 (BOE n. 282, do 25 de novembro de 2021), recurso de inconstitucionalidade 5342-2020, interposto por máis de cincuenta deputados do Grupo Parlamentario Vox do Congreso dos Deputados respecto de diversos preceptos do Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declarou o estado de alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2; a Resolución do 29 de outubro de 2020, do Congreso dos Deputados, pola que se ordena a publicación do acordo de autorización da prórroga do estado de alarma declarado polo citado real decreto, e o artigo 2, a disposición transitoria única e a disposición derradeira primeira (apartados un, dous e tres) distintos preceptos do Real decreto 956/2020, do 3 de novembro, polo que se prorrogou o estado de alarma declarado polo Real decreto 926/2020.
- 38 Benedetti, 2022: 9-10.
- 39 Sáenz Royo, 2022: 397.
- 40 Kölling, 2018: 13-42.
- 41 As dificultades do control constitucional polo Consello francés nestas materias foron desatacadas por Jense-Monge e de Montis, 2021: 135 e ss.
- 42 “A solución a esta situación pasa por buscar fórmulas pacíficas, menos agresivas e respectuosas coa autonomía, tal como se fai respecto dos municipios, e inspiradas no principio de lealdade institucional e confianza lexitima” (Carballeira Rivera, 2002: 9-36).
- 43 Así o dispuxo a Sentenza 168/2021, do 05 de outubro de 2021 (BOE n. 268, do 09 de novembro de 2021), recurso de amparo 2109-2020, promovido por Santiago Abascal Conde e outros cincuenta e un deputados do Grupo Parlamentario Vox no Congreso dos Deputados respecto das resolucións da Mesa da Cámara en que se acordaba a suspensión do cómputo dos prazos regulamentarios desde a entrada en vigor do Real decreto 463/2020, do 14 de marzo, polo que foi declarado o estado de alarma para a xestión da crise sanitaria ocasionada polo COVID-19. Na doutrina é de interese o traballo de Fernández-Simón Bermejo, 2011: 33.
- 44 Como tiveron ocasión de explicar en extenso en Sarmiento Méndez, 2020: 105.
- 45 Hall, 2021: 398 e ss.
- 46 Sentenza 137/2021, do 29 de xuño de 2021 (BOE n. 182, do 31 de xullo de 2021), recurso de amparo 202-2019, promovido por Txema Guizarro García e Sergio Pascual Peña, voceiro e deputado do Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea do Congreso dos Deputados, respecto das resolucións da Mesa do Congreso sobre utilización das dependencias da Cámara.
- 47 Conflito positivo de competencia 4709-2019, formulado polo Goberno vasco con diversos preceptos do Real decreto 130/2019, do 8 de marzo, polo que se regula a base de datos nacional de subvencións e a publicidade das subvencións e demais axudas públicas.
- 48 A STC do 11 de marzo de 2022 afirmou que “o principio de autonomía parlamentaria, recoñecido polo artigo 72.1 CE, se fundamenta na necesidade de substraer o Parlamento de posibles intromisións doutros poderes do Estado que poidan afectar ao desempeño das funcións parlamentarias. Trátase dun mecanismo protector do órgano parlamentario, tradicional na nosa historia constitucional e común en dereito comparado, que non supón fuxida do dereito, senón a existencia dun dereito propio elaborado polas cámaras, ou adoptado mediante importación selectiva ou remisión a outras normas”.
- 49 (STC 90/1985, do 22 de xullo, FX 2; doutrina que reitera STC 23/1990, do 15 de febreiro, FX 4). Sentenza 133/2018, do 13 de decembro de 2018, recurso de amparo 4877-2017, promovido por don Dionisio García Gómez fronte ás conclusións do ditame da comisión especial creada nas Cortes Valencianas para a investigación do accidente da liña 1 de Metrovalencia, producido o 3 de xullo de 2006. Analízase a vulneración do dereito ao honor ante a actuación da comisión parlamentaria de investigación que non preservara o dereito do investigado a ser considerado e tratado como non autor ou non participe en condutas ilícitas.
- 50 Sentenza 133/2021, do 24 de xuño de 2021, recursos de amparo 4037-2015 e 4098-2015 (acumulados), promovidos por dona Ángela Bergillos Alguacil e catro persoas máis respecto da sentenza da Sala do Penal do Tribunal Supremo que os condenou por un delito contra as institucións do Estado.
- 51 Trátase, polo demais, de aspectos de suma actualidade tamén no ámbito anglosaxón, como indica Willis, 2021: 67 e ss.
- 52 Ripollés Montañés, 2014: 507.
- 53 Así, a web do TC informa o 11/03/2022 de que “o TC estima o recurso de amparo de Vox e declara que a Mesa do Parlamento vasco vulnera o seu dereito á participación política tanto na denominación do Grupo Mixto como na limitación das súas funcións parlamentarias. En sesión celebrada o día 13 de agosto de 2020, a Mesa do Parlamento acordou: (i) non acceder á proposta presentada pola deputada de Vox, agora demandante de amparo, de cambio de denominación do “Grupo Parlamentario Mixto” polo de “Grupo Parlamentario VOX” ou “Grupo Parlamentario Mixto-VOX” (acordo 2020/2075); (ii) aprobou a proposta doutros grupos da Cámara pola que se establecen as ordes do día e os tempos de debate nas sesións plenarias (acordo 2020/2094), de tal maneira que ao Grupo Mixto lle correspondería a posibilidade de incluír unha iniciativa (proposicións de lei ou non de lei, mocións consecuencia de interpelación) cada tres plenos ordinarios, e limitase o tempo de intervención nos debates a un terzo do previsto para o resto de grupos, podendo, finalmente, incluír unha interpelación e catro preguntas orais cada tres plenos de control ao Goberno; e (iii) poñer á disposición do Grupo Mixto un asistente (persoal técnico-administrativo) para o desenvolvemento das súas funcións parlamentarias (acordo 2020/2093)”.
- 54 O Pleno do TC estimou o 9/03/2022 o recurso de amparo promovido por Más Madrid contra a decisión da Mesa de idade de non incluír o Grupo Parlamentario Más Madrid na Mesa da Asemblea daquela comunidade autónoma. Declarou o Tribunal que foi vulnerado o seu dereito a exercer as funcións representativas cos requisitos que sinalan as leis (art. 23.2 CE), en relación co dereito dos cidadáns a participar nos asuntos públicos a través dos seus representantes.
- 55 Nunha sentenza dada a coñecer o 6 de abril de 2022, da que foi relator o vicepresidente Juan Antonio Xiol, estimou o recurso de amparo n. 3085-2019, abocado ao Pleno, interposto polo Grupo Parlamentario Socialistas i Units per Avançar do Parlamento de Cataluña.
- 56 Para un comentario do alcance da competencia civil previo ao pronunciamiento do Tribunal, pode consultarse Iglesias Redondo, 1997: 239-242.
- 57 Dueñas Castrillo, 2021: 52.
- 58 Así o sinalou para o caso francés Auby, 2022.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 83-104
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5031>
© María Teresa Ponte Iglesias
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 09/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



A acción exterior de Galicia tras corenta anos de Estatuto de autonomía

La acción exterior de Galicia tras cuarenta años de Estatuto de autonomía

The external action of Galicia after forty years of Statute of Autonomy

MARÍA TERESA PONTE IGLESIAS

Catedrática de Dereito Internacional Público e Relacións Internacionais
GRESIN - Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0002-7771-7005>

mteresa.ponte@usc.es

Resumo: Desde a adopción do Estatuto de autonomía, a comunidade autónoma galega afrontou a responsabilidade de trazar e desenvolver unha estratexia de acción exterior propia acorde cos seus intereses particulares, aproveitando todas as posibilidades mínimas e máximas de desenvolvemento da autonomía política, malia as limitadas disposicións estatutarias neste sentido. Esta acción exterior viuse potenciada pola dimensión europea, atlántica e transfronteiriza de Galicia. Neste contexto, as fases de desenvolvemento da acción exterior de Galicia seguiron unha liña ascendente e ben definida. A consolidada xurisprudencia constitucional e a nova lexislación estatal sobre acción exterior do Estado e sobre tratados de 2014 veu avalar e xustificar un avance na dinámica planificadora da acción exterior da nosa comunidade autónoma, constituíndo a Lei 10/2021, reguladora da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento de Galicia, un paso significativo.

Palabras clave: Estatuto de autonomía, acción exterior do Estado, acción exterior das comunidades autónomas, cooperación transfronteiriza, lusofonía.

Resumen: Desde la adopción del Estatuto de autonomía, la comunidad autónoma gallega ha afrontado la responsabilidad de trazar y desarrollar una estrategia de acción exterior propia acorde con sus intereses particulares, aprovechando todas las posibilidades mínimas y máximas de desarrollo de la autonomía política, pese a las limitadas disposiciones estatutarias en este sentido. Esta acción exterior se ha visto potenciada por la dimensión europea, atlántica y transfronteriza de Galicia. En este contexto, las fases de desarrollo de la acción exterior de Galicia han seguido una línea ascendente y bien definida. La consolidada jurisprudencia constitucional y la nueva legislación estatal sobre acción exterior del Estado y sobre tratados de 2014 vino a avalar y justificar un avance en la dinámica planificadora de la acción exterior de nuestra comunidad autónoma, constituyendo la Ley 10/2021, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia, un paso significativo.

Palabras clave: Estatuto de autonomía, acción exterior del Estado, acción exterior de las comunidades autónomas, cooperación transfronteriza, lusofonía.

Abstract: Since the adoption of the Statute of Autonomy, the Galician Autonomous Community has faced the responsibility of drawing up and developing its own external action strategy in accordance with its interests, taking advantage of all the minimum and maximum possibilities of developing political autonomy, despite the limited statutory provisions in this regard. This external action has been enhanced by the European, Atlantic, and cross-border dimension of Galicia. In this context, the development phases of the Galician External Action have followed an ascending and well-defined line. The consolidated constitutional jurisprudence and the new state legislation on external action of the State and on treaties of 2014 came to endorse and justify an advance in the planning dynamics of the external action of our Autonomous Community, constituting the Law 10/2021, regulating the action external affairs and cooperation for the development of Galicia a significant step.

Key words: Statute of autonomy, external action of the State, external action of the Autonomous Communities, cross-border cooperation, lusophony.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 A acción exterior de Galicia: balance dunha práctica consolidada. 2.1 Proxección exterior europea e transfronteiriza. 2.2 Proxección exterior en América Latina. 3 Un novo marco regulador para a acción exterior de Galicia. 3.1 A revisión estatutaria. 3.2 A nova lexislación estatal sobre acción exterior do Estado ou sobre tratados. 3.3 A Lei 10/2021 reguladora da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento de Galicia. 4 A xeito de conclusión. 5. Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Desde a adopción do Estatuto de autonomía para Galicia o 6 de abril de 1981, transcorreron catro décadas ao longo das cales a comunidade autónoma galega desenvolveu e acumulou unha intensa *actividade exterior propia* derivada tanto da súa participación nos mecanismos da Unión Europea como do exercicio das súas competencias materiais no medio internacional¹, malia non conter o Estatuto previsións amplas neste sentido nin tampouco prosperar o proceso de revisión estatutaria emprendido polo Goberno galego en 2006 para dotar a nosa comunidade autónoma das regras básicas arredor das cales modular a súa *actividade exterior*².

En plena eclosión dos estatutos autonómicos asentados no título VIII da Constitución española de 1978, a Asociación Española de Profesores de Dereito Internacional e Relacións Internacionais reuniuse en Santiago de Compostela en xuño de 1981³ para reflexionar sobre as repercusións xurídico-político-internacionais da autonomía na orde internacional e europea e indagar sobre as vías por onde no dereito español sería posible

canalizar unha participación efectiva dos entes territoriais autónomos na xestión e condución da acción internacional do Estado, adaptando así o sistema das relacións entre o dereito internacional e o dereito interno, á vez que se aseguraba unha acción integrada, sen desfases ou disfuncións dos distintos niveis de poder estatal no plano das relacións internacionais⁴.

A partir deste momento, os profesores Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa abriron unha liña de investigación na escola compostelá á que nos fomos sumando algúns dos seus discípulos co obxectivo de contribuír, a través do esforzo conxunto, a enriquecer o *acervo doutrinal* nunha materia dinámica e que inclúe unha diversidade de aspectos onde as comunidades autónomas foron desenvolvendo, con distinto grao, actuacións que supuxeron unha proxección exterior da súa actividade política, sendo a Comunidade Autónoma de Galicia unha das máis activas neste campo.

Vallan as consideracións precedentes como punto de partida xenérico deste traballo cuxo obxectivo é achegar unha perspectiva xeral sobre o desenvolvemento da acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia no 40 aniversario da adopción do seu Estatuto de autonomía.

2 A ACCIÓN EXTERIOR DE GALICIA: BALANCE DUNHA PRÁCTICA CONSOLIDADA

Nun Estado de estrutura complexa como o noso, a determinación das respectivas capacidades dos distintos poderes, e da súa necesaria interrelación, na orde das relacións internacionais foi unha cuestión difícil que progresivamente se foi flexibilizando e acomodando á práctica de feitos consumados desenvolvida polas comunidades autónomas (en diante CC.AA.), e iso malia o receo mostrado ao respecto polo Goberno central e os criterios tan ríxidos mantidos polo Tribunal Constitucional na interpretación do artigo 149.1.3 da Constitución en relación co contido da noción de “relacións internacionais”. A STC 165/1994, do 26 de maio, pola que se resolvía o conflito positivo de competencias entre o Goberno do Estado e o do País Vasco, suporá unha flexibilización ao asumir en boa medida as propostas que os internacionalistas viñamos defendendo desde a aprobación da Constitución. O Tribunal puntualizou que non cabía identificar toda actividade de proxección exterior coa materia «relacións internacionais» que a Constitución reserva á competencia estatal. Desde a posición das CC. AA. víñase así consagrar “a constitucionalidade daquela actividade autonómica no exterior en exercicio das súas competencias, ou en defensa dos intereses que lle son propios, sempre e cando non supoñan nin a asunción das funcións reservadas aos suxeitos de dereito internacional (tratados, representación exterior e asunción da responsabilidade internacional) nin interferisen na dirección da política exterior”⁵.

Por outro lado, o Estatuto de Galicia, igual que outros estatutos de autonomía, só contiña disposicións moi limitadas sobre a capacidade de acción exterior da Xunta.

Estas previsións no noso caso centrábanse basicamente na posibilidade de solicitar ao Goberno do Estado a celebración de tratados internacionais que permitisen establecer relacións culturais cos Estados en que manteñan particulares vínculos culturais ou lingüísticos ou se asenten comunidades galegas.

Neste contexto, as fases de desenvolvemento da acción exterior de Galicia seguiron unha liña ascendente e ben definida. A comunidade autónoma galega comezou a desenvolver unha acción exterior derivada da práctica que, despois da Sentenza 137/1989, do 20 de xullo, sobre o conflito positivo de competencias en relación co comunicado de colaboración suscrito entre o conselleiro de Ordenación e Medio Ambiente da Xunta de Galicia e a Dirección Xeral de Medio Ambiente do Goberno de Dinamarca, non foi cuestionada⁶.

O contorno xeográfico rexional en que se sitúa Galicia e as súas características históricas, culturais e socioeconómicas marcarán a súa actividade exterior de seu. A súa condición de rexión ribeira do Atlántico determina que esta actividade veña condicionada pola *dimensión atlántica*, transcendida por un *dobro eixe europeo e americano*, froito dos vínculos históricos, culturais e socioeconómicos que nos ligan aos dous continentes⁷.

2.1 Proxección exterior europea e transfronteiriza

Ante todo, a vocación europea de Galicia e a dinámica do proceso de integración europea favorecerá a proxección europea e transfronteiriza de Galicia⁸. Por unha parte, no *contexto europeo*, esta buscará o seu protagonismo e participación tanto a nivel comunitario (por si mesma ou a través do Estado nos asuntos relacionados coa UE mediante a Conferencia para Asuntos Relacionados coa Unión Europea e da rede de conferencias sectoriais) como a través da súa participación nos distintos organismos europeos de cooperación interrexional. Por outra, no *contexto transfronteirizo* os intereses exteriores de Galicia centraranse no Norte de Portugal, co conseguinte desenvolvemento dunha intensa cooperación transfronteiriza entre a Comunidade Autónoma de Galicia e a Comisión de Coordinación e Desenvolvemento do Norte de Portugal articulada a través da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal⁹.

A Unión Europea crea mecanismos que facilitarán a participación dos entes infraestatais no deseño das súas políticas, avalando con iso o recoñecemento da súa capacidade de acción supraestatal. Así, a comunidade autónoma galega contará con representantes en institucións e órganos europeos.

Pero, sen dúbida, á marxe da participación de Galicia nos asuntos da Unión Europea, as relacións multilaterais interrexionais e as relacións bilaterais con algunhas rexións europeas converteranse nunha peza clave da acción exterior de Galicia. Así, no marco das primeiras, a comunidade autónoma galega buscará singularizar os seus intereses no ámbito das rexións atlánticas, en particular no seo da Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas, a Conferencia de Rexións do Sur da Europa Atlántica, a Asociación de Rexións Fronteirizas Europeas e a Asemblea de Rexións de Europa,

entre outras asociacións rexionais. E, no concernente ás relacións bilaterais, Galicia manterá contactos coa Rexión dos Países do Loira, a Rexión de Bretaña, a Rexión de Piemonte ou o Condado de Essex co fin de realizar actividades promocionais referidas a intereses de tipo turístico, comercial ou cultural que nalgúns casos derivarán ademais na concertación de instrumentos de colaboración¹⁰.

Será neste marco de contactos bilaterais onde as *relacións de cooperación transfronteiriza co Norte de Portugal* ocupen un lugar preferente. Así, o 31 de outubro de 1991, os presidentes da Xunta de Galicia e da Comisión de Coordinación e Desenvolvemento Rexional do Norte de Portugal, reunidos no Porto, asinaban o *Acordo constitutivo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal*.

A partir deste momento, atopámonos cunha Comunidade de Traballo creada mediante un compromiso mutuo de carácter non normativo, de natureza estritamente política e carácter informal¹¹. Agora ben, a natureza política e as limitacións derivadas dela non lle impediron a este organismo cumprir coas finalidades de contribuír tanto ao desenvolvemento das dúas rexións fronteirizas nun marco de crecente interdependencia e solidariedade interrexional como á construción europea.

O Acordo constitutivo da Comunidade de Traballo sería revisado oito anos despois –o 19 de maio de 1999–, para modificar o seu artigo 3 relativo ao Consello da Comunidade, co obxecto de integrar nel os representantes dos organismos que agrupan entidades locais públicas do ámbito territorial da Comunidade de Traballo. Iso supuxo un paso adiante, ao posibilitar a participación dos municipios situados nas áreas de fronteiras que asumían así un papel máis activo na resolución dos problemas comúns que lles afectan¹².

A institucionalización das relacións de cooperación transfronteiriza entre Galicia e o Norte de Portugal serviu de incentivo e modelo para impulsar outras iniciativas de cooperación transfronteiriza entre gobernos autonómicos e comisións de coordinación portuguesas. Ademais, a acción de Galicia e o Norte de Portugal neste ámbito contribuíu, en palabras de Brito, a acelerar o proceso de negociación e de celebración do Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteiriza (en diante, Tratado de Valencia)¹³. Coa súa sinatura en 2002, véñse formalizar a cooperación desenvolvida entre as entidades españolas e as instancias veciñas¹⁴.

A entrada en vigor do Tratado de Valencia en 2004 suporá a adaptación de todos os acordos e protocolos de cooperación transfronteiriza existentes, mediante novos convenios de cooperación¹⁵, entre eles o Acordo Constitutivo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal¹⁶, que formalizará definitivamente as súas actividades como organismo sen personalidade xurídica¹⁷.

Ademais, o marco legal aprobado pola UE tras a adopción do Regulamento sobre a *Agrupación Europea de Cooperación Territorial* (AECT)¹⁸, e do Tratado de Lisboa de 2007, vai marcar un antes e un despois no ámbito de cooperación transfronteiriza¹⁹, iniciando “unha tendencia rupturista-innovadora” dirixida a facilitar e fomentar a cooperación territorial²⁰.

Coa constitución das AECT Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT) en 2008 e, posteriormente, da AECT Eurocidade Chaves-Verín (2010) e a AECT Río Miño (2018), supérase “a concepción tradicional da cooperación transfronteiriza e ábrese unha nova vía cara á cooperación territorial de dimensión europea que amplía as posibilidades de actuación que ata agora tiñan os entes territoriais e locais”²¹.

Este novo instrumento institucional concibido para salvar algunhas das dificultades que afectaban á cooperación transfronteiriza, ademais de achandar o camiño para unha cooperación de segunda xeración²², contribúe sen lugar a dúbidas á articulación da *Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* como espazo territorial fortemente competitivo, que enmarca e acolle o conxunto da cooperación transfronteiriza desenvolvida por entidades públicas e privadas²³.

A Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal impulsou outras fórmulas innovadoras de base local como as *eurocidades*, desenvolvidas entre os municipios galegos e portugueses contiguos, co obxectivo de promover a converxencia institucional, económica, cultural e social, propiciando así a utilización de servizos comúns como instrumento dinamizador da convivencia entre as poboacións fronteirizas. É o caso da Eurocidade Verín-Chaves (2007) ou da Eurocidade Tui-Valença (2013).

Atopámonos, polo tanto, ante un dos *espazos transfronteirizos* máis consolidados e integrados de Europa onde o feito fronteirizo foi fundamental no contexto das relacións con Portugal²⁴, e no que se desenvolveu ao longo dos anos un modelo xeral de cooperación caracterizado, en palabras de Brito, “pela voluntariedade volitiva de participar na construción de un proxecto de cooperación, pelo diálogo horizontal entre as regiões, pela busca das identidades e complementariedades económicas, culturais a até mesmo geo-ambientais, pela concertação e coordenação dos intereses comuns”²⁵.

2.2 Proxección exterior en América Latina

A *dimensión atlántica* de Galicia favorecerá tamén a súa proxección exterior en América Latina, convertendo a zona nun referente moi importante para a nosa comunidade. “Os múltiples intereses humanos, sociais culturais e económicos que vinculan os nosos cidadáns coa outra costa do océano, xunto coas perspectivas económicas da rexión, ás veces problemáticas, pero en xeral valoradas como optimistas, xustifican a alta prioridade concedida pola Xunta de Galicia ás actuacións institucionais e económicas nesa zona”²⁶. De aí que a comunidade autónoma galega impulsase, de xeito notable, distintas actividades de relevancia internacional en América Latina e, máis concretamente, na área de Mercosur mediante a articulación de diversas fórmulas e instrumentos de cooperación interrexional²⁷.

A “base material, e practicamente exclusiva, sobre a que se baseou, inicialmente a acción política dirixida desde a Xunta cara a América Latina foron os vínculos entre o pobo galego e as nacións latinoamericanas”²⁸.

Certamente, o fluxo da emigración galega desde comezos do século XVIII ata mediados do XX vai xerar a existencia dunha comunidade nacional no estranxeiro –integrada

plenamente nas sociedades receptoras- á que o Estatuto de autonomía para Galicia vai recoñecer a súa galegitude entendida como “o dereito a colaborar e compartir a vida social e cultural do pobo galego”²⁹. Ademais, as comunidades galegas asentadas fóra de Galicia tenderon á súa autoorganización, creando unha vasta rede de centros galegos coa función de manter a súa identidade e cumprir funcións asociativas, culturais, asistenciais e recreativas.

Ao anterior sumaranse novos factores que virán favorecer e impulsar a acción exterior de Galicia en América Latina, principalmente as relacións entre a Unión Europea e Iberoamérica, con especial atención ao Mercosur, e o interese de España neste proceso de integración tendo en conta as súas privilexiadas relacións históricas cos países membros do Mercosur, relacións que se verán realizadas co seu interese en impulsar e consolidar a Comunidade Iberoamericana de Nacións³⁰.

Nesta dirección, a Comunidade Autónoma de Galicia porá en marcha diversas accións de proxección internacional con estados brasileiros e provincias argentinas³¹, destacando de xeito particular as relacións multilaterais interrexionais entre Galicia, Codesul-Crecenea Litoral e a Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas de Europa. Sobre a base destas relacións multilaterais durante os anos 1998 a 2000, as ditas entidades subscribiron diversos instrumentos, entre outros, a Carta de Anhatomirim, a Acta de Florianópolis, a Acta de Porto Alegre ou a Acta de Murcia, con miras a iniciar un proceso de cooperación para a ampliación das relacións nos ámbitos económico, técnico, social, turístico, cultural e educativo. Para tal efecto, crean un Grupo de Traballo Permanente composto por representantes de Codesul-Crecenea Litoral e da Xunta de Galicia coa misión de establecer vínculos permanentes e efectivos entre os estados e rexións integrantes nos ámbitos indicados para impulsar os procesos de cooperación e desenvolvemento no marco dos procesos de integración da Unión Europea e do Mercosur³².

De especial interese resultan tamén a creación de oficinas de enlace ante o Mercosur, coa misión principal de servir de apoio aos intereses galegos, potenciando as relacións institucionais, económicas, sociais e culturais de Galicia co continente latinoamericano. O seu maior valor reside en achegar entidades territoriais distintas dos Estados, pero comprometidas co diálogo entre Europa e América Latina³³.

3 UN NOVO MARCO REGULADOR PARA A ACCIÓN EXTERIOR DE GALICIA

3.1 A revisión estatutaria

No ano 2006 comeza un período de revisión estatutaria que se inicia coa reforma do Estatuto de autonomía catalán e esténdese a outros estatutos como o da Comunidade Valenciana, Illas Baleares, Andalucía, Aragón, Castela e León e Estremadura, coa finalidade

de consolidar e codificar a práctica en acción exterior, desenvólvela de xeito pleno e outorgarlle unha cobertura xurídica ampla.

Os novos estatutos de autonomía establecen unha clara distinción entre a acción exterior propiamente dita (actividades realizadas directamente pola comunidade autónoma e actividades reservadas ao Estado, pero nas que se lles permite ás CC.AA. xa ter presenza directa, xa participar nas relacións internacionais do Estado) e a acción no ámbito da UE. Esta distinción, como apuntou BUSTOS, “era urxente e estaba claramente establecida na xurisprudencia. Que os estatutos suplan a lagoa que supón a ausencia de reforma constitucional neste punto debe ser benvido”³⁴.

A xeneralización das reformas estatutarias tamén tivo eco en Galicia, onde o Goberno bipartito da Xunta, tras iniciarse a VII lexislatura do Parlamento de Galicia, promoveu a reforma do Estatuto galego. Para tal efecto, creouse unha Comisión de Estudo para a Reforma do Estatuto de Autonomía, establecéndose no seu seo un «relatorio conxunto paritario» encargado de elaborar a proposición de lei de modificación do Estatuto.

O novo Estatuto que resultará da reforma debía recoñecer, como subliñou PUEYO LOSA, a capacidade da Xunta para levar a cabo accións con proxección exterior, consagrar o xa logrado e dotar Galicia dunha base xurídica que lle permitise seguir ampliando a súa actividade internacional en cuestións tales como a participación na definición e execución da política exterior do Estado, a formalización de acordos de colaboración con entes territoriais estranxeiros, a apertura de oficinas ou delegacións no exterior, ou desenvolver a privilexiada relación construída coa Rexión Norte de Portugal³⁵.

Durante o proceso de reforma estatutaria, todas as propostas en materia de acción exterior tiveron como referente, en todos os casos e en todas as forzas políticas, o tratamento dado a esta cuestión nos estatutos de autonomía xa aprobados (Comunidade Valenciana e Cataluña) ou que se atopaban en fase avanzada de tramitación parlamentaria (Andalucía, Aragón e Baleares), de maneira que os negociadores do Relatorio aceptaron que o tratamento dado a esta cuestión no novo Estatuto galego se desdoubra en dous apartados: un consagrado con carácter xeral á acción exterior e outro dedicado á Unión Europea, todo iso enmarcado nun capítulo xeral no que se regulaban as relacións institucionais da comunidade autónoma.

Polo tanto, como sinala GARCÍA PÉREZ, a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia “non representou ningún papel significativo ao longo de todo o proceso de discusión do novo Estatuto, nin foi obxecto de propostas específicas nin foi causa de especial disenso entre as forzas políticas. Sinxelamente, non entrou a formar parte das cuestións centrais obxecto de discusión, entre as que destacou, de xeito sobresaínte, a definición identitaria de Galicia. Dentro desta atonía xeral, os negociadores políticos limitáronse a trasladar o tratamento dado á acción exterior por aqueles estatutos xa reformados ou en avanzado estado de reforma, tendo o de Cataluña como principal referente”³⁶.

3.2 A nova lexislación estatal sobre acción exterior do Estado e sobre tratados

A entrada en vigor da Lei 2/2014, da acción e do servizo exterior do Estado (en diante LASEE)³⁷, e da Lei 25/2014, de tratados e outros acordos internacionais (en diante, LTOAI)³⁸, configuran un novo marco lexislativo para responder á realidade actual dun Estado descentralizado como o noso no que resulta necesario garantir o equilibrio entre a competencia estatal para fixar a política exterior e a acción exterior propia despregada polas CC.AA. ao abeiro da Constitución e dos seus respectivos estatutos de autonomía.

Neste sentido, a LASEE arbitra distintos mecanismos por parte do Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación cuxo fin non é outro que a supervisión da actividade exterior das CC.AA., sinalando que esta actividade deberá respectar as directrices que fixe o Goberno do Estado a través do deseño da Estratexia de Acción Exterior. E a LTOAI, pola súa parte, nos termos fixados polo Tribunal Constitucional, “aspira a establecer unicamente medidas de coordinación da actividade das CC.AA. con potencial efecto exterior para evitar consecuencias irreparables na axeitada execución da política exterior por parte do Estado”³⁹.

Non hai que silenciar, porén, que as dúas leis, como pon de manifesto JANER TORRENS, suscitaron a cuestión de “se o Estado, a través de dúas leis ordinarias (que non forman parte do bloque de constitucionalidade e que son inferiores aos estatutos de autonomía) e dos instrumentos de coordinación que estas prevén, non se está inxerindo e limitando, en consecuencia, a acción exterior das comunidades autónomas”⁴⁰. Non obstante, segundo advirte o propio autor, o TC en distintas sentenzas entendeu que o Estado, co fin de salvagardar a súa competencia exclusiva en materia de relacións internacionais, pode “[...] establecer medidas que regulen e coordinen as actividades con proxección exterior das comunidades autónomas para evitar ou remediar eventuais prexuízos sobre a dirección e posta en execución da política exterior que, en exclusiva, corresponde ás autoridades estatais”. A coordinación “[...] ten como presuposto a existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas e que non deben quedar baleiras de contido pola dita competencia estatal”. En definitiva, “o problema reside en determinar ata que punto os instrumentos de coordinación deseñados polo Estado non poden supor un menoscabo importante dunha acción exterior autonómica prevista nos estatutos de autonomía na cal non se prevén mecanismos de control por parte do Estado”⁴¹.

Neste punto, parece oportuno recordar as sentenzas do Tribunal Constitucional 85/2016, do 28 de abril, e 228/2016, do 22 de decembro respectivamente, que supoñen a introdución dunha serie de matices á xa consolidada xurisprudencia constitucional relativa á competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais. Nas dúas sentenzas, o Tribunal Constitucional recoñécelle ao Estado unha facultade

de coordinación da acción exterior das CC.AA., e parece reinterpretar o contido da competencia exclusiva do Estado, dotándoo dunha maior proxección⁴².

Nun contexto como o descrito, marcado polos desenvolvementos no plano lexislativo e xurisprudencial, a Xunta de Galicia aprobou o Decreto 178/2015, co fin de sistematizar, regular e coordinar a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia de conformidade coas obrigas derivadas da Constitución española e do novo marco normativo aprobado⁴³; e, posteriormente, en 2018, adoptou a *Estratexia Galega de Acción Exterior post 2020* (en diante, EGAEX), que describe os principais obxectivos e ámbitos de actuación para os próximos anos neste campo⁴⁴.

Este novo marco xurídico, como advirte a propia EGAEX, vén avalar e xustificar por si mesmo que a Xunta de Galicia avance na dinámica planificadora da súa acción exterior, co fin de superar e mellorar instrumentos previos, como o *Libro branco de acción exterior* (2005); as 100 reflexións para unha Estratexia de Acción Exterior de Galicia (2007), ou o documento Prioridades de Actuación no Exterior (2010)⁴⁵. No entanto, a EGAEX peca dun contido excesivamente programático. Quizais o seu trazo máis relevante, ao noso modo de ver, sexa pór en valor o “estreitamento do vínculo con Portugal e coa comunidade lusófona de nacións”, e o papel da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal a través das institucións que canalizan a cooperación territorial e transfronteiriza neste espazo diferencial da Península Ibérica.

Concretamente, o artigo 31 do Decreto 178/2015, polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia, establece que, de conformidade coa Lei 1/2014, para o aproveitamento da lingua portuguesa e os vínculos coa lusofonía, “a Xunta de Galicia porá en marcha un programa específico de fomento de intercambios e estancias temporais de persoal empregado público galego e portugués, en especial naquelas áreas en que se considere máis urxente o establecemento dun maior ou máis intenso nivel de cooperación, coordinación ou, mesmo, de integración de servizos públicos”, correspondendo á Agrupación Europea de Cooperación Territorial GNP-AECT instrumentar “a cooperación galaico-portuguesa no ámbito da lusofonía través de programas específicos, promovendo intercambios culturais, universitarios e educativos entre actores e axentes destes ámbitos, portugueses, doutros países lusófonos e galegos”.

Pola súa banda, a EGAEX insiste na necesidade da consolidación da Eurorrexión e da súa proxección nos países da lusofonía. A Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal presenta unha tradición histórica común moi cimentada, cunha xeografía, cultura e idioma similares, que favorecen o entendemento e a interrelación das súas poboacións, tanto polo seu peso socioeconómico e demográfico conxuntos como pola súa afinidade cultural, o seu dinamismo mercantil e a súa estrutura xurídico-institucional. E tamén subliña como a Lei 1/2014, para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía, constitúe unha oportunidade sen precedentes para o impulso do intercambio cultural, informativo, comercial e lingüístico á hora de posicionar Galicia e a lingua

galega como plataforma de contacto entre as culturas hispana e lusa, entendidas as dúas nun sentido amplo⁴⁶.

Ao abeiro destes instrumentos, transcende a decidida vontade da Xunta de Galicia de continuar avanzando no *afondamento das súas relacións con Portugal*. O noso veciño e a súa lingua son a ponte para que Galicia poida impulsar e abrir vías de cooperación en ámbitos de interese cos países lusófonos⁴⁷. Ademais, neste camiño de afondamento dos vínculos con Portugal, un aspecto importante que cómpre destacar é a admisión do *Consello da Cultura Galega como observador consultivo*⁴⁸ da Comunidade dos Países en Lingua Portuguesa (CPLP)⁴⁹, que tivo lugar en outubro de 2016, con ocasión da XI Conferencia de Xefes de Estado e de Goberno da CPLP celebrada en Brasilia.

3.3 A Lei 10/2021 reguladora da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento de Galicia

Na súa reunión do 18 de xullo de 2019, o Consello da Xunta de Galicia acordou autorizar o inicio da tramitación do anteproxecto de Lei reguladora da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento de Galicia. O anteproxecto foi obxecto de consulta pública previa entre o 8 e o 28 de febreiro de 2019 no Portal de Transparencia e Goberno aberto⁵⁰. Así mesmo, en cumprimento do disposto no artigo 9 da Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno, e durante o período comprendido entre o 26 de xullo e o 15 de setembro de 2019 expúxose publicamente o texto íntegro do anteproxecto de lei no mencionado portal⁵¹.

O 30 de xaneiro de 2020, a Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza emite informe favorable no que se considera que o “Anteproxecto de lei reguladora da acción exterior e cooperación ao desenvolvemento” reúne as condicións esenciais para a súa aplicación e efectividade⁵².

Finalmente, a Lei 10/2021, do 9 de marzo, reguladora da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento de Galicia, sería aprobada polo Parlamento Galego na súa sesión plenaria do 23 de febreiro de 2021 por 41 votos a favor, 14 en contra e 18 abstencións⁵³.

A exposición de motivos da lei xustifica a súa adopción acorde cos cambios substanciais no ordenamento xurídico español e a evolución da xurisprudencia constitucional en favor da asunción da proxección exterior das CC.AA. A lei ten como fin regular a acción exterior do sector público autonómico fóra do territorio nacional español a través dunha serie de obxectivos estratéxicos enunciados no artigo 4 da lei e asemade facilitar a cooperación entre todas as administracións públicas galegas e os axentes privados galegos con presenza, proxección ou intereses no exterior. Ao mesmo tempo, a lei incorpora tamén o réxime xurídico do sector público autonómico en materia de cooperación para o desenvolvemento humano sostible e a solidariedade internacional.

A acción exterior prevista nesta lei, entendida como “o conxunto sistémico e integrado das actuacións das administracións públicas galegas, tanto autonómicas como

locais, institucionais e corporativas, e dos organismos, institucións e entidades delas dependentes levadas a cabo no exterior, no exercicio das súas respectivas competencias”, desenvolverase dentro da lealdade constitucional e o estrito respecto do dereito da Unión e do dereito internacional, axustándose ao principio da unidade de acción que inclúe a aliñación coa Estratexia española de acción exterior e coa dirección da política internacional de España. E iso porque a actuación no exterior das CC. AA. debe suxeitarse aos principios, directrices, fins e obxectivos da política exterior fixados polo Goberno, de conformidade co artigo 97 da Constitución, así como a calquera outros derivados do exercicio da competencia exclusiva en materia de relacións internacionais.

Esta lei vén recoller, así, e completar os trazos esenciais da acción exterior de Galicia durante catro décadas e debe ser valorada como un paso adiante, sobre todo en materia de cooperación para o desenvolvemento e a solidariedade internacionais. Con todo, o seu texto non está exento de críticas e matizacións. Neste sentido, a lei presenta un exceso regulatorio. Está integrada por un total de 113 artigos, fronte aos 40 artigos da lei catalá 16/2014, do 4 de decembro, de acción exterior e de relacións coa Unión Europea; os 60 artigos da LASEE, ou os 53 da LTOAI. Malia a relevancia que ten ou poida chegar a ter a proxección exterior autonómica, advírtese unha considerable hipertrofia regulatoria, que vai en contra da economía legislativa e das orientacións sobre *smart regulation* no ámbito internacional. De feito, como subliña PAZOS VIDAL, boa parte do seu contido é de carácter programático e recolle cuantitativamente o contido de documentos planificadores de acción exterior xa mencionados, ou simplemente regula unha práctica xa existente non prevista na norma⁵⁴.

Á parte da desmesurada extensión da lei e a prol desa economía legislativa –como consta nas observacións que no seu día formulamos na fase de envío de suxestións”, do portal de Transparencia e Goberno aberto da Xunta de Galicia–, os seus títulos IV (“Erorrexión Galicia-Norte de Portugal e lusofonía”) e V (“Galicia en Europa”) deberían refundirse nun só título, máis amplo, consagrado ao réxime de acción exterior no ámbito europeo e da lusofonía.

En relación cos principios reitores que deben observarse no desenvolvemento e execución desta lei, considerados no artigo 3, tería sido desexable incorporar a perspectiva de xénero⁵⁵, en consonancia coa Estratexia exterior española 2021-2024, que presenta unha España como referente de política exterior feminista que busca facer da igualdade de xénero unha regra interna da súa acción exterior, e das políticas feministas un principio de actuación⁵⁶.

Respecto a obxectivos estratéxicos recollidos no artigo 4 da lei, cabería ter engadido un obxectivo vinculado ao ensino e á universidade, un dos ámbitos previstos, polo demais, no título VII da lei consagrado ás accións sectoriais no exterior. O Sistema Universitario de Galicia (SUG), como subliña a EGAEX, debe ser o elemento fundamental da acción exterior de Galicia, tanto pola imaxe que debe proxectar fóra da comunidade autónoma como pola conveniencia de aproveitar o investimento público realizado neste eido.

A EGAEX visualiza a cultura, a educación, a transferencia de coñecemento e a investigación como piares fundamentais para o progreso económico e social de Galicia e da Eurorrexión nun mundo globalizado, sendo principalmente as institucións de educación superior galegas e portuguesas e os seus grupos de investigación os chamados a asumir un papel activo na sociedade do coñecemento ao servizo da cidadanía⁵⁷.

En relación co título VI da lei (“Tratados e outros instrumentos e acordos internacionais”), ao noso modo de ver, tería resultado máis axeitado adaptarse na súa estrutura –co fin de seguir unha sistemática xurídica– ao esquema establecido na LTOAI, que, no capítulo relativo á participación das CC.AA. na celebración de tratados internacionais, se refire á proposta de apertura de negociacións para a celebración de tratados que teñan por obxecto materias da súa competencia ou interese específico (art. 49), deber de información do Goberno ás CC.AA. sobre os tratados que afecten ás súas competencias ou intereses específicos (art. 50) e, por último, á participación das CC.AA. na delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a materias da súa competencia ou interese específico, sendo necesario motivar a decisión que se adopte (art. 51). A lei galega prescinde desta sistemática e abre o seu capítulo I (“Negociación de tratados”) facendo referencia directa no seu artigo 41 á *participación a instancia galega en delegacións españolas no exterior e na negociación de tratados*. Nunha lei tan prolixa na regulación de aspectos secundarios, chama a atención que esta cuestión esencial se regule de xeito incompleto e sen remisión directa ao marco legislativo español. Cabe subliñar ademais que este título VI debe preceder o título máis amplo consagrado ao réxime da acción exterior no ámbito europeo e da lusofonía antes proposto.

Polo que se refire ao estímulo da acción autonómica naqueles ámbitos que se mencionan no título VII da lei, tanto a normativa autonómica sectorial existente (galegidade, economía, cultura, turismo, sanidade entre outras) como, sobre todo, a planificación estratéxica dos respectivos departamentos da Xunta de Galicia prevén xa como elemento intrínseco ou medular a dimensión externa da actuación, polo que a regulación da lei resulta redundante. Os contidos do título VII aparecen xa recollidos e desenvolvidos na EGAEX.

A mestura do enfoque propio da planificación estratéxica cunha aproximación que debe ter, pola contra, natureza legislativa, alcance xeral e presentación de durabilidade conduce a resultados inadecuados. Deste xeito, obsérvanse no título VII da lei consideracións presentistas⁵⁸, tópicos de carácter político⁵⁹, reiteracións de obxectivos establecidos na normativa sectorial⁶⁰, ofrecementos de colaboración institucional⁶¹ ou mesmo mostras relevantes de pensamento desiderativo⁶². Ningunha destas cuestións tería que figurar nunha lei sobre acción exterior, xa que constitúen simples manifestacións do evidente carácter transversal da acción exterior e, polo tanto, a súa regulación substantiva debe realizarse na lexislación sectorial existente, nas normas de desenvolvemento adoptadas polos departamentos competentes da Xunta de Galicia ou ben

nas directrices xerais que elaboren as sucesivas EGAEX. Por conseguinte, entendemos que todo o título VII da lei debeu ser suprimido.

Sobre as disposicións relativas á política de cooperación para o desenvolvemento, cabe sinalar que a regulación conxunta da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento constitúe unha achega novidosa e positiva da lei que resulta coherente coa lóxica interna dos ODS. O anteproxecto de lei presentaba unha insuficiente articulación dos dous ámbitos. Así, no título VIII enunciábanse obxectivos, principios ou suxeitos propios da política de cooperación que non aparecían relacionados de forma expresa cos formulados no título preliminar para o conxunto da acción exterior. Pero o certo é que houbo melloras no texto final da lei para intentar paliar esta debilidade, tal como se desprende dos artigos 2. m), 3. k) ou 4. h).

Con todas as súas críticas, non podemos deixar de recoñecer que o texto da lei galega incorporou finalmente melloras e algunhas das suxestións recollidas na fase de alegacións formuladas no trámite parlamentario. No seu conxunto, a lei responde ao desenvolvemento legislativo en materia de acción exterior tanto a nivel estatal como a nivel autonómico e resulta pertinente e necesaria para “resaltar o enfoque holístico, polo cal se entende a acción exterior de Galicia como un fenómeno colectivo que non se limita ao propio Goberno, senón que implica a toda a sociedade”⁶³.

4 A XEITO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, á vista do ata aquí exposto, constatamos como o desenvolvemento que experimentou a acción exterior de Galicia nestes 40 anos está ligado de maneira indiscutible ao seu Estatuto de autonomía e ás institucións e valores que del se derivan.

A nosa comunidade autónoma afrontou a responsabilidade de trazar e desenvolver unha estratexia de acción exterior propia, aproveitando todas as posibilidades mínimas e máximas de desenvolvemento da autonomía política, levando a cabo actividades convenientes para a defensa e promoción dos seus intereses particulares nun marco de lealdade constitucional e acatamento do dereito internacional e europeo.

Esta acción exterior viuse potenciada pola dimensión europea, atlántica e transfronteiriza de Galicia que exige por parte da nosa comunidade continuar desenvolvendo un labor con proxección exterior cada vez máis amplo e intenso acorde cos seus intereses estratéxicos. Esperemos que a nova estratexia galega de acción exterior para o período 2022-2026, que está en preparación, se configure como o instrumento que, en palabras de GAMALLO ALLER, faga que buscar oportunidades de desenvolvemento fóra das nosas fronteiras non sexa xa unha alternativa, senón unha necesidade ineludible⁶⁴.

Por outro lado, tamén resulta ineludible mellorar a interlocución entre as administracións central e autonómica, xa que o éxito da acción exterior, como recoñece a Estratexia exterior 2021-2024, pasa polo fomento dun maior diálogo e coordinación coas comunidades autónomas e entidades locais cuxa actividade no exterior esta á alza. Isto, sen dúbida, fai necesario fortalecer os instrumentos existentes co establecemento de

novos mecanismos de consulta regular que reúnan o Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea e Cooperación e os responsables autonómicos en materia de acción exterior, sen excluír a especial atención que, neste contexto, debe prestarse á coordinación das CC.AA. nos mecanismos de cooperación transfronteiriza⁶⁵.

De aí o relevante interese que teñen as relacións Galicia-Norte de Portugal, vertebradas arredor dunha Eurorrexión institucionalizada, con intensos fluxos económicos e comerciais e unha estreita colaboración política, social, cultural e educativa, ademais de se consideraren vitais para promover e potenciar a relación estratéxica coa República portuguesa. O valor e alcance desta relación estratéxica galego-portuguesa achega un plus ao excelente estado das relacións bilaterais entre España e Portugal, como o evidencian os resultados alcanzados nos XXXI e XXXII Cumios Hispano-Portugueses –A Guarda (2020) e Trujillo (2021)– en ámbitos de enorme transcendencia para Galicia como son o da gobernanza transfronteiriza e o das relacións de veciñanza.

En canto á *gobernanza transfronteiriza*, a Declaración Conxunta da Guarda⁶⁶ aprobou unha Estratexia Común de Desenvolvemento transfronteirizo (ECDT) que promove a relación bilateral hispano-lusa e a cooperación transfronteiriza a un novo nivel. A estratexia configúrase como “unha ferramenta flexible e aberta, fundamental para a transformación das rexións transfronteirizas nunha plataforma de desenvolvemento conxunto con centralidade no mercado ibérico, que permita loitar contra a regresión demográfica e impulsar de xeito coordinado as oportunidades de crecemento económico, a xeración de emprego e a mellora da calidade de vida das persoas que viven aos dous lados da fronteira, nun marco de sustentabilidade e converxencia. A súa implementación debe orientarse non só por unha vertente de cooperación bilateral, senón tamén por unha perspectiva europea que implique as institucións comunitarias na procura de solucións conxuntas”⁶⁷.

Pola súa banda, no que atinxe ás *relacións de veciñanza*, destaca a sinatura, no seo do XXXII Cumio celebrado en Trujillo, dun novo Tratado de Amizade e Cooperación que, no mesmo espírito do asinado en 1977, “permite actualizar a rica e diversa estrutura da relación bilateral e reflectir unha relación estratéxica e multidimensional”⁶⁸.

Así mesmo, os gobernos de España e Portugal conviñeron tamén en renovar outros instrumentos xurídicos, en particular o Acordo Cultural de 1970, tendo en conta a importancia das relacións bilaterais no eido da cultura⁶⁹, o que sen dúbida redundará en beneficio das relacións culturais entre Galicia e Portugal. Neste sentido, xa tivemos a oportunidade de indicar que, “aínda que a denominada Lei Paz Andrade, igual que outras iniciativas similares adoptadas en comunidades autónomas fronteirizas, engaden un valor *per se* como acicate para o impulso das relacións culturais con Portugal, non obstante, no ámbito específico da cooperación transfronteiriza e territorial en materia cultural e educativa, e máis alá das actividades de cooperación que neste terreo veñen desenvolvendo distintos organismos e institucións públicas e privadas, sería conveniente a conclusión dun novo tratado cultural entre España e Portugal”⁷⁰, en cuxo proceso de celebración naturalmente debe participar a nosa

comunidade autónoma nos termos previstos no título V da Lei 25/2014, de tratados e outros acordos internacionais⁷¹.

Os dous países ibéricos, co apoio e achega das súas entidades e colectividades fronteirizas, “construíron unha in mellorable relación bilateral que constitúe un patrimonio compartido que debemos esforzarnos en conservar. Europa transformou as nosas relacións de veciñanza ata alcanzar un grao de integración do que, posiblemente, non haxa retorno”⁷². E, singularmente, Galicia e o Norte de Portugal contribuíron á construción desa realidade ao longo destes 40 anos de vixencia do Estatuto galego.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez-Hochleitner Rodríguez, J. e Martín Pérez de Nanclares, J. (dirs.). 2015. *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- Braga da Cruz, L. 1992. «La cooperación transfronteriza entre el Norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construcción de una Comunidad de Trabajo Transfronteriza», en C. Otero Díaz (ed.), *Regiones transfronterizas y Mercado Único Europeo*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas.
- Brito, W. 2007. «As novas tendéncias da cooperación transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal», en L. Lobo-Fernandes e R. García Pérez (coords.), *España y Portugal: Veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Brito, W. 2010. «A cooperación entre a região norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza», en *Revista de Estudios Europeos*, 56.
- Bustos Gisbert, R. 2013. «El debate sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas: acción exterior de las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas*, 2013.
- Calderón, F.J. 2017. «Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de la Raya Ibérica», en *Estudios Fronterizos*, 18(36).
- Cancela Outeda, C. 1982. «Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional», en *Actas VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1-4 de junio de 1981*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Cancela Outeda, C. 2010. «Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal», en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1).
- Ferreira Rodrigues, T. e García Pérez, R. (coords.). 2011. *Portugal e Espanha. Crise e Convêrgencia na União Europeia*. Parede: Tribuna.
- Fraga Iribarne, M. 1991. «Galicia su presencia en Europa», en *Noticias CEE*, 72.

- Freres, Ch., Saenz, A. e Viqueira, M.^a. 1997. *A acción exterior das comunidades autónomas españolas en América Latina: o caso de Galicia*. Baiona: IGADI (Texturas Internacionais 3).
- García Pérez, R. 1998. «La acción exterior de Galicia hacia Iberoamérica», en *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 7(2).
- García Pérez, R. 2008. «La acción exterior en la fallida reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia (2006-2007)», en *Administración & Cidadanía*, 3(1).
- García Pérez, R. 2009. «La reforma que no fue: El Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia», en R. García Pérez (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos.
- García Pérez, R., 2013. «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Logros y oportunidades», en C. Blanco Sío-López e S. Muñoz (eds./dirs.), *Coverging Pathways. Spain and the European Integration Process/Itinerarios Cruzados. España y el proceso de construcción europea*. Bruxelas: P.I.E. Peter Lang Éditions Scientifiques Internationales (Cuadernos de Yuste, 7).
- García Pérez, R. 2014. «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27. Disponible en: <http://www.reei.org/lareei/>.
- Guerra Wesly, S.T. 2022. «Lusofonia na Galiza e a inclusión do Brasil e demais países lusófonos», en *Tempo Exterior. Revista de Análise de Estudos Internacionais*, 20 de abril. Disponible en: <https://www.igadi.gal/web/>.
- Herrero de la Fuente, A. 2010. «Veinte años de cooperación transfronteriza con Portugal», en *Revista de Estudios Europeos*, 56.
- Janer Torrens, J.D. 2017. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 26.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. 2015. «La Ley de tratados y otros acuerdos internacionales: Una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar», en *Revista Española de Derecho Internacional*, 67(1).
- Méndez Romeu, J.L. 2018. «Marco actual político e xurídico», en X. Vázquez Mao (dir.), *Informe sobre a Política de Acción Exterior para Galicia*. Eixo Atlántico Peninsular: Colección de Cadernos de Cooperación do Eixo Atlántico.
- Pazos Vidal, S. 2021a. «A Lei de Acción Exterior de Galicia, un paso adiante, pero insuficiente», en *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais*, 9 de xaneiro de 2021. Disponible en: <https://www.igadi.gal/web/analiseopinion/a-lei-de-accion-exterior-de-galicia-un-paso-adiante-pero-insuficiente>.
- Pazos Vidal, S. 2021b. «¿Nuevos comienzos o más de lo mismo? La nueva Ley de Acción Exterior de Galicia y la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024», en *XV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), 7-9 de julio de 2021*. Disponible en: <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/15-0/2616/>.

- Pérez González, M. 1982. «Presentación», en *Actas VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1-4 de junio de 1981*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Pérez González, M. 1994. «La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior», en *Revista de Instituciones Europeas*, 3.
- Pérez González, M., Pueyo Losa, J. e Martínez Puñal, A. 1985. «Cooperación transfronteriza y relaciones Luso-Galaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-internacionales para su institucionalización», en *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 61.
- Ponte Iglesias, M.^ªT. 1993a. «Galicia y la Región Norte de Portugal: Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza», en *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 2(1).
- Ponte Iglesias, M.^ªT. 1993b. «La Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal», en *Revista Española de Derecho Internacional*, XLV(2).
- Ponte Iglesias, M.^ªT. 1997. «La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: Una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia», en J. Pueyo Losa y M.^ªT. Ponte Iglesias (coords.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas.
- Ponte Iglesias, M.^ªT. 2001. «A Comunidade de Traballo como instrumento dinamizador da integración», en *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais*, II(3).
- Ponte Iglesias, M.^ªT. 2005. «La acción exterior de Galicia y los procesos de integración en América Latina con especial atención al Mercosur», en C.F. Medina del Pozo e A. Faiña Medin (dirs.), *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. Las perspectivas de las entidades subestatales. El caso de Galicia*. Madrid: Ediciones Jurídicas DIJUSA.
- Ponte Iglesias, M.^ªT. 2020. «Las relaciones con Portugal y la Lusofonía en la Estrategia de Acción Exterior de Galicia», en M. Ferreira Monte, J. Freitas da Rocha e M. de Assunção do Vale Pereira (coords.), *Estudios em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito*. Coimbra: Almedina.
- Pueyo Losa, J. 1994. «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado», en *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 3(2).
- Pueyo Losa, J. 1995. «La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado», en *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 4(2).
- Pueyo Losa, J. 1997. «La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja», en J. Pueyo Losa y M.^ªT. Ponte Iglesias (eds.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas (Colección Dereito, 9).

- Pueyo Losa, J. 2002. «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», en A. Herrero de la Fuente (ed.), *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*. Madrid: Tecnos.
- Pueyo Losa, J. 2006. «La acción exterior de Galicia y el Estatuto», en *La Voz de Galicia*, 30 de junio de 2006. Disponible en: www.lavozdeg Galicia.es.
- Pueyo Losa, J. e Ponte Iglesias, M.^aT. 2007. «El espacio eurorregional Galicia-Norte de Portugal y los nuevos instrumentos europeos de cooperación territorial», en R. García Pérez e L. Lobo-Fernandes (coords.), *España y Portugal. Veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M.^aT., Brito, W. e Venade, N. 2004. *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza, de 3 de octubre de 2002*. Santiago de Compostela / Braga: Xunta de Galicia / Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal.
- Ríos, X. 2018. «Deseño dunha Acción Exterior para Galicia», en X. Vázquez Mao (dir.), *Informe sobre a Política de Acción Exterior para Galicia*. Eixo Atlántico Peninsular: Colección de Cadernos de Cooperación do Eixo Atlántico.
- Viqueira, M.^a e Ríos, X. 2002. «Galicia: acción exterior y *Galeguidade* en América Latina», en Ch. Freres e A. Sáenz, (eds.), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina*. Madrid: Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos.

NOTAS

- 1 Sobre o particular, ver Pueyo Losa, 1994: 9-46; Pueyo Losa, 1995: 161-200; Pueyo Losa, 1997: 199-258.
- 2 Vid. García Pérez, 2009: 263-283.
- 3 Cancela Outeda, 1982.
- 4 Vid. Pérez González, 1982: 7 e 8.
- 5 Bustos Gisbert, 2013: 73.
- 6 Un comentario da sentenza en Pérez González, 1994: 849 e ss.
- 7 Pueyo Losa, 1994: 12. Pueyo Losa, 1997: 206.
- 8 Neste sentido, Fraga Iribarne subliñaba que «Galicia se presenta como unha rexión europea, avalada por dúas realidades históricas, ben diferentes pero que deixaron a súa pegada imborrable na nosa pasada e recente historia. Dun lado, e como feito cultural de gran dimensión, o Camiño de Santiago foi ao longo de moitos séculos un lugar de encontro entre xentes e costumes de diversos territorios europeos, tendo como símbolo a peregrinación a Santiago, que foi e é en definitiva hoxe o Camiño de Europa. Doutro lado, o fenómeno da inmigración, de efectos máis traumáticos, a través do cal miles de galegos achegaron o seu traballo na construción do que moitos países de Europa presentan actualmente» (Fraga Iribarne, 1991: 9).
- 9 Unha análise da Comunidade de Traballo Galicia-Rexión Norte de Portugal, en Braga da Cruz, 1992: 13-29. Brito, 2007: 293-306; Brito, 2010: 21-32. Ponte Iglesias, 1993a: 161-196. Ponte Iglesias, 1993b: 568-570. Ponte Iglesias, 1997: 259-291. Ponte Iglesias, 2001: 23-35. Pueyo Losa, 2002: 21-49.
- 10 Entre outros: Protocolo de Colaboración coa Rexión dos Países do Loira do 14 de marzo de 1991; Protocolo de Colaboración coa Rexión de Bretaña de 1992; e Protocolo de Colaboración coa Rexión de Piemonte do 3 de decembro de 1993.
- 11 A creación da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal non se realizou por medio da adopción dos instrumentos de cooperación aos que se refire o *Convenio-marco europeo sobre a cooperación transfronteriza entre colectividade territoriais*, do 21 de maio de 1980, xa que no momento da adopción do acordo constitutivo da Comunidade de Traballo, España e Portugal aínda non asinaron un tratado internacional específico tal como exixía a declaración española que acompañou a ratificación do mencionado convenio-marco europeo; e tampouco existía no dereito español nin no portugués unha específica lexislación interna na materia.
- 12 Iso permitiu incorporar á estrutura da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal catro comunidades territoriais de cooperación constituídas durante os anos 1999 e 2002: Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Limia, Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Miño, Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Tâmega e Comunidade Territorial do Val do Cávado, das que forman parte tamén as cámaras municipais portuguesas e as deputacións e concellos das provincias de Ourense e Pontevedra. Así mesmo, o 28 de xuño de 2000, integrouse o Eixe Atlántico á estrutura da Comunidade de Traballo, como membro de pleno dereito.
- 13 Brito, 2007: 296.
- 14 A súa entrada en vigor ten lugar o 30 de xaneiro de 2004, BOE n. 219, do 12 de setembro de 2003.

- 15 O seu artigo 13.1 dispón que este se aplicará aos convenios de cooperación transfronteiriça subscritos polas instancias e entidades territoriais con anterioridade á súa entrada en vigor, debendo adaptarse os ditos instrumentos ás disposicións deste tratado no prazo de cinco anos a partir da data de entrada.
- 16 A este súmanse outros acordos constitutivos das comunidades territoriais de cooperación xa mencionadas en *supra* nota 13.
- 17 A preparación do *Proxecto de adaptación* do Convenio de cooperación transfronteiriça entre a Comisión de Coordinación e Desenvolvemento Rexional do Norte de Portugal e a Comunidade Autónoma de Galicia, conforme as obrigas derivadas do Tratado hispano-portugués de cooperación transfronteiriça de 2002, foinos encomendado aos profesores Jorge Pueyo Losa, Wladimir Brito, Nuno Venade e a esta autora. Os seus resultados recóllense en Pueyo Losa, Ponte Iglesias, Brito e Venade, 2004.
- 18 Regulamento (CE) N. 1082/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, do 5 de xullo de 2006, sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), DOUE L 210 do 31 de xullo de 2006.
- 19 Hrrero de la Fuente, 2010: 15.
- 20 Calderón, 2017: 89 e 90.
- 21 García Pérez, 2013: 480.
- 22 Cancela Outeda, 2010: 155.
- 23 Agora ben, como xa deixamos constancia nouro traballo, a consolidación do espazo transfronteiriço Galicia-Norte de Portugal como un espazo “*eurorrexional*” –conforme a terminoloxía acuñada polo Consello de Europa– non supón, ao noso xuízo, a creación dunha categoría xurídica. Precisamente, o seu alto grao de “indefinición” e “indeterminación” serve para amalgamar unha complexa rede de instrumentos aos que as rexións fronteirizas recorren para satisfacer os seus intereses de cooperación transfronteiriça, tal como o demostra a propia práctica europea, pola vía do crecente número de estruturas de cooperación transfronteiriça que se foron articulando, sobre todo desde a década dos 90 baixo o rótulo de “Eurorrexións” e nas que se esconden moi variadas fórmulas de cooperación (Pueyo Losa e Ponte Iglesias, 2007: 261-262).
- 24 Ponte Iglesias, 2020: 1163-1181.
- 25 Brito, 2007: 295.
- 26 Víqueira e Ríos, 2002: 149. Ver, así mesmo, Freres, Sáenz e Víqueira, 1997: 126.
- 27 Ponte Iglesias, 2005: 335-356.
- 28 García Pérez, 1998: 77.
- 29 Artigo 7 do Estatuto. Ademais, o artigo 35 do mesmo Estatuto, como xa sinalamos, dispón que a comunidade autónoma galega poderá solicitar do Goberno da nación a celebración de tratados que permitan o establecemento de relacións culturais cos Estados nos que manteña particulares vínculos culturais ou lingüísticos.
- 30 Ponte Iglesias, 2005: 342-345.
- 31 Accións que derivaron na concertación de diversos acordos complementarios de cooperación, cartas de intencións e protocolos de irmandade. Sobre o particular, ver Ponte Iglesias, 2005: 346-348.
- 32 Ponte Iglesias, 2005: 348-350.
- 33 Ponte Iglesias, 2005: 350-352.
- 34 Bustos Gisbert, 2013: 75.
- 35 Pueyo Losa, 2006.
- 36 García Pérez, 2008: 70.
- 37 Un exame en García Pérez, 2014 (consultado o 9 de maio de 2022).
- 38 Un exame pormenorizado da Lei 25/2014 en Andrés Sáenz de Santamaría, Díez-Hochleitner Rodríguez, e Martín e Pérez de Nanclares, 2015.
- 39 Martín e Pérez de Nanclares, 2015: 26.
- 40 Janer Torrens, 2017: 21.
- 41 Janer Torrens, 2017: 21.
- 42 Janer Torrens, 2017: 16.
- 43 DOG n.º 233, do 7 de decembro de 2015.
- 44 Esta estratexia foi cualificada por Méndez Romeu como un “documento descritivo” que suxire de entrada dúas consideracións. Por un lado, a desmesurada extensión do informe en relación con documentos anteriores. Por outro, a evidencia de que nos atopamos ante un instrumento de síntese, procedente de distintas fontes xustapostas. En suma, para este autor, a EGAEX non representa un documento de estratexia útil para un futuro baseado en liñas de forza identificables (Méndez Romeu, 2018: 21, 22 e 24). Na mesma liña, Ríos cualifican a EGAEX como unha proposta xenerosa en extensión pero que peca dunha visión continuísta e escasamente innovadora (Ríos, 2018: 34).
- 45 *Estratexia Galega de Acción Exterior. Horizonte post 2020*, Xunta de Galicia, 2018, p. 29, parágrafo 45. Hai que subliñar que outras comunidades autónomas adoptaron tamén estratexias de acción exterior. É o caso do País Vasco (“Estratexia marco de internacionalización 2020”) ou de Cataluña (“Plan de Acción Exterior 2010-2015” e outro para o período 2015-2018 baixo o título “Compromiso de Cataluña co multilateralismo”, este último suspendido polo Tribunal Constitucional).
- 46 Para tal fin, a Xunta de Galicia puxo en marcha o buscador Paz Andrade (<http://exportarengalego.gal>), co fin de facilitar a xestión da información necesaria para interactuar con todos os países da lusofonía, xa que a lingua galega constitúe un instrumento de internacionalización e unha vantaxe competitiva nun mercado de máis de 200 millóns de potenciais clientes nos países lusófonos.
- 47 Ver Ponte Iglesias, 2020: 1179-1180. Guerra Wesley, 2022 (consultado o 9 de maio de 2022).
- 48 O Regulamento de Observadores Consultivos da CPLP foi aprobado en 2009 e modificado en 2016. A colaboración entre a CPLP e os Observadores Consultivos abrangue, ademais da promoción e difusión da lingua portuguesa, todos os ámbitos nos que a comunidade desenvolve actividades específicas. Esta cooperación pode revestir diversas formas: a asociación para a implementación e cofinanciamento de proxectos, programas e accións no ámbito da CPLP; intercambio de informacións, entre outras. Os dereitos e deberes dos observadores aparecen regulados nos artigos 12 e 13 do regulamento. Entre os dereitos recóllense: o acceso ás decisións tomadas na Conferencia de Xefes de Estado e de Goberno e no Consello de Ministros da CPLP; a condición preferencial como socios institucionais nas iniciativas promovidas pola CPLP; e a posibilidade de asistir ás reunións técnicas mediante convite.
- 49 A CPLP, creada o 17 de xullo de 1996, está integrada por nove Estados membros de diferentes continentes cuns intereses e valores compartidos que transcenden a distancia xeográfica e 200 millóns de persoas que comparten un idioma común. Goza de personalidade xurídica e está dotada de autonomía financeira. Entre os seus obxectivos xerais destacan: a concertación política-diplomática entre os seus membros co fin de reforzar a súa presenza no escenario internacional; a cooperación en todos os ámbitos, incluídos a educación, ciencia e tecnoloxía, cultura, deporte e comunicación social, saúde, agricultura, Administración pública, xustiza, ou a seguridade pública; a realización de proxectos de promoción e difusión da lingua portuguesa. A Secretaría Executiva da Comunidade ten a súa sede en Lisboa.

- O 17 de xullo de 2021, con ocasión do Cumio da Organización realizado en Luanda, no ano en que a CPLP celebraba o 25 aniversario da súa creación, a Conferencia de Xefes de Estado e de Goberno da CPLP aprobou o ingreso de España como Estado Observador Asociado. Cómpre destacar, ademais, o apoio que a Comunidade Autónoma de Galicia deu á candidatura de España.
- 50 A partir desta difusión, presentáronse suxestións por parte da Axencia Galega de Innovación (GAIN), o Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, o Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) e a Coordinadora galega de ONG para o desenvolvemento.
- 51 Tras este trámite, recibíronse alegacións por parte das consellerías de Cultura e Turismo, Sanidade (a través do Sergas), Facenda (a través da Atriga), a Presidencia da Xunta de Galicia (a través da Amtega), a Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa e a Secretaría Xeral da Igualdade. Tamén da Coordinadora Galega de ONG para o Desenvolvemento, o Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade; a empresa I(CARTO, a Fegamp, o Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) e o Grupo de Estudos Internacionais da USC (Gresin).
- 52 *Informe de legalidade sobre o anteproxecto de lei reguladora da acción exterior e cooperación ao desenvolvemento de Galicia*, Secretaría Xeral Técnica, Xunta de Galicia. Acceso en: https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/normativa-tramitacion/informes_legalidade/cpapx/CPAPX-IL-lei-accion-exterior-cas.pdf (consultado o 9 de maio de 2022).
- 53 Votou en contra o Partido dos Socialistas de Galicia (PSdeG) e abstívose o Bloque Nacionalista Galego (BNG). Os dous grupos presentaron emendas á totalidade que foron rexeitadas por 33 votos a favor, 40 en contra e ningunha abstención. O texto das emendas pode consultarse no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, XI lexislatura, n. 39, do 2 de novembro de 2020.
- 54 Pazos Vidal, 2021 b (consultado o 9 de maio de 2022).
- 55 Así o fai o artigo 3 apartado K de Lei catalá 16/2014, do 4 de decembro, de acción exterior e de relacións coa Unión Europea.
- 56 *Estratexia de Acción Exterior 2021-2024*, Goberno de España, 2021. Dispoñible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodemistros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf (consultado o 9 de maio de 2022).
- 57 Neste sentido, o Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI), nun escrito presentado o 17 de novembro de 2020, deixaba constancia da necesidade de engadir un obxectivo estratéxico, no artigo 4. “k) Fortalecemento das asociacións de estudos internacionais de Galicia e da capacidade de diagnose, estratexia e pensamento exterior da acción exterior galega”. Dispoñible en: <http://www.es.parlamentodegalicia.es/ParticipacionCidada/LexislaConNos/1104/proxecto-de-lei-reguladora-da-accion-exterior-e-cooperacion-para-o-desenvolvemento-de-galicia> (consultado o 9 de maio de 2022).
- A este respecto, cabe recordar que dentro da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal foron xurdindo iniciativas como o Centro de Estudos Eurorrexionais (2004), constituído polas Universidades de Trás-os-Montes e Alto Douro, Minho e Porto, xunto coas universidades da Coruña, Santiago de Compostela e Vigo, coa finalidade de reforzar as relacións entre os centros de ensino superior de Galicia e o Norte de Portugal, buscando sinerxías e complementariedades nos ámbitos académicos e investigadores da Eurorrexión; ou a Asociación do Val do Miño Transfronteirizo-Unimiño (2006), organismo de cooperación transfronteiriza con personalidade xurídica creado baixo a forma de Asociación de Dereito Público, que desenvolve a súa actividade no campo das obras públicas, a xestión de equipamentos sociais (culturais, deportivos, recreativos, artísticos), a xestión de servizos públicos comúns ou de interese común, e candidaturas a programas ou instrumentos comunitarios.
- Así mesmo, dentro da macrorrexión Rexións do Suroeste Europeo (RESOE), Galicia lidera o Grupo de Traballo de Educación Cultural e I+D+i, contando coa colaboración da Conferencia de Reitores das Universidades do Suroeste Europeo (CRUSOE).
- 58 “... o Consello da Xunta de Galicia examinará o estudo «Doing business» do Banco Mundial” (art. 63.1 da lei). Cómpre subliñar que, aínda que o informe desta institución se publique desde o ano 2003, non debería aparecer expresamente citado como tal nunha norma de rango legal.
- 59 Entre outros exemplos: “Para mellorar o aproveitamento das vantaxes do mercado interior europeo, o sector público autonómico tomará en consideración as mellores prácticas avaladas pola dirección xeral competente da Comisión Europea” (art. 61.1 da lei); ou “A Administración autonómica promoverá a diversificación internacional do comercio exterior desenvolvido polas empresas situadas en Galicia” (art. 62.1 da lei).
- 60 “A Administración autonómica promoverá Galicia como polo de excelencia científica e tecnolóxica, tanto no coñecemento e a investigación como na innovación e a capacidade innovadora da súa economía” (art. 66.1 da lei); “O ensino galego marca como obxectivo propio alcanzar os indicadores de calidade establecidos pola Unión Europea e conseguidos polos Estados máis avanzados neste campo” (art. 69.1 da lei); “A Xunta de Galicia primará no financiamento universitario o crecemento na internacionalización das universidades públicas do Sistema Universitario Galego conforme os indicadores recomendados pola Unión Europea” (art. 70.1 da lei); “A acción exterior en materia de turismo orientarase á promoción da imaxe marca-país de Galicia como destino turístico, con especial atención á posta en valor dos camiños de Santiago...” (art. 74 da lei).
- 61 “O órgano de dirección da Administración autonómica que teña encomendada a responsabilidade de efectuar a planificación económica poderá reclamar a cooperación do órgano de dirección da Administración autonómica responsable de velar polo desenvolvemento e execución da Estratexia galega de acción exterior e da Fundación Galicia Europa no ámbito da información, os estudos e a lexislación, de nivel comunitario ou internacional” (art. 57 da lei).
- 62 “Cando os obstáculos ou atrasos aos investimentos de capital foráneo procedan doutras administracións galegas, a Xunta de Galicia promoverá as modificacións indispensables para situar Galicia no chanzo superior das administracións máis eficientes en tempo e custos do ámbito da Unión Europea” (art. 63.2 da lei) ou o artigo 68 da Lei sobre estratexia de especialización intelixente.
- 63 Pazos Vidal, 2021a (consultado o 9 de maio de 2022).
- 64 Intervención do director xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea, Sr. Jesús Gamallo Aller, na reunión do Consello de Acción Exterior (CAEX) celebrada o 14 de decembro de 2021. Dispoñible en: <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/64553/consejo-accion-exterior-galicia-comienza-preparacion-nueva-estrategia-gallega> (consultado o 9 de maio de 2022).
- 65 *Estratexia de Acción Exterior 2021-2024*, Goberno de España, 2021, p. 95. Dispoñible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodemistros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf.
- 66 Declaración Conxunta do XXXII Cumio Hispano-Portugués do 10 de outubro de 2020. Dispoñible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/281021-DeclaracionConjuntaCumbreHispanoPortuguesa.pdf>.
- 67 Dispoñible en: https://www.miteco.gob.es/es/retodemografico/temas/documentoecd_tcm30-517763.pdf (consultado o 9 de maio de 2022).
- 68 Declaración Conxunta do XXXII Cumio Hispano-Portugués do 28 de outubro de 2021. Dispoñible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/281021-DeclaracionConjuntaCumbreHispanoPortuguesa.pdf> (consultado o 9 de maio de 2022). O artigo 18 do novo tratado establece que “este tratado non afectará á vixencia dos convenios bilaterais concluídos anteriormente entre as partes, tales como o Tratado de Amizade e Cooperación entre Portugal e España, feito en Madrid o 22 de novembro de 1977, o Convenio de Valencia sobre cooperación transfronteiriza entre instancias e entidades territoriais, asinado en Valencia o 3 de outubro de 2002, ou o Convenio de Albufeira sobre cooperación para a protección e aproveitamento sostible das augas das cuncas hidrográficas hispano-portuguesas e o protocolo adicional, asinados en Albufeira o 30 de novembro de 1998. 2. As partes poderán establecer, cando o consideren necesario, instrumentos adicionais, de carácter complementario, en todos os ámbitos comprendidos no presente tratado”

Dispoñible en: https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lisboa/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20211029_NOT1.aspx (consultado o 9 de maio de 2022).

- 69 Este novo tratado viría substituír o Convenio Cultural entre España e Portugal asinado en Madrid o 22 de maio de 1970, BOE n.º 211, do 3 de setembro de 1971. Instrumento de ratificación: 11 de marzo de 1971. Entrada en vigor: 4 de maio de 1971. En Portugal foi publicado no *Diário do Governo*, I serie, n.º 299, do 29 de decembro de 1970.
- 70 Ponte Iglesias, 2020: 1180.
- 71 Cabería recordar a este respecto as expectativas xeradas no seu día pola Proposición de lei sobre a celebración dun tratado de relacións culturais galaico-portuguesas aprobada polo Parlamento galego o 22 de febreiro de 1982. A base formal desta proposición atópase nos artigos 35.3 e 9.1 do Estatuto de autonomía para Galicia. Sobre esta proposición de lei, ver o estudo de Pérez González, Pueyo Losa e Martínez Puñal, 1985: 177-264.
- 72 Ferreira Rodríguez e García Pérez, 2011: 318.



Notas e crónicas



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 107-120
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4974>
© Luis Barreiro Castro
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 13/10/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



A racionalidade do votante rural¹

La racionalidad del votante rural

The rationality of the rural voter

LUIS BARREIRO CASTRO

Universidade Nacional de Educación a Distancia
Funcionario do Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia
<https://orcid.org/0000-0002-5659-5715>
lbarreiro5@alumno.uned.es

Resumo: Analízanse, desde o punto de vista da elección racional, os posibles cursos de decisión aos que se enfrenta un votante rural e un urbano cando actúan movidos exclusivamente polo seu propio interese. Para iso, en primeiro lugar, diferénciase entre o que se denominou o elector e o cliente. O primeiro actuaría movido por ofertas programáticas, mentres que o segundo o faría por ofertas de carácter particular. En segundo lugar, recórrase á teoría de xogos para intentar comprender as condicións que favorecen a transformación do elector en cliente. Por último, analízase se a situación estratéxica á que se enfrenta un votante é a mesma no medio rural que no urbano.

Palabras clave: Clientelismo, comportamento electoral, elección racional, medio rural, teoría de xogos.

Resumen: Se analizan, desde el punto de vista de la elección racional, los posibles cursos de decisión a los que se enfrenta un votante rural y uno urbano cuando actúan movidos exclusivamente por su propio interés. Para ello, en primer lugar, se diferencia entre lo que

se ha denominado el elector y el cliente. El primero actuaría movido por ofertas programáticas, mientras que el segundo lo haría por ofertas de carácter particular. En segundo lugar, se recurre a la teoría de juegos para intentar comprender las condiciones que favorecen la transformación del elector en cliente. Por último, se analiza si la situación estratégica a la que se enfrenta un votante es la misma en el medio rural que en el urbano.

Palabras clave: Clientelismo, comportamiento electoral, elección racional, medio rural, teoría de juegos.

Abstract: It is analysed, from the point of view of rational choice, the possible decision courses faced by a rural and an urban voter when they act exclusively motivated by their own interest. To do this, in the first place, a difference is made between what has been called the voter and the client. The first would act moved by programmatic offers, while the second would act by offers of a particular nature. Secondly, game theory is used to try to understand the conditions that favour the transformation of the voter into a client. Finally, it is analysed whether the strategic situation faced by a voter is the same in rural areas as in urban areas.

Key words: Patronage, electoral behaviour, rational choice, rural environment, game theory.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 O votante como un ser racional. 3 O cliente rural fronte ao elector urbano. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Recentemente J.J. González² argumentaba, na súa tribuna publicada no diario *El Mundo*, que os votantes rurais, en contra do que en ocasións se afirma, votan máis e de xeito máis racional que os seus homólogos urbanos. Este posicionamento atopa sólidas evidencias en recentes traballos como, por exemplo, o de Barreiro e González³, que, para o caso de Andalucía e Galicia, constatan como a maior participación, nos diversos procesos electorais realizados neste século, se dá nos municipios menos poboados. Adicionalmente, este traballo mostra como, unha vez descartado o efecto composición, o hábitat emerxe como unha variable explicativa do voto dos cidadáns.

Este artigo pretende incidir nas condicións que posibilitan que un votante rural poida actuar de xeito diferente que un urbano se se teñen en conta os postulados da racionalidade económica. Cómpre resaltar que é un traballo meramente teórico no cal, partindo das evidencias recollidas en publicacións anteriores, se intenta analizar o curso de decisión ao que se enfrenta un votante movido exclusivamente polo seu propio interese. Para iso, tomando os presupostos da racionalidade económica, examínanse as opcións que se lle presentan a un cidadán á hora de acudir ás urnas para, a continuación, analizar se estas son as mesmas dependendo de se habita nun medio urbano ou nun rural. Neste sentido, é necesario realizar unha serie de puntualizacións. En primeiro lugar, como toda visión, modelo ou teoría, non substitúe a realidade, nin sequera a comprende na súa totalidade, só é unha simplificación que serve para entender unha parte desta; en concreto, pretende analizar as posibilidades de actuación que ten un votante se se move motivado unicamente polo seu propio beneficio. É dicir, céntrase nun tipo de votante particular, o que actúa de acordo cos principios da racionalidade económica, o cal non supón atribuír este comportamento ao conxunto do electorado. En segundo lugar, debe terse en conta que, como calquera

nova proposta, non nace do baleiro, senón que se nutre de ideas preexistentes que se acomodan para formar unha visión alternativa. A elección destas sempre é subxectiva por dúas razóns. A primeira porque depende do número de ideas ás que tivo acceso o autor e, a segunda, pola propensión a privilexiar aquelas que se adaptan mellor ao seu pensamento. Polo tanto, sempre terá que facer fronte á crítica de ter recorrido a unha serie de autores ignorando outros.

Polo anterior, o obxectivo deste traballo é formular unha visión clara e coherente da posible relación entre a racionalidade económica e o votante rural. Como se explicou, nace coa idea de axudar a entender, pero nin pretende suplantar a realidade nin abranguela no seu conxunto. Para iso, este traballo estrutúrase en catro apartados. Tras esta introdución, abórdanse os diferentes cursos de elección aos que se enfronta un votante para, a continuación, analizar as peculiaridades existentes cando este reside no medio rural, tras o cal se finalizará coas conclusións.

2. O VOTANTE COMO UN SER RACIONAL

Neste traballo pártese da base de que as motivacións dos cidadáns para ir votar, así como o sentido do seu voto, poden ser diversas. Sinalado o anterior, tamén se presupón que unha parte destes votan movidos polo seu interese persoal, de maneira que para analizar o seu comportamento electoral pode recorrerse aos presupostos do enfoque económico, asumindo que unha parte do electorado actuará motivada polo cálculo entre custos e beneficios, polo que, se os primeiros superan os segundos, non irá votar. O problema desta perspectiva é que, posto que os custos de ir votar serán, en termos de tempo e desprazamento, na maioría dos casos moito maiores que os beneficios, este racionalmente optará por non facelo⁴. Neste sentido, debe terse presente que un individuo gozará dos beneficios da vitoria dun candidato, independentemente de que vote ou non, polo que, no suposto de que determinadas políticas propostas lle fosen favorables, só lle interesaría ir votar no caso de que estimase que o seu voto é determinante, o cal é moi improbable. Malia as predicións deste enfoque, a realidade é que na maioría das democracias avanzadas a xente acode a votar nun número considerable, dando lugar ao que se denominou o paradoxo do voto⁵, o que propiciou a aparición de novas propostas nas que, por exemplo, entre os beneficios de ir votar se incluía a satisfacción de cumprir cun deber cívico⁶. Neste caso, como se sinalou, á parte dunha concepción do votante como un ser complexo que actúa movido por múltiples motivacións, de maneira que se presupón que só aquela parte do electorado que actúe en función exclusivamente do seu propio interese, en termos da racionalidade económica, será proclive a absterse, o que non implica que isto sexa extrapolable ao conxunto do corpo electoral. Polo anterior, igualmente, pode presumirse que naqueles comicios nos que os resultados son incertos a participación electoral será maior, posto que o votante exclusivamente racional terá un

maior incentivo para acudir ás urnas. De feito, a competitividade electoral é un dos factores que tradicionalmente se asociaron a unha maior participación⁷.

Neste punto, debe diferenciarse entre as ofertas programáticas e as clientelares. Seguindo a Máiz⁸, as primeiras caracterízanse por seren bens públicos que afectan a todos os cidadáns, independentemente do seu voto, como poden ser baixadas de impostos, incrementos na contía das pensións, etc. As ofertas clientelares, pola contra, non ofrecen beneficios colectivos, senón unha serie de beneficios particulares a aqueles que apoian o partido ou líder. Na mesma liña, Stokes *et al.*⁹ distinguen entre a redistribución programática e a clientelista, sinalando que esta última só está dispoñible para os que brindaron o seu apoio político. Deste xeito, poderíamos diferenciar, nun primeiro momento, entre o cliente e o elector; o primeiro actuaría movido por ofertas de carácter particular e o segundo por ofertas programáticas. Polo anterior, cómpre analizar as condicións que facilitan que un cidadán poida converterse nun cliente, definido, neste caso, como aquel individuo que intercambia o seu apoio a un líder a cambio dunha serie de bens de todo tipo¹⁰. A primeira é que exista un contacto directo ou indirecto entre o cidadán e o líder político, para que ou ben o primeiro lle faga as súas peticións ao segundo, ou para que este último lle ofrezca algo ao primeiro. A segunda condición radica en que o líder político dispoña de recursos cos que satisfacer as demandas que recibe. Polo tanto, as políticas particularistas dependen de dous condicionantes: a relación entre o político e o votante e a dispoñibilidade de recursos.

Unha vez exposta a distinción entre o elector e o cliente, debe abordarse a cuestión da racionalidade que para cada un deles encerra acudir ás urnas, a cal, como veremos, é distinta. No primeiro caso, un elector movido polo seu propio interese só acudirá a votar a un candidato cuxas ofertas programáticas lle sexan favorables baixo dúas premisas. A primeira sería que os beneficios que obteña sexan superiores aos custos de ir votar. A segunda é que estime que o seu voto é decisivo, xa que se vai aproveitar das políticas que se implanten, aínda que non acuda a votar. Posto que non pode anticipar este extremo, probablemente acuda cando prevexa que o resultado da elección é incerto. De feito, como se sinalou, naqueles procesos electorais onde a competitividade é maior, a participación electoral adoita ser máis elevada. Deste xeito, vemos que este votante racional que se move en función das ofertas programáticas, ao que denominamos elector, é probable que non acuda ás urnas, pois estima que vai saír beneficiado igualmente. O elector exemplificaría o paradoxo formulado por Mancur Olson en *The logic of collective action*¹¹, na que argumentou que, a diferenza da crenza mantida ata ese momento, pode existir un conflito entre os intereses individuais e os intereses de grupo. Desde unha perspectiva da racionalidade económica, que entende os bens públicos como aqueles que se caracterizan por que unha vez obtidos ningún dos seus membros pode ser excluído do seu desfrute, aínda que non participase na súa obtención, este autor chega á conclusión de que, malia que os membros do grupo estean interesados en conseguir un obxectivo, non

teñen ningún incentivo para pagar o custo de produción do ben, xa que esperan gozar deste independentemente da súa colaboración. Isto é o que se chama o paradoxo do *free rider* (o polisón, o que vai por libre, o francotirador ou aproveitado), na cal, se a acción colectiva prospera, o beneficio xerado é público, é dicir, tanto para os que soportaron a acción como para os que non participaron nela, mentres que os custos só son soportados polos que participan nela. Esta situación foi asimilada ao arquicoñecido xogo do dilema do prisioneiro, o cal foi desenvolvido orixinarmente por Merrill Flood e Melvin Dresher e formalizado por Albert W. Tucker¹². A proposta deste xogo sería:

“A policía arresta dous sospeitosos. Non hai probas suficientes para condenalos e, tras separalos, vístao a cada un e ofrécelles o mesmo trato. Se un confesa e o seu cómplice non, o cómplice será condenado á pena total, dez anos, e o primeiro será liberado. Se un cala e o cómplice confesa, o primeiro recibirá esa pena e será o cómplice quen saia libre. Se os dous confesan, ambos serán condenados a seis anos. Se os dous o negan, todo o que poderán facer será encerralos durante seis meses por un cargo menor”.

Polo tanto, trátase dun xogo no que hai dous individuos que deben optar entre cooperar mutuamente ou non facelo, e a mellor elección para cada un deles, independentemente da estratexia que leve a cabo o outro, é a de non cooperar. O equilibrio que alcanzan dese xeito non é desexable para os dous. De feito, poderían producirse melloras paretianas se os dous individuos optasen por cambiar de estratexia e decidisen cooperar entre eles. Ademais, a combinación de estratexias non cooperativas ofrece o único resultado que non é un óptimo de Pareto¹³. A chamada “traxedia dos comúns” (dos pastos comunais) é un caso do dilema do prisioneiro que implica moitos axentes e que reflicte situacións reais. Na formulación que popularizou Harding¹⁴, cada veciño dunha comunidade campesiña prefere alimentar o seu gando en pastos comunais que nos da súa propiedade. Se o número de veciños que satisfai esta preferencia supera certo límite, os pastos comúns quedan esquilados, e é a isto, precisamente, ao que conduce a solución do xogo. Para que algún veciño se beneficie dos pastos comunais, outros deben pagar o custo de renunciar, ou cada un debe renunciar en parte, pero o equilibrio está nunha situación onde cada un utiliza os pastos sen preocuparse dos demais. Como noutros casos, a traxedia xorde porque os bens públicos teñen unha serie de características que xeran un problema de coordinación social. A primeira delas é que as accións dalgúns son suficientes para que os membros do grupo gocen do ben. A segunda é que o ben, unha vez obtido, sexa accesible a todos, non sendo posible excluír os que non contribuíron á súa produción.

Aínda que o dilema do prisioneiro se configurou como o arquetipo dos dilemas sociais, entendidos como aquelas situacións nas que o interese colectivo choca co interese individual, isto non implica que todos os dilemas adopten a estrutura deste xogo¹⁵.

Fronte a esta forma de razoamento do elector, o curso de elección do cliente é totalmente distinto. Como se sinalou, o seu voto deriva dunha serie de favores recibidos, polo que a súa decisión de ir votar, e apoiar un determinado líder, devén dun contrato de tipo informal. O voto convértese nunha contraprestación ao favor, ou promesa, recibido a título persoal. De maneira que un cliente soamente non irá votar, ou non o fará de acordo co pactado, se se cumpren dúas condicións: a primeira é a posibilidade de que non sexa descuberto o seu incumprimento contractual e, a segunda, que non considere a posibilidade de obter novos favores no futuro. Polo tanto, é moi probable que acuda a votar, posto que a constatación deste feito é sinxela, xa que os partidos políticos poden acceder ás actas das mesas electorais e, ademais, unha vez que asentou unha relación co patrón, é difícil que decida abandonala na expectativa de que no futuro lle reporte novos beneficios. Podería, iso si, acudir a votar, pero non facelo de acordo co pactado; non obstante, esta opción na maioría dos casos non tería sentido, xa que, unha vez que asume os custos de acudir ás urnas, non ten motivos para non votar ao que o beneficiou. Neste caso, a situación estratéxica á que se enfrenta un cliente podería representarse polo xogo do seguro.

Esquema 1. Transformación do dilema do prisioneiro nun xogo do seguro

		Dilema do prisioneiro		Incentivos selectivos → Espazos reducidos (confianza)	Xogo do seguro		
		Xogador 2			Xogador 2		
Xogador 1	Cooperar	6, 6	-10, 10		Cooperar	4, 4	-6, 0
	Non cooperar	10, -10	0, 0		Non cooperar	0, -6	0, 0

* En sombreado equilibrios de Nash.

Fonte: elaboración propia a partir de Aguado e De las Heras (2012).

O esquema 1 mostra a representación destes dous xogos, aparecendo en sombreado os equilibrios de Nash¹⁶, os cales poden definirse como a mellor resposta dun xogador á mellor do outro, ou, dito doutro xeito, é unha situación na que ningún dos xogadores ten incentivos para cambiar a súa decisión de xeito unilateral. É necesario sinalar que, aínda que no esquema aparece a nomenclatura xogador 1 e xogador 2, este último pode interpretarse como o comportamento do resto do grupo ao que pertence o individuo. Mentres que no xogo do dilema do prisioneiro o equilibrio de Nash reflicte a situación na que ningún dos xogadores colabora, no caso do xogo do seguro existen dous equilibrios, pero a cooperación mutua proporciona maiores ganancias que a defección dos dous xogadores. Polo tanto, un individuo racional optará pola colaboración cando prevexa que esta será a resposta do outro xogador. Neste punto é necesario analizar cales son os condicionantes que permiten que a situación estratéxica á que se enfrenta un individuo pase de estar representada polo xogo do dilema do prisioneiro a estalo polo do seguro, ou o que é o mesmo,

pasar de elector a cliente. Segundo Olson¹⁷, a aplicación de incentivos selectivos permitía escapar da situación do dilema do prisioneiro. Estes incentivos, que podían ser positivos ou negativos, premiarían, os primeiros, a cooperación e castigarían, os segundos, a deserción. No caso que nos ocupa, estes incentivos selectivos adquirirían a forma de políticas de tipo particular, as cales, como se argumentou, dependen de dous condicionantes: a relación entre o político e o votante, que fomenta a confianza mutua, e a dispoñibilidade de recursos.

En resumo, mentres que a lóxica do elector, reflectida polo dilema do prisioneiro, empurra este a non votar, a do cliente, que pode asimilarse á do xogo do seguro, opera en sentido contrario.

3 O CLIENTE RURAL FRENTE AO ELECTOR URBANO

Unha vez que se describiu o curso de decisión tanto do que denominamos elector como do cliente, debe abordarse a cuestión pola cal o medio rural favorece a aparición destes últimos. Como se sinalou, existen dous elementos que propician que un votante poida converterse nun cliente. Un deles é a dispoñibilidade de recursos por parte do líder político cos cales recompensar o votante. De feito, as definicións clásicas do clientelismo sempre fixeron fincapé neste punto, ao definilo como unha relación social na que se intercambian favores por apoio político¹⁸. Máiz¹⁹, por exemplo, caracterízao como un intercambio de votos por recursos materiais, no que non se distribúen beneficios colectivos para un distrito ou circunscrición enteira, senón para individuos ou grupos singularizados mediante o circuíto e a rede de intercambio. Pola súa parte, Kitschelt²⁰ refírese a un vínculo entre partido e votante baseado no patrocinio. Posto que os recursos son limitados, estes supoñen un freo ao crecemento ilimitado das redes clientelares, o que, pola súa vez, leva consigo que a súa influencia electoral mingüe a medida que aumenta o tamaño do grupo. O aumento dunha clientela implica non só máis recursos para intercambiar, senón que unha parte cada vez maior destes ten que invertirse en recompensar os que vivían o cumprimento dos intercambios pactados²¹. Para Oliver²², a aplicación de incentivos selectivos supón a aparición doutro problema de acción colectiva, cuxa solución, pola súa vez, mediante estes, xera un problema de terceira orde e así ata o infinito. Dito doutra forma, o crecemento dunha clientela implica a aparición dunha especie de burocracia encargada de vixiar o cumprimento dos acordos, a cal tamén debe ser recompensada polo seu labor. Para esta autora, os incentivos selectivos positivos son efectivos para a motivación dun número pequeno de persoas, mentres que os negativos serían máis efectivos para propiciar unha cooperación unánime. Na mesma liña, Oliver e Marwell²³ sosteñen que, se o custo da acción crece co número de individuos que a comparte, os grupos grandes serán menos proclives a ela que os pequenos. Deste xeito, nunha democracia consolidada, na que dificilmente pode castigarse un individuo por razón do seu comportamento electoral,

o clientelismo debe asociarse ao emprego de incentivos selectivos positivos en grupos de tamaño reducido.

O outro elemento que favorece a aparición do cliente é o establecemento dunha relación de carácter persoal e a confianza mutua²⁴, o cal implica certa proximidade entre as partes. O emprego de incentivos selectivos, nun contorno no que se pode confiar no cumprimento do acordado, permite transformar o xogo do dilema do prisioneiro nun xogo do seguro, no cal a cooperación é a estratexia dominante sempre que se poida prever que a outra parte actuará de igual xeito.

Todo o anterior permite afirmar que a implantación de redes clientelares atopará un medio propicio nos municipios menos poboados, o cal na inmensa maioría dos casos é sinónimo de medio rural. Pantín e Rama²⁵ sinalan que o escaso tamaño dos municipios e a estreita relación do político cos electores favorece os vínculos clientelares. Nestes contextos, os políticos aproveitan o seu coñecemento do terreo, das persoas e da súa rede de contactos para concentrar os recursos en beneficio dos seus votantes de maneira directa. Esta forma de xestión particularista transformaría a campaña electoral en transferencias focalizadas de recursos.

Deste xeito, a tan manida división entre o rural e o urbano, no político, suporía a confrontación entre o cliente e o elector. Nos municipios menos poboados, o elector ten a posibilidade de converterse en cliente e o alcalde pasa a ser unha especie de empresario dedicado a satisfacer as necesidades individualizadas dos seus veciños. Nestes contornos, cada voto conta, cada individuo, cada familia, ten importancia electoral, polo que o alcalde, se quere manter o poder, debe ser capaz de atender unha serie de demandas personalizadas dos seus electores, os cales se transforman en clientes que intercambian os beneficios recibidos pola súa lealdade electoral. Nestes municipios, afastados das dinámicas das grandes cidades, a política xira arredor das necesidades individuais. O asfaltado dun camiño, a obtención dunha licenza, o emprego dun fillo, a concesión dun contrato para a reforma dun local municipal, unha praza nunha residencia de maiores, etc., pasan a ser o eixe sobre o que se fundamenta a oferta electoral dun líder local²⁶. Así, os ámbitos rurais favorecerían a aparición dun novo suxeito político, o cliente, que intercambia o seu voto a cambio de favores. Este tipo particular de elector é fiel e apoia o seu patrón sen fisuras, porque a súa lealdade se fundamenta, por unha parte, no ben recibido a título individual e, por outra, na expectativa de que a relación de intercambio co líder local no futuro lle poida seguir reportando beneficios. Este feito sería unha das causas do menor desgaste que as grandes formacións políticas sufriron nestes ámbitos, xa que o cliente non se ve afectado polas dinámicas xerais dos partidos políticos. É máis, pode comprobarse que os escándalos de corrupción, un dos piares sobre os que se asentou o declive do bipartidismo, teñen un efecto moi limitado nos municipios menos poboados²⁷. Este feito podería xustificarse fundamentándose en que o voto clientelar non deixa de ser un voto baseado nun intercambio personalizado de favores e, polo tanto, en prácticas que rompen o principio de igualdade

de trato aos cidadáns, ao diferenciar a estes entre partidarios e non, polo que non é de esperar que os que participan nelas condenen as prácticas corruptas das que en ocasións se benefician. De feito, Máiz²⁸ apunta que a corrupción constitúe unha das vías non só posibles, senón probables de adaptación e mantemento do clientelismo. Isto non supón que todos os intercambios que se producen entre o alcalde e o veciño sexan irregulares, aínda que nalgún caso si que existe esa posibilidade, xa que unha parte das peticións dos clientes é posible que non poidan ser satisfeitas dentro do marco legal.

O anterior non significa que todo votante rural se comporte como cliente, nin que estes non existan nas cidades. Pero o que si pode establecerse é que os municipios menos poboados son un contorno favorable para que as prácticas clientelares se desenvolvan e sexan máis efectivas, xa que as ofertas de tipo particular gañan protagonismo fronte ás programáticas.

O clientelismo de hoxe en día non debe verse como unha relación entre desiguais na que o patrón pode obrigar o cliente, senón como unha relación entre iguais que cooperan para que un terceiro obteña o poder co fin de acadar un beneficio. Corzo²⁹ apunta a que a vinculación entre as partes nas sociedades democráticas é voluntaria, baseada na complementariedade de intercambios. Desde esta visión, na que os intervenientes entran a formar parte da relación clientelar libremente como medio para obter proveito, o clientelismo pode visualizarse como un grupo de persoas (clientela) que coopera para alcanzar o poder e gozar dos beneficios deste³⁰. Deste xeito, o patrón (cacique, alcalde, etc.) emerxe como un medio instrumental do que se serve a clientela para a obtención de bens aos que, doutro xeito, na maioría dos casos non tería acceso privilexiado, como poden ser cargos públicos, postos de funcionarios, contratos ou licenzas. Nesta liña, é necesario comprender o clientelismo como froito dunha decisión racional dos votantes que intercambian o seu apoio a cambio de beneficios directos aos que doutro xeito non terían acceso. Todo o anterior está en consonancia coa afirmación de González³¹ de que os votantes rurais, en moitas ocasións, actúan de xeito máis racional que os seus homólogos das cidades. Isto supón un xiro na análise do clientelismo no medio rural, o cal podería configurarse como a adaptación dos partidos a uns cidadáns que, conscientes da importancia do seu voto para os líderes locais debido á reducida poboación dos municipios, teñen a posibilidade de actuar dun modo máis racional que os seus homólogos das cidades³².

4 CONCLUSIÓNS

Neste traballo analizouse o curso de decisión ao que se enfrenta un votante desde a perspectiva da racionalidade económica. Para iso, en primeiro lugar, diferencíase entre o que se denominou o elector e o cliente. O primeiro actuaría movido por ofertas de carácter particular e o segundo por ofertas programáticas. Os postulados

de Olson e da teoría de xogos móstrannos como un elector totalmente racional optará, na maioría dos casos, por non ir votar, posto que vai gozar dos beneficios derivados de que gañe un candidato, independentemente de que vote ou non, polo que, no suposto de que determinadas políticas defendidas lle fosen favorables, só lle interesaría ir votar no caso de que estimase que o seu voto é determinante, o cal é moi improbable. Posto que non pode saber con certeza este extremo, posiblemente acuda ás urnas cando estime que o resultado electoral é incerto. O cliente, pola súa banda, acode ás urnas como contraprestación a un favor recibido, polo que a súa participación deriva dun contrato informal que na maioría dos casos lle interesará cumprir. Desde o punto de vista da teoría de xogos, a situación estratéxica á que se enfronta un elector viría representada polo xogo do dilema do prisioneiro, mentres que a do cliente pola do xogo do seguro.

En segundo lugar, xustificouse, baseándose nos mesmos presupostos teóricos, como os espazos reducidos e a presenza de incentivos favorecen a conversión do xogo do dilema do prisioneiro no do seguro, ou o que é o mesmo, a transformación do elector en cliente. Posto que a maioría dos municipios menos poboados son rurais, é nestes contornos onde é de esperar que se dean as condicións máis propicias para a aparición de redes clientelares. Deste xeito, as políticas de carácter particular gañarían peso nos contornos rurais, fronte ás de carácter programático. Estas ofertas políticas individualizadas actuarían de incentivos selectivos mobilizando aquela parte do electorado que actúa de acordo cos postulados da racionalidade económica.

O feito de recoñecer que a situación estratéxica á que se enfronta un elector racional é distinta nun medio rural e nun urbano permite, en primeiro lugar, comprender que o seu comportamento sexa distinto e, en segundo lugar, axuda a entender as diferenzas que os resultados electorais mostran dependendo do hábitat. Un claro exemplo disto sería o feito de que, como constataron Barreiro e González³³, a maior participación electoral en Andalucía e Galicia, en todos os procesos electorais desenvolvidos nestas comunidades durante este século, se deu nos municipios cunha poboación inferior aos 2.000 habitantes. Unha das causas deste menor abstencionismo podería atribuírse a que aquela parte do electorado que actúa como cliente acode a votar en todo tipo de procesos, independentemente da súa transcendencia, como contraprestación ao favor recibido. A distinción entre o elector urbano e o rural pode, igualmente, servir de axuda á hora de xustificar as diferenzas no sentido de voto constatadas entre os diversos contornos. O traballo de Trujillo e Ortega³⁴, referido a Andalucía, mostraba que tanto a afluencia a urnas como o voto socialista se reducen conforme ascendemos na escala urbana, desde os asentamentos rurais ata os centros das áreas metropolitanas. Adicionalmente, estes autores, relacionaban este voto coa inestabilidade e a precariedade económica das localidades, en termos de desemprego e poboación agraria subsidiaria. Neste sentido, Corzo³⁵ ligaba o éxito socialista en Andalucía co clientelismo. Igualmente, esta visión do cliente rural axuda

a entender os resultados presentados por Barreiro³⁶. Este autor desenvolveu unha metodoloxía que, minimizando o efecto composición, permite comprobar a diferenza de votos que as formacións políticas obteñen nas eleccións non municipais, en función de se desempeñan a alcaldía ou non, nos diferentes municipios. Este traballo, que se cingue aos procesos electorais realizados en Galicia no século XXI, ofrece unha serie de conclusións. A primeira é que os partidos políticos gozan dun exceso de voto, en todo tipo de procesos electorais, nos municipios nos que ocupan a alcaldía. A segunda é que esta prima electoral se dilúe a medida que aumenta a poboación dos municipios. Por último, este exceso de voto ligado ao poder local diminúe na segunda década do século XXI coincidindo coa crise económica. Estes datos concordan coa posible presenza dunha parte significativa de votantes que actuarían como clientes nos municipios rurais. Por un lado, compróbase que, de acordo coa visión do cliente rural exposta neste traballo, o peso deste tipo de electorado perde peso a medida que aumenta a poboación dos municipios e, por outro, que a diminución do exceso de voto derivado do poder local, coincidindo cos anos da crise económica, podería xustificarse como consecuencia das políticas de axuste que reduciron o caudal de recursos públicos, á disposición dos partidos políticos, cos que alimentar as redes clientelares. Igualmente, Barreiro³⁷, pola súa banda, atribúelles ás redes clientelares rurais un papel importante á hora de entender a menor penetración que as forzas políticas de novo cuño, xurdidas na segunda década deste século, tiveron nestes ámbitos. Segundo este autor, estas formacións políticas veríanse na imposibilidade de realizar ofertas clientelares personalizadas nos municipios menos poboados, ao careceren tanto de representantes como de recursos para incidir individualmente na vontade dos electores.

Polo tanto, neste traballo, expúxose unha visión que pretende axudar a entender o diferente curso de decisión no que se atopa un votante racional dependendo do contorno no que habite. Desde esta perspectiva, o estudo do clientelismo no medio rural pon o foco nas demandas dos electores, as cales forzarían as formacións políticas a formular propostas acordes con estas. Adicionalmente, permite ver que as raíces deste non se atopan en certa perversión de determinados actores políticos, senón nunha serie de condicións estruturais que favorece uns determinados comportamentos por parte daqueles electores que buscan maximizar o seu beneficio persoal. Como se recalcou, este traballo nin pretende substituír a realidade nin abranguela no seu conxunto, senón que se centra naquela porción do electorado que actúa de acordo cos postulados da racionalidade económica. A comprensión deste tipo particular de cidadán pode, pola súa vez, facilitar a explicación das diferenzas que se constataron no comportamento electoral cando se ten en conta o hábitat.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, J.C. e De las Heras, D. 2012. «Cooperación en los dilemas sociales», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 1(2). <https://doi.org/10.37467/gka-revsocial.v1.1220>.
- Barreiro, L. 2021. «La influencia del poder local en el comportamiento electoral. El caso de Galicia (2000-2020)», en *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, 16(2): 281-294. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>.
- Barreiro, L. 2022. «El hábitat rural como medio facilitador del clientelismo. El caso de la provincia de Ourense (2000-2020)», en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(1). <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7982>.
- Barreiro, L. e González, J.J. 2021. «El tamaño importa. Estudio comparado del efecto del hábitat sobre el voto», ponencia presentada en el *Curso de Verano: Retos demográficos y políticas públicas para la España despoblada*, A Coruña, 16-18 de setembro, Universidade Internacional Menéndez Pelayo.
- Boix, C. e Riba, C. 2000. «Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90: 95-130. <https://doi.org/10.2307/40184253>.
- Corzo, S. 2002a. «El clientelismo político como intercambio», en *Institut de Ciències Politiques i Socials*, 206.
- Corzo, S. 2002b. *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural Andalucía: un estudio de caso*. Granada: Universidade de Granada.
- Downs, A. 1971. *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.
- González, J.J. 2021. «La irrupción política de la España despoblada», en *El Mundo*, 08/10/21. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2021/10/08/615c146afdddfa6808b4605.html>.
- Hardin, G. 1968. «The Tragedy of the Commons», en *Science*, 162: 1243-1248. <http://dx.doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.
- Kitschelt, H. 2000. «Linkages between citizens and politicians in democratic polities», en *Comparative political studies*, 33(6-7): 845-879. <https://doi.org/10.1177/001041400003300607>.
- Linares, F. 2007. «El problema de la emergencia de normas sociales en la acción colectiva», en *Revista Internacional de Sociología*, 65(46): 131-160.
- Máiz, R. 2003. «Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político», en *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1): 3-39. <https://doi.org/10.2307/3541514>.
- Nash, J. 1951. «Non-cooperative games», en *Annals of mathematics*, 54(2): 286-295.
- Oliver, P.E. 1980. «Rewards and punishments as selective incentives for collective action: theoretical investigations», en *American Journal of Sociology*, 85: 1356-1375. <https://doi.org/10.1086/227168>.

- Oliver, P.E. e Marwell, G. 1988. «The paradox of group size in collective action: a theory of the critical mass. II.», en *American Sociological Review*, 53: 1-8. <https://doi.org/10.2307/2095728>.
- Olson, M. 1992. *La Lógica de la Acción de Colectiva*. México: Limusa, Grupo Noriega Editores.
- Pantín, J.M. e Rama, J. 2018. «Inframunicipalismo y clientelismo. Aproximaciones al fenómeno desde sus prácticas asociadas», en *Opinião Pública*, 24(3): 596-621.
- Poundstone, W. 1995. *El dilema del prisionero: John von Neumann, la teoría de juegos y la bomba*. Madrid: Alianza (Traducción de D. Manzanares Fourcade)
- Riker, W.H. e Brams S.J. 1973. «The paradox of vote trading», en *The American Political Science Review*, 67(4): 1235-1247. <https://doi.org/10.2307/1956545>.
- Riker, W.H. e Ordeshook, P.C. 1968. «A Theory of the Calculus of Voting», en *The American political science review*, 62(1): 25-42. <https://doi.org/10.1017/s000305540011562x>.
- Schröter, B. 2010. «Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?», en *Revista mexicana de sociología*, 72(1): 141-175.
- Stokes, S.C. 2011. *Political Clientelism*. Oxford: Oxford Handbooks Online. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0031>.
- Stokes, S.C., Dunning, T., Nazareno, M. e Brusco, V. 2013. *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107324909>.
- Trujillo, J.M. e Ortega, C. 2015. «Tipo de hábitat y comportamiento electoral: Un estudio ecológico del voto socialista en el medio rural-urbano andaluz, 1999-2012», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 143-166.

NOTAS

1 Este traballo realizouse baixo a dirección de J.J. González, ao que lle agradezo a súa inestimable axuda.

2 González, 2021.

3 Barreiro e González, 2021.

4 Downs, 1971.

5 Riker e Brams, 1973.

6 Riker e Ordeshook, 1968.

7 Boix e Riba, 2000.

8 Máiz, 2003.

9 Stokes, et al., 2013.

10 Stokes, 2011.

11 Olson, 1992.

12 Poundstone, 1995.

13 Aguado e De las Heras, 2012.

14 Harding, 1968.

15 Linares, 2007.

16 Nash, 1951.

17 Olson, 1992.

18 Stokes, 2011.

19 Máiz, 2003.

20 Kitschelt, 2000.

21 Barreiro, 2021.

22 Oliver, 1980.

23 Oliver e Marwell, 1988.

24 Schröter, 2010.

25 Pantín e Rama, 2018.

26 Barreiro, 2021.


27 Barreiro, 2021.

28 Máiz, 2003.

29 Corzo, 2002a.

30 Barreiro, 2021.

- 31 González, 2021.
- 32 Barreiro, 2021, 2022.
- 33 Barreiro e González, 2021.
- 34 Trujillo e Ortega, 2015.
- 35 Corzo, 2002b.
- 36 Barreiro, 2021, 2022.
- 37 Barreiro, 2021.



Recensións



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 123-127
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4960>
© María Victoria Álvarez Buján
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 19/07/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



Blockchain e automatización de procedementos na Administración pública

*Blockchain y automatización
de procedimientos en la
Administración pública*

*Blockchain and automation
of procedures in the
Public Administration*

MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ BUJÁN

Doutora en Dereito, Persoal docente e investigador
Universidade Internacional da Rioxa
Avogada
<https://orcid.org/0000-0001-5858-8984>
victoriaalvarezbujan@gmail.com

Pablo García-Valdecasas Rodríguez de Rivera

El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2022

496 pp.

ISBN: 978-84-7052-900-9

A monografía obxecto de comentario é da autoría individual de Pablo García-Valdecasas Rodríguez de Rivera, doutor en Dereito e funcionario do Estado do Ministerio de Emprego e Seguridade Social (técnico de xestión de organismos autónomos, especialidade xurídica), que iniciou os seus estudos de doutoramento en 2018, centrándose na modernización

das administracións públicas e no emprego de tecnoloxías de transformación dixital para a súa aplicación ao ámbito público. Ademais, o autor participou en proxectos de transformación dixital da Consellaría de Presidencia, en coordinación coa Axencia para a Administración Dixital de Madrid, Madrid Digital, asumindo as competencias de secretario xeral técnico da Consellaría de Presidencia¹. Consecuente, posúe un perfil singularmente práctico, en atención á súa formación académica, traxectoria e exercicio profesional.

A era dixital é, sen ningún xénero de dúbidas, un dos retos máis desafiantes aos que a sociedade se enfrontou e, como tal, supón un novo campo de actuación para o dereito e os xuristas. Os progresos e as ferramentas tecnolóxicas como o *blockchain*, os *smart contract*, a intelixencia artificial e, en definitiva, a automatización de datos e a dixitalización do que ata agora era analóxico proporcionan unha serie de ferramentas que non poden ser ignoradas polo ámbito do dereito e cuxa aplicación se proxecta en diferentes esferas: a contratación electrónica, a mediación electrónica, a dixitalización do sistema de xustiza e tamén aspectos como a posibilidade de empregar sistemas de intelixencia artificial á hora de analizar se procede ou non impor unha medida cautelar. E neste contexto, obviamente, as administracións públicas non están á marxe, xa que son entes que teñen a necesidade de facer uso dos mecanismos tecnolóxicos coa finalidade de mellorar a súa operatividade, axilidade e eficiencia, aínda que con cautela, tendo en conta os riscos que o uso destes instrumentos pode xerar, entre outros aspectos, para o dereito á protección de datos de carácter xeral. Non podemos perder de vista que aplicar as posibilidades que nos brindan as novas tecnoloxías é un labor que debe ir da man do respecto e o cumprimento dos principios polos que se rexe o dereito administrativo e que conforman garantías para a cidadanía (nas súas relacións coa Administración) no marco dun Estado de dereito.

Nestes aspectos concentra precisamente a atención o autor cuxa obra é aquí obxecto de comentario, e así trata, por exemplo, cuestións como a de “asignarlle a un programa informático gobernado por un algoritmo a execución dunha tarefa, sen intervención de empregado público ningún”. Para levar a cabo este tipo de tarefas, cómpre conxugar o proceso de automatización por medio do uso das tecnoloxías cos elementos esenciais do dereito administrativo, como son a discrecionalidade, a responsabilidade patrimonial ou os conceptos de órgano administrativo e acto administrativo. En definitiva, abórdase nesta obra o proceso de transformación dixital no marco das administracións públicas, con todo o que iso implica, tanto desde unha óptica positiva (vantaxes e beneficios) como negativa (desvantaxes, riscos ou perigos).

A obra atópase axeitadamente estruturada en nove capítulos, ademais de introdución, conclusións e as pertinentes epígrafes de bibliografía, glosario terminolóxico, documentación, lexislación e xurisprudencia. O autor demostra un rigoroso manexo das fontes que utiliza para fundamentar o seu traballo, o que pon de relevo o seu bo

facer investigador. E, chegados a este punto, correspóndenos sintetizar a continuación o contido esencial dos distintos capítulos que conforman a monografía.

No primeiro capítulo realízase unha aproximación a aspectos xerais do dereito administrativo global. Efectúanse delimitacións conceptuais, estúdase a evolución xurídica, as principais teorías, as críticas ás teorías dun dereito global e as alternativas no ordenamento xurídico actual.

A continuación, no segundo capítulo, descéndese xa ao estudo da Administración electrónica, examinando o seu concepto, orixes, delimitación xurídica, evolución da lexislación e facendo especial mención aos dereitos dos cidadáns fronte á interoperabilidade e harmonización entre administracións públicas. Este capítulo finaliza cunha aproximación ao concepto de “actuación automatizada da Administración pública”.

No terceiro capítulo, o autor concentra a súa atención no concepto de transformación dixital na Administración pública. Parte así da evolución conceptual de Administración electrónica a transformación dixital, o verdadeiro reto actual. Así mesmo, analiza a evolución conceptual no deseño das políticas públicas e os plans nacionais e internacionais, para abordar seguidamente a consolidación da transformación dixital nas administracións públicas, poñendo o acento na organización administrativa e nas políticas públicas.

O cuarto capítulo destínase á análise da tecnoloxía de rexistros distribuídos. Trátase aquí o ámbito conceptual, os elementos identificativos e a operativa de funcionamento. Deseguido, afóndase no *blockchain*, a súa relación co eido xurídico e a súa regulación. Como colofón do capítulo, o autor plasma unha previsión da evolución da utilización da tecnoloxía *blockchain*, froito da reflexión detida.

No quinto capítulo continúa o estudo do *blockchain*, examinando o seu uso, así como a aplicación da tecnoloxía de rexistros distribuídos a determinados ámbitos e sectores. En concreto, disértase sobre os procedementos administrativos de concorrencia competitiva, facendo especial fincapé na contratación do sector público e nos procedementos en materia de subvencións públicas. Igualmente, alúdese á identificación (mecanismos, regulación, funcionamento...) dos cidadáns ante as administracións públicas e inclúese un estudo sobre o intercambio de información entre administracións públicas de distinto ámbito competencial, territorial e material. Ademais, o autor detense aquí no exame do denominado documento electrónico (o seu formato, peculiaridades técnicas ou informáticas, etc.).

No capítulo sexto, continúa a liña de estudo dos dous capítulos anteriores, e así desenvólvese o relativo á habilitación legal da tecnoloxía de rexistros distribuídos e da tecnoloxía *blockchain* no dereito administrativo. Con particularidade, trátanse os aspectos diferenciáveis e elementos configuradores da tecnoloxía de rexistros distribuídos e da tecnoloxía *blockchain*.

O sétimo capítulo versa sobre a regulación do intercambio de información e asistencia mutua entre administracións públicas. O autor realiza aquí unhas primeiras

aproximacións xurídicas, a xeito de reflexión académica, e céntrase en apuntar as novas oportunidades legislativas que formula a temática en cuestión.

No capítulo oitavo lévase a efecto a análise sobre a protección de datos de carácter persoal e os dereitos dixitais, tomando en consideración os riscos e problemas que para estes pon sobre a mesa o uso dos avances tecnolóxicos e os sistemas de *blockchain*, intelixencia artificial, etc. Examínase así a normativa reguladora, a súa evolución e situación actual, para descender despois a unha análise xurídica da compatibilidade da normativa vixente coa utilización da tecnoloxía de rexistros distribuídos.

Finalmente, no capítulo noveno, como non podía ser doutro xeito, dada a súa importancia, trátanse, desde un prisma técnico, á par que crítico e práctico, os fenómenos do *big-data*, *open data* e *cloud computing*, que tantas interrogantes suscitan para a sociedade e os distintos operadores xurídicos.

En resumidas contas, atopámonos ante un traballo de máis de 400 páxinas que contén un estudo detallado e de notorio interese, por afondar nun tema de máxima actualidade e relevancia para as administracións públicas e, por extensión, para a cidadanía, que é o principal destinatario das súas políticas e actuacións. Indubidablemente, as novas tecnoloxías cambiaron e continuarán cambiando a forma na que as distintas administracións se relacionan e comunican cos administrados. O quid aquí, desde o noso punto de vista, reside en lograr que as sedes electrónicas das distintas administracións se deseñen e implementen de forma que poidan resultar operativas para calquera cidadán que teña un ordenador básico e conexión a Internet². Para que a comunicación telemática coa Administración resulte operativa e non xere trastornos nin contratempas (que poidan redundar en prexuízos) á cidadanía, non poden orixinarse erros de servidor, problemas á hora de detectar os certificados electrónicos ou realizar as sinaturas dixitais, erros ao subir arquivos por exceso de cabida ou por exceso de caracteres, etc. Todo iso (que ata agora se produce lamentablemente con relevante frecuencia) provoca que o cidadán precise investir máis tempo en presentar unha instancia a través dun rexistro electrónico que acudindo a un rexistro presencial, o cal carece de sentido, sen esquecer a obriga das persoas xurídicas de comunicarse telematicamente coas administracións públicas, quedando “indefensas” ante fallos técnicos e expostas a que expire un prazo por problemas informáticos.

Tras ter salientado sinteticamente o contido global desta obra, non podemos finalizar a nosa recensión sen antes aconsellar a súa lectura, de teor académico e investigador, pero tamén práctico/empírico, o que a converte nun punto de referencia na materia que trata, de especial interese non soamente para os operadores xurídicos (ao abordar un tema directamente relacionado co funcionamento real da Administración pública e que propón retos regulativos para o dereito administrativo), senón tamén para calquera cidadán/a interesado/a en afondar nos desafíos que as novas tecnoloxías presentan no marco do dereito administrativo, co fin de poder coñecer como estes afectan á sociedade e ás relacións da cidadanía coa

Administración. É obvio que as TIC provocan polémica e controversia, ao tempo que albergan oportunidades para lograr unha Administración máis áxil, resolutiva e operativa. O éxito da transformación dixital das administracións públicas dependerá de que se conxugue de forma apropiada a implementación, o manexo e a utilización das ferramentas tecnolóxicas e dixitais cos principios e as garantías do dereito administrativo.

NOTAS

- 1 É, ademais, director xeral de Transparencia e Atención ao Cidadán na Consellaría de Presidencia, Xustiza e Interior da Comunidade de Madrid.
- 2 E non pode ignorarse que, a día de hoxe, non todos os fogares e cidadáns no noso país dispoñen de ordenadores ou dispositivos informáticos nin de conexión a Internet, polo que é primordial que se poñan en marcha políticas públicas efectivas para lograr un achegamento real da tecnoloxía (polo menos básica) a toda a poboación.

A&C é a denominación de Administración & Cidadanía, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336). A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

CONSELLO DE REDACCIÓN

Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
Directora da EGAP (Galicia, España)

Codirector

Luís MÍGUEZ MACHO
USC (Galicia, España)

Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS
USC (Galicia, España)

Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL
USC (Galicia, España)

Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Serafín MERCADO DOMÉNECH
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal

Web: <http://egap.xunta.gal/revistas>

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287 | ISSN 1887-5270

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, S.L.

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, S.L.

Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UGR: Universidad de Granada

UMU: Umeå universitet

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTEXAS: Texas State University

UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

 Xacobeo 21-22