

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 de la Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –



Sumario / Summary

_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (Universidad de Santiago de Compostela), «**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 [137-149]
- GONZÁLEZ LAXE, Fernando. (Universidad de A Coruña), «**Rasgos entrecruzados entre el desarrollo autonómico y las transformaciones económicas en Galicia**» Intertwined features between autonomic development and economic transformations in Galicia [151-186]
- 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**» The meaning of the 1981 Statute of Autonomy for Galicia in the parliamentary sphere of 2022: challenges for the future [187-211]
- PONTE IGLESIAS, María Teresa. (Universidad de Santiago de Compostela), «**La acción exterior de Galicia tras cuarenta años de Estatuto de autonomía**» The external action of Galicia after forty years of Statute of Autonomy [213-234]

_ NOTAS / NOTES

BARREIRO CASTRO, Luis (Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia), «**La racionalidad del votante rural**» The rationality of the rural voter

[237-250]

_ RECENSIONES / REVIEWS

ÁLVAREZ BUJÁN, María Victoria. (Universidad Internacional de La Rioja), «**Blockchain e automatización de procedimientos na Administración pública,**» Blockchain and automation of procedures in the Public Administration

[253-257]



Artículos



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 137-149
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5022>
© Roberto L. Blanco Valdés
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 05/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia 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 Derecho Constitucional
Universidad 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 previsiones 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 el acceso de Galicia a la autonomía es hacerlo necesariamente sobre la Constitución. Y meditar sobre la ley fundamental, en este punto, exige referirse a las previsiones que el texto de 1978 estableció respecto al proceso descentralizador. En tal sentido, lo primero que debe constatarse es que los titulares del derecho a la autonomía contemplado en el artículo 2.º de la ley fundamental no eran en realidad las nacionalidades y regiones que en él se mencionaban, sino los sujetos referidos en el apartado 1.º del artículo 143: las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica. Pero, además, el texto constitucional completaba tal disposición (en cierto modo corrigiéndola), al establecer una previsión específica que, justificada exclusivamente en consideraciones de tipo político, se revestiría jurídicamente con la finalidad de darle una apariencia inofensiva (en el sentido de *no ofensiva*) para los territorios que no podían beneficiarse del privilegio que en ella se sentaba y que constituía su razón última de ser. La disposición transitoria 2.ª de la Constitución disponía, en efecto, que los territorios que hubiesen plebiscitado afirmativamente proyecto de estatutos de autonomía y contasen, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrían acceder directamente a ella por la vía especial del artículo 151 de la ley fundamental, que garantizaba una autonomía plena tanto en el ámbito competencial como en el institucional, sin necesidad de cumplir las duras exigencias que, para marchar por esa vía, establecía el citado artículo para los restantes territorios españoles.

Para entender cabalmente el sentido y las consecuencias de tal disposición, resulta necesario retrotraerse al proceso constituyente y recordar cómo, frente a la pluralidad

de vías de acceso a la autonomía que acabará por contemplar el texto de nuestra ley fundamental (principalmente la ordinaria, la especial y la excepcional previstas, respectivamente, en sus artículos 143, 151 y transitoria 2.^a), el anteproyecto de Constitución que se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978 partía de un principio completamente opuesto. Y es que en dicho anteproyecto se preveía un proceso descentralizador homogéneo en sus contenidos y en sus ritmos, homogeneidad que se traducía en que habría una única vía de acceso a la autonomía, una única iniciativa autonómica, un procedimiento uniforme de elaboración estatutaria y un único sistema común de distribución de competencias para todos los territorios que se convirtiesen en comunidades, territorios que, ya autónomos, se organizarían, también, con arreglo a un orden institucional que no presentaría diferencias.

El proceso constituyente se desarrolló finalmente, sin embargo, de un modo que dio lugar a la sustitución de ese principio de uniformidad –el mismo que establecía la Constitución de 1931– por el de la pluralidad o, visto desde otra perspectiva, por el del privilegio. Pluralidad en la medida en que el texto de la Constitución abandonó por completo el previo esquema de una descentralización homogénea en el conjunto del territorio español para sustituirlo por otro marcado por la diferenciación: distintas vías de acceso, distintas iniciativas autonómicas, distintos procedimientos de elaboración estatutaria, distintos sistemas de distribución de competencias y distintas previsiones respecto de la organización institucional de las comunidades. Pero privilegio, al mismo tiempo, porque ese sistema de descentralización no homogéneo perseguía como último objetivo garantizar que las comunidades con presencia nacionalista en las constituyentes (Cataluña y el País Vasco) pudiesen acceder a la descentralización por una vía menos costosa en términos políticos para las dos referidas regiones, vía que debía traducirse además en una autonomía de mucha mayor densidad que la de las restantes regiones españolas.

Tal cambio radical de perspectiva –el abandono de un proceso descentralizador homogéneo por otro que sería todo lo contrario– resultó el fruto de presiones cruzadas, que, contradictorias en su motivación, coincidían sorprendentemente en su objetivo: la del Gobierno y la del nacionalismo vasco y catalán. Aunque por razones muy distintas, ni el uno ni los otros deseaban generalizar una autonomía política plena a la que pudiesen acceder en igualdad de condiciones todos los territorios españoles: los nacionalistas, porque estaban convencidos entonces, como siguen estándolo hoy en día, de que la generalización (el llamado “café para todos”) haría perder *singularidad* a sus autonomías respectivas; y el Gobierno de UCD porque temía los efectos desvertebradores que para España podrían derivarse de la generalización de la autonomía plena que exigían para sí los nacionalistas. La no homogeneidad del proceso descentralizador fue, por tanto, el *invento*, con el que trató de darse una respuesta común a ambas pretensiones.

¿Cómo se concretó ese invento en la Constitución? Pues a través de los tres procedimientos de acceso antes citados, cuyo objetivo primordial era dar una salida especial, y privilegiada, a las reivindicaciones de los nacionalismos con sólida representación

parlamentaria en las Cortes Constituyentes, asegurando, al propio tiempo, que las restantes regiones españolas que desearan acceder a la descentralización pudieran hacerlo aunque no sin antes demostrar la existencia de apoyo social a la medida, después de lo cual accederían, en todo caso, a una autonomía resueltamente (hablando de café) *descafeinada* en comparación con la catalana y con la vasca.

La Constitución preveía, así, en el artículo 143, un procedimiento *ordinario*, según el cual el acceso a la autonomía de las provincias que cumpliesen los caracteres de su apartado 1.º, antes citado, exigiría el acuerdo de las diputaciones provinciales (o, en su caso, del órgano interinsular correspondiente) y el de las dos terceras partes de los municipios cuya población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. El inicio del proceso descentralizador se hacía depender, por tanto, con carácter general, de un sólido apoyo institucional a la medida, traducción, a su vez, de un alto consenso social en favor de la autonomía, objetivo que se aseguraba combinando el criterio territorial (las dos terceras partes de los municipios) y el poblacional (la mayoría del censo electoral). Con ello trataba de evitarse que, a la vista de los más que notables contrastes demográficos existentes entre los municipios de las provincias españolas, en muchas de ellas acabase por primar el territorio sobre la población o viceversa. En la práctica del proceso estatuyente, esta vía general se vio modificada, sin embargo, por lo dispuesto en la transitoria 1.ª de la Constitución, según la cual en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía (las conocidas entonces como *preautonomías*), sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, podrían suplir la iniciativa de las diputaciones o de los correspondientes órganos interinsulares, previsión esta que acabó por convertirse en norma en lugar de en excepción.

En todo caso, la peculiaridad procedimental de la vía del 143 y la transitoria 1.ª no era la que definía su esencia material, nacida en realidad de las limitaciones constitucionales que de ella se derivaban, limitaciones que dejaban claro que la intención del constituyente iba dirigida a reducir la *densidad autonómica* de los territorios que optasen por utilizarla. ¿Por qué? En primer lugar, porque deberían esperar un mínimo de cinco años desde la aprobación de los respectivos estatutos para que sus competencias –que solo podrían tomar inicialmente del listado del artículo 148 de la Constitución, regulador de las materias potencialmente de competencia autonómica– se ampliasen dentro del listado más extenso contenido en el artículo 149, en el que se incluían las materias de competencia estatal y compartida. Esa es la razón por la cual, con un exagerado dramatismo, dado lo reducido del período de espera obligatoria (¡5 años!) la vía general pasó pronto a conocerse como *lenta*, frente a la llamada vía *rápida* de la que se beneficiarían los territorios que optasen por el procedimiento de acceso especial a la autonomía. Pero, en segundo lugar, y aquí residía el auténtico quid de la cuestión, porque mientras la Constitución establecía para las comunidades de vía especial (o vía rápida) muy claras previsiones sobre su organización institucional (en esencia, que tendrían un parlamento democrático, un consejo de gobierno y un presidente

parlamentario, según se disponía en el artículo 152 del texto constitucional) nada preveía para las de vía general.

Junto a esta vía *general* del 143, la *especial* del 151 permitía a los territorios que optasen por ella asumir desde el principio el más alto nivel de autonomía (combinando, desde el primer momento, las previsiones que en materia competencial se contenían en los artículos 148 y 149 de la Constitución) y les aseguraba, al propio tiempo, contar con una organización institucional propia que contribuiría a fortalecer el hecho autonómico como un hecho político –y no meramente administrativo–, dotado de muy notable relevancia. La del 151 era, en suma, la vía hacia la autonomía *de verdad*. Pero, precisamente por serlo, era concebida por quienes habían decidido abandonar el modelo homogéneo del anteproyecto de Constitución como una vía absolutamente restringida. Y es que, en efecto, para impulsarla sería necesario que la iniciativa del proceso fuese acordada, además de por las diputaciones o los correspondientes órganos interinsulares, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. A esa exigencia se añadía, además, otra, que dificultaba más aún la puesta en práctica de lo previsto en el 151: que la iniciativa de los territorios que optasen por impulsarla fuese ratificada en referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que estableciera una ley orgánica.

Por más que la finalidad de lo previsto en el artículo 151 para la llamada vía especial fuese común a lo que el 143 establecía para la denominada vía general (constatar la existencia de un amplio apoyo, social e institucional, a la iniciativa autonómica de que se tratara en cada caso), sus contrastes no eran menos evidentes: el grado de apoyo popular e institucional que se exigía a la iniciativa autonómica en uno y otro caso resultaban claramente diferentes, como también lo era el grado de autonomía que a través de cada una de ellas podrían alcanzar los territorios que optasen por la una o por la otra. La regla de tres aparecía, pues, meridianamente transparente: si se deseaba más autonomía, se exigía más apoyo, no solo institucional sino también directamente *popular*. Y ello porque para la iniciativa cualificada del 151 se exigía la ratificación de la iniciativa en un referéndum en el que los votos afirmativos no se calcularían sobre el total de los sufragios expresados, sino sobre el total del cuerpo electoral de cada una de las provincias afectadas, lo que quería decir que los abstencionistas contarían como votantes en contra de la propuesta sometida a referéndum. La iniciativa del 151 hacía necesario, en conclusión, que las élites políticas de los territorios que optasen por ella estuviesen en condiciones de impulsar un amplio proceso de movilización de la opinión pública, primero, y del cuerpo electoral, con posterioridad, de resultados finales muy inciertos.

A la vista de lo apuntado, procede preguntarse por qué razón los mismos constituyentes que habían abandonado las previsiones de descentralización homogénea del anteproyecto de Constitución abrían la vía del 151. Es decir, por qué abrían una vía que, al menos en teoría, podría haber dado por resultado un sistema de autonomías

plenamente homogéneo que era, precisamente, lo que a través de la introducción de la no homogeneidad autonómica había tratado de evitarse. Tal paradoja sólo tiene, creo, una respuesta: que, contra lo que cabría deducir de una lectura superficial de la Constitución, la vía de acceso del 151 se previó, en realidad, para no ser empleada prácticamente o, más exactamente, para servir de norma (nunca aplicada) justificadora de la excepción que respecto a ella se establecía en la disposición transitoria 2.^a de la Constitución.

El constituyente introdujo, pues, un procedimiento costosísimo de acceso a la autonomía (en términos de apoyo popular) que, precisamente por serlo, debía ser utilizado, según los planes políticos de quienes lo habían previsto, únicamente por los territorios que podían eximirse de cumplir sus exigencias mediante el privilegio que, para aquellos que contaban con la presencia de relevantes partidos nacionalistas en las Cortes Constituyentes, se contenía en la citada transitoria 2.^a. Según ella, podrían proceder por la vía del 151, cuando así lo acordasen por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno, los territorios que cumpliesen una doble condición: a) que hubiesen plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía; y b) que contasen, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía. Esos territorios, claro, no eran otros que Cataluña, las Provincias Vascongadas... y Galicia.

Galicia, sí. Aunque esta última región no se incluía, desde luego, en el proyecto de privilegiar a los territorios con presencia nacionalista en las Constituyentes (lo que no era el caso de Galicia), la región gallega no queda al margen de la vía privilegiada de la transitoria 2.^a por la sencillísima razón de que cumplía la condición esencial que la diferenciaba, junto a Cataluña y País Vasco, de los restantes territorios: haber plebiscitado durante la II República un Estatuto de Autonomía. Y ello pese al hecho histórico innegable de que en las tres regiones que lo habían hecho sus respectivos Estatutos habían tenido una vida muy distinta: el catalán estuvo en vigor desde septiembre de 1932 hasta su suspensión en enero de 1935, tras la insurrección de 1934, y volvió a estarlo tras la victoria del Frente Popular en febrero de 1936, hasta que fue derogado por los sublevados contra la República en abril de 1938; el vasco lo estuvo menos de un año, y sólo en algunas zonas del territorio, entre octubre de 1936 y junio de 1937; el gallego, en fin, no llegó a aplicarse nunca durante el período de vigencia de la II República española.

He ahí, en suma, la auténtica hermenéutica del sistema de acceso a la autonomía previsto en el texto de la Constitución, cuya finalidad fundamental no era otra que privilegiar el proceso descentralizador de Cataluña y de las tres provincias vascas: el Gobierno y los nacionalistas, con el apoyo final de los partidos de la izquierda (PSOE y PCE), decidieron que para preservar la singularidad de ambos territorios (su presencia nacionalista en las Cortes Constituyentes) y asegurar, paralelamente, que las demás regiones no fuesen a *desmandarse*, poniendo con ello en peligro la unidad y vertebración del Estado español, todos los territorios, salvo los dos citados (más Galicia, por el motivo

ya apuntado) accederían a la autonomía por la vía general (o *lenta*) del artículo 143 de la Constitución, que no garantizaba, al menos inicialmente, una autonomía digna de tal nombre. Al mismo tiempo y para evitar que el acceso excepcional por la vía de la transitoria 2.^a de las dos regiones a las que había decidido darse un trato especial pudiese ser percibido como lo que era en realidad –un privilegio–, se incluía el artículo 151, al que se atribuía una doble finalidad. Se trataba, en primer lugar, de dar la apariencia de que las regiones que así lo decidieran podrían *también* acceder a la autonomía por la misma vía especial que las de la transitoria 2.^a, lo que suponía cumplir unas condiciones que el artículo 151 convertía en claramente disuasorias y que, en última instancia, los dos grandes partidos (UCD y el PSOE) creían estar en condiciones de frustrar, sumando sus fuerzas con tal finalidad en las diversas regiones españolas.

Pero el objetivo era también, en segundo lugar, fijar una regla general que la transitoria 2.^a vendría a excepcionar. De ese modo, las duras exigencias (sobre todo la del referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica) que tendrían que afrontar las regiones españolas que, en lugar de ser mencionadas expresamente en la transitoria, lo eran sólo a través de una habilidosa paráfrasis jurídica («territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía»), sencillamente desaparecían para estas. La vía especial del 151 fue dispuesta, en conclusión, no para que todos los territorios pudieran acabar utilizándola, sino únicamente para justificar el privilegio que se establecía en favor de aquellos que, por poder acogerse a la excepción de la transitoria 2.^a, estaban en condiciones de obviar sus exigencias. El secreto del sistema residía, pues, en el hecho de que el objetivo que el constituyente perseguía sólo podría alcanzarse no haciéndolo políticamente explícito, por más que no fuera difícil deducirlo de lo previsto jurídicamente en la ley fundamental.

Aunque, como es sabido, el proceso descentralizador acabó discurriendo por un camino diferente de aquel por el que habían apostado los constituyentes, ello no impugna el hecho cierto de que su plan inicial, al que unos partidos se sumaron con más fervor que otros ciertamente, fue el de que en España habría dos regiones autónomas con amplias competencias y una organización institucional propia, similar a la de cualquiera de las unidades federadas existentes en un Estado federal; y otras, en número y conformación territorial indeterminados, que, en su caso, estaban en principio destinadas a ser autonomías de segunda, con menos competencias y, muy probablemente, sin aquellas instituciones autonómicas (parlamento, consejo y presidente) que dotarían a las comunidades de acceso privilegiado de un verdadero autogobierno. Los partidos españoles que, desde las Cortes Constituyentes, habían gestionado este esquema de descentralización hubieron de enfrentarse muy pronto, sin embargo, a lo que Hegel llamó un día las «duras réplicas de la historia».

Una de ellas, que aquí y ahora no nos interesa, por más que fuese la que a la postre acabó por forzar un cambio sustancial en el proyecto descentralizador analizado previamente, se derivó de la decisión de las autoridades preautonómicas andaluzas de iniciar su camino hacia a la descentralización no por la vía del 143, sino por la del

151. La otra, que trataré a continuación, afectó a Galicia, que, incluida sin remedio posible en la transitoria 2.^a de la Constitución, fue objeto de un intento que suponía discriminarla con toda claridad respecto de los otros dos territorios a los que aquella disposición hacía referencia: el País Vasco y Cataluña. En efecto, una vez aprobados a finales de 1979 los respectivos estatutos de ambos territorios, el Gobierno y su partido (Unión de Centro Democrático) decidieron imprimir un giro radical en la marcha del proceso autonómico español. Apoyados en este punto por los nacionalistas del País Vasco y Cataluña –que abominaban de lo que pronto denominarán despectivamente «el café para todos», dando con ello por supuesto que ambos territorios tenían un *derecho* (¿constitucional?) *al café* del que carecían los demás–, ese giro iba a dejar a las provincias gallegas en una especie de tierra autonómica de nadie: ni Galicia entraba –en sentido *material* y más allá del concreto procedimiento jurídico de acceso– en el grupo de las comunidades de cabeza ni se quedaba recluida en el numeroso grupo que formaban en el pelotón.

¿Qué había conducido a Galicia a esa extraña situación? ¿Por qué, siendo idéntica la posición constitucional que se deducía de lo previsto en la transitoria 2.^a de la ley fundamental, Galicia fue objeto de un evidente intento de discriminación? La respuesta es muy sencilla: porque, aunque la única forma de referirse, sin mencionarlas de forma expresa, a Cataluña y el País Vasco, para permitirles una vía de acceso privilegiada a una autonomía genuina –sin generar con ello una explosión de agravios territoriales en las restantes regiones españolas, que podrían acabar por sentirse maltratadas frente a un *descarnado* privilegio vasco y catalán–, fue echar mano de una auténtica perífrasis (la de los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía) que llevaba de modo indefectible a incluir también a Galicia en ese grupo; Galicia era una región en la que, en contraste con lo que acontecía en el País Vasco y Cataluña, el nacionalismo resultaba en esos momentos iniciales de la descentralización un fenómeno político y social testimonial en la esfera de la política nacional. Fue así como entró Galicia por la *puerta* de la plena autonomía, pero sólo para que la mayoría de los entonces responsables de la interpretación *nacionalista* con arreglo a la cual se quería construir inicialmente nuestro modelo de organización territorial intentaron enseguida sacarla por la *ventana*, rebajando aquella autonomía de plena a *degradada*.

¿Cómo? Pues a través de toda una serie de medidas de naturaleza muy diversa que, incluidas en el proyecto de Estatuto, tenían por único objetivo reducir la *densidad* jurídica y política del hecho autonómico gallego. Dos de ellas presentaban una importancia primordial: en primer lugar, la que tenía por objeto limitar el pluralismo de la futura Cámara autonómica gallega, estableciendo que para acceder a la que se elegiría inmediatamente después de la aprobación del Estatuto no serían tenidas en cuenta las listas que no obtuviesen, por lo menos, el 3% de los votos del censo electoral, una restricción que, además de suponer un peligrosísimo precedente hacia el futuro, suponía de hecho, y vistos los porcentajes de abstención entonces registrados

en Galicia, colocar la barrera electoral en torno a un 6% de los votos expresados. La prueba irrefutable de que el asunto no era en absoluto irrelevante pudo obtenerse nada más celebradas –en el otoño de 1981– las primeras elecciones autonómicas, elecciones en las que, de haberse mantenido la barrera de acceso al Parlamento en el 3% del censo electoral, los resultados referidos al reparto de los escaños en la Cámara hubieran sido para las minorías bastante diferentes de los que fueron finalmente: el Partido Comunista y Esquerda Galega (la menos radical de las dos fuerzas en torno a las cuales se articulaba entonces la oferta de los nacionalistas) hubieran desaparecido de la Cámara –en la que uno y otra habían obtenido un escaño– y el Bloque-PSG, que representaba al nacionalismo independentista, hubiera perdido al menos uno de los tres escaños conseguidos.

A la medida mencionada se añadía otra, además, que iba directamente dirigida a condicionar el ejercicio por parte de la futura comunidad autónoma gallega de sus competencias y poderes: la introducción de una denominada *cláusula competencial*. Contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria tercera del proyecto de Estatuto aprobado finalmente por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados («con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente») y publicado por el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 14 de diciembre de 1979, la cláusula competencial determinaba, en su primer inciso, que «en aquellas competencias que recaen sobre materias que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, son objeto también de competencias estatales, se estará a la delimitación que de estas hagan las Cortes Generales mediante ley». El significado de la introducción de una previsión de tal naturaleza no tenía duda alguna: hacer depender de las Cortes estatales la extensión que en la práctica habría de tener hacia el futuro el ejercicio de sus competencias por parte de la comunidad autónoma gallega, pues esas competencias se prefiguraban en la inmensa mayoría de los casos como compartidas entre aquella y el Estado.

Aunque la introducción de las dos restricciones aludidas no eran los únicos motivos de grave desacuerdo que, a la postre, iban llevar a la oposición a rechazar de plano el proyecto de Estatuto, lo cierto es que tanto la barrera electoral como la cláusula competencial abrieron finalmente una distancia insalvable entre las pretensiones del Gobierno y su partido y las demás fuerzas que estaban participando en el proceso de elaboración estatutaria. Y ello hasta el punto de que en la votación celebrada en la madrugada del 22 de noviembre por la Comisión Constitucional del Congreso, ampliada (según lo previsto en el artículo 151.2.2.º de la Constitución) por una delegación de la asamblea proponente, el resultado fuera de 28 votos a favor frente a 19 en contra. De este modo, tanto lo sucedido entre los representantes de la Comisión Constitucional (en la que 17 diputados, todos de UCD, votaron a favor; 15 votaron en contra: los de los tres grupos socialistas –del Congreso, vascos y catalanes–, y los de los grupos andalucista y comunista; mientras Manuel Fraga –de Coalición Democrática– se ausentaba de la Cámara y los representantes de las minorías vasca y catalana no asistían) como

lo acontecido entre la delegación de la Asamblea proponente (en la que apoyaron el proyecto 11 de sus miembros –todos de UCD–, lo rechazaron cuatro –todos del PSOE– y tres más –uno de UCD y dos de Coalición Democrática– no llegaron a votar) demostraba bien a las claras la inmensa soledad de la mayoría parlamentaria centrista que había decidido convertir a Galicia en el terreno de pruebas de una estrategia de estricta interpretación constitucional *nacionalista*, tan estricta que incluso uno de los territorios de la transitoria segunda de la ley fundamental acababa por quedarse fuera del grupo que formaban el País Vasco y Cataluña.

Las reacciones ante lo que muy pronto fue considerado «*O Estatuto da aldraxe*» no se hicieron esperar. Manuel Fraga afirmó que Galicia había sido maltratada por el Gobierno de UCD y describió con una dureza extraordinaria la forma en que se había gestado el texto del proyecto: «Un Estatuto que debió estudiarse en dos meses seriamente se ha estudiado en tres noches, lo cual es una vergüenza. La última reunión me pareció tabernaria, porque no solamente allí se bebía demasiado alcohol, sino que los ánimos se excitaron porque la gente estaba cansada. El movimiento de protesta y descontento era inevitable». Su compañera de partido y diputada coruñesa María Victoria Fernández-España incidió, además, en la significación política profunda de la decisión así tomada: «El Estatuto no me gusta porque yo no acepto la división entre autonomías de primera y de segunda. Si vamos a un Estado federal, vamos todos o no va nadie. UCD ha querido pactar sólo con el PSOE y, al fallar los acuerdos, quedó como único partido responsable del texto».

Desde el otro lado del arco parlamentario, el diputado comunista y miembro de la Comisión Constitucional Jordi Solé Tura insistía en la importancia crucial de los dos temas que separaban a mayoría y minorías: «El Estatuto ha sido liquidado con la inclusión del artículo 37.4 [la *cláusula competencial*] en una disposición transitoria. Su texto da paso a dos categorías de estatutos y posibilitará, en el caso gallego, la perpetuación del centralismo, la frustración de sus ansias autonomistas y la provocación de enfrentamientos entre los pueblos. UCD nos planteó, en un momento concreto, rebajar el mínimo del 3% para acceder al Parlamento gallego a cambio de que modificásemos nuestra actitud». Desde el Partido Socialista, en fin, el juicio incidía también en la responsabilidad del Gobierno en el *ultraje* denunciado por toda la oposición, ultraje que era denunciado así por el presidente del PSOE gallego Francisco González Amadiós: «UCD no tiene hombres capaces de defender a Galicia. Regresamos de Madrid con un Estatuto, impuesto por los centristas, que discrimina a Galicia».

Muy lejos de esas posiciones, los dirigentes gallegos de UCD emitían juicios de tono muy diverso. Simplemente resignado el del diputado José Luis Meilán Gil: «Es el mejor Estatuto de los posibles en las circunstancias actuales». Y entusiasta, por contraste, el del presidente de la Xunta preautonómica, José Quiroga Suárez: «Es un Estatuto en el que se define claramente la personalidad de la región gallega, que contempla sus características culturales y que hace una mención muy clara a la recuperación de la lengua. A través de él [Galicia] podrá desarrollar sus apetencias autonómicas. Pido a

los gallegos que lo estudien y que no se fíen de los falsos profetas que, con algaradas y con pretensiones partidistas, vienen levantado banderas de sus propios partidos».

Las *algaradas* estaban servidas, sin embargo. Pues el descontento entre los partidos contrarios al proyecto, que manejaron hábilmente el argumento del maltrato, del agravio y la discriminación contra Galicia, se expandió, igual que la llama en una mecha, entre la opinión pública gallega. El propio día 22 de noviembre –coincidiendo, por lo tanto, con la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales ampliada en la que se aprobó «*O Estatuto da aldraxe*»– miles de personas, convocadas por las fuerzas de la izquierda en una «Jornada de dignidad nacional», se manifestaron en las principales ciudades del país exigiendo una autonomía plena y sin recortes. No faltó, además, en la escenificación de aquel *ultraje* ninguno de los elementos que podían darle la credibilidad que necesitaba para convertirse en una reivindicación del conjunto del país, por más que UCD representara a su mayoría en las Cortes Generales: la bandera de Galicia, con su correspondiente crespón negro, iba a ondear a media asta en la sede de la Real Academia Gallega; alcaldes y concejales se encerraron en sus ayuntamientos como muestra de protesta; pequeños comerciantes, «solidarios frente al agravio», echaron el cierre a sus negocios; y los principales periódicos gallegos convirtieron la exigencia de una autonomía de primera en verdadero *casus belli*. Todo este amplio movimiento desembocaría finalmente en una inmensa marcha que, con el apoyo de los grandes partidos y sindicatos de Galicia (excluido el nacionalismo independentista del Bloque Nacional Popular Galego, a quien cualquier Estatuto de Autonomía le parecía simple papel mojado, y, obviamente, la UCD) y bajo el lema «Frente al Estatuto de UCD. Auténtica Autonomía» conseguiría reunir en Vigo el 4 de diciembre a docenas de miles de personas en la que, de inmediato, fue considerada por los organizadores como la manifestación más numerosa de la historia de Galicia.

El resultado político de todo este amplio movimiento fue, sencillamente, que el proceso de aprobación del Estatuto gallego se paró. Pero cuando el mismo pudo retomarse, pasado casi un año, las circunstancias españolas eran ya políticamente muy distintas. Y es que el 18 de febrero de 1980 se había celebrado en Andalucía un referéndum, el de iniciativa autonómica previsto en el artículo 151 de la ley fundamental, cuyo sorprendente resultado tuvo, como ya se ha apuntado previamente, una importancia extraordinaria para el futuro del proceso autonómico español al constituirse como origen de un giro sustancial en la marcha de la descentralización. Los resultados del referéndum andaluz provocaron, en efecto, el abandono de la interpretación *nacionalista* de la Constitución (es decir, de la interpretación favorable a los intereses del nacionalismo vasco y catalán) vigente hasta el momento, y su sustitución por una nueva interpretación no nacionalista cuya directa consecuencia fueron los «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de diciembre de 1981».

La mayoría parlamentaria en las Cortes Generales y el Gobierno centrista al que aquella sostenía hubieron de abandonar, como consecuencia, las dos tentativas sobre

la base de las cuales se había pretendido articular el giro de su política autonómica (la de degradar la autonomía gallega y tramitar el proceso autonómico andaluz por la vía *general*), tentativas cuyo fracaso estrepitoso acabó por llevarse por delante al partido que se había empeñado en defenderlas incluso cuando ya se había impuesto la evidencia de la imposibilidad de hacerlas realidad. La derrota del Gobierno y de UCD en el referéndum de iniciativa autonómica andaluz de 18 de febrero de 1980, en el que los ciudadanos andaluces decidieron, a partir de lo previsto en el artículo 151.1 de la Constitución, y contra la posición defendida por el Ejecutivo, tramitar su iniciativa autonómica por la vía rápida del artículo citado y no por la vía *lenta* del 143, y la completa marcha atrás a la que el Gobierno y su partido se vieron forzados en Galicia iban a constituir prueba irrefutable de la envergadura del fracaso de un proyecto sencillamente irrealizable: el de aplicar la Constitución con arreglo a una interpretación nacionalista.

Se optó entonces por ensayar una vía de interpretación *homogeneizadora* según la cual todos los estatutos que todavía entonces estaban pendientes de elaboración y aprobación (excluido, obviamente, el andaluz) se tramitarían por la vía *lenta* del artículo 143 de la Constitución, pero con una importantísima particularidad, de cuyas extraordinarias consecuencias a medio y largo plazo no fueron sin duda entonces del todo conscientes quienes firmaban los *Acuerdos*: la de que en las comunidades de vía *general* se establecería un entramado de poderes prácticamente idéntico al previsto para las comunidades *especiales*. A tal efecto en los *Acuerdos* se pactaba extender a todas las comunidades la organización prevista en el artículo 152.1 de la Constitución, con independencia de cual fuera el respectivo techo competencial de cada una.

Esa nueva situación iba a posibilitar que el proceso autonómico gallego pudiera retomarse sobre unas bases muy diferentes de las vigentes en el momento en que había sido *congelado*, lo que resultó factible tras el amplio acuerdo al que llegaron los cinco partidos que meses después habrían de apoyar la ratificación del Estatuto: UCD, el PSOE, Coalición Democrática, el Partido Comunista de Galicia y el Partido Galeguista. Todas esas fuerzas participaron en diversas sesiones de trabajo a lo largo del mes de septiembre de 1980 y, tras ellas, llegaron a un acuerdo –el conocido como «Pacto del Hostal»– aceptado luego por la Asamblea de Parlamentarios de Galicia. Fue así como el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 28 de octubre de 1980 pudo publicar un denominado *Escrito de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia* en el que se solicitaba una nueva reunión de la Comisión Constitucional y de la delegación de aquella para la reconsideración parcial del texto acordado, reunión que permitirá, finalmente, dar una salida a la situación que durante un año había permanecido bloqueada.

La propia explicación que daban los autores del *Escrito* sobre la finalidad y el contenido de su texto resulta de una claridad que hace innecesario cualquier comentario adicional: «Las circunstancias en que se produjo el debate del proyecto de Estatuto en la Comisión Constitucional, la evolución de los acontecimientos públicos desde aquella fecha y el cambio fundamental operado en la lectura y aplicación del título VIII de la Constitución han movido a los partidos políticos firmantes, recogiendo el sentir

de amplios sectores del pueblo gallego conscientes de su responsabilidad histórica, a manifestar su voluntad política de emprender las acciones conducentes a eliminar los obstáculos que actualmente existen para que pueda convocarse el Referéndum [de ratificación] en las condiciones de concordia y solidaridad que el Estatuto de autonomía requiere».

¿Cuáles eran esos obstáculos? Los firmantes del documento respondían también de una forma precisa a la cuestión: «Los principales obstáculos provienen de la existencia en el actual texto de una serie de preceptos que, por diversos motivos, suponen una inseguridad en cuanto a la aplicación del Estatuto en términos de igualdad con los de las otras dos nacionalidades históricas a que también se refiere la disposición transitoria segunda de la Constitución». Tras ello, el escrito enumeraba los preceptos referidos, dentro de los cuales se incluían por supuesto, y entre otros, los relativos a la cláusula competencial y a la barrera electoral. La modificación del proyecto de Estatuto siguiendo las peticiones contenidas en el escrito del presidente de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia dio paso, al fin, a la convocatoria del correspondiente referéndum de ratificación estatutaria, que, en medio de una apatía general, tuvo lugar el 21 de diciembre de 1980. Su resultado (72% de abstención) marcó el cojo inicio de un proceso que, pese a ello, dio lugar a una autonomía plena que acabaría por jugar un decisivo papel en la transformación política, económica, social y cultural de Galicia. Pero, esa, claro, es ya otra historia.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 151-186
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5028>
© Fernando González Laxe
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 09/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia 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
Universidad de A 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, crecimiento económico, especialización productiva, productividad, competitividad.

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 El autogobierno en Galicia. 3 Los grandes cambios estructurales de la economía de Galicia. 3.1 Introducción. Capacidad productiva y nivel de renta. 3.2 Pérdida de dinamismo poblacional e intenso proceso de envejecimiento. 3.3 Estructura productiva y especialización sectorial. 3.4 La eficiencia productiva: análisis de la débil productividad. 3.5 Una economía abierta y un patrón de especialización singular. 3.6 Las debilidades competitivas. 3.7 Los factores de resiliencia de la economía gallega. 3.8 Mercado de trabajo. 3.9 El peso de los salarios y los costes laborales. 3.10 La desigualdad y las brechas socioeconómicas. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El complejo proceso autonómico español se inscribe dentro del cambio de sistema político. Viene marcado por tres dinámicas sustanciales. La primera hace mención a la radical transformación del modelo de organización territorial, tal y como se corresponde a un cambio de sociedad y a un aumento de las demandas sociales. El segundo atañe a una combinación entre una intensa expansión del sector público, obligado por una modernización y progresivo desarrollo del Estado del bienestar, y una dinámica progresiva de desregulaciones que

favoreció la irrupción de actividades privadas en mercados escasamente competitivos. Y, en tercer lugar, propiciado por la incorporación de España a las Comunidades Europeas y de un proceso, si cabe, más intenso todavía con la creación de la Unión Europea y la unificación económica y monetaria que afecta tanto a las competencias como a los niveles de decisión.

El proceso autonómico se abre a partir de las elecciones de 15 de junio de 1977, donde la mayoría de los partidos políticos apuestan por la elaboración de una Constitución y el establecimiento de un régimen autonómico para las regiones. Una vez cerrado el mapa de la preautonomía, incluyendo los territorios inherentes a cada comunidad autónoma, las fases del proceso pueden concretarse en cuatro grandes periodos. En la fase 1979-1983, se aprueban los distintos estatutos de autonomía. En la fase 1983-1992, se desarrolla el modelo autonómico merced a la transferencia de la mayor parte de los traspasos básicos para el funcionamiento de las comunidades autónomas (CC. AA.). En la tercera fase, 1993-2002, tienen lugar los grandes traspasos (educación y sanidad) y se define un nuevo marco político dados los cambios en la Unión Europea y la implantación de la moneda única. En esta etapa emergen los problemas de insatisfacción sobre el modelo e irrumpen nuevas demandas políticas por parte de algunas CC. AA. La última fase, que comienza a partir de 2002, se caracteriza por las oleadas y generalización de los procesos de reformas estatutarias.

El proceso autonómico partía de la idea de establecer un “mínimo patrón competencial idéntico”, con la recomendación de que estuviese conformado por materias comunes que permitieran no solamente ejercer de manera eficaz las competencias asumidas, sino que asimismo sirviesen para evitar o disminuir las ineficiencias existentes en el marco competencial de la Administración central. Se buscaba, en consecuencia, hacer valer el principio de subsidiariedad, a través del cual se intentaba que fuera la Administración más próxima al ciudadano quien se encargara de la gestión y ejecución de las políticas básicas.

A lo largo de este amplio periodo, se quiso generalizar el modelo a partir de las distintas fases de negociación con cada una de las CC. AA. Para ello, se constituyeron las comisiones mixtas paritarias entre la Administración central y las administraciones autonómicas de cara a lograr pactar y efectuar, a continuación, el traspaso de determinados competencias y servicios. Dichas transferencias significaban, por un lado, el trasvase de partidas presupuestarias a las CC. AA.; y, en segundo lugar, un incremento de la conflictividad sobre las distintas concepciones del marco autonómico.

Es fácil deducir que el cambio en la estructura del Estado supuso tres notas remarcables: a) visibilizar numerosas transferencias de competencias a las CC. AA.; y dicho proceso fue debido, fundamentalmente, a los impulsos de las propias CC. AA. y a la necesidad de suscribir algún pacto autonómico de cara a culminar un proceso de descentralización política; b) no todas las CC. AA. desempeñaron el mismo papel a lo largo de este proceso, hubo alguna que estuvo más activa que otras y con distintos niveles de litigiosidad; y c) a lo largo del proceso quedó constancia de que el modelo territorial es abierto, dado que algunas CC. AA. continuaron exigiendo nuevas transferencias a la luz de una amplia interpretación de la Constitución.

Esto es, no se llegó a aceptar la “igualación de competencias” y fue cuestionado el “contenido de las reformas”. Las ofertas aportadas desde el Gobierno orientadas a plantear un Pacto de Estado de cara a negociar en bloque las competencias autonómicas a las CC.AA. no surtieron efectos. Hubo que esperar a los acuerdos entre PSOE y PP, de 28 de febrero de 1992, en que se sellaron los Acuerdos Autonómicos. Y a partir de estas fechas se fueron transfiriendo los grandes traspasos, entre ellos los de sanidad y educación.

Quedaban, sin embargo, dos cuestiones relevantes. La primera hace referencia a como “cerrar” el modelo de Estado; y la segunda, a cómo llevar a cabo la segunda descentralización, o sea, como reforzar las competencias del poder local.

Respecto a la primera, tanto el nacionalismo vasco como el catalán (que detentaban la presidencia de sus gobiernos autonómicos respectivos) impulsaron reformas estatutarias que pretendían, por un lado, un nuevo pacto político y, por el otro, un nuevo modelo de financiación y blindaje de competencias. Ambas dinámicas significaron que el modelo autonómico español no solo confirmaba que no estaba cerrado, sino que se encontraba en un continuo proceso de reformas y de negociación política. En lo que concierne a la segunda, muy poco se ha avanzado, siendo todavía a día de hoy una asignatura pendiente, tal y como reclama la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

De esta forma, las actuaciones prioritarias se canalizan hacia la definición de un patrón de gasto público y, paralelamente, de una nueva dinámica económica territorial. Respecto a la primera cuestión, el peso del sector público ha ido aumentando de manera muy significativa. Si a comienzos de la década de los años ochenta del siglo pasado la proporción del gasto público rondaba el 30%, en 2018, sube al 41%. Dicho cambio supuso lo siguiente: a) reducción del gasto relativo a los bienes públicos puros, tales como Administración, justicia y defensa; b) un aumento de los bienes públicos preferentes, tales como la educación, la sanidad y las prestaciones sociales y asistenciales; c) la inversión pública aumentó espectacularmente, en una primera fase, ayudada por la asignación de los fondos europeos a partir de nuestra adhesión, para luego estabilizarse y llegar a disminuir; y d) se contrajo el servicio financiero de la deuda, aunque en los últimos años se vio como se incrementaba de manera muy notable.

Paralelamente, cada patrón autonómico de gasto respondía a la prioridad política de cada territorio. En términos generales, el proceso autonómico se corresponde con una apuesta a favor del Estado del bienestar, con lo que las competencias en prestaciones económicas, asistencia social, protección medioambiental, promoción ciudadana, etc., van en aumento. Tal dinámica se ve reforzada por la necesidad de respuesta política a la tendencia globalizadora, a la acentuación de la competencia y a la rivalidad de los territorios, otorgando a estos mismos un mayor protagonismo.

Este nuevo patrón de gasto público condiciona la distribución funcional del mismo, hasta tal punto que es fácil colegir una correspondencia entre nivel de desarrollo y prestaciones sociales y asistenciales, y entre la reordenación del territorio y la protección

social. En términos generales, las CC. AA. destinan aproximadamente el 60% de su gasto a los servicios de educación y sanidad, y algo más del 12% a los servicios económicos, fundamentalmente infraestructuras del transporte y agricultura. Por el contrario, las corporaciones locales gastan alrededor del 60% de sus recursos en seguridad ciudadana, viviendas, servicios comunitarios, actividades culturales, transporte, servicios sociales y protección del medio ambiente.

En suma, ya sea desde la competencia estatal como desde las competencias autonómicas, existen hasta el momento condicionantes de orden político hacia el gasto en acciones que refuerzan el Estado del bienestar. Así, la especialización funcional nos lleva a resaltar dos niveles competenciales. A nivel central, se asignan servicios de carácter general, tales como los referentes a la Administración financiera y tributaria, la defensa, la política exterior, la justicia y las grandes decisiones en lo que respecta a las infraestructuras, agricultura, fomento, empleo, I+D, vivienda, seguridad ciudadana, comercio, turismo, industria, energía y subvenciones al transporte. Y, en lo que concierne a la Administración autonómica, aquellas acciones relacionadas con la gestión de la educación, sanidad, servicios de carácter general y participación en las infraestructuras, agricultura, pesca, fomento del empleo, innovación y tecnología, vivienda, comercio, turismo, cultura, industria, energía y subvenciones sectoriales. A la vista de ello, existe una intersección de anillos competenciales, debiendo compartir políticas entre ambos niveles competenciales. En conclusión, el proceso de autogobierno no ha estado exento de tensiones; hubo siempre un frente de conflictos debido a las distintas concepciones que existieron y existen sobre el modelo autonómico.

Nuestro trabajo enmarca las grandes transformaciones económicas de Galicia a la luz de la evolución de la autonomía gallega. Empezamos, en primer término, por una contextualización del autogobierno en Galicia para, a continuación, cifrar los principales cambios estructurales acontecidos en el periodo 1981-2021.

2 EL AUTOGOBIERNO EN GALICIA

El Real decreto 7/1979, de 16 de marzo, establece el régimen preautonómico e instituye la Xunta de Galicia. Empieza a andar, por consiguiente, antes de la aprobación del Estatuto de autonomía llevado a cabo el 28 de abril de 1981. Dicho proceso supone un traspaso de funciones y de servicios desde la Administración central a la autonómica y, por lo tanto, Galicia empieza a gozar de una amplia autonomía en lo que respecta a los ingresos y gastos; a las competencias en actuaciones, servicios y prioridades; y en la configuración del sector público autonómico. Dichas acciones se inscriben dentro de una dinámica de descentralización del gasto, que presenta diferentes ritmos y velocidades, dando lugar a la configuración actual del ordenamiento institucional y territorial.

Destacamos, siguiendo a Vázquez Taín¹, dos cuestiones relevantes. La primera, asistimos a un modelo singularizado que puso de manifiesto el constante recurso a “incrementar la autonomía del gasto”, con lo que se minoraban los recursos condicionados. Y, en segundo lugar, a partir del año 1997 se abre una fase caracterizada por la

pretensión de dotar al sistema de una mayor autonomía respecto a los ingresos, con el fin de conseguir una amplia y nítida corresponsabilidad fiscal, pero de escasa cuantía.

Bajo esta perspectiva, las actuaciones se guiaron por tres pautas. La primera hace referencia a considerar que el gasto autonómico es básico en materias de inversión, ya sea de carácter territorial, ya sea en atención al sistema productivo. La segunda es que se produce un cambio de tendencia en lo que atañe a la dependencia de las transferencias recibidas de la Administración central (el FCI y los fondos europeos) al incrementarse la autonomía tributaria (procedentes de impuestos del patrimonio y actos jurídicos documentados, ingresos de consumo, tasa de juego, etc.). Y, en tercer lugar, a fin de ajustar los ingresos y gastos, la deuda autonómica aumenta hasta llegar al 18% del PIB. La consecuencia es que los servicios públicos llegan a alcanzar casi el 20% del PIB gallego.

Como bien fue apuntado en su día², la demanda de autogobierno existía, pero no tuvo fuertes valedores, y no todas las soluciones aportadas gustaban a la mayoría. Hubo, sin duda alguna, muchas tensiones tanto internas como externas que fueron dificultando la plasmación de un Estatuto³, hasta el punto de que no todas las fuerzas políticas, los sindicatos, los empresarios, el mundo académico, el cultural y la propia sociedad civil compartían el proyecto.

A estas circunstancias había que añadir la tentativa del Gobierno de la UCD en proponer una “racionalización del proceso autonómico que hiciera posible una homogeneización tendencial de las dinámicas descentralizadoras”, apuesta que provocó las masivas movilizaciones en las principales ciudades gallegas impulsadas por las fuerzas progresistas y galleguistas ante el intento de recortar los niveles de autogobierno.

La autonomía fue, en principio, una mezcla de reivindicación frente al franquismo y una apuesta por la defensa del concepto de “nacionalidad”, entendida como una referencia a los derechos históricos.

La velocidad en lo que respecta a la construcción del poder regional fue inusitada, sobre todo en los primeros años de la autonomía. Se partía de una participación poco elevada en el referendo autonómico del 21 de diciembre de 1980. Solo el 28,27% del censo fue a votar, y, de ellos, el 73,35% dio su voto afirmativo. Ello no supuso el no dar pasos adelante, sino al contrario; fue un acicate para ir asumiendo en exclusividad determinadas competencias y en desarrollar acciones en concretos campos de actuación.

Se buscaba afrontar y dar cumplimiento a tres importantes desafíos. El primero consistía en reforzar las bases de una comunidad con hechos específicos y diferenciales. En segundo término, demostrar las capacidades de una autoorganización política diferenciada frente a las otras concepciones que defendían una homogeneización del modelo de Estado, reafirmando, al mismo tiempo, las oportunidades de establecer fórmulas de equilibrio y lealtad institucional entre las distintas CC. AA. y la Administración central. Y, finalmente, aprovechar el autogobierno para avanzar en la democracia, en

la participación, en la modernización socioeconómica y en la mejora de la eficiencia de los servicios públicos.

Con ello, también se deseaba demostrar que las nuevas opciones de autogobierno eran capaces de eliminar las estructuras ineficaces (aquellas procedentes del franquismo); reducir las ineficiencias de los gastos públicos; y poder configurar una Administración orientada a la prestación de servicios públicos básicos, garantizando la existencia de economías de escala y en red, dada la amplia dispersión de la población y los evidentes contrastes socioeconómicos. De esta manera, se quería revertir la falta de apoyo derivada del referéndum de 1980 por una Galicia autonómica⁴.

¿Qué supuso la autonomía? Diríamos que la propia construcción del Estado autonómico discurrió en paralelo al propio proceso de extensión del Estado del bienestar; esto es, asistimos a un aumento de las dotaciones y presupuestos de los servicios públicos (ya sean en educación, sanidad, atenciones sociales, prestaciones de servicios, etc.). En segundo término, la dinámica autonómica se centró en reclamar un modelo de financiación que pudiera garantizar una capacidad financiera lo suficientemente holgada como para abordar los desafíos propios y compartidos con otras CC. AA. En tercer lugar, facilitar una convergencia territorial dentro del Estado español y de la Unión Europea, evitando las marginaciones territoriales y el incremento de las brechas espaciales, ya sean en términos económicos, sociales, tecnológicos y de participación. Y, en cuarto lugar, un reforzamiento de la confianza en las propias instituciones autonómicas y en las aspiraciones del conjunto de la sociedad, ya que dicha renovación autonomista se fue ampliando, incorporándose cada vez más personas en defensa del autogobierno y permitiendo detectar los excesos y carencias de la gestión así como las ventajas y oportunidades de los desafíos.

No obstante, el proceso autonómico español se caracterizó por varios rasgos:

a) Asimetrías en el ritmo de cesión de competencias en los distintos territorios; se habla de las diferentes “velocidades de transferencias y de responsabilidad del gasto”, distinguiendo entre las CC. AA. de vía lenta (artículo 143 de la Constitución) y las de vía rápida.

b) Dicho proceso de transferencia no ha avanzado de forma regular a lo largo del tiempo, sino que presenta puntos de inflexión vinculados al devenir de los procesos e hitos políticos. Se distinguen fases y ciclos ajustándose a las distintas políticas.

c) Variedad y diferencias en los modelos de financiación; más allá de los modelos comunes, de los forales (Navarra y País Vasco), del específico de Canarias y de las peculiaridades de las CC. AA. uniprovinciales, no es menos cierto que siempre estuvo abierto el debate sobre la financiación.

d) Ello ha puesto de manifiesto la posibilidad de diferentes políticas por el lado del gasto y por el lado de los ingresos. Esto es, el proceso autonómico reveló la existencia de fuertes desequilibrios entre las CC. AA., hasta el punto de que en ocasiones se hable de falta de corresponsabilidad fiscal entre ellas. Como corolario, tenemos una falta de acuerdo que genera fuerte disparidad de criterios.

La consecuencia fue que las CC.AA. aceptaron una fuerte dependencia de los recursos transferidos hasta el punto que los gastos de las CC.AA. hayan evolucionado en función de los procesos de transferencia de competencias que fue (como habíamos reseñado) heterogéneo en el tiempo y disímil en lo tocante a los recursos transferidos. A cambio, nos permite evaluar tanto la diversidad de preferencias como las apuestas por las distintas acciones políticas relacionadas con los servicios públicos, medidas de carácter económico y políticas de inversiones de cada una de las comunidades autónomas⁵.

El proceso de cesión de competencias fue rápido y profundo. Los resultados supusieron una progresiva tendencia hacia la igualación de los servicios públicos a través de una redistribución territorial de los recursos. Asimismo, se visualiza cierto freno a las tendencias polarizadoras de la riqueza a nivel espacial. En lo referente a los flujos públicos (ingresos y gastos públicos), se aprecia un saldo territorial en relación inversa con el nivel medio de renta por habitantes de cada comunidad autónoma. Significa, por lo tanto, un papel de redistribución y una contabilización específica para algunas necesidades relativas, como el envejecimiento, la dispersión poblacional, el desempleo y otras variables. No hay duda, por lo tanto, de que el establecimiento de los mecanismos de solidaridad interterritorial resulta básico para Galicia.

El proceso autonómico fue rápido e intenso. En la primera etapa (hasta 1990) Galicia negoció y recibió el núcleo fundamental de sus competencias y dispuso de un amplio abanico respecto a sus capacidades de actuación sobre los servicios básicos de funcionamiento, educación, territorio, cultura y actividad económica. Asimismo, planteó, políticamente, un intenso discurso reivindicativo sobre las disposiciones y atribuciones que recaen en el presidente (alguna de ellas no incluidas en el estatuto), en torno a los grados de coordinación con las diputaciones y sobre los márgenes para el desarrollo de la acción internacional. Tales procesos van en línea con las nuevas exigencias en pro de la identidad autonómica y en defensa y reivindicación de un eje territorial más amplio, tal y como se percibe con el establecimiento de marcos de cooperación con las CC.AA. de la cornisa cantábrica o con la Región Norte de Portugal.

La segunda fase comienza una vez transferida la sanidad. El Sergas, que había sido creado en la primera fase, en 1989, se convierte en el agente base de la transferencia del Insalud. A partir de los años 90, la autonomía se convierte en el agente inversor en el territorio, coadyuvando a la adaptación de la iniciativa privada en el nuevo marco de desregulación económica, predominante en la economía intencional, a la vez que se aprecia una mayor competencia y rivalidad entre empresas. Durante este periodo, Galicia es “poco visible como agente responsable de las negociaciones, más allá de los tributos cedidos”⁶. Predominan tanto las transferencias corrientes como las inversiones procedentes de la Administración central, no siendo la deuda un problema mayor, a pesar de la primera crisis de endeudamiento provocada por la deficiente negociación de las transferencias del Insalud.

La fuerte crisis de 2008 supuso una quiebra de las tendencias positivas. La explosión de la burbuja inmobiliaria, el colapso en el crédito y la contracción económica afectaron tanto a las actividades económicas como a los sistemas de financiación autonómica y,

con ellos, a la hacienda gallega. Supuso una reducción de los ingresos y una explosión de la deuda, descendiendo el gasto público autonómico. Galicia asume las restricciones presupuestarias y reclama una cesión de capacidad normativa condicionada por la situación financiera. En esta última etapa, las CC.AA. dependen de ellas mismas para atender las demandas de los ciudadanos, y el modelo de financiación autonómica será capaz de definir la intensidad y el objetivo de la solidaridad. Los ajustes económicos en lo referente a los servicios básicos (educación, servicios sociales, sanidad, justicia, etc.) fueron obvios, al igual que los recortes presupuestarios en vivienda, fomento del empleo y las acciones de carácter económico. Durante esta etapa no destacan transferencias significativas, sino las normales en el proceso descentralizador.

El presidente Pérez Touriño, al efectuar un balance final, concluyó que “desde 1980 la renta per cápita de los gallegos se multiplicó por 5,4 veces y el tamaño de la economía por 5 (...), avances y transformaciones en los que no fue ajeno el papel desempeñado por las instituciones autonómicas, el funcionamiento del Estado del bienestar y su potente esfuerzo inversor en infraestructuras”⁷, para luego llamar la atención sobre las heridas que marcan el camino, sobresaliendo, primordialmente, el declive demográfico, el proceso de desindustrialización, el drama del paro y la desigualdad.

3 LOS GRANDES CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA DE GALICIA

3.1 Introducción. Capacidad productiva y nivel de renta

La economía gallega es una economía atlántica, marítima y periférica desde la perspectiva europea. Está condicionada, por un lado, por su situación geográfica y su encuadre territorial; y, en segundo término, por las características propias y singulares derivadas de sus factores naturales (clima, altitud, hidrografía, predominancia de los vientos, y del suelo y subsuelo); y por los legados históricos, por el otro, que marcan y subrayan ciertas formas de actuación y rasgos antropológicos muy destacables⁸.

No siempre ha aprovechado las favorables condiciones genéricas para su desarrollo, y sus potencialidades siempre han estado en la mesa de las grandes decisiones. Por eso, se ha caracterizado por tímidos avances en lo que concierne a los ritmos de crecimiento de su economía, la evolución de sus magnitudes básicas y los niveles de convergencia⁹. Para algunos autores, la economía gallega “está agarrotada por estructuras y obstáculos no solo económicos, sino también sociales, políticos y culturales que están lastrando sus posibilidades de desarrollo”¹⁰.

Analizando la senda del crecimiento económico a lo largo del periodo 1981-2021, destacamos tres elementos relevantes. El primero hace referencia a un comportamiento distinto respecto a la economía española: amortiguamos los efectos de las recesiones y crecemos menos en las fases de expansión. En segundo lugar, dichos comportamientos

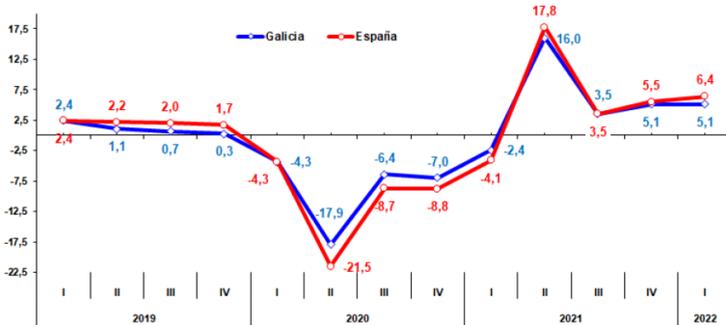
disímiles reflejan crecimientos en ocasiones superiores y en otras inferiores a las tasas de variación del crecimiento económico español. Y, finalmente, a partir de la recesión de 2008, se asiste a un proceso de progresivo acompasamiento del ciclo económico con los promedios nacionales.

Cuadro 1. Tasas medias de crecimiento anual del PIB de Galicia y 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 %

Fuente: Cancelo, 2006; e INE. Contabilidad Regional 2000-2006.

Gráfico 1. Evolución del PIB de Galicia y España. 2019-2022



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

Por otra parte, la economía gallega es una mezcla de contrastes; es decir, no es un espacio homogéneo, sino que contrastan distintas variedades, velocidades y ritmos en lo que atañe a su desarrollo y modernización. Dichos contrastes no solo se manifiestan en una simple clasificación norte/sur o este/oeste, sino que también se reflejan en lo concerniente a áreas muy delimitadas, en franjas territoriales concretas y en oasis o zonas de fuerte polarización demográfica e industrial.

A pesar del crecimiento del PIB a lo largo de los últimos años, los niveles de rentas no le han permitido alcanzar, todavía, los niveles promedios nacionales. En otras palabras, el PIB per cápita sigue estando por debajo de la media española con una tendencia a la convergencia limitada y fluctuante.

La renta familiar bruta disponible per cápita es más elevada que el correspondiente al PIB per cápita. Se debe a que la capacidad de consumo y de inversión es superior a la que su PIB per cápita le hubiera permitido obtener, y ello es debido a la existencia

de transferencias redistributivas de renta llevadas a cabo a través del sector público que dotan a los ciudadanos gallegos de un plus de solidaridad.

Desde la perspectiva de la capacidad productiva, tanto las tasas de crecimiento de la economía como los niveles de PIB per cápita están determinados por la productividad aparente del trabajo, la tasa de actividad, la tasa de ocupación y la tasa de paro. En este sentido, si el diferencial respecto al PIB per cápita español es notable, lo es más si lo comparamos con los niveles de productividad. O sea, las distancias respecto a los promedios nacionales son muy ostensibles, a pesar de ir mejorando y reduciendo paulatinamente en el tiempo tales brechas.

Por otro lado, una de las manifestaciones más preocupantes de la economía gallega es la baja tasa de actividad. Se debe, fundamentalmente, a dos componentes. El primero está relacionado con la dinámica poblacional; es decir, con las reducidas tasas de crecimiento vegetativo y por ende por la proporción de personas en edad de trabajar. Y la segunda se debe al denominado paro estructural registrado en el sector agrario, en el que estaban contabilizadas muchas personas sin que mejoraran los niveles de producción y que nunca fueron absorbidos por otras actividades en las fases de transformación y adaptación de la economía.

3.2 Pérdida de dinamismo poblacional e intenso proceso de envejecimiento

Galicia fue un país densamente poblado. Representaba en 1860 el 12 % de la población española. Sus asentamientos poblacionales se caracterizaban por su atomización, ruralización y dispersión, conformando un *continuum* a lo largo de la geografía territorial.

En los últimos años se acentuó el declive poblacional y su pérdida de peso en el conjunto español. En 2021, se cifró en 2.695.645 habitantes, una cifra menor que la anotada en 1981 (2.811.912) o a comienzos de siglo en el año 2000 (con 2.731.900 habitantes). En segundo lugar, la población gallega pasó de representar en el conjunto del Estado del 7,3 % en 1985 al 6,7 % en 2000, el 5,89 % en 2015 y el 5,69 % en 2021. Las razones de este declive se deben a varios factores. En primer lugar, a un descenso muy notable de la tasa de natalidad (en la actualidad en torno al 5,6 por mil); en segundo término, a un preocupante bajo índice de la tasa de reemplazo (un poco superior a la unidad); y, en tercer lugar, a un saldo migratorio que no compensa la negativa tasa de crecimiento vegetativo.

Al mismo tiempo que se aprecia este cambio en la tendencia demográfica, se llevan a cabo varias dinámicas relevantes. Algunas hacen referencia a los intensos desplazamientos poblacionales desde el mundo rural hacia las nuevas dimensiones urbanas; otras, a una polarización hacia la Galicia occidental, más que hacia la Galicia del interior.

Cuadro 2. Dinámica poblacional

	Población	% G/E	Densidad	% de población por edad			(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) Tasa de envejecimiento: mide el cociente entre las personas de 65 y más años respecto a los menores de 15 años; (2) Tasa de sobre-envejecimiento: porcentaje de población de 85 años y más respecto a la población de 65 años y más; (3) Tasa de dependencia juvenil: proporción de la población menor de 15 años respecto a la población activa de entre 15-64 años; (4) Tasa de dependencia senil: proporción existente entre la población mayor de 64 años y la población de entre 15-64 años.

(* Los datos de 1980 corresponden a 1981; los de 1985, al año 1986; y los de 1990, al año 1991.

Cuadro 3. Tasas demográficas de Galicia

	Tasa natalidad	Tasa mortalidad	Esperanza de vida	Edad media	Índice fecundidad	Edad media maternidad
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

Fuente: Instituto Galego de Estatística

Es decir, Galicia se incorpora a la tendencia de las regiones y países más desarrollados en los que la población se concentra en las áreas urbanas ampliadas, subrayando, en consecuencia, un intenso proceso de urbanización (65,9 % en 1986 y 70,5 % en 2005, que supone un incremento del 4,51 %), aunque menos intenso que el registrado en España y en Europa (76,7 % y 76,2 % para 2005, respectivamente). Dichos desplazamientos de la población se asocian con índices de despoblación rural más intensos y con aumentos muy notables de los fenómenos de periurbanización. En el caso de Galicia, se produce con un importante retraso temporal, pues hay que recordar que el porcentaje de población urbana de España en 1950 ya era del 65,4 % y del 77,3 % en 1970. Y, en lo que se refiere a la concentración de la población, se dan dos fenómenos: a) la población asentada en municipios mayores de 10.000 habitantes aumenta del

67% al 70,5% en el periodo 2008-2020; y b) la población concentrada en las siete grandes ciudades pasa del 34,5% en 2008 al 36,5% en 2020.

Este fenómeno de la urbanización se va difundiendo a lo largo del territorio, influenciado por la mejora del transporte, la aparición de áreas residenciales periféricas a las ciudades y a la desconcentración industrial por mor de la proliferación de polígonos industriales. Estas nuevas áreas periurbanas subrayan una nueva morfología territorial-económica. Procede de los procesos de transformación económica y social llevados a cabo a finales del pasado siglo, entre los que sobresalen subsistemas económicos caracterizados por el predominio de unidades de producción de pequeña y mediana dimensión, con escasa incorporación tecnológica y con una orientación comercial dirigida a mercados tradicionales y próximos¹¹. Las transformaciones económicas experimentadas reflejaron unos relevantes desplazamientos de la población y una mayor incorporación a los sistemas de mercado y de relaciones interindustriales más complejas. De esta forma, la población se fue asentando en municipios de más de 20.000 habitantes, que fueron captando el protagonismo de una mayor vertebración territorial.

Cuadro 4. Distribución geográfica de la población gallega

	Población		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
Población en los ayuntamientos según tamaño				
	2010		2020	
Habitantes	N.º aytos.	Población	N.º aytos.	Población
<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

Fuente: Instituto Galego de Estatística

La crisis del mundo rural tradicional, la industrialización polarizada en pocos núcleos, la terciarización progresiva y continuada, y los movimientos migratorios de la sociedad supusieron una completa reorganización del espacio gallego. Incidieron en la concentración de la población en áreas metropolitanas y van dando lugar al fenómeno

de la periurbanización que se visibiliza a través de una desaceleración del crecimiento demográfico de las grandes ciudades, pero fuerte incremento de la población en los municipios periféricos y próximos de las siete grandes ciudades.

Asimismo, estas mudanzas en lo tocante a la organización del espacio establecen una clara dicotomía entre un espacio dinámico próximo al litoral, que concentra gran parte de la actividad económica y de la población, y el resto del territorio, el interior, con marcados rasgos rurales, que tienden a la despoblación y con limitadas posibilidades económicas.

La aparición del fenómeno inmigratorio extranjero en Galicia es reciente. Su importancia es significativamente inferior a la media española. Llama la atención como se produce dicho fenómeno en el contexto de un país tradicionalmente expulsor de su población. El cambio de siglo coincidió con el inicio de las transformaciones en el ámbito de los movimientos migratorios. En Galicia se constatan varios rasgos notables: un leve aumento de los emigrantes retornados, un aumento de la población extranjera y un freno a la caída del saldo migratorio interior.

Sin embargo, ni la emigración de retorno ni la inmigración por parte de extranjeros contribuye a mitigar un crecimiento vegetativo negativo en muchos municipios y comarcas. La inmigración como fenómeno de la globalización hace que el crecimiento de extranjeros se vea acompañado de otros procesos con efectos territoriales, tales como la diversidad de procedencia de los extranjeros y su difusión por el espacio de acogida. Así, de esta forma, frente a una inmigración dominada por los flujos europeos en la década final de pasado siglo, pasamos a una clara iberoamericanización de la inmigración en la actualidad. Y, al mismo tiempo, el impacto de las poblaciones extranjeras en el territorio es muy desigual. La explicación viene dada por el factor laboral, es decir, por el factor de atracción de aquellas comarcas económicamente más dinámicas y con mayor capacidad de generación de empleo, y, por otro lado, por los espacios fronterizos (el caso de la *raia* con Portugal) y por ciertos sectores en los que la demanda de trabajadores especializados cubre la necesidad de mano de obra (pesca).

Pero, sin duda alguna, una de las características más nítidas de los cambios poblacionales en Galicia es la relativa al envejecimiento de la población y, sobre todo, en los municipios de menor tamaño y situados en el interior. Llama la atención el hecho de que las pirámides de población adopten forma de "champiñón", es decir, estratos muy numerosos en la parte alta y muy estrechos en la base. Si tomamos datos cuantitativos de la dinámica, tendríamos que, en 2019, el 25,2% de la población tiene más de 65 años, frente al 12,7% que representan los menores de 16 años. Esta proporción se acentúa si tomamos la clasificación entre la Galicia occidental y la interior. En este caso, la proporción de los mayores de 65 años en la primera es del 23% y en la Galicia interior, del 29,9%, algo que contrasta igualmente con la población joven en ambas franjas territoriales: 13,4% en la costa y 10,8% en el interior.

Pero las mayores explicaciones vienen dadas si efectuamos los cálculos según el tamaño de los municipios. Los más pequeños, es decir, los de menos de 1.000 habitantes,

contabilizan el mayor porcentaje de habitantes longevos (44,6% del total) y la menor tasa de jóvenes (6,3%). Dicha proporción se va corrigiendo a media que aumenta el tamaño, aunque siguen mostrando pesos muy relevantes respecto al índice de dependencia senil. Así, en los municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes el porcentaje de mayores de 65 años es del 35,6% y entre los de 5.000 y 10.000 habitantes es del 29,7%.

O sea, Galicia refleja un proceso de envejecimiento muy notable que hace que la esperanza de vida sea muy alta (más de 83 años) y que los índices de envejecimiento (población de más de 65 años con respecto a cada 100 personas menores de 20 años) alcancen una ratio del 163,6%, que el índice de sobreenvjecimiento (población de más de 85 años con respecto a la población mayor de 65 años) sea del 19,5% y que el índice de dependencia senil (individuos de más de 65 años por cada 100 habitantes potencialmente activos de entre 15-64 años) pase del 21% en 1981 al 41% en 2021.

3.3 Estructura productiva y especialización sectorial

La estructura productiva de Galicia es muy clara. Refleja rasgos contundentes y definitorios y presenta altos niveles de especialización muy nítidos¹².

El sector primario, con sus actividades agrarias, ganaderas, forestales, pesqueras y acuícolas, continúa desempeñando un rol básico y de primer orden en la economía y en la sociedad, no solamente por sus aportaciones al PIB, sino por lo que reflejan sus índices de especialización relativa y peso en las economías rurales y costeras del país. En los últimos años, mantiene una tendencia de pérdida de relevancia y cada vez está más industrializado y dependiente de otras actividades económicas.

El sector industrial presenta, asimismo, un declive constante tanto en lo que concierne a su porcentaje respecto al total de la economía como por su sustancial pérdida de relevancia en el conjunto de la estructura productiva debido a las dinámicas de deslocalización, relocalización y/o fragmentación de determinados nichos productivos, y a pesar de que ciertas actividades poseen un índice de especialización relativo muy notable¹³.

La construcción mantiene, con ciertas oscilaciones relacionadas con los ciclos, su peso en la estructura productiva, aunque su especialización como sector dinamizador o locomotora de la economía no ha sido siempre constante. En los momentos de fuerte auge inversor desde la óptica pública (autovías, ferrocarril, puertos, obras hidráulicas y en menor medida vivienda) sí ha tenido un peso notable, hasta el punto de llegar a representar casi un 10% del total del VAB generado por la economía de Galicia. Es, por tanto, una actividad fluctuante y relacionada con los ciclos económicos y con los diseños vertebradores del Estado y de los ejes europeos.

Finalmente, el sector servicios es el protagonista de la mayor transformación sectorial en los últimos decenios. Va en consonancia con lo que sucede en todos los países, debido a la fuerte dinámica de terciarización de las sociedades, aunque en el caso gallego dichas especializaciones también fueron alimentadas e incentivadas por los cambios poblacionales y la polarización territorial de las actividades económicas.

Cuadro 5. Estructura sectorial del PIB de Galicia (en porcentajes)

	Agro-Pesca	Industria	Construcción	Servicios	Impuestos netos sobre productos
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 %

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Paralelamente a estos cambios, se detecta una falta de integración sectorial¹⁴. Tal consideración se ha ido paliando mediante una mayor vinculación entre las propias ramas productivas, tal y como se prueba al analizar los índices de complementariedad de la economía. El trabajo de Fernando de la Torre¹⁵ explora las tablas I-O correspondientes a los años 2010 y 2016, permitiendo reflejar los cambios experimentados en los últimos quinquenios. Se pregunta si la estructura económica gallega avanza hacia una composición sectorial más completa y si la identificación de un mayor número de nodos claves o fundamentales llega a influir en el comportamiento económico de Galicia. Si llevamos a cabo el análisis en función de las ramas productivas y de sus eslabonamientos, tendríamos que, en 2016, según la TIOGA-2016, y siguiendo a Fernando de la Torre¹⁶, se producen los siguientes cambios:

a) Caída del peso de los sectores menos conectados con la estructura productiva gallega (los denominados independientes en términos de producción y empleo) frente a los que presentan vínculos de mayor intensidad en sus requerimientos y/o distribución de sus outputs. La pérdida de producción y empleo de dichos sectores no se distribuye homogéneamente entre los sectores básicos, claves y motores, sino que se dirige preferentemente hacia las actividades claves. La consecuencia es que se refuerzan las posiciones de producción en las actividades capaces de construir redes relativamente densas de interacciones con otros sectores.

b) Se mantienen las ramas como la construcción, los servicios de carácter tradicional, las industrias de intensidades tecnológicas medias y bajas y la acción del sector público.

c) Quedan estabilizadas las ramas que se consideran claves, ya sean los servicios (con la incorporación de las actividades artísticas, de ocio, recreativas y de entretenimiento), ya sean las actividades relacionadas con los servicios financieros y de seguros. Lo mismo sucede en el campo de las industrias de la madera como el sector público.

En suma, tres notas singulares. La primera queda reflejada en el reforzamiento del complejo campo-mar-industria; la segunda, en una menor relevancia del sector de la construcción naval; y la tercera, en el auge progresivo y el mayor peso del sector público.

Y los “huecos vacíos” dentro de la estructura productiva siguen estando protagonizados por aquellas ramas más intensivas en el conocimiento y en las actividades de mayor intensidad tecnológica.

De esta forma, la economía gallega destaca por el fenómeno de la *path dependence*, en el sentido de la pervivencia de mecanismos que retrasan los cambios, al prevalecer inercias, costumbres y legados de actitudes pasadas. Como consecuencia de ello, la estructura productiva de Galicia del siglo pasado pivotaba sobre cuatro pilares: actividades y servicios tradicionales, industrias de escasa intensidad tecnológica, empresas de construcción y una amplia panoplia de servicios públicos. En la actualidad, se constata una continuidad de dicho esquema, al comprobar el mantenimiento de ramas primarias junto al declive de la construcción naval; y, en segundo lugar, pervive el mismo patrón común de ventajas y desventajas comparativas que convive con un esquema de inserción externa cada vez más polarizado sectorial y geográficamente.

Escudriñando la evolución de la economía gallega desde la crisis de 2008, observamos que no se llevó a cabo un proceso de diversificación que fuera llenando los “huecos y los vacíos” del aparato productivo y de servicios. Continúan apareciendo los déficits en la necesidad de abastecimiento de conocimiento y en el comercio de actividades relacionadas con servicios y productos de alta intensidad tecnológica. De ahí que la estructura económica de Galicia muestre variaciones de escaso calado respecto a años anteriores e incluso décadas, tal y como lo reflejamos en el cuadro número 6. Las ausencias reveladas a principios de siglo continúan siendo la asignatura pendiente, lo que podría definirse como la generación de un “círculo vicioso”, por el que la demanda de productos y servicios que se genera no es cubierta por los suministradores situados en el interior de nuestro espacio económico. De ahí la definición de economía desarticulada y carente de integración.

De esta forma, se aprecia una gran estabilidad en la distribución de las principales actividades productivas de Galicia, con pocos cambios sustanciales, salvo relevantes aumentos en el campo de las administraciones públicas, sanidad y educación, así como una caída en las actividades del comercio, transporte y hostelería, estas últimas muy afectadas por la pandemia.

Cuadro 6. Distribución porcentual de las principales actividades productivas de Galicia. 2008-2021

	2008	2014	2020	2021
Agricultura – ganadería – pesca – forestal	5,4	5,7	5,1	5,0
Industria	5,5	6,4	4,2	4,4
Industria manufacturera	14,1	12,4	12,9	13,1
Construcción	11,7	6,8	7,5	7,5
Comercio, transporte, hostelería	22,7	22,5	21,5	19,8
Administración pública, sanidad, educación	15,9	19,0	19,8	21,0
Actividades profesionales	5,6	5,8	6,4	6,7

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

3.4 La eficiencia productiva: análisis de la débil productividad

La productividad determina las ventajas potenciales de un territorio en el sentido de medir la capacidad (o densidad) productiva del espacio y la masa demográfica. Subraya la dirección e intensidad de los impulsos generados sobre el mercado de trabajo por parte del tejido productivo y la demografía.

Los retos de la competitividad se basan en los niveles de eficiencia de una economía y en la capacidad de afrontar una fuerte y mayor rivalidad frente a los competidores. Analizando la productividad de la economía gallega, distinguimos diferentes notas singulares: a) el nivel de productividad de Galicia sigue siendo inferior a la productividad media española. Dicho desnivel se debe, fundamentalmente, a la baja productividad del sector agrario y, en menor medida, a los grados de productividad correspondientes a los sectores industriales y de servicios; b) a lo largo de los últimos años, los niveles de productividad de la economía gallega han mejorado notablemente. En el periodo 1985-1999 aumentó a una tasa media del 3,65 % superior a la anotada en la economía española. Dichos avances son más notables en la agricultura que en las restantes actividades; c) la tasa de crecimiento de la productividad en Galicia muestra una tendencia convergente con la española; d) la aproximación de la productividad gallega a la española tiene como protagonista principal al sector agrario, puesto que en las demás actividades sus tasas de crecimiento o son inferiores a la media española o muy semejantes a esta.

En Galicia los incrementos de la productividad se deben más a la reducción de empleos en el sector primario que a una verdadera asignación de los factores hacia sectores más dinámicos. En este sentido, siguiendo a Mella¹⁷, procedemos a aplicar el método de la descomposición de la productividad de Syrquin¹⁸, en virtud del cual se pueden descomponer, en primer término, los cambios en lo tocante a la productividad sectorial (efecto productivo), y, en segundo lugar, aquellos que hacen referencia a los desplazamientos intersectoriales de los recursos (efectos asignativos). El análisis gallego

subraya que preferentemente se constata un efecto asignativo; esto es, desplazamientos de la mano de obra hacia los sectores no agrarios frente a un reducido efecto productivo. Dichos cambios son diferentes en España, en donde el efecto productivo es mayor que el asignativo. En el caso de Galicia, se lleva a cabo tanto en periodos de recuperación como de recesión.

La productividad también puede ser explicada mediante la combinación de los factores trabajo, capital y progreso técnico. Por eso, resulta básico proceder a calcular cuál es la contribución de cada uno de dichos factores. El procedimiento más utilizado es el propuesto por R. Solow, que definió “la tasa de variación de la productividad total de los factores (PTF) como la tasa de crecimiento del *output* que no puede ser explicada por el incremento de los factores de trabajo y de capital convenientemente ponderados”.

Galicia, en los primeros años de autonomía, experimentó una tasa de crecimiento de la PTF superior a la media española, siendo el sector primario el que registró un mayor incremento. Corresponde al proceso de la modernización agraria y pesquera. Y el factor capital influyó decisivamente en la dinámica de capitalización. Sin embargo, no logró compensar el efecto negativo del empleo y, sobre todo, de la PTF.

De ahí que se pueda concluir que la disparidad en lo tocante a la productividad aparente del trabajo se deba, principalmente, a las diferencias en la PTF y apenas en las distintas intensidades de la formación bruta de capital. La justificación a estas afirmaciones se debe a las altas tasas de capital/trabajo en los sectores agrícolas y energéticos, junto a los efectos negativos derivados de una falta de especialización en las restantes ramas industriales y de servicios, impidiendo una correspondencia entre capitalización y productividad. En suma, la productividad aparente del trabajo refleja una mejora en los últimos años, pero aún dista de los promedios nacionales (véase el cuadro 7).

Cuadro 7. Evolución de la productividad aparente del factor trabajo 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 manufactureras	72,0	75,6	72,1	73,2
Construcción	84,0	100,3	107,0	105,2
Servicios	87,6	92,6	95,4	96,2
Total	87,2	90,1	91,2	92,0

Fuente: Foro Económico de Galicia. Informe Conxuntura Socioeconómica. I/2022

El nivel de la productividad de Galicia todavía no está a la altura de los promedios españoles. Es bastante inferior en determinadas actividades, tales como el sector primario (fundamentalmente el agrícola) y en los servicios. En los correspondientes a

algunos sectores industriales, la productividad gallega es superior y con tendencias crecientes. También llama la atención que la productividad gallega haya aumentado en tasas medias anuales por encima de la productividad española debido primordialmente a los continuos reajustes productivos y a la incorporación de tecnologías.

Otro de los aspectos básicos relacionados con la productividad hace referencia a la estructura empresarial. En Galicia predominan las empresas pequeñas, muy concentradas geográficamente en las provincias occidentales y con una inclinación mayoritaria a constituirse bajo la condición jurídica de personas físicas. Los datos son muy elocuentes. Las empresas sin asalariados representan el 67% del total y las que poseen menos de cinco asalariados suman cerca de 64.000 empresas (el 25% del total). Las provincias de A Coruña y Pontevedra aglutinan a 183.000 empresas y las ubicadas en Lugo y Ourense un total de 65.000 empresas. Las localizadas en Galicia, pero que poseen sede fuera de la comunidad autónoma, van en aumento y en 2020 ascendieron a 4.165 unidades. Finalmente, atendiendo a la condición jurídica, las empresas de personas físicas representan el 62% del total, seguidas de las sociedades limitadas con el 27%, llamando la atención los pequeños porcentajes que muestran las empresas bajo las fórmulas de sociedades anónimas (1,51%) y cooperativas (0,46%).

Cuadro 8. Clasificación de las empresas gallegas
atendiendo a su nivel de asalariados. 2020

	Número	Porcentaje
Total empresas	249.825	100,00
Empresas sin 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
Más de 500 asalariados	114	0,05

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Un pequeño tamaño no contribuye, precisamente, a incrementar la productividad. Las empresas con un tamaño superior a los 100 trabajadores son bastante escasas (en torno a 800, equivalentes a menos del 1% del total) y ello dificulta tanto un aprovechamiento de las economías de escala como una mayor relación interempresarial entre las mismas, contribuyendo a perpetuar una estructura tradicional. Tal condición la vemos reflejada con el análisis de las empresas atendiendo a su actividad principal.

Cuadro 9. Clasificación de las empresas gallegas atendiendo a su actividad principal

	Número	Porcentaje
Total	249.825	100,00
Sector primario	40.960	26,40
Extractivas	258	0,10
Ind. manufacturera	13.318	5,33
Energía, gas	478	0,19
Agua, saneamiento, residuos	332	0,13
Construcción	29.619	11,86
Comercio	49.894	19,97
Transporte, logística	12.881	4,76
Hostelería	20.261	8,11
Información y comunicación	3.273	1,31
Act. financieras y seguros	5.137	2,06
Act. inmobiliarias	7.530	3,01
Act. profesionales y técnicas	23.999	9,61
Act. administrativas y servicios	7.380	2,95
Administración pública, defensa seguridad	456	0,18
Educación	7.609	3,05
Act. sanitarias	9.217	3,69
Act. artísticas y entretenimiento	6.152	2,46
Otros	12.071	4,83

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

La especialización de las empresas está muy relacionada con las actividades tradicionales, sin apenas cambios en los últimos años, ni tan siquiera como respuesta a la crisis de 2008 o por los efectos derivados de la pandemia.

Hasta tal punto se mantiene dicha inercia que la tasa de actividad emprendedora, aquella que mide el porcentaje de población y las iniciativas emprendedoras de menos de 42 meses de actividad respecto a la población activa, se cifra en el 6,30%, significando la tasa más baja desde 2014, y muy alejadas del índice contabilizado en 2008, que se cifró en el 8,6%.

Igualmente, podemos analizar las tasas de supervivencia empresarial. Estas muestran una ratio reducida. Para datos de 2020, la permanencia después de 5 años se sitúa en el 41,75% de las empresas creadas. Y, como señala el IGE al considerar las empresas creadas en el periodo 2006-2016, las que presentan el valor más alto de tasa de supervivencia a los cuatro años fueron las creadas en el año 2007. La conclusión es, por tanto, muy clara: Galicia sigue reflejando cierta fragilidad empresarial que, como hemos visto, afecta tanto al crecimiento como a las rentas, al mercado de trabajo y, evidentemente, a la eficiencia y a la productividad.

3.5 Una economía abierta y un patrón de especialización singular

La inserción exterior de una economía es el reflejo de su estructura sectorial. Responde, pues, a un patrón de especialización y revela las ventajas competitivas y comparativas. La economía gallega registra una ventaja comparativa en las ramas de vehículos de motor, en la construcción naval, en las conservas de pescados, en las prendas de vestir y en los productos de la madera de escasa transformación. Por el contrario, mostraba desventajas comparativas reveladas en otras actividades, tales como las producciones agrícolas, los productos de la industria textil y la fabricación de carrocerías y componentes de automóviles.

Este patrón de especialización sufre dos significativos cambios en el periodo 2008-2016. De una parte, la construcción naval retrocede como actividad altamente especializada de Galicia, a pesar de continuar siendo suministradora de bienes finales para los mercados comunitarios y de terceros países. De otra parte, los bienes asociados a los productos agrícolas mejoran sus ventajas comparativas por mor de las transformaciones asociadas a la estructura productiva interior.

Dicho patrón de especialización respecto a la economía española también se ve alterado por otras dinámicas. La primera acentúa las ventajas en las actividades relacionadas con la energía eléctrica, las lácteas y productos ganaderos, así como en la fabricación de carrocerías y componentes de vehículos. Dichas aportaciones se corresponden con las actuaciones de empresas líderes en los campos de actuación respectivos. Por el contrario, los puntos débiles se concentraron en los productos metálicos y en los servicios de programación y consultorías, y, sobre todo, en aquellas ramas en las que somos deficitarios en conocimiento y en las de alta intensidad tecnológica (farmacéuticos, informáticos, electrónicos y ópticos).

La mejora de la inserción comercial no vino de la mano de una diversificación sectorial de la economía, sino de las opciones que determinadas empresas desarrollaron para su inserción internacional. Galicia mantuvo su patrón de desventajas comparativas en la medida que no fue capaz de llenar los vacíos y los huecos de estructura productiva, con lo que se mantuvo una “dependencia relativa” tanto con el resto de España como con el mundo.

No obstante, los últimos años revelan dos esquemas de inserción: el nacional y el internacional. Respecto al primero, las ventajas comparativas del comercio gallego se mantienen casi intactas, fundamentadas en los productos agrarios y en algunos pesqueros, así como en la explotación de recursos naturales (producción de electricidad vía hidráulica, eólica, etc.). Y, en lo que atañe a la dependencia, seguimos centrándonos en aquellos productos industriales de elevada intensidad tecnológica. De esta forma, en ocasiones, algunas ramas productivas (y empresas) aparecen como interface para la incorporación de innovaciones en los sistemas productivos, siendo gestionadas (centros de decisión y domicilio fiscales) fuera de Galicia, muy en la línea de los conceptos teóricos del colonialismo interior.

La economía gallega sobresale por tres rasgos característicos: a) economía muy abierta, como lo demuestra el grado de apertura; b) por su alta tasa de cobertura, como lo atestigua la ratio del 125 % en 2021; y c) por la relevancia de las exportaciones en el PIB, que pasa del 27 % en 2006 al 40 % en 2021.

Cuadro 10. Evolución del comercio exterior de Galicia (en miles de euros corrientes)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial	Tasa 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

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Respecto a la inserción internacional, las capacidades del territorio sirven para el establecimiento y suministro de bienes y servicios caracterizados por la mayor intensidad tecnológica, bienes y servicios de enclave, y por empresas capaces de impulsar el desarrollo de los recursos específicos. De ahí que en ocasiones se hable de la “satelización” de la economía gallega.

En lo que concierne al patrón de especialización exterior, mantiene dos dinámicas relevantes. La primera, polarizada geográficamente sobre dos socios, Francia y Portugal, que concentran el 33 % de las ventas gallegas. Aunque su peso porcentual va descendiendo poco a poco y se va logrando entrar en economías emergentes, todavía el mercado comunitario representa más de 2/3 de las ventas gallegas. La segunda característica relevante es que las exportaciones están muy concentradas en escasas actividades, destacando las del textil, el automóvil, el pescado y las conservas y el transporte, que aglutinan alrededor del 60 % de las ventas totales al exterior, tal y como se expone en el cuadro 11.

Cuadro 11. Distribución de las exportaciones gallegas por productos y países

Productos	2021	Países	2008	2021
Textil y 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 %	Alemania	3,6 %	5,3 %
Petróleo y derivados	5,3 %	Reino Unido	3,0 %	5,2 %
Productos químicos	4,9 %	Polonia	1,3 %	4,8 %
Otras semimanufacturas	4,3 %	Países Bajos	3,0 %	4,1 %
Componentes coches	3,0 %	Marruecos	2,3 %	4,1 %
Otros bienes de equipo	2,9 %	Bélgica	1,9 %	3,9 %
Metales no ferrosos	2,9 %	Estados Unidos	5,4 %	2,7 %

Fuente: Instituto Galego de Estatística.

Finalmente, hay que añadir que, atendiendo al nivel tecnológico, las exportaciones se sitúan en un nivel intermedio. Esto es, el grupo de productos de alta tecnología es reducido.

3.6 Las debilidades competitivas

La competitividad es un concepto que admite múltiples facetas que permiten diferenciar una empresa o un país tanto en su análisis y posición como en su interpretación. La competitividad se refiere a la habilidad de una entidad de mantener una posición, destacada en determinadas facetas y mercados, que le permite un crecimiento y desarrollo económico y social elevado y sostenido. También podía ser explicado como el nivel en que un país puede producir bienes y servicios que le permiten incrementar, de manera sostenible, los ingresos reales de su población.

En los últimos años, tanto el Consejo General de Economistas como la Comisión Europea fueron elaborando índices de competitividad regional. Trataban de medir la conjunción de muchos indicadores que les permitieran facilitar la posición de cada espacio territorial respecto a las demás regiones. Aunque cada una está determinada por singulares factores tangibles e intangibles, ha existido cierto consenso en poder seleccionar aquellas variables más importantes y poder agruparlas en ejes, para poder explicar no solo sus peculiaridades y dinámicas, sino también para explicar las desigualdades y brechas en términos de competencia entre los distintos espacios territoriales.

El Consejo General de Economistas determina que, entre los factores intangibles, incluimos los relacionados con la estructura institucional, así como la eficiencia de la Administración pública, la eficiencia de los servicios de ayuda a las empresas o la existencia de una cultura empresarial. Entre los factores tangibles se distinguen los factores básicos (infraestructuras, entorno macroeconómico, instituciones y base productiva); los factores que revelan eficiencia (como el capital humano, la incorporación y presencia tecnológica, la eficiencia de los mercados de bienes y de trabajo); y los factores de innovación (que incluyen los gastos en investigación y patentes).

Así las cosas, siguiendo la metodología del Consejo General de Economistas, se elaboran siete ejes (entorno económico, mercado de trabajo, capital humano, entorno institucional, infraestructuras básicas, eficiencia empresarial e innovación) y en cada uno de ellos se señalan las variables que se incorporan a los mismos.

Cuadro 12. Ejes de la competitividad regional

EJES	VARIABLES QUE SE INCORPORAN
Eje 1 Entorno económico	PIB por habitante PIB en volumen Coeficiente de apertura externa (% PIB) Tasa de ahorro (% PIB) Tasa de actividad (% PPA) Productividad (€ por trabajador) Tasa de ocupación (% PPA)
Eje 2 Mercado de trabajo	Tasa de paro Tasa de ocupación femenina Tasa de temporalidad (% total asalariados) Tasa de paro juvenil (% PA menor de 25 años) Empleo involuntario a tiempo parcial (%) Ninis (% sobre población de 15-24 años) Tasa de paro de larga duración (%)
Eje 3 Capital humano	Años medios de estudios basados en la LOGSE Población en formación (% población 25-64 años) Uso de internet en últimos tres meses Formación por ocupado (número horas) Esperanza de vida al nacer (número de años) Abandono temprano del sistema educativo Nivel formativo 5-8 (% población de 16-64 años) Técnicos y profesionales científicos e investigadores
Eje 4 Entorno institucional	Delitos (número por mil habitantes) Déficit de las AAPP (% PIB) Gasto corriente neto de intereses (€ por habitante) Desigualdad (S80 / S20) Esfuerzo fiscal (%) Índice de calidad del gobierno Deuda viva por habitante (€ por habitante)
Eje 5 Infraestructuras básicas	Acceso instalado de fibra óptica Stocks de capital total (€ por habitante) Inversión en protección ambiental (€ por habitante) Densidad de líneas de ferrocarril (km por 1.000 km ²) Tráfico aéreo (pasajeros por 1.000 habitantes) Densidad viviendas (viviendas por km ²) Densidad de autopistas (km por 1.000 km ²)
Eje 6 Eficiencia empresarial	Empresas con más de 250 trabajadores Productividad real Mujeres empleadoras Promedio Doing Business Dinamismo empresarial (saldo/n.º empresas por mil) Costes laborales unitarios Empresas exportadoras regulares (% total empresas) Industrias manufactureras (% PIB)
Eje 7 Innovación	Investigadores (número por 1000 habitantes) Empresas que utilizan medios sociales (% total empresas) Compras por internet en últimos tres meses Concesiones de patentes (número por millón habitantes) Gasto I+D empresas (% total) Gasto en I+D (% PIB) Personal que usa ordenadores con fines comerciales (%)

Fuente: Consejo General de Economistas. Informe de competitividad regional de España.

Basándose en esos criterios, se puede auscultar tanto la posición como la dinámica de la economía gallega. Destaca la posición general a lo largo de estos últimos años, donde predomina la puntuación de media-baja, esto es, formando parte de las CC. AA. españolas con un menor grado de competitividad frente a las más dinámicas.

Se producen ciertas variaciones a lo largo del periodo 2008-2021. Por ejemplo, Galicia mejora en el eje 2 (capital humano); y destaca en el eje 2 (capital humano), eje 3 (mercado de trabajo) y eje 4 (entorno institucional).

Se constata una pérdida de posición en los ejes 3 (mercado de trabajo), eje 4 (entorno institucional) y eje 5 (infraestructuras). Y se sigue poseyendo un índice de competitividad reducido en el eje 5 (infraestructuras), en el eje 6 (entorno empresarial) y en el eje 7 (innovación).

Cuadro 13. Nivel de competitividad de Galicia atendiendo a los ejes

	2008	2013	2016	2018	2019	2020	2021
Eje 1	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo
Eje 2	Bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto
Eje 3	Alto	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-alto
Eje 4	Alto	Alto	Alto	Medio-alto	Alto	Medio-alto	Medio-alto
Eje 5	Medio-bajo	Medio-bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Eje 6	Bajo						
Eje 7	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio-bajo

Nota: Eje 1: entorno económico; Eje 2: capital humano; Eje 3: mercado de trabajo; Eje 4: entorno institucional; Eje 5: infraestructuras; Eje 6: entorno empresarial; Eje 7: innovación.

Fuente: Consejo General de Economistas. Informe de competitividad regional de España

3.7 Los factores de resiliencia de la economía gallega

Después de las crisis económicas emergen nuevos conceptos en las economías territoriales: los factores de resiliencia. Tienen su origen en el análisis medioambiental. Se definen como la capacidad biológica para adaptarse y sobreponerse a circunstancias adversas. En el campo de la economía, se describe como la capacidad de una economía para volver a su estado de equilibrio, recuperarse de sus *shocks* externos y volver a su situación inicial o, incluso, a una mejor¹⁹. Tal descripción engloba, por lo tanto, la capacidad de reorganización y adaptación de sus respectivas estructuras (ya sean empresas, instituciones, tecnologías, etc.) para poder mantener una senda de crecimiento en términos de producción, empleo y riqueza.

Desde esta perspectiva, de tipo adaptativo, se supone que la resiliencia consiste en un proceso dinámico y que depende de las tasas de eficiencia, de emprendimiento, de creación de empresas, de innovación y del conjunto de habilidades para poder

orientarse hacia nuevos sectores, actividades y productos, junto a la disponibilidad de mano de obra con talento adecuado a dichas transformaciones.

La resiliencia, por lo tanto, atiende a cuatro dimensiones, las llamadas 4R: resistencia, recuperación, reorientación y renovación. Es decir, por resistencia, entendemos la vulnerabilidad o sensibilidad de una economía ante las perturbaciones o *shocks*. Por recuperación, entendemos los conceptos de velocidad e intensidad con que recobramos y volvemos a situaciones precedentes. La reorientación supone llevar a cabo cambios estructurales, y adquiere implicaciones en el campo de la producción, ingresos y empleo. Y, finalmente, la renovación mide en qué medida se vuelve a la situación anterior a las perturbaciones, alteraciones o *shocks*. Por su parte, Martin y Sunley²⁰ definen la resiliencia regional como la capacidad de una economía regional o local para resistir o recuperarse de los *shocks* y volver a sus trayectorias anteriores de crecimiento. Proceden a subrayar como elementos básicos: la vulnerabilidad, el nivel de *shocks*, la resistencia, la robustez y la recuperación.

Recientes estudios sirven para identificar tanto la resiliencia como los factores que influyen en ella. Entre los trabajos referencia sobre el tema, citamos las aportaciones de Davies²¹, Bristow *et al.*²², Fratesi y Rodríguez-Pose²³, y, en el caso español, la investigación llevada a cabo por el CEyS de Asturias en un trabajo coordinado por Cueto, Mayor y Suárez²⁴.

La síntesis de ellos sugiere que: a) las regiones que se denominan “protegidas” durante la expansión no han resistido el *shock* de empleo; mientras que las regiones “dinámicas” en lo tocante a creación de empleo han sufrido menos destrucción de puestos de trabajo durante la crisis, y b) las economías “protegidas” tienen menor riesgo de crisis, pero también son menos capaces de poder beneficiarse de las ventajas asociadas a los ciclos expansivos de crecimiento. Es decir, no sufren una reducción significativa de su crecimiento, pero su falta de capacidad de adaptación puede afectarles mucho más si la recesión es larga.

Para el caso español, se constata una amplia variedad de factores que pueden condicionar y determinar la resiliencia de las distintas CC. AA. Algunos predominan sobre otros; así, por ejemplo, las regiones más resilientes serían aquellas que, después de la crisis, presentan niveles de renta per cápita superior a la media; en cambio, las menos resilientes serían las que, teniendo un crecimiento del PIB per cápita superior a la media, sus niveles de renta per cápita son inferiores²⁵. Aquí se sitúa Galicia.

Las razones de este encuadre se deben a los grados de especialización productiva, a las disímiles intensidades y velocidades de los cambios estructurales, a los impactos y a los niveles de productividad, por un lado, y a los marcos institucionales, capacidad emprendedora y dinámicas de exportaciones, por el otro.

Siguiendo el trabajo del CEyS de Asturias, cuando se analizan los indicadores de resistencia y de recuperación, podemos clasificar los territorios de alta (baja) resistencia y de baja (alta) recuperación. Y, al mismo tiempo, atendiendo a los criterios *shift-share*, podemos identificar varios tipos de factores: los que operan de manera uniforme en

todo el país (aunque estén influenciados o determinados por la estructura sectorial de cada territorio) y los que actúan de forma específica en cada comunidad autónoma. De esta manera, el análisis nos permite distinguir los efectos nacionales, los efectos sectoriales y los efectos competitivos.

Galicia no logra presentar niveles de recuperación rápidos y sostenidos después de las crisis económicas. Cualquiera que sea la fase recesiva que escojamos, se observa una alta dificultad en los índices de recuperación a pesar de los avances en términos de crecimiento del PIB, mejora de las tasas de empleo, incrementos de la productividad y saldos de comercio exterior.

Quizás las explicaciones vengan dadas por los condicionantes inherentes al patrón de especialización y a las inercias a los cambios de los factores estructurales que lastran los elementos básicos de la resiliencia.

3.8 Mercado de trabajo

Galicia es una economía que posee una gran dificultad para generar empleo. A lo largo de los últimos años es necesario que el PIB crezca más del 3 % anual para poder vislumbrar una notable tasa de crecimiento del empleo. Esta cifra es muy superior a la que se necesita en la economía española y europea.

La población activa creció hasta el año 2009. A partir de dicha fecha comienza un descenso prolongado que se manifiesta en la caída de la tasa de actividad (54,8 % en 2009 y 52,5 % en 2021). El número de ocupados decrece desde la recesión de 2008 y no recupera el nivel hasta el año 2014. La pandemia también afecta a los ocupados, hasta el punto de que la tasa de ocupación registra una tasa del 46,9 % en 2019, un 45,9 % en 2020 y un 46,4 % en 2021. Por el contrario, la población parada contabiliza un fuerte incremento desde el año 2007 (97.800 personas) hasta el año 2013 (284.000 personas), para luego ir descendiendo hasta llegar al año 2021 con un total de 143.100 personas, equivalentes a una tasa de paro del 11,7 %, cuando había llegado a alcanzar el 22 % en 2013.

Atendiendo al mercado de trabajo, en Galicia tanto la tasa de actividad como la tasa de ocupación son bajas. La evolución de la población activa en el año 2021 se cifró en 1.228 miles de personas, cantidad inferior a las registradas en 2010 (1.304,4 miles de personas) o incluso en 2018 (1.243,5 miles de personas), antes de la pandemia. Ello significa una tasa de actividad del 52,5 %, más reducida que la tasa de actividad española, que fue del 57,4 %.

Cuadro 14. Mercado de trabajo en Galicia

	Población >16 años	Población activa	Población ocupada	Población parada	Población inactiva	Tasa actividad	Tasa ocupación	Tasa 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

Fuente: Instituto Galego de Estatística

Dicha tasa de actividad muestra, asimismo, una gran divergencia en lo que atañe al género, apreciándose una amplia diferencia y contrastes. La tasa de actividad femenina en Galicia es del 47,5%, diez puntos porcentuales más bajos que la tasa de actividad de los hombres. Igualmente, la tasa de actividad femenina gallega es cinco puntos porcentuales más baja que la tasa de actividad femenina española (52,2%).

La cifra media de personas ocupadas en Galicia en el año 2021 ascendió a 1.085.100 personas, situando la tasa de ocupación en el 46,4%. De nuevo, dicha tasa es menor que la española (48,5%). Atendiendo a la situación profesional, en Galicia había 876.400 personas asalariadas (el 80,90%), con 661.800 con contrato indefinido y las 214.600 restantes con contratos temporales. Con ello se puede decir que la tasa de temporalidad (porcentaje de población asalariada con contrato temporal sobre el total de la población asalariada) se sitúa en el 24%.

Efectuando un análisis de los últimos años, tendríamos que la población ocupada desciende en 25.000 personas aproximadamente, pero los asalariados aumentan en 3.000, los contratos indefinidos en 10.000 y los poseedores de contratos temporales disminuyen en 8.000 personas, lo que permite apuntar un pequeño pero significativo descenso de la tasa de temporalidad y una mayor asalarización del mercado de trabajo. Esta tasa de asalarización (porcentaje de población asalariada sobre el total de población ocupada) se sitúa en el 80,90%, muy próxima a la española, que registra un 83,9%.

Respecto a la población asalariada, el 75,97% de los gallegos, equivalentes a 659,9 miles de personas, poseen contratos indefinidos, un porcentaje similar al promedio español (que registra el 75,93%). La proporción entre hombres y mujeres es bastante similar (el 77% de hombres y el 74% de mujeres). Por el contrario, si escudriñamos los gallegos con contrato temporal, tendríamos que, de los 208,7 miles de personas acogidas a esta modalidad, las mujeres suman más (109.600) que los hombres (99.100), lo que pone de manifiesto una mayor tasa de temporalidad en las mujeres.

Atendiendo a las tasas de temporalidad según edades, el grupo comprendido entre los 16-24 años es el que posee la mayor tasa de temporalidad (70,5%) en tanto que el grupo que posee más de 55 años, la menor (12,53%).

En lo que hace referencia al mercado de trabajo asalariado según la actividad y ocupación, los resultados también arrojan cambios y rasgos muy significativos. De una parte, las 868.600 personas asalariadas con las que cuenta Galicia en 2020 se reparten entre un primer bloque de actividades públicas como las correspondientes a la Administración pública y defensa, la seguridad social, la educación y las actividades sanitarias y de servicios sociales, que suman el 26,9%. Un segundo bloque, que comprende el comercio, la reparación de vehículos y motos, el transporte y almacenamiento, y la hostelería, con un 24,3%. El tercer bloque es la suma de la industria y la energía, que aglutinan al 19,2%. Finalmente, el cuarto bloque engloba al resto y supone el 29,5% de la población asalariada. En este último bloque se sitúa la población asalariada en el sector primario, con 28.000 personas; las actividades financieras y de seguros, con 17.000 personas; las actividades de información y comunicación, con 14.700 personas; o las actividades artísticas, recreativas, de entretenimiento y otras, con 62.800 personas. Es decir, un peso elevado de las actividades públicas y unos niveles de asalarización muy parecidos a los promedios nacionales.

3.9 El peso de los salarios y los costes laborales

A través de la vía de rentas se puede interpretar el PIB de un país. Dentro de este análisis, la remuneración de los asalariados representa una parte sustancial de este. La remuneración de los asalariados refleja el pago en efectivo o en especie que paga el empleador a un asalariado a cambio del trabajo realizado por este y durante el ejercicio contable.

El peso de la remuneración de los asalariados en el PIB de Galicia sube, entre los años 2014 y 2020, desde el 44,9% al 46,4% del PIB, para luego disminuir en el año 2021, al anotar el 45,55. La cifra de este último año está dos puntos porcentuales por debajo de los promedios españoles y europeos (47,5% y 47,8%, respectivamente). Es decir, los salarios pierden peso y son inferiores en Galicia respecto a otros espacios económicos.

Profundizando un poco más en el análisis, tendríamos que la remuneración por hora asalariada en Galicia se sitúa en 2021 en 19,5 €, equivalente al 78% de la remuneración media europea. Este diferencial se redujo a lo largo del periodo 2000-2008 (del 72% al 81%), pero la brecha se incrementa desde 2009 hasta hoy en tres puntos porcentuales (del 81% al 78%). Quiere decir esto que el importe de la remuneración de los asalariados respecto al PIB es menor en Galicia que en España y en la Unión Europea.

Analizando la evolución del peso de las remuneraciones de los asalariados por sectores, se observa que: a) el peso que desempeña el sector primario es muy bajo, por mor de su reducido número de asalariados, b) el porcentaje que representan los asalariados de las actividades industriales se reduce a lo largo de todo el periodo, hasta situarse en 2021 por debajo del 20%, c) los asalariados de la construcción sufren una fuerte disminución a partir de la recesión de 2008 y se no han recuperado de dicho descenso, y d) solo los asalariados del sector servicios mantienen una senda ascendente.

Si el análisis se efectúa a través de la remuneración por hora efectiva asalariada y ramas de actividad comparando con los promedios españoles y europeos, subrayamos lo siguiente: a) solo las actividades del sector primario en Galicia poseen remuneraciones

por hora trabajada más altas que los promedios europeos; b) las diferencias son menores en las actividades relacionadas con la Administración pública, sanidad y educación; c) son relevantes respecto a las actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, sector de la información y comunicaciones.

En relación con el coste laboral unitario real, ratio que relaciona la evolución de las remuneraciones por asalariados con la evolución de la productividad del trabajo y los precios, Galicia muestra valores positivos en los años 2007, 2008, 2009, 2019 y 2020. Corresponden estos valores a situaciones en las que el crecimiento de las remuneraciones por asalariados supera a las tasas decrecimiento de la producción y de los precios. En los demás años, Galicia registra valores negativos. Esto es, la evolución de las remuneraciones medias en Galicia es inferior (-1,5 %) al conjunto de la producción (-2,4 %) y de los precios (+2,4 %), lo que pone de manifiesto que la evolución del coste laboral unitario toma valor negativo.

Finalmente, hay que afirmar que el coste total por trabajador en Galicia, en términos brutos, fue en 2020, de 28.650 €, cerca de 5.000 euros menos que en España. En términos netos, el diferencial es menor, Galicia 28.480 € y España, 30.965 €. Sin embargo, la evolución representa comportamientos singulares. En una primera fase, de 2000 a 2011, el coste total pasa de 19.901 a 27.404 € en Galicia (un alza del 37%, tanto en Galicia como en España). En una segunda fase, de 2011-2019, el diferencial ya es notable: en Galicia sube un 5,29 % y en España el 2,41 %. Aun así, el coste laboral medio por trabajador en Galicia es el 91,9 % de la media española y dentro de la estructura del coste laboral bruto, los salarios son el 72,86 % y las cotizaciones obligatorias a la seguridad social, el 24,03 %.

Por último, estudiando los salarios desde la perspectiva de los hogares y territorios comarcales, las conclusiones vuelven a detectar una Galicia de contrastes y con elevadas realidades diferenciales. De una parte, el 50 % de los hogares de Galicia tienen alguna persona asalariada, en un porcentaje superior al de 2011, pero inferior a los años anteriores al *shock* de 2008-2009 (llegó a ser del 61 %). De otra parte, en el año 2020, el 43,5 % de los hogares gallegos con salarios representan más de la mitad de los ingresos totales del hogar, en el 30 % de los hogares los salarios representan más del 75 % y en el 16,8 % de los hogares los salarios constituyen la totalidad de los ingresos. Asimismo, en las provincias de A Coruña y Pontevedra se sitúan las comarcas que poseen una mayor incidencia de hogares en los que hay una persona asalariada, en la medida en que en todas las comarcas de dichas provincias el porcentaje es superior al 50 %. En sentido contrario, en las otras dos provincias, Lugo y Ourense, los porcentajes de asalariados en los hogares son más reducidos. Por encima del 50 %, a imitación de las provincias más occidentales, se localizan las comarcas de A Mariña y los entornos de las capitales de Lugo y Ourense.

Desagregando un poco más el análisis, se tendría que entre 2007 y 2020 el porcentaje de hogares en los que los salarios son más del 50 % de los ingresos totales disminuyó

en un 5,6%, mientras que los porcentajes de hogares en los que las prestaciones son más de la mitad de los ingresos aumentó 6,95 puntos porcentuales. Asimismo, hubo un cambio muy notable en la medida que en 2007 el porcentaje con mayor predominio era superior al porcentaje de hogares con predominancia de prestaciones en 12,3 puntos de diferencia y en 2020 dichos porcentajes son algo más similares y la diferencia es solo de 0,20 puntos porcentuales a favor de los hogares con predominio de prestaciones. Ello supone que la estructura de los ingresos en el total de Galicia se haya modificado en los últimos años: en 2007, el 52,1% de los ingresos en los hogares proceden del trabajo por cuenta ajena; el 13,14%, del trabajo por cuenta propia; y el 27,43%, de prestaciones. Pero en 2020 los porcentajes son diferentes: el 49,5% procede del trabajo por cuenta ajena, el 9,54% deriva del trabajo por cuenta propia y el 38,1% de los ingresos vienen canalizados desde las prestaciones.

3.10 La desigualdad y las brechas socioeconómicas

La desigualdad económica es el distinto reparto de ingresos, activos o el bienestar entre los ciudadanos de un territorio. Significa una distribución desequilibrada tanto de rentas como de riqueza. Se manifiesta por medio de una dispar disponibilidad entre los miembros de la comunidad, abriendo una brecha entre los individuos ricos y pobres y unas diferentes oportunidades para unos y otros.

La desigualdad puede ser medida por medio de varias técnicas e indicadores. En primer lugar, la desigualdad la podemos medir a través del coeficiente de Gini. Este índice oscila entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con una perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el valor 1 expresa la perfecta desigualdad. A lo largo del periodo 2009-2019 el valor del coeficiente de Gini desciende levemente (0,278 y 0,261) y se reduce en mayor proporción que el índice español (0,330). Es decir, una leve disminución que expresa una mínima corrección de las desigualdades. Si nos atenemos al análisis provincial, A Coruña es el territorio con mayor nivel de desigualdad, con índices superiores a la media gallega, y en Lugo es donde hay más igualdad.

Una segunda forma de medir la desigualdad es analizando la ratio P80/P20. Este cociente indica la relación entre la renta media del 20% con más recursos y la del 80% que menos tiene. Igual que en el caso anterior, cuanto más alto sea el índice, más desigualdad existe entre la población. Este indicador nos muestra que para el año 2019, los ingresos medios del quintil más rico de la población son cuatro veces superiores a los ingresos medios del quintil de población más pobre. Esto es, expresa una distribución muy desigual, aunque tal reparto es un poco más bajo que el anotado para España, en donde el quintil más rico tiene de media un ingreso 5,9 veces superior al quintil de población más pobre. Siguiendo este método, la provincia de A Coruña registra los valores más elevados de desigualdad, anotando la ratio P80/P20 un 4,08, en tanto que los ingresos del quintil más rico de la población de Ourense supera también en cuatro veces los ingresos del quintil más pobre. Las otras dos provincias contabilizan una mejor distribución de los ingresos.

Un tercer método para evaluar la distribución de los ingresos viene reflejado por la distribución de los ingresos por decilas (fracciones del 10%). De esta forma, la población de Galicia con ingresos que están en los tramos más bajos de rentas (decil 1 y 2, correspondientes a ingresos inferiores a 9.449 € anuales por unidad de consumo) concentran, en 2020, al 21,1% de la población, el mismo porcentaje que el registrado en 2008. Por el contrario, las decilas 9 y 10 (correspondientes a ingresos superiores a 31.524 € anuales) suben del 11,9% en 2008 al 16,1% en 2020, contribuyendo a incrementar la brecha en lo tocante a rentas.

Finalmente, las estadísticas que miden la tasa de riesgo de pobreza y exclusión revelan las situaciones más extremas en lo concerniente al número de personas que están en riesgo de pobreza, de pobreza privada de forma severa de bienes materiales o que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja. Se valora como población en riesgo de pobreza aquella cuya renta disponible está por debajo del 60% de la mediana de la renta nacional disponible. En Galicia los datos registran una tasa de pobreza que abarca al 22,1% de la población, que resulta ser el porcentaje más alto del periodo 2008-2020, equivalente a 597.264 gallegos, lo que permite señalar que existen elevados índices de pobreza y de vulnerabilidad social. Los datos indican, igualmente, que las tasas de pobreza severa total y de privación material severa han crecido significativamente en el último decenio, cifrándose en términos cuantitativos en 253.000 y 140.000 personas, respectivamente.

En suma, una distribución de ingresos muy dispar y polarizada que se ha acentuado en el último decenio.

Cuadro 15. Índices de desigualdad

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

Fuente: Instituto Galego de Estatística

Cuadro 16. Tasas de pobreza y exclusión social

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

Fuente: EAPN (2021). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020.*

4 CONCLUSIONES

El proceso autonómico contribuyó a otorgar competencias exclusivas y, con ello, capacidad de gestión a las CC.AA. Cada una de ellas pudo subrayar sus prioridades y enfocar de manera diferenciada sus orientaciones estratégicas.

No cabe duda de que dicho proceso autonómico estuvo muy ligado al mantenimiento de los objetivos del Estado del bienestar, en la medida en que las principales ocupaciones autonómicas fueron dirigidas hacia esas actividades.

Galicia avanzó de manera sustancial a lo largo de los últimos cuarenta años. No solo se aproximó a los promedios nacionales en lo que concierne a las tasas de variación del PIB, PIB per cápita y productividad, sino que también, por medio de ciertas especializaciones sectoriales, pudo ser capaz de mostrar una elevada tasa de cobertura, registrando por parte de las empresas líderes una fuerte inserción internacional.

Sin embargo, los cambios estructurales no fueron lo suficientemente ostensibles como para apreciar modificaciones disruptivas de primer orden. Tanto la composición porcentual de la estructura productiva como las especializaciones sectoriales no reflejan mutaciones notables. Subrayan estas circunstancias que tanto las inercias como los factores inherentes a la teoría de la *path dependence* influyen sobremanera en los comportamientos económicos.

La puesta en marcha de políticas económicas después de la crisis de 2008 o de los efectos derivados de la pandemia tampoco fueron acicate para emprender nuevas dinámicas de transición y adaptación económica acordes con los nuevos acontecimientos internacionales ni para poder engrosar el grupo de regiones europeas más competitivas.

Quedan abiertos muchos desafíos y, cada vez más, los retos son más complejos al entrar en una fase de mayor incertidumbre y donde los parámetros del futuro registran distintas hipótesis y los 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. y 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. y Suárez, P. 2017. *La resiliencia de las regiones españolas después de la gran recesión*. Oviedo: Consejo Económico y Social del 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. y 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. y 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. y 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 Autónoma 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 y Tyler, 2010.
- 20 Martin & Sunley, 2015.
- 21 Davies, 2011.
- 22 Bristow, *et al.*, 2014.
- 23 Fratesi y Rodríguez-Pose, 2016.
- 24 Cueto, Mayor y Suárez, 2017.
- 25 Cueto, Mayor y Suárez, 2017.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 187-211
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4943>
© Xosé Antón Sarmiento Méndez
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 31/05/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia 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 Derecho Administrativo
Universidad 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 parliamentarianism 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 La significación jurídica del Estatuto de autonomía para Galicia. 1.1 El artículo 11.7 del Estatuto: la titularidad del escaño. 1.2 El artículo 10.1.d) del Estatuto: la presidencia del Gobierno autonómico y la condición de diputado. 2 Los retos institucionales de la organización política autonómica. 2.1 El artículo 10 del Estatuto de autonomía para Galicia y las funciones del Parlamento: la función representativa y el *indirizo* político. 2.2 El artículo 5 del Estatuto: el gallego en las leyes y el alcance del uso de modalidades lingüísticas no oficiales en las instituciones. 2.3 El artículo 116 de la Constitución y el Estatuto de autonomía: el alcance de las facultades de la comunidad autónoma en situación de estado de alarma. 2.4 El artículo 12.3 del Estatuto: la garantía constitucional del funcionamiento de la Cámara. 2.5 El artículo 12.1 del Estatuto: la autonomía parlamentaria y sus límites. 2.6 El artículo 10.2 del Estatuto de autonomía: la inviolabilidad parlamentaria y las libertades constitucionales. 2.7 El artículo 12.4 del Estatuto de autonomía: el pluralismo político y los grupos parlamentarios. 3 Conclusiones. 4 Bibliografía.

1 LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA GALICIA

La Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia, es mucho más que la norma institucional básica de la comunidad autónoma. Cualquier observador de la realidad social del país concluirá fácilmente que nuestra ley de leyes tiene, cuando menos, dos aspectos destacables que superan el ámbito normativo estricto. Por un lado, se trata de un documento jurídico vinculante para los ciudadanos y para los poderes públicos aprobado por la voluntad del pueblo gallego en ejercicio del derecho a la autonomía que con carácter dispositivo se prevé en el artículo 2 de la Constitución. Complementariamente, nos encontramos ante un texto que entronca con las demandas históricas de autogobierno que pueden adelantarse en lo mejor de nuestra intelectualidad de los siglos XIX y XX y sobre todo en el contenido del Estatuto de 1936¹, que es traído a colación por la disposición transitoria 2 de la Constitución para privilegiar su rápida tramitación.

Más allá de discusiones doctrinales acerca de la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía, interesa ahora destacar que el aprobado en 1981 ha cumplido una importante función, que es la de servir de “programa estatutario” a desarrollar por los poderes en él estatuidos, fundamentalmente el Parlamento, la Xunta y su presidencia, aunque, como ha señalado la doctrina comparada, la práctica política va más allá de ese marco normativo². De este modo, los poderes autonómicos, en sus distintas configuraciones a lo largo de estos 40 años, han tenido ante sí unos objetivos estatutarios que han debido afrontar mediante el ejercicio de las potestades legislativas y ejecutivas diseñadas en el propio Estatuto. Esta ejecución de los mandatos estatutarios está obviamente incompleta, pues existen tanto valores como mandatos y habilitaciones

estatutarias que aún no han sido efectivizados por los poderes autonómicos, mientras que otros han sido desarrollados con técnica legislativa defectuosa a criterio de cierta doctrina constitucional³.

Las previsiones de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, pueden ser valoradas también desde la perspectiva de evaluación y reforma desde muy diversos puntos de vista por la doctrina jurídica⁴, pero interesa en este momento, cumplidos los 40 años de la aprobación, tomar cuenta de ciertos mandatos estatutarios que, ya sea por los cambios sociopolíticos producidos o por los más recientes provenientes de la pandemia, merecen una reflexión sobre su alcance actual a la vista de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional. El cambio producido, como puede comprobarse, supera los desarrollos legislativos e interpretaciones jurisprudenciales propios de la vida de toda disposición y alcanza el carácter de auténticas mutaciones estatutarias al suponer mandatos jurídicos totalmente insospechados para el redactor del Estatuto de 1981 y que asumimos como vigentes en la actualidad. En todo caso, hay que ser conscientes de los problemas de técnica normativa que pueden surgir cuando se pretenden incorporar determinados aspectos puntuales en los estatutos de autonomía, especialmente cuando se trata de aspectos que por su propia naturaleza son cambiables, como es el caso de los de carácter financiero⁵.

El artículo 4.1 del Estatuto de Galicia establece que los derechos, libertades y deberes fundamentales de los gallegos son los establecidos en la Constitución. A diferencia de otros estatutos de autonomía, el nuestro no incluye un listado de derechos estatutarios, sino una remisión a las previsiones constitucionales en general, pero ello no ha impedido que el Parlamento haya legislado exhaustivamente en pos de la garantía y expansión de los derechos de los gallegos y que la doctrina autóctona se haya posicionado igualmente en favor de una concepción expansiva de la tutela de los derechos por parte del órgano estatutario de defensa: el Valedor do Pobo⁶. En este mismo sentido, hay que reconocer el papel llevado a cabo por los otros dos órganos estatutarios, el Consello de Contas y el Consello da Cultura, que además en nuestra historia estatutaria han sido progresivamente reforzados en sus competencias, a diferencia de otros ordenamientos autonómicos que optaron en su día por la supresión o suspensión de este tipo de instituciones⁷.

Con carácter introductorio, hay que reflejar la existencia de un precepto en nuestro Estatuto, el artículo 4.2, que ha supuesto la base para importantes cambios regulatorios expansivos de los derechos de los gallegos. El artículo 4.2 es el trasunto autonómico de la conocidísima cláusula Lelio Basso, proveniente de la Constitución italiana, y que en nuestro caso afirma: “Corresponde a los poderes públicos de Galicia promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, cultural y social”. A partir de esta declaración estatutaria, hay que tomar cuenta dos leyes autonómicas que han mutado el alcance del precepto del Estatuto con un carácter

netamente expansivo y en la línea experimentada por otros autogobiernos europeos colegas en la CALRE⁸: la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, y la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.

A mi juicio, los canales que el legislador autonómico ha introducido para la participación ciudadana han supuesto un gran salto adelante en la plenitud de los derechos fundamentales de los gallegos. Aspectos como la simplificación de los trámites para las iniciativas legislativas populares⁹, la ampliación a la función del impulso político de los cauces participativos y las vías cibernéticas de comunicación con el Parlamento en una línea demandada por el maestro A. Manzella¹⁰ implican una nueva dimensión de la ejecución del “programa estatutario” que se puede comprobar en las estadísticas de actividad del legislativo autonómico y del número de gallegos que han interactuado directamente, sin la intermediación partidaria, con sus representantes políticos¹¹ y que, como ha apuntado la doctrina, forma parte de una corriente general producida en el derecho autonómico comparado español¹².

Por otro lado, es constatable que el funcionamiento de los poderes públicos autonómicos ejercidos conforme al artículo 9 del Estatuto de Galicia a través del Parlamento, de la Xunta y de su Presidencia ha experimentado una transformación radical desde la perspectiva de la posición de los administrados como consecuencia de la incorporación de las garantías de transparencia y acceso a la información. La publicidad activa en las sedes electrónicas de los poderes públicos de Galicia permite escrutar su estructura y funcionamiento en un grado de concreción que, a los ojos del redactor estatutario, sería inimaginable y que hoy en día se entiende imprescindible en los países de nuestro entorno¹³. Como consecuencia, el grado de control público de la actuación y de seguimiento en términos de gobierno abierto es infinitamente mayor que en tiempos pretéritos, todo ello complementado por la garantía jurídica del derecho de acceso a la información que la normativa ha dado a los ciudadanos. En este sentido, debe remarcarse que también el máximo órgano judicial en Galicia, nuestro Tribunal Superior (art. 21 del Estatuto) ha cooperado en la consagración inalienable del derecho de acceso a la información al seguir las modernas tendencias jurisprudenciales que impiden la denegación de información a los representantes públicos por parte de la Administración¹⁴.

Estas reflexiones referidas al plano de la participación y transparencia son de interés también cuando examinamos el tratamiento que el texto estatutario de 1981 dio a las fuentes del derecho. En efecto, una de las cuestiones que echan de menos cierta parte de los observadores de la política autonómica es la presencia de los decretos leyes en nuestro ordenamiento propio. Sin embargo, hay que constatar que el ágil funcionamiento de la cámara parlamentaria ha posibilitado una solución más satisfactoria que ese instrumento con rango de ley en manos del Ejecutivo que, por otro lado, ha dado lugar a tantos abusos en sistemas de nuestro entorno. Me refiero a la tramitación de leyes por el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 134 del Reglamento

del Parlamento de Galicia. Este expediente normativo supone una tramitación rapidísima de la norma, al tiempo que respeta el lugar natural de producción de las leyes y proporciona la máxima publicidad, transparencia y participación al producto normativo, aspectos que, según Alfonso Arévalo¹⁵, son las principales carencias de la normativa aprobada por decretos leyes. Esto es así, pues en nuestro Parlamento, a diferencia de cámaras como la vasca y la castellanoleonesa, se permite la presentación de enmiendas sin límite en este trámite y el debate se sustancia en el Pleno de la Cámara con la participación del Gobierno y de todos los grupos parlamentarios y diferenciando además el debate y la votación sobre la adecuación del procedimiento de los correspondientes al texto normativo propuesto y las enmiendas presentadas.

Como ha señalado Jerez Calderón: “Junto a la inviolabilidad y la inmunidad, el aforamiento es una de las prerrogativas que integran el estatuto jurídico peculiar de determinadas autoridades y cargos públicos por razones de interés general vinculadas a la necesidad de garantizar su libertad y autonomía de actuación y la de las instituciones a las que representan”¹⁶. En los últimos tiempos se ha suscitado la crítica a la institución del aforamiento como una vía de, a través de su eventual supresión, lograr pretendidas dosis de mayor transparencia e igualdad en la claridad de los asuntos públicos. Los artículos 11.3 y 18 de nuestro texto estatutario regulan esta prerrogativa institucional para los miembros del Parlamento y del Gobierno gallego y su aplicación práctica no ha suscitado problema alguno, pues han sido escasísimos los casos de aplicación en la historia reciente de nuestra autonomía política; por ello y por las razones institucionales que los fundamentan, no se ha suscitado entre nuestra doctrina mayoritaria el cuestionamiento de la regulación autonómica del tema, a diferencia de las dudas que en otros países se manifiestan respecto al papel de los jueces en la vida constitucional¹⁷.

Una de las cuestiones que más relevancia potencial tiene en la efectividad de los derechos económicos y sociales de los gallegos y que no está prevista en nuestro Estatuto de autonomía es la participación de nuestros poderes en la construcción europea. De este modo, puede apreciarse que las más recientes reformas estatutarias han contemplado la incorporación de artículos referidos a este tema y, más en concreto, en relación con el control por parte de sus parlamentos del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración del derecho derivado. Arce Janáriz¹⁸ ha entendido que no es precisa esta reforma estatutaria, pero ello no debe ocultarnos que la realidad de la débil parlamentarización de la acción exterior de nuestra comunidad se hace aún más manifiesta cuando se analiza una cuestión tan directamente dirigida a aspectos sustanciales de la financiación de proyectos esenciales para el cumplimiento de las previsiones del artículo 4.2 de nuestro Estatuto.

1.1 El artículo 11.7 del Estatuto: la titularidad del escaño

El formalismo jurídico es incapaz de comprender en su totalidad las instituciones políticas y especialmente las parlamentarias. Así, la afirmación constitucional de la prohibición del mandato imperativo (art. 67) tiene su traslación en el Estatuto gallego,

que en su artículo 11.7 dice que los diputados no estarán sujetos a mandato imperativo. Esta vinculación exclusiva del representante a los electores ha sido reforzada por nuestro Tribunal Constitucional cuando afirma: “La última palabra la tiene, pues, el cuerpo electoral, a partir de cuya voluntad, expresada en la elección, nace la representación. Así lo reconocimos en la STC 10/1983, FJ 4, precisando que «las listas de candidatos son simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge solo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta [...]. Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral». Se atisba, de esta manera, una mayor subordinación del derecho al sufragio pasivo respecto del derecho que consagra el artículo 23.1 CE, que lo va a hacer depender, en último término, del conjunto del cuerpo electoral y de su voluntad expresada en el proceso electoral”¹⁹. A pesar de este punto de partida claro, los operadores jurídico-políticos han aprobado documentos como el pacto antitransfuguismo que, lejos de quedarse en acuerdos de carácter ético, demandan la modificación de los marcos normativos vigentes, como los reglamentos parlamentarios, llegando a postular la supresión de aspectos esenciales del mandato parlamentario y de la autoorganización de las cámaras. En este sentido, resulta ilustrativo el mandato contenido en la letra c) del apartado segundo del citado pacto: “... no podrán participar en la Junta de Portavoces ni en las mesas de las cámaras, que solo puede ser constituidas por portavoces y representantes de los grupos políticos”²⁰. Atendiendo al ordenamiento de Galicia, puede afirmarse que sin una reforma estatutaria no sería posible la interposición de los partidos políticos en las funciones esenciales de los cargos representativos, en este caso de los diputados autonómicos como titulares de los escaños en la Cámara, y ello recibe respaldo también en la STC de 11 de marzo de 2022 cuando afirma que “la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno [por todas, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c), y 69/2021, FFJJ 4 y 5 c) [STC 137/2021, FJ 4 a)].”

Es cierto que las últimas reformas reglamentarias del artículo 84 han introducido sucesivas flexibilizaciones del principio de personalidad del voto del parlamentario gallego y posibilitan, entre otras, la delegación en casos de embarazo, maternidad o paternidad y más recientemente por razones de afectación grave de salud de la población declarada por las autoridades públicas competentes. Estos supuestos son situaciones justificadas y que tratan de conciliar el ejercicio del derecho de participación política con otros derechos fundamentales y con exigencias de interés general. Parecen en todo caso soluciones que respetan la naturaleza institucional del Parlamento y reconocen vías proporcionadas y con garantías suficientes para la seguridad jurídica

del funcionamiento de la Cámara y que no introducen intermediaciones espurias en el mandato parlamentario por decisiones de terceros²¹.

Otra manifestación de la preponderancia del papel de los partidos en la vida institucional de los sistemas políticos es la producida con motivo de las previsiones normativas de las funciones parlamentarias de designación, que en Galicia superan la docena, y que han generado numerosas críticas doctrinales²² en los casos de bloqueo de órganos constitucionales del Estado. En nuestro Estatuto pueden destacarse las designaciones de las personas titulares del Valedor do Pobo y del Consello de Contas, pero afortunadamente no han sido habituales los bloqueos en sede parlamentaria que hayan dificultado el funcionamiento de estos órganos estatutarios.

1.2 El artículo 10.1.d) del Estatuto: la Presidencia del gobierno autonómico y la condición de diputado

El sistema parlamentario de gobierno que se ha consagrado en nuestro Estatuto de autonomía deriva de las previsiones del artículo 152 de la Constitución y este precepto es claro cuando exige la condición de miembro de la Cámara autonómica para poder ser elegido presidente de la comunidad. La cuestión que hasta recientes fechas no se había suscitado y que tiene evidentes consecuencias en la práctica institucional es la de si la pérdida del mandato parlamentario produce *ipso iure* también la de presidente autonómico. En el supuesto del ordenamiento jurídico catalán que ha conocido el Tribunal Constitucional, los demandantes en amparo argumentaron que el apartado 7 del artículo 67 del Estatuto debía relacionarse con el apartado 2, según el cual el presidente de la Generalitat “es elegido por el Parlamento de entre sus miembros”, de donde deducían que no resultaba posible continuar presidiendo el Ejecutivo autonómico una vez perdida la condición de diputado. Por el contrario, el presidente del Parlamento, de acuerdo con un informe de los servicios jurídicos de la Cámara, interpretó que dejar de ser diputado no era impedimento para continuar como presidente de la Generalitat, por lo que no consideró que la presidencia hubiera quedado vacante ni, por tanto, inició las consultas con los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria para una nueva investidura²³.

El máximo intérprete de la Constitución ha entendido en ese conflicto que “cualquiera que sea la interpretación más ajustada, en abstracto, de tales preceptos del Estatuto, en un proceso de amparo nos debemos limitar a valorar única y exclusivamente si, al mantener un criterio diferente al de los recurrentes, el presidente de la Cámara vulneró el núcleo de las facultades parlamentarias de aquellos. La respuesta debe ser negativa, puesto que el mismo no incluye el derecho a que los órganos de la Cámara –en este caso el presidente– ejerzan sus competencias conforme a una determinada interpretación, entre varias posibles, de los preceptos en liza. En concreto, no comprende el derecho a que el presidente del Parlamento, en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 4.2 de la Ley 13/2008, opte por la interpretación del artículo 67.2 del estatuto

que proponen los demandantes, frente a la que realizan los servicios jurídicos de la Cámara”²⁴.

Como puede observarse, el ámbito de los *interna corporis acta* que respeta la actuación de los órganos rectores se mantiene en esta cuestión por el máximo intérprete constitucional, en ausencia de una redacción limitativa del Estatuto de autonomía, como ocurre también en el caso gallego.

La STC 97/2020, FJ 6 A) hizo un recordatorio general de las líneas capitales de la doctrina del Tribunal sobre el derecho fundamental enunciado en el artículo 23.2 CE y que nos sirve de guía para valorar el funcionamiento institucional autonómico sobre la base del estatus del cargo público representativo.

En primer lugar, ha afirmado el Tribunal, “el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas”. Obviamente, la intención partidaria de mediatizar el ejercicio del cargo público parlamentario va directamente en contra de este alcance determinado por el Tribunal Constitucional, sobre todo cuando se trate de impedir la titularidad y el ejercicio de las funciones estatutarias reconocidas en el artículo 10.1 de nuestro Estatuto. Además, la aseveración del máximo intérprete de la Constitución debe hacernos pensar en la preparación que los poderes estatutarios y especialmente el legislativo autonómico tienen para afrontar un instrumento imprescindible de futuro en el ejercicio de la representación política y que en nuestro entorno comienza a divisarse: el papel de la inteligencia artificial en el ámbito de las instituciones políticas²⁵.

Por otro lado, “cuando se trata de tales cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), pues son los representantes quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos, al margen ahora la participación directa a la que el propio precepto se refiere”. Esta idea de la actualización del derecho de los ciudadanos a través de sus representantes impide que puedan interponerse en el desarrollo del mandato los partidos políticos y cualesquiera otros sujetos por mucha trascendencia práctica que en la vida institucional autonómica tengan, y ello a pesar de que en palabras de Garrido López²⁶: “La democracia representativa padece una seria crisis de legitimidad. La recesión económica y la ola de indignación generada por la incapacidad del Estado para enfrentarla han cuestionado el paradigma representativo”.

En tercer lugar, “el derecho establecido en el artículo 23.2 CE, como se desprende del inciso final del precepto, es de configuración legal, correspondiendo a la ley, concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos”. Desde una

perspectiva autonómica, ha de precisarse que, obviamente, los mandatos del reglamento parlamentario están en muchas ocasiones vinculados por la ordenación que previamente ha hecho el Estatuto de autonomía. Resulta, por tanto, imprescindible que la superior norma institucional consagre con la máxima precisión el alcance de los derechos y facultades de los cargos públicos parlamentarios para que después el reglamento de la Cámara pueda precisarlos para evitar su infracción por los agentes jurídicos y políticos que han de aplicar esas normas y ello es particularmente deseable en casos de procedimientos entre la Cámara y el Gobierno relativos a la confianza política, como se ha señalado recientemente para el sistema parlamentario italiano²⁷.

En cuarto lugar, “el legislador dispone de un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho²⁸, si bien con límites, tanto generales, como el respeto al principio de igualdad y a los demás derechos fundamentales, como referidos, cuando se trata de cargos representativos, a la necesaria salvaguarda de la naturaleza de la representación”. Esta proclamación resulta esencial para entender que un estatuto de autonomía no podrá sino optar por la regulación legislativa más favorable a la garantía del mandato parlamentario en su efectividad, quedando vedadas, a mi juicio, regulaciones tendentes a la intervención de los partidos en el núcleo esencial de la relación representativa por muy deleznable que sean los episodios de transfuguismo que puedan darse.

En quinto lugar, “el derecho fundamental de que se trata no es incondicionado o absoluto, sino que queda delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como en atención a su función”²⁹. Se trata de una idea por lo demás aplicable a todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución y que impide su caracterización como absolutos. En el plano de los miembros de la Cámara es una modulación que se plasma en el cumplimiento de los principios del parlamentarismo racionalizado que favorecen la elección y mantenimiento de los gobiernos en las democracias occidentales. Este principio justifica en la teoría constitucional que la participación política a través del ejercicio de los derechos de los diputados no incluya cualesquiera actuaciones de los representantes públicos, sino que aparezca delimitada por los reglamentos parlamentarios y el resto del ordenamiento jurídico como una aplicación más de las previsiones del artículo 9.1 de la Constitución española³⁰.

2 LOS RETOS INSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA AUTONÓMICA

En el contexto descrito, pueden señalarse varios escenarios de reflexión a la luz de ciertos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

2.1 El artículo 10 del Estatuto de autonomía para Galicia y las funciones del Parlamento: La función representativa y el *indirizzo* político

Aunque no se enumera específicamente en el artículo 10 del Estatuto de autonomía, la función representativa y de impulso es reconocida por la doctrina del derecho público español para todas las cámaras parlamentarias³¹. De este modo, dentro de las facultades del control político (art. 10.1.b del Estatuto) cabe incluir igualmente las posibilidades que toda asamblea legislativa tiene para posicionarse sobre los asuntos públicos que pueden ser de interés para su colectividad política. Obviamente, esta posibilidad debe vehicularse a través de los mecanismos parlamentarios que los reglamentos de las cámaras reconocen y el Tribunal Constitucional español así lo ha admitido con naturalidad. Sin embargo, la jurisprudencia ha evolucionado en esta cuestión de manera restrictiva, de modo que se postula en la actualidad una concepción estricta de la actuación de los órganos de gobierno del Parlamento a la hora de admitir a trámite las iniciativas que demanden una actuación flagrantemente inconstitucional cuando el Tribunal así lo haya determinado con anterioridad. Por su relevancia para el desarrollo del ejercicio del derecho fundamental de participación política, es ésta una posibilidad que debe ser interpretada con carácter restrictivo, pues una de las proclamaciones esenciales del régimen parlamentario es la soberanía de las cámaras en su libertad de debate y de posicionamiento ideológico³².

2.2 El artículo 5 del Estatuto: el gallego en las leyes y el alcance del uso de modalidades lingüísticas no oficiales en las instituciones

La previsión estatutaria de que la lengua propia de Galicia es el gallego, así como la oficialidad del castellano y el gallego en la comunidad, son un punto de partida sólido del régimen jurídico en la actualidad en esta materia. Los principios básicos del Estatuto de autonomía descansan en un desarrollo legislativo que postula la normalización social del idioma propio y su uso institucional cuyo desarrollo legislativo ha sido cuestionado por un sector doctrinal³³. Estas ideas programáticas han sufrido cierto debilitamiento en el ámbito jurídico cuando, por ejemplo, el máximo intérprete del bloque de constitucionalidad ha dado prioridad, en caso de discordancia, a la versión en castellano respecto a la producida en el idioma propio por el Parlamento autonómico. Se trata de una cuestión que, *mutatis mutandis*, la STJUE de 15 de noviembre de 2012 TJCE\2012\348 ha resuelto de otro modo al afirmar que “según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición; tampoco se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En efecto, este enfoque sería incompatible con la exigencia de

uniformidad en la aplicación del derecho de la Unión. Así pues, en caso de divergencia entre versiones lingüísticas, la disposición de que se trata debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra” (FJ 48 de la indicada resolución del TJUE)³⁴.

En el ámbito de las relaciones entre los poderes autonómicos el uso del idioma propio está asentado, aunque hayan surgido dudas por parte de algunos operadores políticos acerca de la respuesta que haya de darse al uso de modalidades del gallego distintas de la normativa oficial. Es cierto que las últimas leyes aprobadas orientan la actuación de los poderes públicos de modo laxo, como puede comprobarse en la ley denominada Paz Andrade, que favorece la aproximación y conocimiento del ámbito de la lusofonía.

La doctrina del Tribunal Constitucional español³⁵ ha sido aperturista en cuestiones conexas con la que nos ocupa, y así ha afirmado que “... el que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias, foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural”.

Estas ideas ya fueron en su día objeto de garantía por los órganos rectores del Parlamento de Galicia, que, tomando en cuenta además el valor superior del derecho de expresión de los representantes públicos, rechazaron los reproches de ilegalidad por el uso de términos y variantes no estandarizadas del gallego dentro de la Cámara autonómica.

2.3 El artículo 116 de la Constitución y el Estatuto de autonomía: el alcance de las facultades de la comunidad autónoma en situación de estado de alarma

Como ya he tenido ocasión de señalar con motivo de la aprobación del nuevo Reglamento del Parlamento de Canarias³⁶, resulta particularmente llamativo que los estatutos de autonomía, y no solo los de primera generación, no hayan tomado en cuenta el rol de las comunidades autónomas en relación con unas situaciones en las que la gobernanza Estado-comunidades autónomas ha de ser la regla habitual, como son los estados excepcionales previstos en el artículo 116 de la Constitución.

Con motivo de la situación del estado de alarma por la pandemia dictado por el Gobierno central, el Tribunal Constitucional³⁷ ha declarado la nulidad de los preceptos que designan autoridades competentes delegadas a las comunidades autónomas y les atribuyen potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma. Esa declaración de

inconstitucionalidad afectó también a la extensión temporal de su prórroga y al régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia y puso de manifiesto lo difuso de los límites de actuación en situaciones de crisis, como se ha apuntado en el ámbito comparado³⁸. Se trata de una jurisprudencia novedosa que huye de modo sorprendente de la consideración de las administraciones autonómicas como cauces ejecutivos ordinarios de la aplicación del derecho estatal, lo que en cierta medida también choca con la idea ínsita en el principio de subsidiariedad que demanda la actuación local de la Administración más cercana al ciudadano y su exceptuación en casos extraordinarios y siempre motivados.

Es evidente para cualquier conocedor del Estado autonómico que los derechos afectados por el estado de alarma con motivo de una pandemia están profundamente vinculados al ejercicio de competencias autonómicas exclusivas, como la sanidad, la educación o los servicios sociales, y por ello resulta coherente, conforme al esquema de distribución previsto en la Constitución y en los estatutos de autonomía, que se dispongan en el bloque de constitucionalidad los medios para que esa participación autonómica sea real y supere las reticencias propias de una concepción centralizada del ejercicio del poder político. El Tribunal Constitucional ha comprendido, en una interpretación ciertamente limitativa del entendimiento de un Estado diseñado en términos federales, que la decisión del Gobierno sobre la designación de autoridades delegadas, avalada con su autorización por el Pleno del Congreso de los Diputados, contravino lo dispuesto en la ley orgánica a la que reserva el artículo 116.1 CE la regulación de los estados de crisis y las competencias y limitaciones correspondientes. Como señaló Sáenz Royo³⁹, nada impedía que se llevase a cabo una gestión descentralizada incluso sin estado de alarma, aunque razones de seguridad jurídica hubieran aconsejado la reforma de su legislación reguladora, en una línea en la que tampoco han trabajado las Cortes Generales en esta ocasión.

Por otro lado –lo que resulta aún más sorprendente–, el intérprete constitucional valoró que los efectos jurídicos de la declaración del Estado de alarma tampoco eran conciliables con las relaciones institucionales (Gobierno/comunidades autónomas) porque el primero acordó inicialmente la delegación sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación del propio Gobierno, cuestión que no está impedida por la declaración de alarma, pues las facultades de las Cortes y del Gobierno atribuidas constitucionalmente siguen plenamente vigentes. Finalmente, como ha apuntado Tudela Aranda⁴⁰, una comprensión de la organización territorial y del reparto de competencias debe hacerse tomando en cuenta los cambios en la evolución de las materias y en la necesidad de fortalecer la capacidad de adaptación de las necesidades que varían con gran rapidez. Esta idea, a mi juicio, no se ha valorado correctamente cuando el intérprete constitucional entendió que, con ocasión de autorizar la prórroga, tampoco el Congreso de los Diputados objetó aquella delegación *in genere* y sin establecer criterios relativos a lo que las autoridades delegadas pudieran actuar en sus respectivos territorios. Esta última apreciación parte, obviamente, del

entendimiento de que el ejercicio de las competencias autonómicas debe ser mediado por el Gobierno central cuando lo que parece más respetuoso con el bloque de constitucionalidad es que el Gobierno central y el Congreso sí garanticen los derechos constitucionales que tienen la misión de regular, pero que sean los parlamentos autonómicos y sus gobiernos los que lleven a cabo la gestión de esa normativa derivada de la situación de excepcionalidad⁴¹.

Estas ideas deben tenerse en cuenta igualmente cuando se analizan las relaciones de la comunidad autónoma con las otras administraciones públicas gallegas y especialmente con la provincial. La función coordinadora que estatutariamente le está atribuida deberá desarrollarse, como ha indicado Carballeira Rivera⁴², superando intervenciones intrusivas en el ámbito legislativo y acudiendo a mecanismos paccionados que, una vez más, entiendo que podrían perfilarse del modo más adecuado en sede estatutaria.

2.4 El artículo 12.3 del Estatuto: la garantía constitucional del funcionamiento de la Cámara

Aunque toda la regulación de los poderes de la comunidad autónoma en nuestro Estatuto de autonomía parte del presupuesto del funcionamiento regular de los mismos, explícitamente el artículo 12.3 del Estatuto gallego prevé que el Parlamento funcionará en pleno y comisiones y se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. A contrario no resulta difícil deducir la vulneración del derecho a la participación política, e incluso desde una perspectiva más amplia de los sistemas de equilibrios estatutarios, en los casos en que se produzca la suspensión de la tramitación de las iniciativas parlamentarias que impide el ejercicio de la función representativa y de control al Gobierno⁴³. En este sentido, la garantía estatutaria de la división de poderes y, por tanto, de la permanencia de los mecanismos de equilibrios y confianzas en los que descansa el sistema parlamentario de gobierno han de ponderarse positivamente en nuestro sistema con motivo de la crisis de la pandemia.

Cuando la situación excepcional por mor de la pandemia fue declarada a nivel estatal, el sistema político estatutario gallego respondió efectivamente y, al contrario de lo operado en las Cortes Generales y en otras comunidades autónomas, se mantuvieron en funcionamiento todos los procedimientos de control e impulso político existentes en nuestro ordenamiento jurídico. El registro del Parlamento de Galicia, según confirmó la voluntad expresa de la Mesa de la Diputación Permanente, siguió funcionando con normalidad en la modalidad telemática a través de la sede electrónica de la institución y la Administración parlamentaria también continuó sus funciones. Estas medidas fueron coordinadas en el plano de la prevención sanitaria por el Grupo de Coordinación creado por la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Galicia en el marco del Plan de Contingencias de la Cámara frente al coronavirus⁴⁴. Complementariamente, los acuerdos de la Xunta Electoral de Galicia en relación con las decisiones sanitarias adoptadas para la garantía del ejercicio del derecho fundamental de sufragio sirvieron

de sólido cimiento de consolidación de las bases democráticas de nuestro sistema autonómico sobre la base de la transparencia y la seguridad jurídica que deben primar en todo proceso electoral.

Hay que recordar que, lejos de producir suspensión de procedimientos, limitación de derechos de los diputados o ausencia de control al Gobierno, el sistema institucional en Galicia ha generado, en una situación de disolución del Pleno de la Cámara, unos mecanismos de intenso y continuado trabajo de los integrantes de la Diputación Permanente que han permitido la *question time* del presidente de la Xunta y de los restantes miembros del Gobierno autonómico. Se superaron, pues, los estándares adoptados en otras cámaras parlamentarias de nuestro entorno con una interpretación amplia de los poderes de la Diputación Permanente en un contexto de pandemia, a pesar de la lacónica redacción de la previsión de la Diputación Permanente en nuestro Estatuto autonómico. El uso de los mecanismos no presenciales de funcionamiento institucional se limitó a los órganos de gobierno y no se ha aplicado a los de decisión, siguiendo por lo demás una línea que entienden aconsejable los operadores jurídicos y políticos en el ámbito comparado⁴⁵.

2.5 El artículo 12.1 del Estatuto: la autonomía parlamentaria y sus límites

Una de las garantías institucionales de la separación de poderes es la capacidad de autogobierno que tienen las cámaras parlamentarias ejercitada a través de sus órganos de gobierno. Asumido este principio, debe analizarse qué alcance tiene cuando se produce algún conflicto con los derechos de los diputados o la posición de los ciudadanos en la sede parlamentaria.

Es cierto que el desarrollo reglamentario y la aplicación por parte de los órganos rectores de la Cámara del principio de autonomía no ha planteado problemas relevantes en la historia autonómica gallega, pero la eventual vulneración de los derechos al ejercicio del cargo representativo y a la participación política por denegación del uso de una sala del Congreso de los Diputados para la celebración de un encuentro interparlamentario de apoyo al Sáhara Occidental debe hacernos pensar sobre el marco normativo de la cuestión en nuestro ámbito autonómico.

El uso de una sala parlamentaria que no estaba destinada al ejercicio de una de las funciones que pertenecen al núcleo de la función representativa (las que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno) nos conduce a considerar que no forman parte de dichas funciones aquellas dirigidas a forzar el debate político y el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios (STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 7), pues dicha finalidad se ha de perseguir a través de los instrumentos previstos en el reglamento de la Cámara. Como interpreta el Tribunal Constitucional, “ni la Constitución ni el reglamento de la Cámara establecen el derecho a disponer de cualquier sala del Congreso de los Diputados para

la celebración de reuniones que no se refieran al ejercicio de funciones parlamentarias propiamente dichas. Por lo tanto, los acuerdos impugnados no contravienen previsiones ni de la Constitución española ni del reglamento de la Cámara sobre dotación de medios personales y materiales a los diputados y a los grupos parlamentarios; tampoco se trata de un supuesto en el que se hayan denegado medios, recursos o espacios para que los diputados o los grupos parlamentarios pudieran desarrollar las funciones que forman parte del núcleo esencial de su función representativa. (...) Por lo tanto, no resultó afectado el artículo 23 CE. La posibilidad del uso de una sala sería, en todo caso, accesoria al ejercicio de la función parlamentaria y su denegación sería, en su caso, una cuestión de legalidad ordinaria [en este sentido, STC 69/2021, FJ 5 C)]⁴⁶. Como puede observarse, la garantía –que en el caso gallego es estatutaria– de la autonomía de la Cámara y de actuación de sus órganos rectores no debe cuestionarse por una interpretación extensiva de los derechos parlamentarios de los integrantes del legislativo autonómico.

Otra cuestión vinculada a la autonomía institucional, que aparece prevista en nuestro Estatuto de autonomía en su artículo 12.2, es la fijación del presupuesto de la Cámara, cuestión profundamente relacionada con la actividad material y la autonomía parlamentaria sobre los espacios de la sede parlamentaria, como nos recuerda la Sentencia 37/2021, de 18 de febrero de 2021⁴⁷. El alcance de las distintas autonomías internas responde a los fundamentos institucionales del Parlamento y goza de una profunda raigambre histórica tanto en el parlamentarismo europeo como en el americano; sin embargo, como nos ha recordado el Tribunal Constitucional, no puede ser utilizada para debilitar la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que en toda tarea interpretativa de las normas cuenta con un valor superior. De este modo es como hay que entender y aplicar, pues, el contenido del artículo 12.2 del Estatuto de autonomía para Galicia en la actualidad⁴⁸.

La potestad de autoorganización y la autonomía parlamentaria han sido también analizadas por el máximo intérprete de la Constitución en relación con los derechos históricos de los territorios forales y régimen de cooficialidad lingüística para concluir la nulidad del precepto reglamentario que prevé la incorporación de los datos suministrados por los órganos legislativos a la base nacional de subvenciones. La eventual actividad de fomento de una Cámara legislativa autonómica no puede verse mediatizada por una imposición de un deber formal impuesto por un reglamento del Estado. La libertad de configuración con la que cuenta el órgano rector de la Cámara debe garantizarse sin perjuicio de postularse los oportunos mecanismos de control y transparencia como los que se han adoptado por el Reglamento parlamentario en Galicia en su artículo 30.1.3.º, que obliga a la aprobación de la ejecución presupuestaria por la Mesa de la Cámara, su dación de cuentas a la Junta de Portavoces (como se ha producido, por ejemplo, el 15 de marzo de 2022) y finalmente su publicación en el Portal de Transparencia del Parlamento.

Los límites de las comisiones de investigación y concretamente el derecho al honor son también tópicos relevantes en la actualidad en lo referido a la vida institucional de las comunidades autónomas. Como todos los legislativos de nuestro entorno, el Parlamento de Galicia desempeña una relevante función de control del Gobierno prevista en el artículo 10.1.b) del Estatuto de autonomía. Destacado instrumento de esta función de control son las comisiones de investigación que el Reglamento de la Cámara detalla en su artículo 52, que en su apartado 1 bis ha introducido además la creación automática de la comisión de investigación sin posibilidad de veto de la mayoría parlamentaria cuando se solicite por una sola vez por parte de un tercio de los diputados que pertenezcan a un mismo grupo parlamentario o las dos quintas partes de los diputados de la Cámara.

Se trata de un potente mecanismo de escrutinio del Gobierno, pero tampoco escapa de los efectos expansivos de los derechos fundamentales que hemos referido anteriormente. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional, “... cualquier acto del Parlamento que afecte, en lo que a este recurso de amparo interesa, a situaciones que excedan el ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen, entre ellas, las que reconocen los derechos fundamentales y las libertades públicas. Como este Tribunal tiene dicho, [n]o puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar tales normas, pues ello, en nuestro ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad”⁴⁹. Hasta la actualidad no se han producido problemas de este tipo en nuestra experiencia estatutaria, pues la actividad de las numerosas comisiones de investigación ha sido siempre respetuosa con los derechos fundamentales de los ciudadanos y los únicos conflictos surgidos han devenido de una interpretación limitativa de la jurisprudencia constitucional, derivada de dictámenes muy polémicos del Consejo de Estado, respecto del ámbito de competencias de las comisiones autonómicas.

2.6 El artículo 10.2 del Estatuto de autonomía: la inviolabilidad parlamentaria y las libertades constitucionales

La necesidad de establecer prerrogativas institucionales que garanticen la independencia de los legislativos frente a los eventuales ataques de otros poderes del Estado o particulares han conducido a la aprobación de mandatos jurídicos como el previsto en el artículo 10.2 de nuestro Estatuto, que se ha completado con los preceptos correspondientes del Código penal (art. 520). En este contexto se han producido manifestaciones de protesta ante las sedes parlamentarias que han llevado a que el intérprete de la Constitución se pregunte por los límites de esas expresiones populares en relación con el funcionamiento del Parlamento. Ha afirmado el TC: “... Es una cuestión que ha de ser

abordada caso a caso, conscientes de la dificultad de «trazar la lábil línea divisoria entre los mensajes amenazantes y los que no lo son» (STC 136/1999, FJ 16)”, y esta reflexión ha sido también hecha en el ámbito gallego en los casos en los que las manifestaciones ante la sede institucional han llegado a invadir el recinto de la Cámara.

El Tribunal Constitucional, en el caso del Parlamento de Cataluña, ha entendido que “... dichas dificultades no se presentan por cuanto la limitación penal impuesta no trata de coartar el contenido del mensaje de protesta –el desacuerdo con la política de gasto pendiente de aprobación parlamentaria–, sino la forma exorbitante e intimidatoria en que dicho desacuerdo se hizo visible; esto es, dificultando con su conducta el acceso de los diputados a la sede del Parlamento para que este pudiera desarrollar normalmente la sesión plenaria convocada y abordar el orden del día programado, en el que figuraba el debate sobre los presupuestos generales de la comunidad autónoma y, por ende, las decisiones anuales de gasto público, a cuyos eventuales recortes había orientado sus protestas la convocatoria de la concentración”⁵⁰.

Los usos parlamentarios en el legislativo de Galicia en relación con las potestades de policía de los órganos rectores de la Cámara y con el aseguramiento de la inviolabilidad de su sede han sido siempre garantizadores del ejercicio de los derechos fundamentales de los parlamentarios, por supuesto dentro del margen impuesto por el derecho parlamentario autonómico (reglamento y demás normas aplicables)⁵¹ y por ello puede afirmarse con la doctrina constitucional que han desempeñado su función apropiada y “son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria” (STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y 224/2016, FJ 4), [STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 5].

2.7 El artículo 12.4 del Estatuto de autonomía: el pluralismo político y los grupos parlamentarios

La afirmación de que el sistema político actual está dominado por el papel de los partidos políticos no es algo novedoso⁵². Esta preponderancia partidaria, además de reconocerse expresamente en el artículo 6 de la Constitución, recibe en el ámbito autonómico un respaldo claro con la inclusión en el Estatuto de autonomía de Galicia de la figura de los grupos parlamentarios, que son con carácter general el trasunto legislativo de los partidos políticos. De este modo, el artículo 12.4 del Estatuto de autonomía fijó la reserva material al reglamento del Parlamento para la precisión del número mínimo de diputados para la formación del grupo, la intervención de los grupos en el procedimiento legislativo y las funciones de la junta de portavoces. De una forma específica, el Estatuto, en protección de las minorías, ha establecido que los grupos parlamentarios participarán en todas las comisiones en proporción al número de sus miembros. Esta idea se encuentra en la base de las decisiones del Tribunal Constitucional que garantizan los derechos del grupo parlamentario mixto y prohíben que se obvie la

denominación de las fuerzas que lo integran y, lo que es más relevante, el derecho de participación política de sus integrantes, sobre todo cuando los órganos rectores de la Cámara han mantenido costumbres parlamentarias aperturistas en casos anteriores⁵³. Resulta relevante preguntarnos si esas garantías de los derechos de las minorías, que tutela la jurisprudencia constitucional atendiendo a principios constitucionales básicos y analizando la práctica parlamentaria, no sería conveniente que se hallaran en el articulado de la norma institucional básica de la comunidad autónoma para una mayor seguridad jurídica de todos los operadores políticos de Galicia, especialmente cuando el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado respecto del grupo mixto que “... no poder incluir en la denominación de este grupo parlamentario las siglas de la formación a la que pertenece su única integrante dificulta la identificación del origen de las iniciativas y actuaciones que realice, en comparación con el resto de los grupos parlamentarios de la Cámara vasca, que disponen de una denominación específica por la que pueden ser identificados con facilidad, generándole un desigual tratamiento en el uso de aquella denominación, sin ningún fundamento normativo y sin ninguna justificación que apoye aquella decisión de la Mesa.”

En este orden de cosas la proyección del pluralismo ideológico y de la libertad de configuración partidaria en grupos parlamentarios tiene su reflejo sobre las previsiones del artículo 12.1 del Estatuto de autonomía en relación con la mesa como órgano rector del legislativo. La propia composición de la mesa no recibe en nuestro Estatuto un régimen semejante al citado de participación proporcional de los grupos en las comisiones parlamentarias, y esta cuestión ha suscitado también el amparo constitucional otorgado en otros ámbitos como el de la Asamblea de Madrid, en donde se ha entendido razonable la necesidad del respeto de la citada proporcionalidad atendiendo a su normativa específica. Una concepción como la expresada fortalece el papel de los partidos y debilita el de los diputados individuales a la hora de votar la composición de un órgano llamado a arbitrar el funcionamiento diario del Parlamento. Por otro lado, no cabe duda de que puede también dificultar la gobernabilidad autonómica, pues no resulta extraño que, en supuestos de gobiernos de coalición o minoritarios con apoyos parlamentarios, la composición de la mesa sea tenida en cuenta para eventuales pactos entre los partidos⁵⁴. Cabe concluir, por lo tanto, que la solución adoptada por nuestro vigente Estatuto de autonomía en esta cuestión evita los problemas de conciliación que se producen en otros ordenamientos autonómicos entre la norma institucional básica y el desarrollo de la autonomía institucional de la Cámara a través de su reglamento parlamentario, y que han conducido a la siempre indeseable judicialización de la vida parlamentaria.

Por otro lado, aunque todavía en el análisis del ámbito de admisibilidad de la actuación de los órganos rectores de las cámaras, el Tribunal Constitucional ha decidido⁵⁵ que vulneraba el derecho a la representación política del grupo parlamentario recurrente la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se acordó la utilización del procedimiento de votación electrónica para la elección de un senador autonómico

cuya propuesta correspondía al grupo parlamentario que la impugnó mediante recurso de amparo. Los recurrentes alegaron que, dadas “las circunstancias específicas del caso”, la utilización de este sistema de votación, al permitir votar en contra del candidato propuesto, podía “bloquear” su designación. Por ello, adujeron que solo la votación por papeletas con inscripción del nombre de la persona propuesta hubiera garantizado el debido respeto al derecho fundamental, y el máximo intérprete de la Constitución entiende que esa interpretación es la más conforme con nuestra norma fundacional. Nos encontramos de nuevo ante una situación que la costumbre parlamentaria autonómica en Galicia ha consolidado de modo correcto y con pleno respeto a los derechos de participación de las personas integrantes de la Cámara, puesto que la votación por papeletas prevista en nuestro reglamento no permite, en la configuración dada por la Mesa de la Cámara, la votación contraria de los candidatos propuestos de acuerdo con el artículo 10.1.c) del Estatuto, que obliga a la representación proporcional conforme a la presencia de los grupos parlamentarios en el plenario.

3 CONCLUSIONES

El Estatuto de 1981 ha cumplido un papel decisivo en la moderna construcción del devenir social, económico y cultural de Galicia. Los poderes públicos autonómicos, y singularmente el Parlamento a través de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control, han servido a la necesaria adaptación del programa estatutario a la realidad histórica vivida durante estos 40 años.

Resulta evidente que los cambios de todo tipo producidos sobre todo en los últimos años por las profundas crisis económica y sanitaria vividas han traído consigo una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha influido notablemente sobre el alcance de ciertas previsiones de nuestra norma institucional básica. Esta constatación debe llevarnos a valorar en ciertas cuestiones la necesidad de estudio de un nuevo bloque de constitucionalidad que asiente la mayor seguridad jurídica posible en el funcionamiento de las instituciones autonómicas gallegas y su relación con otros sujetos constitucionales.

Reconociendo el necesario consenso para abordar una tarea tan relevante desde los poderes públicos autonómicos, es esencial que el autogobierno y las garantías de pluralismo y transparencia que se han logrado continúen su progresión, pues solo así se asegura el valor de la justicia en el progreso económico y social de Galicia. En este sentido, la garantía de la efectividad de los derechos de los ciudadanos, que es una de las tareas que el Estatuto de autonomía encomienda a los poderes públicos autonómicos, constituye, a mi juicio, un norte inexcusable que debe regir el desarrollo del autogobierno de Galicia e implicará profundas adaptaciones normativas e institucionales en el futuro. Para esta función estatutaria resulta de interés que la tarea del Tribunal Constitucional recupere la sensibilidad en el examen del derecho propio de Galicia para que las instituciones de nuestro derecho civil especial puedan alcanzar la

dimensión que el constituyente y el legislador autor del Estatuto desearon en su día e incluso el que el propio intérprete del bloque de constitucionalidad pareció reconocer y vino a frustrar más recientemente⁵⁶.

El ámbito de la acción exterior autonómica, y más concretamente la atinente a la Unión Europea, es una de las que más carencias suscita en su regulación estatutaria e incluso en la práctica efectiva de los poderes públicos autonómicos. Por ello, es necesario que las relaciones con organismos como el Comité de las Regiones se fortalezcan y que la posición exterior de Galicia se refuerce mediante el consenso previo y la dación de cuentas posterior en sede parlamentaria.

Por último, cabe plantearse el reforzamiento de los mecanismos de participación ciudadana, pues estos siguen siendo vistos por la doctrina⁵⁷ como uno de los principales problemas democráticos en el Estado autonómico y, a pesar de los avances producidos en el ordenamiento gallego, no cabe duda de su posibilidad de mejora en una línea en la que ha profundizado por ejemplo la Unión Europea. Esta labor debe llevarse a cabo tomando en cuenta que los nuevos desarrollos técnicos relativos a la imparable incorporación de la inteligencia artificial a los poderes públicos exigen su valoración con estricto respeto de los derechos fundamentales de los gallegos y en particular la interdicción de la discriminación⁵⁸ entre los ciudadanos y los grupos en los que se integran (art. 4.2 del 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. y 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.) y R. Marañón Gómez (coord.), *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*. Madrid: Dykinson.
- Arévalo Gutiérrez, A. (dir.) y Marañón 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 Bastarachea, E. 2017. «Comentario: Parlamento de Galicia», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (Ejemplar dedicado a: Los Reglamentos Parlamentarios españoles), 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.
- Figueroa 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. y 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 del 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 (Ejemplar dedicado a: XXX aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local, coordinado por M. Almeida Cerredá y C. Casanueva Muruáis).
- Niessen, C. y 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 Galícia: 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. y Quintiá Pastrana A. (coords.), Alba Nogueira López (pról.). 2019. *El derecho ante la transformación digital: oportunidades, riesgos y garantías*. Barcelona: Atelier.
- Renschel, T. y 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 y 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 y S. Iglesias (coords.), *Comentarios al Reglamento del Parlamento de Canarias*. Madrid: Parlamento de Canarias y Agencia del Boletín Oficial del 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 Puede 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 recuerda que “el 3 de abril de 2006 se aprobaron las normas de funcionamiento de la Comisión de estudio de la reforma del Estatuto de autonomía para Galicia y el 7 de abril su plan de trabajo. La Comisión suspendió sus trabajos el 29 de enero de 2007 por causa de las elecciones municipales que tuvieron lugar en mayo de dicho año con el acuerdo de reanudarlos tras dichos comicios. Pese a la buena disposición inicial y la voluntad de consenso expresada por todos los grupos, se produjo un hondo desencuentro motivado, entre otras causas, por la inclusión del término “nación” en el preámbulo del texto articulado de la proposición de ley por parte de los grupos Socialistas de Galicia y Bloque Nacionalista Gallego” (De Alba Bastarrechea, 2017: 943-958).
- 5 Así lo recoge Nieto Montero, que cita la opinión de Ferreiro Lapatza y concluye: “Estas referencias estatutarias –como también pon de manifiesto este autor– veñen en realidade petrificar el sistema, y dificultan los cambios que se considere conveniente realizar en el sistema de financiación de las autonomías” (Nieto Montero, 1998: 35).
- 6 De Andrés Alonso, 2017. Desde una perspectiva más general, recalca el carácter esencial de las garantías de los derechos, Roza Acuña, 2006: 305.
- 7 Puede celebrarse en este sentido la aprobación de la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (BOR de 30 de marzo de 2022).
- 8 Niessen y Reuchamps, 2022: 135 y ss.
- 9 En una línea postulada por cierta doctrina con carácter estatal, “fortalecer la iniciativa legislativa popular para que sea obligatorio el debate y votación de la propuesta presentada por la ciudadanía, limitar al mínimo las materias excluidas de este instituto constitucional de participación directa, así como reducir el número de firmas (actualmente 500.000), ampliando el plazo para su entrega para hacerlas más factibles” (Gómez Puerto, 2022). Reflexiona sobre la influencia de la acreditación cibernética de firmas, también incorporada en Galicia, Pacini, 2021: 942-945.
- 10 Manzella, 2020: 71.
- 11 Fernández Rodríguez, 2016a: 44-74.
- 12 Se apunta que, “pese a la intrascendencia práctica de la figura en las primeras legislaturas, el empleo de la ILP se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas gracias principalmente al impulso de la sociedad civil organizada. Esto ha permitido que hasta treinta y cinco proposiciones de origen popular se hayan convertido en ley en las asambleas autonómicas” (Fernández Silva, 2021: 119).
- 13 Remschel y Kroeber, 2022: 276-295. En parecido sentido pueden consultarse los trabajos contenidos en Puentes Cociña y Quintiá Pastрана, 2019.
- 14 Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 257/2020 en relación con el acceso a la documentación de diputados autonómicos o en la del TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, S 167/2022, de 10 de febrero de 2022, Rec. 681/2021 referida al ámbito local.
- 15 Arévalo Gutiérrez, 2021: 41.
- 16 Jerez Calderón, 2020: 534.
- 17 Almeida de Moraes y Marcondes Caldas, 2020: 340-352.
- 18 Afirma que “la regulación en el Estatuto de autonomía no parece jurídicamente necesaria, al no tratarse de una materia que, según el artículo 147.2 de la Constitución, quede dentro de la reserva estatutaria y estar ya disciplinada en una ley estatal de aplicación directa” (Arce Janáriz, 2010: 71-100).
- 19 Sentencia 76/2021, de 15 de abril de 2021, recurso de amparo electoral 2117-2021, promovido por el Partido Popular, don Antonio Cantó García del Moral y don Agustín Conde Bajén, en relación con la sentencia de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid que declaró la inelegibilidad de estos últimos.
- 20 Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_SIL/comision_de_seguintamiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguintamiento_del_pacto_antitransfuguismo/Acuerdode11denoviembrede2020.pdf.
- 21 De modo análogo lo entiende Flores Domínguez: “Los supuestos de transfuguismo han creado en ocasiones alarma social, hábilmente potenciada también por los partidos políticos para justificar el incremento de los mecanismos de control sobre los representantes electos para reprimir cualquier disidencia, pero es necesario ponderar, ya que todo disidente no debería ser considerado tráfuga si su actuación no provoca una incidencia directa sobre la acción de gobierno” (Flores Domínguez, 2022: 31-55).

- 22 Laura Baamonde Gómez defiende que "la doctrina ha sido prolíja proponiendo soluciones a los retrasos parlamentarios. La finalidad común es encontrar el mecanismo idóneo para alentar la actividad del Parlamento, recurriendo habitualmente al establecimiento de «sanciones» de tipo institucional que estimulen al legislativo a renovar en plazo, cumpliendo así sus obligaciones constitucionales" (Baamonde Gómez, 2022: 71-93).
- 23 El acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 diferenciaba también ambos efectos, cuando afirmó que la Administración electoral debía circunscribirse a decidir «si la condena impuesta al señor Torra i Pla integraba o no un supuesto de inelegibilidad sobrevenida y si ello determinaba la pérdida de la condición de diputado electo del Parlamento de Cataluña», pero no si con ello se producía la pérdida de la condición de presidente de la Generalitat a tenor del artículo 67.2 EAC, «efecto que deberá ser analizado por los órganos competentes del Parlamento de Cataluña cuando se le comun[que] la pérdida de la condición de diputado electo» (fundamento quinto, consideración sexta. b).
- 24 Sentencia 66/2021, de 15 de marzo de 2021, recurso de amparo 980-2020, promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña en relación con diversas resoluciones y actos de la Presidencia de la Cámara.
- 25 Fitsilis, 2021: 621-633.
- 26 Garrido López, 2021: 139-173.
- 27 Lupo, 2020: 37 y ss.
- 28 Se trata de un ejercicio que efectivamente puede modularse con motivo de situaciones excepcionales, pero respetando la esencia de la institución representativa, como señala para el caso canadiense Rota, 2021: 3-8. En términos parecidos puede consultarse mi colaboración Sarmiento Méndez, 2002: 87-140.
- 29 Afirma el Tribunal que: "Los criterios reseñados son, según se puntualiza con detalle en las mencionadas sentencias, semejantes a los que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 3 del Protocolo adicional número 1 al CEDH, jurisprudencia que constituye relevante referencia hermenéutica para la determinación del sentido y alcance de los derechos que la Constitución reconoce en su artículo 10.2."
- 30 En palabras de Joan Ridaó: "sitúa a ciudadanos y poderes públicos como centros de imputación normativa" (Ridaó, 2022: 14).
- 31 Por todos, Figueroa Laraudogoitia, 2016: 453.
- 32 Sentencia 115/2019, de 16 de octubre de 2019, recurso de amparo 3846-2018, promovido por los diecisiete diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, del Parlamento de Cataluña, en relación con la calificación y admisión a trámite por la Mesa de la Cámara de una "Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional". Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en conexión con el derecho de los ciudadanos a la participación política a través de sus representantes: admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria que reitera los objetivos de la resolución declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre.
- 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 semejante puede citarse la STC 83/1986, de 26 de junio, FJ 3, respecto de la interpretación por órganos judiciales de elementos de los textos legales en dos lenguas cooficiales, aplicando el artículo 3.1 CC.
- 35 Recurso de inconstitucionalidad 4911-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en la redacción dada por la reforma de 1 de julio de 2020, que trata el régimen lingüístico y la constitucionalidad del precepto que permite el uso del bable/asturiano en las actuaciones parlamentarias.
- 36 Sarmiento Méndez, 2019: 564.
- 37 Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021 (BOE n. 282, de 25 de noviembre de 2021), recurso de inconstitucionalidad 5342-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el artículo 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real decreto 926/2020.
- 38 Benedetti, 2022: 9-10.
- 39 Sáenz Royo, 2022: 397.
- 40 Kölling, 2018: 13-42.
- 41 Las dificultades del control constitucional por el Consejo francés en estas materias han sido desatacadas por Jensei-Monge y de Montis, 2021: 135 y ss.
- 42 "La solución a esta situación pasa por buscar fórmulas pacíficas, menos agresivas y respetuosas con la autonomía, tal como se hace respecto de los municipios, e inspiradas en el principio de lealtad institucional y confianza legítima" (Carballeira Rivera, 2002: 9-36).
- 43 Así lo dispuso la Sentencia 168/2021, de 05 de octubre de 2021 (BOE n. 268, de 09 de noviembre de 2021), recurso de amparo 2109-2020, promovido por Santiago Abascal Conde y otros cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados respecto de las resoluciones de la Mesa de la Cámara en que se acuerda la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios desde la entrada en vigor del Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En la doctrina es de interés el trabajo de Fernández-Simón Bermejo, 2011: 33.
- 44 Como he tenido ocasión de explicar en extenso en Sarmiento Méndez, 2020: 105.
- 45 Hall, 2021: 398 y ss.
- 46 Sentencia 137/2021, de 29 de junio de 2021 (BOE n. 182, de 31 de julio de 2021), recurso de amparo 202-2019, promovido por Txema Guizarro García y Sergio Pascual Peña, portavoz y diputado del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, respecto de las resoluciones de la Mesa del Congreso sobre utilización de las dependencias de la Cámara.
- 47 Conflicto positivo de competencia 4709-2019. Planteado por el Gobierno vasco en relación con diversos preceptos del Real decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
- 48 La STC de 11 de marzo de 2022 ha afirmado que "el principio de autonomía parlamentaria, reconocido por el artículo 72.1 CE, se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas".

- 49 (STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 2; doctrina que reitera STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 4). Sentencia 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, recurso de amparo 4877-2017, promovido por don Dionisio García Gómez frente a las conclusiones del dictamen de la comisión especial creada en las Cortes Valencianas para la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006. Se analiza la vulneración del derecho al honor ante la actuación de la comisión parlamentaria de investigación que no preserva el derecho del investigado a ser considerado y tratado como no autor o no participe en conductas ilícitas.
- 50 Sentencia 133/2021, de 24 de junio de 2021, recursos de amparo 4037-2015 y 4098-2015 (acumulados), promovidos por doña Ángela Bergillos Alguacil y cuatro personas más respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que les condenó por un delito contra las instituciones del Estado.
- 51 Se trata, por lo demás, de aspectos de suma actualidad también en el ámbito anglosajón, como indica Willis, 2021: 67 y ss.
- 52 Ripollés Serrano, 2014: 507.
- 53 Así, la web del TC informa el 11/03/2022 que “el TC estima el recurso de amparo de Vox y declara que la Mesa del Parlamento vasco ha vulnerado su derecho a la participación política tanto en la denominación del Grupo Mixto como en la limitación de sus funciones parlamentarias. En sesión celebrada el día 13 de agosto de 2020, la Mesa del Parlamento acordó: (i) no acceder a la propuesta presentada por la diputada de Vox, ahora demandante de amparo, de cambio de denominación del “Grupo Parlamentario Mixto” por el de “Grupo Parlamentario VOX” o “Grupo Parlamentario Mixto-VOX” (acuerdo 2020/2075); (ii) aprobó la propuesta de otros grupos de la Cámara por la que se establecen los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarias (acuerdo 2020/2094), de tal manera que al Grupo Mixto le correspondería la posibilidad de incluir una iniciativa (proposiciones de ley o no de ley, mociones consecuencia de interpelación) cada tres plenos ordinarios, y se limita el tiempo de intervención en los debates a un tercio del previsto para el resto de grupos, pudiendo, finalmente, incluir una interpelación y cuatro preguntas orales cada tres plenos de control al Gobierno; y (iii) poner a disposición del Grupo Mixto un asistente (personal técnico-administrativo) para el desarrollo de sus funciones parlamentarias (acuerdo 2020/2093)”.
- 54 El Pleno del TC estimó el 9/03/2022 el recurso de amparo promovido por Más Madrid contra la decisión de la Mesa de edad de no incluir al Grupo Parlamentario Más Madrid en la Mesa de la Asamblea de aquella comunidad autónoma. Declaró el tribunal que ha sido vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.
- 55 En una sentencia dada a conocer el 6 de abril de 2022, de la que ha sido ponente el vicepresidente Juan Antonio Xiol, ha estimado el recurso de amparo n. 3085-2019, abogado al Pleno, interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña.
- 56 Para un comentario del alcance de la competencia civil previo al pronunciamiento del Tribunal, puede consultarse Iglesias Redondo, 1997: 239-242.
- 57 Dueñas Castrillo, 2021: 52.
- 58 Así lo ha señalado para el caso francés Auby, 2022.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 213-234
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.5031>
© María Teresa Ponte Iglesias
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 09/12/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia 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 Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
GRESIN - Universidad 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 La acción exterior de Galicia: balance de una práctica consolidada. 2.1 Proyección exterior europea y transfronteriza. 2.2 Proyección exterior en América Latina. 3 Un nuevo marco regulador para la acción exterior de Galicia. 3.1 La revisión estatutaria. 3.2 La nueva legislación estatal sobre acción exterior del Estado u sobre tratados. 3.3 La Ley 10/2021 reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. 4 A modo de conclusión. 5. Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Desde la adopción del Estatuto de autonomía para Galicia el 6 de abril de 1981, han transcurrido cuatro décadas a lo largo de las cuales la comunidad autónoma gallega ha desarrollado y acumulado una intensa *actividad exterior propia* derivada tanto de su participación en los mecanismos de la Unión Europea como del ejercicio de sus competencias materiales en el medio internacional¹, pese a no contener el Estatuto previsiones amplias en este sentido ni tampoco prosperar el proceso de revisión estatutaria emprendido por el Gobierno gallego en 2006 para dotar a nuestra comunidad autónoma de las reglas básicas en torno a las que modular su actividad exterior².

En plena eclosión de los estatutos autonómicos asentados en el título VIII de la Constitución española de 1978, la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales se reunió en Santiago de Compostela en junio de 1981³ para reflexionar sobre las repercusiones jurídico-político-internacionales de la autonomía en el orden internacional y europeo e indagar sobre las vías por

donde en el derecho español sería posible canalizar una participación efectiva de los entes territoriales autónomos en la gestación y conducción de la acción internacional del Estado, adaptando así el sistema de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, a la vez que se aseguraba una acción integrada, sin desfases o disfunciones de los distintos niveles de poder estatal en el plano de las relaciones internacionales⁴.

A partir de este momento, los profesores Manuel Pérez González y Jorge Pueyo Losa abrieron una línea de investigación en la escuela compostelana a la que nos fuimos sumando algunos de sus discípulos con el objetivo de contribuir, a través del esfuerzo conjunto, a enriquecer el *acervo doctrinal* en una materia dinámica y que incluye una diversidad de aspectos donde las comunidades autónomas han ido desarrollando, con distinto grado, actuaciones que han supuesto una proyección exterior de su actividad política, siendo la Comunidad Autónoma de Galicia una de las más activas en este campo.

Valgan las consideraciones precedentes como punto de partida genérico de este trabajo cuyo objetivo es aportar una perspectiva general sobre el desarrollo de la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia en el 40 aniversario de la adopción de su Estatuto de autonomía.

2 LA ACCIÓN EXTERIOR DE GALICIA: BALANCE DE UNA PRÁCTICA CONSOLIDADA

En un Estado de estructura compleja como el nuestro, la determinación de las respectivas capacidades de los distintos poderes, y de su necesaria interrelación, en el orden de las relaciones internacionales ha sido una cuestión difícil que progresivamente se ha ido flexibilizando y acomodando a la práctica de hechos consumados desarrollada por las comunidades autónomas (en adelante CC.AA.), y ello aun a pesar del recelo mostrado al respecto por el Gobierno central y de los criterios tan rígidos mantenidos por el Tribunal Constitucional en la interpretación del artículo 149.1.3 de la Constitución en relación con el contenido de la noción de “relaciones internacionales”. La STC 165/1994, de 26 de mayo, por la que se resolvía el conflicto positivo de competencias entre el Gobierno del Estado y el del País Vasco, supondrá una flexibilización al asumir en buena medida los planteamientos que los internacionalistas veníamos defendiendo desde la aprobación de la Constitución. El Tribunal puntualizó que no cabía identificar toda actividad de proyección exterior con la materia «relaciones internacionales» que la Constitución reserva a la competencia estatal. Desde la posición de las CC.AA. se venía así a consagrar “la constitucionalidad de aquella actividad autonómica en el exterior en ejercicio de sus competencias, o en defensa de los intereses que le son propios, siempre y cuando no supongan ni la asunción de las funciones reservadas a los sujetos de derecho internacional (tratados, representación exterior y asunción de la responsabilidad internacional) ni interfirieran en la dirección de la política exterior”⁵.

Por otro lado, el Estatuto de Galicia, al igual que otros estatutos de autonomía, solo contenía disposiciones muy limitadas sobre la capacidad de acción exterior de la Xunta. Estas previsiones en nuestro caso se centraban básicamente en la posibilidad de solicitar al Gobierno del Estado la celebración de tratados internacionales que permitieran el establecimiento de relaciones culturales con los Estados en los que mantengan particulares vínculos culturales o lingüísticos o se asienten comunidades gallegas.

En este contexto, las fases de desarrollo de la acción exterior de Galicia han seguido una línea ascendente y bien definida. La comunidad autónoma gallega comenzó a desarrollar una acción exterior derivada de la práctica que, después de la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, sobre el conflicto positivo de competencias en relación con el comunicado de colaboración suscrito entre el conselleiro de Ordenación y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca, no fue cuestionada⁶.

El entorno geográfico-regional en el que se sitúa Galicia y sus características históricas, culturales y socioeconómicas marcarán su actividad exterior propia. Su condición de región ribereña del Atlántico determina que esta actividad venga condicionada por la *dimensión atlántica*, trascendida por un *doble eje europeo y americano*, fruto de los vínculos históricos, culturales y socioeconómicos que nos ligan a ambos continentes⁷.

2.1 Proyección exterior europea y transfronteriza

Ante todo, la vocación europea de Galicia y la dinámica del proceso de integración europea favorecerá la proyección europea y transfronteriza de Galicia⁸. Por una parte, en el *contexto europeo*, esta buscará su protagonismo y participación tanto a nivel comunitario (por sí misma o a través del Estado en los asuntos relacionados con la UE mediante la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea y de la red de conferencias sectoriales) como a través de su participación en los distintos organismos europeos de cooperación interregional. Por otra, en el *contexto transfronterizo* los intereses exteriores de Galicia se volcarán en el Norte de Portugal, con el consiguiente desarrollo de una intensa cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Norte de Portugal articulada a través de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal⁹.

La Unión Europea crea mecanismos que facilitarán la participación de los entes infraestatales en el diseño de sus políticas, avalando con ello el reconocimiento de su capacidad de acción supraestatal. Así, la comunidad autónoma gallega contará con representantes en instituciones y órganos europeos.

Pero, sin duda, al margen de la participación de Galicia en los asuntos de la Unión Europea, las relaciones multilaterales interregionales y las relaciones bilaterales con algunas regiones europeas se convertirán en una pieza clave de la acción exterior de Galicia. Así, en el marco de las primeras, la comunidad autónoma gallega buscará singularizar sus intereses en el ámbito de las regiones atlánticas, en particular en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, la Conferencia de Regiones del Sur

de la Europa Atlántica, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas y la Asamblea de Regiones de Europa, entre otras asociaciones regionales. Y, en lo concerniente a las relaciones bilaterales, Galicia mantendrá contactos con la Región de los Países del Loira, la Región de Bretaña, la Región de Piamonte o el Condado de Essex con el fin de realizar actividades promocionales referidas a intereses de tipo turístico, comercial o cultural que en algunos casos derivarán además en la concertación de instrumentos de colaboración¹⁰.

Será en este marco de contactos bilaterales donde las *relaciones de cooperación transfronteriza con el Norte de Portugal* ocupen un lugar preferente. Así, el 31 de octubre de 1991, los presidentes de la Xunta de Galicia y de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal, reunidos en Oporto, firmaban el *Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal*.

A partir de este momento, nos encontramos con una Comunidad de Trabajo creada mediante un compromiso mutuo de carácter no normativo, de naturaleza estrictamente política y carácter informal¹¹. Ahora bien, la naturaleza política y las limitaciones derivadas de ella no impidieron a este organismo cumplir con las finalidades de contribuir tanto al desarrollo de ambas regiones fronterizas en un marco de creciente interdependencia y solidaridad interregional como a la construcción europea.

El Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo sería revisado ocho años después –el 19 de mayo de 1999–, para modificar su artículo 3 relativo al Consejo de la Comunidad, al objeto de integrar en él a los representantes de los organismos que agrupan a entidades locales públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Trabajo. Ello supuso un paso adelante, al posibilitar la participación de los municipios ubicados en las áreas de fronteras que asumían así un papel más activo en la resolución de los problemas comunes que les afectan¹².

La institucionalización de las relaciones de cooperación transfronteriza entre Galicia y el Norte de Portugal sirvió de incentivo y modelo para impulsar otras iniciativas de cooperación transfronteriza entre gobiernos autonómicos y comisiones de coordinación portuguesas. Además, la acción de Galicia y el Norte de Portugal en este ámbito contribuyó, en palabras de Brito, a acelerar el proceso de negociación y de celebración del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza (en adelante Tratado de Valencia)¹³. Con su firma en 2002, se viene a formalizar la cooperación desarrollada entre las entidades españolas y las instancias vecinas¹⁴.

La entrada en vigor del Tratado de Valencia en 2004 supondrá la adaptación de todos los acuerdos y protocolos de cooperación transfronteriza existentes, mediante nuevos convenios de cooperación¹⁵, entre ellos el Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal¹⁶, que formalizará definitivamente sus actividades como organismo sin personalidad jurídica¹⁷.

Además, el marco legal aprobado por la UE tras la adopción del Reglamento sobre la *Agrupación Europea de Cooperación Territorial* (AECT)¹⁸, y del Tratado de Lisboa de 2007, va a marcar un antes y un después en el ámbito de cooperación transfronteriza¹⁹,

iniciando “una tendencia rupturista-innovadora” dirigida a facilitar y fomentar la cooperación territorial²⁰.

Con la constitución de las AECT Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT) en 2008 y, posteriormente, de la AECT Eurocidade Chaves-Verín (2010) y la AECT Río Miño (2018), se supera “la concepción tradicional de la cooperación transfronteriza y se abre una nueva vía hacia la cooperación territorial de dimensión europea que amplía las posibilidades de actuación que hasta ahora tenían los entes territoriales y locales”²¹.

Este nuevo instrumento institucional concebido para salvar algunas de las dificultades que afectaban a la cooperación transfronteriza, además de allanar el camino para una cooperación de segunda generación²², contribuye sin lugar a duda a la articulación de la *Euroregión Galicia-Norte de Portugal* como espacio territorial fuertemente competitivo, que enmarca y acoge el conjunto de la cooperación transfronteriza desarrollada por entidades públicas y privadas²³.

La Euroregión Galicia-Norte de Portugal ha impulsado otras fórmulas innovadoras de base local como las *Eurociudades*, desarrolladas entre los municipios gallegos y portugueses contiguos, con el objetivo de promover la convergencia institucional, económica, cultural y social, propiciando así la utilización de servicios comunes como instrumento dinamizador de la convivencia entre las poblaciones fronterizas. Es el caso de la Eurociudad Verín-Chaves (2007) o de la Eurociudad Tui-Valença (2013).

Nos encontramos, por tanto, ante uno de los *espacios transfronterizos* más consolidados e integrados de Europa donde el hecho fronterizo ha sido fundamental en el contexto de las relaciones con Portugal²⁴, y en el que se ha desarrollado a lo largo de los años un modelo general 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 concertación e coordinación dos intereses comuns”²⁵.

2.2 Proyección exterior en América Latina

La *dimensión atlántica* de Galicia favorecerá también su proyección exterior en América Latina, convirtiendo a la zona en un referente muy importante para nuestra comunidad. “Los múltiples intereses humanos, sociales culturales y económicos que vinculan a nuestros ciudadanos con la otra costa del océano, junto con las perspectivas económicas de la región, a veces problemáticas, pero en general valoradas como optimistas, justifican la alta prioridad concedida por la Xunta de Galicia a las actuaciones institucionales y económicas en dicha zona”²⁶. De ahí que la comunidad autónoma gallega impulsara, de manera notable, distintas actividades de relevancia internacional en Latinoamérica y, más concretamente, en el área de Mercosur mediante la articulación de diversas fórmulas e instrumentos de cooperación interregional²⁷.

La “base material, y prácticamente exclusiva, sobre la que se basó inicialmente la acción política dirigida desde la Xunta hacia América Latina” han sido los vínculos entre el pueblo gallego y las naciones latinoamericanas²⁸.

Ciertamente, el flujo de la emigración gallega desde comienzos del siglo XVIII hasta mediados del XX va a generar la existencia de una comunidad nacional en el extranjero –integrada plenamente en las sociedades receptoras– a la que el Estatuto de autonomía para Galicia va a reconocer su galleguidad entendida como “el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego”²⁹. Además, las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia tendieron a su autoorganización, creando una vasta red de centros gallegos con la función de mantener su identidad y cumplir funciones asociativas, culturales, asistenciales y recreativas.

A lo anterior se sumarán nuevos factores que vendrán a favorecer e impulsar la acción exterior de Galicia en América Latina, principalmente las relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica, con especial atención al Mercosur, y el interés de España en este proceso de integración habida cuenta de sus privilegiadas relaciones históricas con los países miembros del Mercosur, relaciones que se verán realzadas con su interés en impulsar y consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones³⁰.

En esta dirección, la Comunidad Autónoma de Galicia pondrá en marcha diversas acciones de proyección internacional con Estados brasileños y provincias argentinas³¹, destacando de manera particular las relaciones multilaterales interregionales entre Galicia, Codesul-Crecenea Litoral y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa. Sobre la base de estas relaciones multilaterales durante los años 1998 a 2000, dichas entidades suscribieron diversos instrumentos, entre otros, la Carta de Anhatomirim, el Acta de Florianópolis, el Acta de Porto Alegre o el Acta de Murcia, con miras a iniciar un proceso de cooperación para la ampliación de las relaciones en los ámbitos económico, técnico, social, turístico, cultural y educativo. A tal efecto crean un Grupo de Trabajo Permanente compuesto por representantes de Codesul-Crecenea Litoral y de la Xunta de Galicia con la misión de establecer vínculos permanentes y efectivos entre los estados y regiones integrantes en los ámbitos indicados para impulsar los procesos de cooperación y desarrollo en el marco de los procesos de integración de la Unión Europea y del Mercosur³².

De especial interés resultan también la creación de oficinas de enlace ante el Mercosur, con la misión principal de servir de apoyo a los intereses gallegos, potenciando las relaciones institucionales, económicas, sociales y culturales de Galicia con el continente latinoamericano. Su mayor valor reside en acercar entidades territoriales distintas de los Estados, pero comprometidas con el diálogo entre Europa y América Latina³³.

3 UN NUEVO MARCO REGULADOR PARA LA ACCIÓN EXTERIOR DE GALICIA

3.2 La revisión estatutaria

En el año 2006 comienza un período de revisión estatutaria que se inicia con la reforma del Estatuto de autonomía catalán y se extiende a otros Estatutos como el de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura, con la finalidad de consolidar y codificar la práctica en acción exterior, desarrollarla de manera plena y otorgarle una cobertura jurídica amplia.

Los nuevos estatutos de autonomía establecen una clara distinción entre la acción exterior propiamente dicha (actividades realizadas directamente por la comunidad autónoma y actividades reservadas al Estado, pero en las que se permite a las CC. AA. ya tener presencia directa, ya participar en las relaciones internacionales del Estado) y la acción en el ámbito de la UE. Esta distinción, como ha apuntado BUSTOS, “era urgente y estaba claramente establecida en la jurisprudencia. El que los Estatutos suplan la laguna que supone la ausencia de reforma constitucional en este punto debe ser bienvenido”³⁴.

La generalización de las reformas estatutarias también tuvo eco en Galicia, donde el Gobierno bipartito de la Xunta, tras iniciarse la VII legislatura del Parlamento de Galicia, promovió la reforma del Estatuto gallego. A tal efecto, se creó una Comisión de Estudio para la Reforma del Estatuto de Autonomía, estableciéndose en su seno una «ponencia conjunta paritaria» encargada de elaborar la proposición de ley de modificación del Estatuto.

El nuevo Estatuto que resultará de la reforma debía de reconocer, como subrayó PUEYO LOSA, la capacidad de la Xunta para llevar a cabo acciones con proyección exterior, consagrar lo ya logrado y dotar a Galicia de una base jurídica que le permitiera seguir ampliando su actividad internacional en cuestiones tales como la participación en la definición y ejecución de la política exterior del Estado, la formalización de acuerdos de colaboración con entes territoriales extranjeros, la apertura de oficinas o delegaciones en el exterior, o desarrollar la privilegiada relación construida con la Región Norte de Portugal³⁵.

Durante el proceso de reforma estatutaria todas las propuestas en materia de acción exterior tuvieron como referente, en todos los casos y en todas las fuerzas políticas, el tratamiento dado a esta cuestión en los estatutos de autonomía ya aprobados (Comunidad Valenciana y Cataluña) o que se encontraban en fase avanzada de tramitación parlamentaria (Andalucía, Aragón y Baleares), de manera que los negociadores de la Ponencia aceptaron que el tratamiento dado a esta cuestión en el nuevo Estatuto gallego se desdoblara en dos apartados: uno consagrado con carácter general a la acción exterior y otro dedicado a la Unión Europea, todo ello enmarcado en un capítulo general en el que se regulaban las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, como señala GARCÍA PÉREZ, la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia “no representó ningún papel significativo a lo largo de todo el proceso de discusión del nuevo Estatuto; ni fue objeto de propuestas específicas ni fue causa de especial disenso entre las fuerzas políticas. Sencillamente, no entró a formar parte de las cuestiones centrales objeto de discusión, entre las que destacó, de manera sobresaliente, la definición identitaria de Galicia. Dentro de esta atonía general, los negociadores políticos se limitaron a trasladar el tratamiento dado a la acción exterior por aquellos estatutos ya reformados o en avanzado estado de reforma, teniendo al de Cataluña como principal referente”³⁶.

3.2 La nueva legislación estatal sobre acción exterior del Estado y sobre tratados

La entrada en vigor de la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado (en adelante LASEE)³⁷, y de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales (en adelante LTOAI)³⁸, configuran un nuevo marco legislativo para responder a la realidad actual de un Estado descentralizado como el nuestro en el que resulta necesario garantizar el equilibrio entre la competencia estatal para fijar la política exterior y la acción exterior propia desplegada por las CC.AA. al amparo de la Constitución y de sus respectivos estatutos de autonomía.

En este sentido, la LASEE arbitra distintos mecanismos por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuyo fin no es otro que la supervisión de la actividad exterior de las CC.AA., señalando que esta actividad deberá respetar las directrices que fije el Gobierno del Estado a través del diseño de la Estrategia de Acción Exterior. Y la LTOAI, por su parte, en los términos fijados por el Tribunal Constitucional, “aspira a establecer únicamente medidas de coordinación de la actividad de las CC.AA. con potencial efecto exterior para evitar consecuencias irreparables en la adecuada ejecución de la política exterior por parte del Estado”³⁹.

No hay que silenciar, sin embargo, que ambas leyes, como pone de manifiesto JANER TORRENS, suscitaron la cuestión de “si el Estado, a través de dos leyes ordinarias (que no forman parte del bloque de constitucionalidad y que son inferiores a los estatutos de autonomía) y de los instrumentos de coordinación que estas prevén, no se está injiriendo y limitando, en consecuencia, la acción exterior de las comunidades autónomas”⁴⁰. No obstante, según advierte el propio autor, el TC en distintas sentencias ha entendido que el Estado, con el fin de salvaguardar su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, puede “[...] establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección exterior de las comunidades autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”. La coordinación “[...] tiene como presupuesto la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas y que no deben quedar vacías de contenido por dicha competencia estatal”.

En definitiva, “el problema reside en determinar hasta qué punto los instrumentos de coordinación diseñados por el Estado no pueden suponer un menoscabo importante de una acción exterior autonómica prevista en los estatutos de autonomía en la cual no se prevén mecanismos de control por parte del Estado”⁴¹.

En este punto, parece oportuno recordar las sentencias del Tribunal Constitucional 85/2016, de 28 de abril, y 228/2016, de 22 de diciembre respectivamente, que suponen la introducción de una serie de matices a la ya consolidada jurisprudencia constitucional relativa a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. En ambas sentencias, el Tribunal Constitucional reconoce al Estado una facultad de coordinación de la acción exterior de las CC. AA., y parece reinterpretar el contenido de la competencia exclusiva del Estado, dotándolo de una mayor proyección⁴².

En un contexto como el descrito, marcado por los desarrollos en el plano legislativo y jurisprudencial, la Xunta de Galicia aprobó el Decreto 178/2015, con el fin de sistematizar, regular y coordinar la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia de conformidad con las obligaciones derivadas de la Constitución española y del nuevo marco normativo aprobado⁴³; y, posteriormente, en 2018, adoptó la *Estrategia Gallega de Acción Exterior post 2020* (en adelante, EGAEX), que describe los principales objetivos y ámbitos de actuación para los próximos años en este campo⁴⁴.

Este nuevo marco jurídico, como advierte la propia EGAEX, viene a avalar y justificar por sí mismo que la Xunta de Galicia avance en la dinámica planificadora de su acción exterior, con el fin de superar y mejorar instrumentos previos, como el *Libro blanco de acción exterior* (2005); las 100 reflexiones para una Estrategia de Acción Exterior de Galicia (2007), o el documento Prioridades de Actuación en el Exterior (2010)⁴⁵. No obstante, la EGAEX adolece de un contenido excesivamente programático. Quizás su rasgo más relevante, a nuestro modo de ver, sea poner en valor el “estrechamiento del vínculo con Portugal y con la comunidad lusófona de naciones”, y el papel de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal a través de las instituciones que canalizan la cooperación territorial y transfronteriza en este espacio diferencial de la península ibérica.

Concretamente, el artículo 31 del Decreto 178/2015, por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia, establece que, de conformidad con la Ley 1/2014, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y los vínculos con la lusofonía, “la Xunta de Galicia pondrá en marcha un programa específico de fomento de intercambios y estancias temporales de personal empleado público gallego y portugués, en especial en aquellas áreas en las que se considere más urgente el establecimiento de un mayor o más intenso nivel de cooperación, coordinación o, incluso, de integración de servicios públicos”, correspondiendo a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial GNP-AECT instrumentar “la cooperación galaico-portuguesa en el ámbito de la lusofonía a través de programas específicos, promoviendo intercambios culturales, universitarios y educativos entre actores y agentes de estos ámbitos, portugueses, de otros países lusófonos y gallegos”.

Por su parte, la EGAEX insiste en la necesidad de la consolidación de la Euroregión y de su proyección en los países de la lusofonía. La Euroregión Galicia-Norte de Portugal presenta una tradición histórica común muy cimentada, con una geografía, cultura e idioma similares, que favorecen el entendimiento y la interrelación de sus poblaciones, tanto por su peso socioeconómico y demográfico conjuntos como por su afinidad cultural, su dinamismo mercantil y su estructura jurídico-institucional. Y también subraya cómo la Ley 1/2014, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía, constituye una oportunidad sin precedentes para el impulso del intercambio cultural, informativo, comercial y lingüístico a la hora de posicionar a Galicia y a la lengua gallega como plataforma de contacto entre las culturas hispana y lusa, entendidas ambas en un sentido amplio⁴⁶.

Al amparo de estos instrumentos, trasciende la decidida voluntad de la Xunta de Galicia de continuar avanzando en la *profundización de sus relaciones con Portugal*. Nuestro vecino y su lengua son el puente para que Galicia pueda impulsar y abrir vías de cooperación en ámbitos de interés con los países lusófonos⁴⁷. Además, en este camino de profundización de los vínculos con Portugal, un aspecto importante que es preciso destacar es la admisión del *Consello da Cultura Galega* como *observador consultivo*⁴⁸ de la Comunidad de los Países en Lengua Portuguesa (CPLP)⁴⁹, que tuvo lugar en octubre de 2016, con ocasión de la XI Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CPLP celebrada en Brasilia.

3.3 La Ley 10/2021 reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia

En su reunión de 18 de julio de 2019 el Consello de la Xunta de Galicia acordó autorizar el inicio de la tramitación del anteproyecto de Ley reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. El anteproyecto fue objeto de consulta pública previa entre el 8 y el 28 de febrero de 2019 en el Portal de Transparencia y Gobierno abierto⁵⁰. Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, y durante el período comprendido entre el 26 de julio y el 15 de septiembre de 2019 se expuso públicamente el texto íntegro del anteproyecto de ley en el mencionado portal⁵¹.

El 30 de enero de 2020, la Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia emite informe favorable en el que se considera que el “Anteproyecto de ley reguladora de la acción exterior y cooperación al desarrollo” reúne las condiciones esenciales para su aplicación y efectividad⁵².

Finalmente, la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia, sería aprobada por el Parlamento Gallego en su sesión plenaria del 23 de febrero de 2021 por 41 votos a favor, 14 en contra y 18 abstenciones⁵³.

La exposición de motivos de la ley justifica su adopción acorde con los cambios sustanciales en el ordenamiento jurídico español y la evolución de la jurisprudencia constitucional en favor de la asunción de la proyección exterior de las CC.AA. La ley tiene como fin regular la acción exterior del sector público autonómico fuera del territorio nacional español a través de una serie de objetivos estratégicos enunciados en el artículo 4 de la ley a la par que facilitar la cooperación entre todas las administraciones públicas gallegas y los agentes privados gallegos con presencia, proyección o intereses en el exterior. Al mismo tiempo, la Ley incorpora también el régimen jurídico del sector público autonómico en materia de cooperación para el desarrollo humano sostenible y la solidaridad internacional.

La acción exterior prevista en la presente ley, entendida como “el conjunto sistémico e integrado de las actuaciones de las administraciones públicas gallegas, tanto autonómicas como locales, institucionales y corporativas, y de los organismos, instituciones y entidades de ellas dependientes llevadas a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias”, se desarrollará dentro de la lealtad constitucional y el estricto respeto del derecho de la Unión y del derecho internacional, ajustándose al principio de la unidad de acción que incluye la alineación con la Estrategia española de acción exterior y con la dirección de la política internacional de España. Y ello porque la actuación en el exterior de las CC.AA. debe sujetarse a los principios, directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno, de conformidad con el artículo 97 de la Constitución, así como a cualesquiera otros derivados del ejercicio de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Esta ley viene así a recoger y completar los trazos esenciales de la acción exterior de Galicia durante cuatro décadas y debe ser valorada como un paso adelante, sobre todo en materia de cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacionales. Con todo, su texto no está exento de críticas y matizaciones. En este sentido, la ley presenta un exceso regulatorio. Está integrada por un total de 113 artículos, frente a los 40 artículos de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea; los 60 artículos de la LASEE o los 53 de la LTOAI. Pese a la relevancia que tiene o pueda llegar a tener la proyección exterior autonómica, se advierte una considerable hipertrofia regulatoria, que va en contra de la economía legislativa y de las orientaciones sobre *smart regulation* en el ámbito internacional. De hecho, como subraya PAZOS VIDAL, buena parte de su contenido es de carácter programático y recoge cuantitativamente el contenido de documentos planificadores de acción exterior ya mencionados, o simplemente regula una práctica ya existente no prevista en la norma⁵⁴.

Aparte de la desmesurada extensión de la ley y en aras de esa economía legislativa –como consta en las observaciones que en su día formulamos en la fase de envío de sugerencias”, del portal de Transparencia y Gobierno abierto de la Xunta de Galicia–, sus títulos IV (“Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y lusofonía”) y V (“Galicia en

Europa”) deberían refundirse en un solo título, más amplio, consagrado al régimen de acción exterior en el ámbito europeo y de la lusofonía.

En relación con los principios rectores que deben observarse en el desarrollo y ejecución de la presente ley, contemplados en el artículo 3, hubiera sido deseable incorporar la perspectiva de género⁵⁵, en consonancia con la Estrategia Exterior Española 2021-2024, que presenta una España como referente de política exterior feminista que busca hacer de la igualdad de género una regla interna de su acción exterior, y de las políticas feministas un principio de actuación⁵⁶.

Respecto a objetivos estratégicos recogidos en el artículo 4 de la ley, cabría haber añadido un objetivo vinculado a la enseñanza y a la universidad, uno de los ámbitos contemplados, por lo demás, en el título VII de la ley consagrado a las acciones sectoriales en el exterior. El Sistema Universitario de Galicia (SUG), como subraya la EGAEX, debe ser el elemento fundamental de la acción exterior de Galicia, tanto por la imagen que debe proyectar fuera de la comunidad autónoma, como por la conveniencia de aprovechar la inversión pública realizada en este ámbito. La EGAEX visualiza la cultura, la educación, la transferencia de conocimiento y la investigación como pilares fundamentales para el progreso económico y social de Galicia y de la Eurorregión en un mundo globalizado, siendo principalmente las instituciones de educación superior gallegas y portuguesas y sus grupos de investigación los llamados a asumir un papel activo en la sociedad del conocimiento al servicio de la ciudadanía⁵⁷.

En relación con el título VI de la ley (“Tratados y otros instrumentos y acuerdos internacionales”), a nuestro modo de ver, hubiera resultado más adecuado adaptarse en su estructura –a fin de seguir una sistemática jurídica– al esquema establecido en la LTOAI, que, en el capítulo relativo a la participación de las CC.AA. en la celebración de tratados internacionales, se refiere a la propuesta de apertura de negociaciones para la celebración de tratados que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico (art. 49), deber de información del Gobierno a las CC.AA. sobre los tratados que afecten a sus competencias o intereses específicos (art. 50) y, por último, a la participación de las CC.AA. en la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a materias de su competencia o interés específico, siendo necesario motivar la decisión que se adopte (art. 51). La ley gallega prescinde de esta sistemática y abre su capítulo I (“Negociación de tratados”) haciendo referencia directa en su artículo 41 a la *participación a instancia gallega en delegaciones españolas en el exterior y en la negociación de tratados*. En una ley tan prolija en la regulación de aspectos secundarios, llama la atención que esta cuestión esencial se regule de manera incompleta y sin remisión directa al marco legislativo español. Cabe subrayar además que este título VI debe preceder al título más amplio consagrado al régimen de la acción exterior en el ámbito europeo y de la lusofonía antes propuesto.

Por lo que se refiere al estímulo de la acción autonómica en aquellos ámbitos que se mencionan en el título VII de la ley, tanto la normativa autonómica sectorial existente (galleguidad, economía, cultura, turismo, sanidad entre otras) como, sobre todo,

la planificación estratégica de los respectivos departamentos de la Xunta de Galicia contemplan ya como elemento intrínseco o medular la dimensión externa de la actuación por lo que la regulación de la ley resulta redundante. Los contenidos del título VII aparecen ya recogidos y desarrollados en la EGAEX.

La mezcla del enfoque propio de la planificación estratégica con una aproximación que debe tener, por el contrario, naturaleza legislativa, alcance general y presentación de durabilidad conduce a resultados inadecuados. De esta manera se observan en el título VII de la ley consideraciones presentistas⁵⁸, tópicos de carácter político⁵⁹, reiteraciones de objetivos establecidos en la normativa sectorial⁶⁰, ofrecimientos de colaboración institucional⁶¹ o incluso muestras relevantes de pensamiento desiderativo⁶². Ninguna de estas cuestiones tendría que figurar en una Ley sobre acción exterior, toda vez que constituyen simples manifestaciones del evidente carácter transversal de la acción exterior y, por lo tanto, su regulación sustantiva debe realizarse en la legislación sectorial existente, en las normas de desarrollo adoptadas por los departamentos competentes de la Xunta de Galicia o bien en las directrices generales que elaboren las sucesivas EGAEX. Por consiguiente, entendemos que todo el título VII de la ley debió ser suprimido.

Sobre las disposiciones relativas a la política de cooperación para el desarrollo, cabe señalar que la regulación conjunta de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo constituye una aportación novedosa y positiva de la ley que resulta coherente con la lógica interna de los ODS. El anteproyecto de ley presentaba una insuficiente articulación de los dos ámbitos. Así, en el título VIII se enunciaban objetivos, principios o sujetos propios de la política de cooperación que no aparecían relacionados de forma expresa con los formulados en el título preliminar para el conjunto de la acción exterior. Pero lo cierto es que ha habido mejoras en el texto final de la ley para intentar paliar esta debilidad, tal como se desprende de los artículos 2. m), 3. k) o 4. h).

Con todas sus críticas, no podemos dejar de reconocer que el texto de la ley gallega ha incorporado finalmente mejoras y algunas de las sugerencias recogidas en la fase de alegaciones formuladas en el trámite parlamentario. En su conjunto, la ley responde al desarrollo legislativo en materia de acción exterior tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y resulta pertinente y necesaria para “resaltar el enfoque holístico, por el cual se entiende la acción exterior de Galicia como un fenómeno colectivo que no se limita al propio Gobierno, sino que implica a toda la sociedad”⁶³.

4 A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, a la vista de lo hasta aquí expuesto, constatamos cómo el desarrollo que ha experimentado la acción exterior de Galicia en estos 40 años está ligado de manera indiscutible a su Estatuto de autonomía y a las instituciones y valores que de él se derivan.

Nuestra comunidad autónoma ha afrontado la responsabilidad de trazar y desarrollar una estrategia de acción exterior propia, aprovechando todas las posibilidades mínimas y máximas de desarrollo de la autonomía política, llevando a cabo actividades convenientes para la defensa y promoción de sus intereses particulares en un marco de lealtad constitucional y acatamiento del derecho internacional y europeo.

Esta acción exterior se ha visto potenciada por la dimensión europea, atlántica y transfronteriza de Galicia que exige por parte de nuestra comunidad continuar desarrollando una labor con proyección exterior cada vez más amplia e intensa acorde con sus intereses estratégicos. Esperemos que la nueva estrategia gallega de acción exterior para el periodo 2022-2026, que está en preparación, se configure como el instrumento que, en palabras de GAMALLO ALLER, haga que buscar oportunidades de desarrollo fuera de nuestras fronteras no sea ya una alternativa, sino una necesidad ineludible⁶⁴.

Por otro lado, también resulta ineludible mejorar la interlocución entre las administraciones central y autonómica, ya que el éxito de la acción exterior, como reconoce la Estrategia exterior 2021-2024, pasa por el fomento de un mayor diálogo y coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales cuya actividad en el exterior esta al alza. Ello, sin duda, hace necesario fortalecer los instrumentos existentes con el establecimiento de nuevos mecanismos de consulta regular que reúnan al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y a los responsables autonómicos en materia de acción exterior, sin excluir la especial atención que, en este contexto, debe prestarse a la coordinación de las CC.AA. en los mecanismos de cooperación transfronteriza⁶⁵.

De ahí el relevante interés que tienen las relaciones Galicia-Norte de Portugal, vertebradas en torno a una Eurorregión institucionalizada, con intensos flujos económicos y comerciales y una estrecha colaboración política, social, cultural y educativa, además de considerarse vitales para promover y potenciar la relación estratégica con la República portuguesa. El valor y alcance de esta relación estratégica galaico-portuguesa aporta un plus al excelente estado de las relaciones bilaterales entre España y Portugal, como lo evidencian los resultados alcanzados en las XXXI y XXXII Cumbres Hispano-Portuguesas –A Guarda (2020) y Trujillo (2021)– en ámbitos de enorme trascendencia para Galicia como son el de la gobernanza transfronteriza y el de las relaciones de vecindad.

En cuanto a la *gobernanza transfronteriza*, la Declaración Conjunta de A Guarda⁶⁶ aprobó una Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo (ECDT) que promueve la relación bilateral hispano-lusa y la cooperación transfronteriza a un nuevo nivel. La estrategia se configura como “una herramienta flexible y abierta, fundamental para la transformación de las regiones transfronterizas en una plataforma de desarrollo conjunto con centralidad en el mercado ibérico, que permita luchar contra la regresión demográfica e impulsar de manera coordinada las oportunidades de crecimiento económico, la generación de empleo y la mejora de la calidad de vida de las personas que viven a ambos lados de la frontera, en un marco de sostenibilidad y convergencia. Su implementación debe orientarse no solo por una vertiente de cooperación bilateral, sino

también por una perspectiva europea que involucre a las instituciones comunitarias en la búsqueda de soluciones conjuntas”⁶⁷.

Por su parte, en lo que atañe a las *relaciones de vecindad*, destaca la firma, en el seno de la XXXII Cumbre celebrada en Trujillo, de un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación que, en el mismo espíritu del firmado en 1977, “permite actualizar el rico y diverso entramado de la relación bilateral y reflejar una relación estratégica y multidimensional”⁶⁸.

Asimismo, los gobiernos de España y Portugal convinieron también en renovar otros instrumentos jurídicos, en particular el Acuerdo Cultural de 1970, teniendo en cuenta la importancia de las relaciones bilaterales en el ámbito de la cultura⁶⁹, lo que sin duda redundará en beneficio de las relaciones culturales entre Galicia y Portugal. En este sentido, ya hemos tenido la oportunidad de indicar que, “aunque la denominada Ley Paz Andrade, al igual que otras iniciativas similares adoptadas en comunidades autónomas fronterizas, añaden un valor *per se* como acicate para el impulso de las relaciones culturales con Portugal, no obstante, en el ámbito específico de la cooperación transfronteriza y territorial en materia cultural y educativa, y más allá de las actividades de cooperación que en este terreno vienen desarrollando distintos organismos e instituciones públicas y privadas, sería conveniente la conclusión de un nuevo tratado cultural entre España y Portugal”⁷⁰, en cuyo proceso de celebración naturalmente debe participar nuestra comunidad autónoma en los términos previstos en el título V de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales⁷¹.

Ambos países ibéricos, con el apoyo y aporte de sus entidades y colectividades fronterizas, “han construido una inmejorable relación bilateral que constituye un patrimonio compartido que debemos esforzarnos en conservar. Europa ha transformado nuestras relaciones de vecindad hasta alcanzar un grado de integración del que, posiblemente, no haya retorno”⁷². Y, singularmente, Galicia y el Norte de Portugal han contribuido a la construcción de esa realidad a lo largo de estos 40 años de vigencia del Estatuto gallego.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez-Hochleitner Rodríguez, J. y 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 y R. García Pérez (coords.), *España*

- y Portugal: *Veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Brito, W. 2010. «A cooperação entre a região norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza», en *Revista de Estudos 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. y 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. y 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 y S. Muñoz (eds./dirs.), *Coverging Pathways. Spain and the European Integration Process/Itinerarios Cruzados. España y el proceso de construcción europea*. Bruselas: 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 Wesley, S.T. 2022. «Lusofonia na Galiza e a inclusão 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 jurídico», 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 enero 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. y 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 y 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 y 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 Derecho, 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. y Ponte Iglesias, M.^ªT. 2007. «El espacio eurorregional Galicia-Norte de Portugal y los nuevos instrumentos europeos de cooperación territorial», en R. García Pérez y 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. y 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 y Ríos, X. 2002. «Galicia: acción exterior y Galegitude en América Latina», en Ch. Freres y A. Sáenz, (eds.), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina*. Madrid: Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos.

NOTAS

- 1 Sobre el 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 y 8.
- 5 Bustos Gisbert, 2013: 73.
- 6 Un comentario de la sentencia en Pérez González, 1994: 849 y ss.
- 7 Pueyo Losa, 1994: 12. Pueyo Losa, 1997: 206.
- 8 En este sentido, Fraga Iribarne subrayaba que «Galicia se presenta como una región europea, avalada por dos realidades históricas, bien diferentes pero que han dejado su huella imborrable en nuestra pasada y reciente historia. De un lado, y como hecho cultural de gran dimensión, el Camino de Santiago ha sido a lo largo de muchos siglos un lugar de encuentro entre gentes y costumbres de diversos territorios europeos, teniendo como símbolo el peregrinaje a Santiago, que ha sido y es en definitiva hoy el Camino de Europa. De otro lado, el fenómeno de la inmigración, de efectos más traumáticos, a través del cual miles de gallegos han aportado su trabajo en la construcción de lo que muchos países de Europa presentan actualmente» (Fraga Iribarne, 1991: 9).
- 9 Un análisis de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región 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 otros: Protocolo de Colaboración con la Región de los Países del Loira de 14 de marzo de 1991; Protocolo de Colaboración con la Región de Bretaña de 1992; y Protocolo de Colaboración con la Región de Piamonte de 3 de diciembre de 1993.
- 11 La creación de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal no se realizó por medio de la adopción de los instrumentos de cooperación a los que se refiere el *Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales*, de 21 de mayo de 1980, ya que en el momento de la adopción del acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo, España y Portugal todavía no habían celebrado un tratado internacional específico tal como exigía la declaración española que acompañó la ratificación del mencionado convenio-marco europeo; y tampoco existía en el derecho español ni en el portugués una específica legislación interna en la materia.
- 12 Ello permitió incorporar a la estructura de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal cuatro comunidades territoriales de cooperación constituidas durante los años 1999 y 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 y Comunidade Territorial do Val do Cávado, de las que forman parte también las cámaras municipales portuguesas y las diputaciones y ayuntamientos de las provincias de Ourense y Pontevedra. Asimismo, el 28 de junio de 2000, se integró el Eje Atlántico a la estructura de la Comunidad de Trabajo, como miembro de pleno derecho.
- 13 Brito, 2007: 296.
- 14 Su entrada en vigor tiene lugar el 30 de enero de 2004, BOE n. 219, de 12 de septiembre de 2003.
- 15 Su artículo 13.1 dispone que el mismo se aplicará a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos por las instancias y entidades territoriales con anterioridad a su entrada en vigor, debiendo adaptarse dichos instrumentos a las disposiciones del presente tratado en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada.
- 16 A este se suman otros acuerdos constitutivos de las comunidades territoriales de cooperación ya mencionadas en *supra* nota 13.
- 17 La preparación del *Proyecto de adaptación* del Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal y la Comunidad Autónoma de Galicia, conforme a las obligaciones derivadas del Tratado hispano-portugués de cooperación transfronteriza de 2002, nos fue encomendado a los profesores Jorge Pueyo Losa, Wladimir Brito, Nuno Venade y a esta autora. Sus resultados se recogen en Pueyo Losa, Ponte Iglesias, Brito y Venade, 2004.
- 18 Reglamento (CE) N. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), DOUE L 210, de 31 de julio de 2006.
- 19 Herrero de la Fuente, 2010: 15.
- 20 Calderón, 2017: 89 y 90.
- 21 García Pérez, 2013: 480.
- 22 Cancela Outeda, 2010: 155.
- 23 Ahora bien, como ya hemos dejado constancia en otro trabajo, la consolidación del espacio transfronterizo Galicia-Norte de Portugal como un *espacio "eurorregional"* –conforme a la terminología acuñada por el Consejo de Europa– no supone, a nuestro juicio, la creación de una categoría jurídica. Precisamente, su alto grado de “indefinición” e “indeterminación” sirve para amalgamar una compleja red de instrumentos a los que las regiones fronterizas recurren para satisfacer sus intereses de cooperación transfronteriza, tal como lo demuestra la propia práctica europea, por la vía del creciente número de estructuras de cooperación transfronteriza que se han ido articulando, sobre todo desde la década de los 90 bajo el rótulo de “Eurorregiones” y en las que se esconden muy variopintas fórmulas de cooperación (Pueyo Losa y Ponte Iglesias, 2007: 261-262).
- 24 Ponte Iglesias, 2020: 1163-1181.
- 25 Brito, 2007: 295.
- 26 Viqueira y Ríos, 2002: 149. Ver, asimismo, Freres, Sáenz y Viqueira, 1997: 126.
- 27 Ponte Iglesias, 2005: 335-356.
- 28 García Pérez, 1998: 77.
- 29 Artículo 7 del Estatuto. Además, el artículo 35 del mismo Estatuto, como ya señalamos, dispone que la comunidad autónoma gallega podrá solicitar del Gobierno de la nación la celebración de tratados que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados en los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos.
- 30 Ponte Iglesias, 2005: 342-345.
- 31 Acciones que derivaron en la concertación de diversos acuerdos complementarios de cooperación, cartas de intenciones y protocolos de hermanamiento. Sobre el 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 examen en García Pérez, 2014 (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 38 Un examen pormenorizado de la Ley 25/2014 en Andrés Sáenz de Santamaría, Díez-Hochleitner Rodríguez, y Martín y Pérez de Nanclares, 2015.
- 39 Martín y 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, de 7 de diciembre de 2015.
- 44 Esta estrategia ha sido calificada por Méndez Romeu como un “documento descriptivo” que sugiere de entrada dos consideraciones. Por un lado, la desmesurada extensión del informe en relación con documentos anteriores. Por otro, la evidencia de que nos encontramos ante un instrumento de síntesis, procedente de distintas fuentes yuxtapuestas. En suma, para este autor, la EGAEX no representa un documento de estrategia útil para un futuro basado en líneas de fuerza identificables (Méndez Romeu, 2018: 21, 22 y 24). En la misma línea, Ríos califica la EGAEX como una propuesta generosa en extensión pero que adolece de una visión continuista y escasamente innovadora (Ríos, 2018: 34).
- 45 *Estratexia Galega de Acción Exterior. Horizonte post 2020*, Xunta de Galicia, 2018, p. 29, párr. 45. Hay que subrayar que otras comunidades autónomas adoptaron también estrategias de acción exterior. Es el caso del País Vasco (“Estrategia marco de internacionalización 2020”) o de Cataluña (“Plan de Acción Exterior 2010-2015”) y otro para el período 2015-2018 bajo el título “Compromiso de Cataluña con el multilateralismo”, este último suspendido por el Tribunal Constitucional.
- 46 A tal fin, la Xunta de Galicia puso en marcha el buscador Paz Andrade (<http://exportarengalego.gal>), con el fin de facilitar la gestión de la información necesaria para interactuar con todos los países de la lusofonía, toda vez que la lengua gallega constituye un instrumento de internacionalización y una ventaja competitiva en un mercado de más de 200 millones de potenciales clientes en los países lusófonos.
- 47 Ver Ponte Iglesias, 2020: 1179-1180. Guerra Wesly, 2022 (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 48 El Reglamento de Observadores Consultivos de la CPLP fue aprobado en 2009 y modificado en 2016. La colaboración entre la CPLP y los Observadores Consultivos abarca, además de la promoción y difusión de la lengua portuguesa, todos los ámbitos en los que la comunidad desarrolla actividades específicas. Esta cooperación puede revestir diversas formas: la asociación para la implementación y cofinanciación de proyectos, programas y acciones en el ámbito de la CPLP; intercambio de informaciones, entre otras. Los derechos y deberes de los observadores aparecen regulados en los artículos 12 y 13 del reglamento. Entre los derechos se recogen: el acceso a las decisiones tomadas en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno y en el Consejo de Ministros de la CPLP; la condición preferencial como socios institucionales en las iniciativas promovidas por la CPLP; y la posibilidad de asistir a las reuniones técnicas mediante invitación.
- 49 La CPLP, creada el 17 de julio de 1996, está integrada por nueve Estados miembros de diferentes continentes con unos intereses y valores compartidos que trascienden la distancia geográfica y 200 millones de personas que comparten un idioma común. Goza de personalidad jurídica y está dotada de autonomía financiera. Entre sus objetivos generales destacan: la concertación política-diplomática entre sus miembros con el fin de reforzar su presencia en el escenario internacional; la cooperación en todos los ámbitos, incluidos la educación, ciencia y tecnología, cultura, deporte y comunicación social, salud, agricultura, Administración pública, justicia, o la seguridad pública; la realización de proyectos de promoción y difusión de la lengua portuguesa. La Secretaría Ejecutiva de la Comunidad tiene su sede en Lisboa.
- El 17 de julio de 2021, con ocasión de la Cumbre de la Organización realizada en Luanda, en el año en que la CPLP celebraba el 25 aniversario de su creación, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CPLP aprobó el ingreso de España como Estado Observador Asociado. Hay que destacar, además, el apoyo que la Comunidad Autónoma de Galicia ha dado a la candidatura de España.
- 50 A raíz de esta difusión se presentaron sugerencias por parte de la Agencia Gallega de Innovación (GAIN), el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad, el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) y la Coordinadora gallega de ONG para el desarrollo.
- 51 Tras este trámite, se recibieron alegaciones por parte de las Consellerías de Cultura y Turismo, Sanidad (a través del Sergas), Hacienda (a través de la Atriga), la Presidencia de la Xunta de Galicia (a través de la Amtega), la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa y la Secretaría General de la Igualdad. También de la Coordinadora Gallega de ONG para el Desarrollo, el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad; la empresa ICARTO, la Fegamp, el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) y el Grupo de Estudios Internacionales de la USC (Gresin).
- 52 *Informe de legalidad sobre el anteproyecto de ley reguladora de la acción exterior y cooperación al desarrollo de Galicia*, Secretaría General 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 el 9 de mayo de 2022).
- 53 Votó en contra el Partido de los Socialistas de Galicia (PSdeG) y se abstuvo el Bloque Nacionalista Gallego (BNG). Ambos grupos presentaron enmiendas a la totalidad que fueron rechazadas por 33 votos a favor, 40 en contra y ninguna abstención. El texto de las enmiendas puede consultarse en el *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, XI legislatura, n. 39, de 2 de noviembre de 2020.
- 54 Pazos Vidal, 2021b (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 55 Así lo hace el artículo 3 apartado K de Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.
- 56 *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Gobierno de España, 2021. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 57 En este sentido, el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI), en un escrito presentado el 17 de noviembre de 2020, dejaba constancia de la necesidad de añadir un objetivo estratégico, en el artículo 4. “k) Fortalecimiento de las asociaciones de estudios internacionales de Galicia y de la capacidad de diagnosis, estrategia y pensamiento exterior de la acción exterior gallega”. Disponible en: <http://www.es.parlamentodegalicia.es/ParticipacionCidada/LexislaConNos/1104/proxecto-de-lei-reguladora-da-accion-exterior-e-cooperacion-para-o-desenvolvemento-de-galicia> (consultado el 9 de mayo de 2022).
- A este respecto, cabe recordar que dentro de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal han ido surgiendo iniciativas como el Centro de Estudios Eurorexional (2004), constituido por las Universidades de Trás-os-Montes e Alto Douro, Minho y Oporto, junto con las universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo, con la finalidad de reforzar las relaciones entre los centros de enseñanza superior de Galicia y el Norte de Portugal, buscando sinergias y complementariedades en los ámbitos académicos e investigadores de la Euroregión; o la Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño (2006), organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica creado bajo la forma de Associação de Direito Público, que desarrolla su actividad en el campo de las obras públicas, la gestión de equipamientos sociales (culturales, deportivos, recreativos, artísticos), la gestión de servicios públicos comunes o de interés común, y candidaturas a programas o instrumentos comunitarios.
- Asimismo, dentro de la macroregión Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE), Galicia lidera el Grupo de Trabajo de Educación Cultura e I+D+i, contando con la colaboración de la Conferencia de Rectores de las Universidades del Suroeste Europeo (CRUSOE).
- 58 “... el Consello de la Xunta de Galicia examinará el estudio «Doing business» del Banco Mundial” (art. 63.1 de la ley). Hay que subrayar que, aunque el informe de esta institución se publique desde el año 2003, no debería aparecer expresamente citado como tal en una norma de rango legal.
- 59 Entre otros ejemplos: “Para mejorar el aprovechamiento de las ventajas del mercado interior europeo, el sector público autonómico tomará en consideración las mejores prácticas avaladas por la dirección general competente de la Comisión Europea” (art. 61.1 de la

- ley); o “La Administración autonómica promoverá la diversificación internacional del comercio exterior desarrollado por las empresas ubicadas en Galicia” (art. 62.1 de la ley).
- 60 “La Administración autonómica promoverá Galicia como polo de excelencia científica y tecnológica, tanto en el conocimiento y la investigación como en la innovación y la capacidad innovadora de su economía” (art. 66.1 de la ley); “La enseñanza gallega se marca como objetivo propio alcanzar los indicadores de calidad establecidos por la Unión Europea y conseguidos por los estados más avanzados en este campo” (art. 69.1 de la ley); “La Xunta de Galicia primará en la financiación universitaria el crecimiento en la internacionalización de las universidades públicas del Sistema Universitario Gallego conforme a los indicadores recomendados por la Unión Europea” (art. 70.1 de la ley); “La acción exterior en materia de turismo se orientará a la promoción de la imagen marca-país de Galicia como destino turístico, con especial atención a la puesta en valor de los caminos de Santiago...” (art. 74 de la ley).
- 61 “El órgano de dirección de la Administración autonómica que tenga encomendada la responsabilidad de efectuar la planificación económica podrá reclamar la cooperación del órgano de dirección de la Administración autonómica responsable de velar por el desarrollo y ejecución de la Estrategia gallega de acción exterior y de la Fundación Galicia Europa en el ámbito de la información, los estudios y la legislación, de nivel comunitario o internacional” (art. 57 de la ley).
- 62 “Cuando los obstáculos o retrasos a las inversiones de capital foráneo procedan de otras administraciones gallegas, la Xunta de Galicia promoverá las modificaciones indispensables para situar a Galicia en el escalón superior de las administraciones más eficientes en tiempo y costes del entorno de la Unión Europea” (art. 63.2 de la ley) o el artículo 68 de la Ley sobre estrategia de especialización inteligente.
- 63 Pazos Vidal, 2021a (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 64 Intervención del director general de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea, Sr. Jesús Gamallo Aller, en la reunión del Consejo de Acción Exterior (CAEX) celebrada el 14 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/64553/consejo-accion-exterior-galicia-comienza-preparacion-nueva-estrategia-gallega> (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 65 *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Gobierno de España, 2021, p. 95. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf.
- 66 Declaración Conjunta de la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa de 10 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/281021-DeclaracionConjuntaCumbreHispanoPortuguesa.pdf>.
- 67 Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/reto_demografico/temas/documentoecd_t_es_finalseptiembre2020_tcm30-517763.pdf (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 68 Declaración Conjunta de la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa de 28 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/281021-DeclaracionConjuntaCumbreHispanoPortuguesa.pdf> (consultado el 9 de mayo de 2022).
- El artículo 18 del nuevo tratado establece que “el presente tratado no afectará a la vigencia de los convenios bilaterales concluidos anteriormente entre las partes, tales como el Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977, el Convenio de Valencia sobre cooperación transfronteriza entre instancias y entidades territoriales, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002, o el Convenio de Albufeira sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el protocolo adicional, firmados en Albufeira el 30 de noviembre de 1998. 2. Las partes podrán establecer, cuando lo estimen necesario, instrumentos adicionales, de carácter complementario, en todos los ámbitos comprendidos en el presente tratado” Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lisboa/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20211029_NOT1.aspx (consultado el 9 de mayo de 2022).
- 69 Este nuevo tratado vendría a sustituir al Convenio Cultural entre España y Portugal firmado en Madrid el 22 de mayo de 1970, BOE n.º 211, de 3 de septiembre de 1971. Instrumento de Ratificación: 11 de marzo de 1971. Entrada en vigor: 4 de mayo de 1971. En Portugal fue publicado en *Diário do Governo*, I serie, n.º 299, de 29 de diciembre de 1970.
- 70 Ponte Iglesias, 2020: 1180.
- 71 Cabría recordar a este respecto las expectativas generadas en su día por la Proposición de ley sobre la celebración de un tratado de relaciones culturales galaico-portuguesas aprobada por el Parlamento gallego el 22 de febrero de 1982. La base formal de esta proposición se encuentra en los artículos 35.3 y 9.1 del Estatuto de autonomía para Galicia. Sobre esta proposición de ley, ver el estudio de Pérez González, Pueyo Losa y Martínez Puñal, 1985: 177-264.
- 72 Ferreira Rodrigues y García Pérez, 2011: 318.



Notas y crónicas



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 237-250
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4974>
© Luis Barreiro Castro
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 13/10/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



A racionalidade do votante rural La racionalidad del votante rural¹ The rationality of the rural voter

LUIS BARREIRO CASTRO

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la 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, recórrese 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 programá-

ticas, 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 El votante como un ser racional. 3 El cliente rural frente al elector urbano. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Recientemente J.J. González² argumentaba, en su tribuna publicada en el diario *El Mundo*, que los votantes rurales, en contra de lo que en ocasiones se afirma, votan más y de manera más racional que sus homólogos urbanos. Este posicionamiento encuentra sólidas evidencias en recientes trabajos como, por ejemplo, el de Barreiro y González³, que, para el caso de Andalucía y Galicia, constatan cómo la mayor participación, en los diversos procesos electorales celebrados en el presente siglo, se da en los municipios menos poblados. Adicionalmente, este trabajo muestra cómo, una vez descartado el efecto composición, el hábitat emerge como una variable explicativa del voto de los ciudadanos.

Este artículo pretende incidir en las condiciones que posibilitan que un votante rural pueda actuar de manera diferente que uno urbano si se tienen en cuenta los postulados de la racionalidad económica. Debe resaltarse que es un trabajo meramente teórico en el cual, partiendo de las evidencias recogidas en publicaciones anteriores, se intenta analizar el curso de decisión al que se enfrenta un votante movido exclusivamente por su propio interés. Para ello, tomando los presupuestos de la racionalidad económica, se examinan las opciones que se le presentan a un ciudadano a la hora de acudir a las urnas para, a continuación, analizar si estas son las mismas dependiendo de si habita en un medio urbano o en uno rural. En este sentido, es necesario realizar una serie de puntualizaciones. En primer lugar, como toda visión, modelo o teoría, no sustituye a la realidad, ni siquiera la comprende en su totalidad, solo es una simplificación que sirve para entender una parte de esta; en concreto, pretende analizar las posibilidades de actuación que tiene un votante si se mueve motivado únicamente por su propio beneficio. Es decir, se centra en un tipo de votante particular, el que actúa de acuerdo con los principios de la racionalidad económica, lo que no supone atribuir

este comportamiento al conjunto del electorado. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, como cualquier nueva propuesta, no nace del vacío, sino que se nutre de ideas preexistentes que se acomodan para formar una visión alternativa. La elección de estas siempre es subjetiva por dos razones. La primera porque depende del número de ideas a las que ha tenido acceso el autor y, la segunda, por la propensión a privilegiar aquellas que se adaptan mejor a su pensamiento. Por tanto, siempre tendrá que hacer frente a la crítica de haber recurrido a una serie de autores ignorando a otros.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es formular una visión clara y coherente de la posible relación entre la racionalidad económica y el votante rural. Como se ha explicado, nace con la idea de ayudar a entender, pero ni pretende suplantar la realidad ni abarcarla en su conjunto. Para ello, el presente trabajo se estructura en cuatro apartados. Tras esta introducción, se abordan los diferentes cursos de elección a los que se enfrenta un votante para, a continuación, analizar las peculiaridades existentes cuando este reside en el medio rural, tras lo cual se finalizará con las conclusiones.

2 EL VOTANTE COMO UN SER RACIONAL

En este trabajo se parte de la base de que las motivaciones de los ciudadanos para ir a votar, así como el sentido de su voto, pueden ser diversas. Señalado lo anterior, también se presupone que una parte de estos votan movidos por su interés personal, de manera que para analizar su comportamiento electoral puede recurrirse a los presupuestos del enfoque económico, asumiendo que una parte del electorado actuará motivada por el cálculo entre costes y beneficios, por lo que, si los primeros superan a los segundos, no irá a votar. El problema de esta perspectiva es que, puesto que los costes de ir a votar serán, en términos de tiempo y desplazamiento, en la mayoría de los casos mucho mayores que los beneficios, este racionalmente optará por no hacerlo⁴. En este sentido, debe tenerse presente que un individuo disfrutará de los beneficios de la victoria de un candidato, independientemente de que vote o no, por lo que, en el supuesto de que determinadas políticas propuestas le fueran favorables, solo le interesaría ir a votar en el caso de que estimase que su voto es determinante, lo cual es muy improbable. Pese a las predicciones de este enfoque, la realidad es que en la mayoría de las democracias avanzadas la gente acude a votar en un número considerable, dando lugar a lo que se ha denominado la paradoja del voto⁵, lo que ha propiciado la aparición de nuevas propuestas en las que, por ejemplo, entre los beneficios de ir a votar se incluía la satisfacción de cumplir con un deber cívico⁶. En el presente caso, como se ha señalado, se parte de una concepción del votante como un ser complejo que actúa movido por múltiples motivaciones, de manera que se presupone que solo aquella parte del electorado que actúe en función exclusivamente de su propio interés, en términos de la racionalidad económica, será proclive a abstenerse, lo que no implica que esto sea extrapolable al conjunto del cuerpo electoral. Por lo anterior, igualmente, puede presumirse que en aquellos comicios en los cuales los resultados son inciertos la participación electoral

será mayor, puesto que el votante exclusivamente racional tendrá un mayor incentivo para acudir a las urnas. De hecho, la competitividad electoral es uno de los factores que tradicionalmente se han asociado a una mayor participación⁷.

En este punto, debe diferenciarse entre las ofertas programáticas y las clientelares. Siguiendo a Máiz⁸, las primeras se caracterizan por ser bienes públicos que afectan a todos los ciudadanos, independientemente de su voto, como pueden ser bajadas de impuestos, incrementos en la cuantía de las pensiones, etc. Las ofertas clientelares, por el contrario, no ofrecen beneficios colectivos, sino una serie de beneficios particulares a aquellos que apoyan al partido o líder. En la misma línea, Stokes *et al.*⁹ distinguen entre la redistribución programática y la clientelista, señalando que esta última solo está disponible para los que han brindado su apoyo político. De esta manera, podríamos diferenciar, en un primer momento, entre el cliente y el elector; el primero actuaría movido por ofertas de carácter particular y el segundo por ofertas programáticas. Por lo anterior, se hace necesario analizar las condiciones que facilitan que un ciudadano pueda convertirse en un cliente, definido, en este caso, como aquel individuo que intercambia su apoyo a un líder a cambio de una serie de bienes de todo tipo¹⁰. La primera es que exista un contacto directo o indirecto entre el ciudadano y el líder político, para que o bien el primero le plantee sus peticiones al segundo, o para que este último le ofrezca algo al primero. La segunda condición radica en que el líder político disponga de recursos con los que satisfacer las demandas que recibe. Por tanto, las políticas particularistas dependen de dos condicionantes: la relación entre el político y el votante y la disponibilidad de recursos.

Una vez planteada la distinción entre el elector y el cliente, debe abordarse la cuestión de la racionalidad que para cada uno de ellos encierra acudir a las urnas, la cual, como veremos, es distinta. En el primer caso, un elector movido por su propio interés solo acudirá a votar a un candidato cuyas ofertas programáticas le sean favorables bajo dos premisas. La primera sería que los beneficios que obtenga sean superiores a los costes de ir a votar. La segunda es que estime que su voto es decisivo, ya que se va a aprovechar de las políticas que se implanten, aunque no acuda a votar. Puesto que no puede anticipar este extremo, probablemente acuda cuando prevea que el resultado de la elección es incierto. De hecho, como se ha señalado, en aquellos procesos electorales donde la competitividad es mayor, la participación electoral suele ser más elevada. De esta manera, vemos que este votante racional que se mueve en función de las ofertas programáticas, al que hemos denominado elector, es probable que no acuda a las urnas, pues estima que va a salir beneficiado igualmente. El elector ejemplificaría la paradoja planteada por Mancur Olson en *The logic of collective action*¹¹, en la que argumentó que, a diferencia de la creencia mantenida hasta ese momento, puede existir un conflicto entre los intereses individuales y los intereses de grupo. Desde una perspectiva de la racionalidad económica, que entiende los bienes públicos como aquellos que se caracterizan por que una vez obtenidos ninguno de sus miembros puede ser excluido de su disfrute, aunque no haya participado en su obtención, este autor llega a la conclusión

de que, pese a que los miembros del grupo estén interesados en conseguir un objetivo, no tienen ningún incentivo para pagar el coste de producción del bien, por cuanto esperan disfrutar del mismo independientemente de su colaboración. Esto es lo que se llama la paradoja del *free rider* (el polizón, el que va por libre, el francotirador o gorrón), en la cual, si la acción colectiva prospera, el beneficio generado es público, es decir, tanto para los que han soportado la acción como para los que no han participado en ella, mientras que los costes solo son soportados por los que participan en la misma. Esta situación ha sido asimilada al archiconocido juego del dilema del prisionero, el cual fue desarrollado originariamente por Merrill Flood y Melvin Dresher y formalizado por Albert W. Tucker¹². El planteamiento de este juego sería:

“La policía arresta a dos sospechosos. No hay pruebas suficientes para condenarlos y, tras haberlos separado, los visita a cada uno y les ofrece el mismo trato. Si uno confiesa y su cómplice no, el cómplice será condenado a la pena total, diez años, y el primero será liberado. Si uno calla y el cómplice confiesa, el primero recibirá esa pena y será el cómplice quien salga libre. Si ambos confiesan, ambos serán condenados a seis años. Si ambos lo niegan, todo lo que podrán hacer será encerrarlos durante seis meses por un cargo menor”.

Por tanto, se trata de un juego en el que hay dos individuos que han de optar entre cooperar mutuamente o no hacerlo, y la mejor elección para cada uno de ellos, independientemente de la estrategia que lleve a cabo el otro, es la de no cooperar. El equilibrio que alcanzan de ese modo no es deseable para ambos. De hecho, podrían producirse mejoras paretianas si ambos individuos optaran por cambiar de estrategia y decidiesen cooperar entre ellos. Además, la combinación de estrategias no cooperativas arroja el único resultado que no es un óptimo de Pareto¹³. La llamada “tragedia de los comunes” (de los pastos comunales) es un caso del dilema del prisionero que involucra a muchos agentes y que refleja situaciones reales. En la formulación que popularizó Harding¹⁴, cada vecino de una comunidad campesina prefiere alimentar a su ganado en pastos comunales que en los de su propiedad. Si el número de vecinos que satisface esta preferencia supera cierto límite, los pastos comunales quedan esquilados, y es a esto, precisamente, a lo que conduce la solución del juego. Para que algún vecino se beneficie de los pastos comunales, otros deben pagar el coste de renunciar, o cada uno debe renunciar en parte, pero el equilibrio está en una situación donde cada uno utiliza los pastos sin preocuparse de los demás. Como en otros casos, la tragedia surge porque los bienes públicos tienen una serie de características que generan un problema de coordinación social. La primera de ellas es que las acciones de algunos son suficientes para que los miembros del grupo disfruten del bien. La segunda es que el bien, una vez obtenido, sea accesible a todos, no siendo posible excluir a los que no han contribuido a su producción.

Aunque el dilema del prisionero se ha configurado como el arquetipo de los dilemas sociales, entendidos como aquellas situaciones en las que el interés colectivo choca con el interés individual, esto no implica que todos los dilemas adopten la estructura de este juego¹⁵.

Frente a esta forma de razonamiento del elector, el curso de elección del cliente es totalmente distinto. Como se ha señalado, su voto deriva de una serie de favores recibidos, por lo que su decisión de ir a votar, y apoyar a un determinado líder, deviene de un contrato de tipo informal. El voto se convierte en una contraprestación al favor, o promesa, recibido a título personal. De manera que un cliente solamente no irá a votar, o no lo hará de acuerdo con lo pactado, si se cumplen dos condiciones: la primera es la posibilidad de que no sea descubierto su incumplimiento contractual y, la segunda, que no contemple la posibilidad de obtener nuevos favores en el futuro. Por tanto, es muy probable que acuda a votar, puesto que la constatación de este hecho es sencilla, ya que los partidos políticos pueden acceder a las actas de las mesas electorales y, además, una vez que ha asentado una relación con el patrón, es difícil que decida abandonarla en la expectativa de que en el futuro le reporte nuevos beneficios. Podría, eso sí, acudir a votar, pero no hacerlo de acuerdo con lo pactado; no obstante, esta opción en la mayoría de los casos no tendría sentido, puesto que, una vez que asume los costes de acudir a las urnas, no tiene motivos para no votar al que le ha beneficiado. En este caso, la situación estratégica a la que se enfrenta un cliente podría representarse por el juego del seguro.

Esquema 1. Transformación del dilema del prisionero en un juego del seguro

		Dilema del prisionero		Incentivos selectivos → Espacios reducidos (confianza)	Juego del seguro		
		Jugador 2			Jugador 2		
Jugador 1	Cooperar	6, 6	-10, 10	→	Cooperar	4, 4	-6, 0
	No cooperar	10, -10	0, 0		No cooperar	0, -6	0, 0

* En sombreado equilibrios de Nash.

Fuente: elaboración propia a partir de Aguado y De las Heras (2012).

El esquema 1 muestra la representación de estos dos juegos, apareciendo en sombreado los equilibrios de Nash¹⁶, los cuales pueden definirse como la mejor respuesta de un jugador a la mejor del otro o, dicho de otra manera, es una situación en la que ninguno de los jugadores tiene incentivos para cambiar su decisión de manera unilateral. Es necesario señalar que, aunque en el esquema aparece la nomenclatura jugador 1 y jugador 2, este último puede interpretarse como el comportamiento del resto del grupo al que pertenece el individuo. Mientras que en el juego del dilema del prisionero el equilibrio de Nash refleja la situación en la que ninguno de los jugadores colabora, en el caso del juego del seguro existen dos equilibrios, pero la cooperación mutua proporciona mayores ganancias que la defección de los dos jugadores. Por tanto, un individuo racional optará por la colaboración cuando prevea que esta será la respuesta

del otro jugador. En este punto es necesario analizar cuáles son los condicionantes que permiten que la situación estratégica a la que se enfrenta un individuo pase de estar representada por el juego del dilema del prisionero a estarlo por el del seguro, o lo que es lo mismo, pasar de elector a cliente. Según Olson¹⁷, la aplicación de incentivos selectivos permitía escapar de la situación del dilema del prisionero. Estos incentivos, que podían ser positivos o negativos, premiarían, los primeros, la cooperación y castigarían, los segundos, la deserción. En el caso que nos ocupa, estos incentivos selectivos adquirirían la forma de políticas de tipo particular, las cuales, como se ha argumentado, dependen de dos condicionantes: la relación entre el político y el votante, que fomenta la confianza mutua, y la disponibilidad de recursos.

En resumen, mientras que la lógica del elector, reflejada por el dilema del prisionero, empuja a este a no votar, la del cliente, que puede asimilarse a la del juego del seguro, opera en sentido contrario.

3 EL CLIENTE RURAL FRENTE AL ELECTOR URBANO

Una vez que se ha descrito el curso de decisión tanto de lo que hemos denominado elector como del cliente, debe abordarse la cuestión por la cual el medio rural favorece la aparición de estos últimos. Como se ha señalado, existen dos elementos que propician que un votante pueda convertirse en un cliente. Uno de ellos es la disponibilidad de recursos por parte del líder político con los cuales recompensar al votante. De hecho, las definiciones clásicas del clientelismo siempre han puesto énfasis en este punto, al definirlo como una relación social en la que se intercambian favores por apoyo político¹⁸. Máiz¹⁹, por ejemplo, lo caracteriza como un intercambio de votos por recursos materiales, en el que no se distribuyen beneficios colectivos para un distrito o circunscripción entera, sino para individuos o grupos singularizados mediante el circuito y la red de intercambio. Por su parte, Kitschelt²⁰ se refiere a un vínculo entre partido y votante basado en el patrocinio. Puesto que los recursos son limitados, estos suponen un freno al crecimiento ilimitado de las redes clientelares, lo que, a su vez, conlleva que su influencia electoral mengüe a medida que aumenta el tamaño del grupo. El aumento de una clientela implica no solo más recursos para intercambiar, sino que una parte cada vez mayor de estos tiene que invertirse en recompensar a los que vigilan el cumplimiento de los intercambios pactados²¹. Para Oliver²², la aplicación de incentivos selectivos supone la aparición de otro problema de acción colectiva, cuya solución, a su vez, mediante estos, genera un problema de tercer orden y así hasta el infinito. Dicho de otra manera, el crecimiento de una clientela implica la aparición de una especie de burocracia encargada de vigilar el cumplimiento de los acuerdos, la cual también debe ser recompensada por su labor. Para esta autora, los incentivos selectivos positivos son efectivos para la motivación de un número pequeño de personas, mientras que los negativos serían más efectivos para propiciar una cooperación unánime. En la misma línea, Oliver y Marwell²³ sostienen que, si el coste de la acción

crece con el número de individuos que la comparte, los grupos grandes serán menos proclives a ella que los pequeños. De esta manera, en una democracia consolidada, en la que difícilmente puede castigarse a un individuo por razón de su comportamiento electoral, el clientelismo debe asociarse al empleo de incentivos selectivos positivos en grupos de tamaño reducido.

El otro elemento que favorece la aparición del cliente es el establecimiento de una relación de carácter personal y la confianza mutua²⁴, lo cual implica una cierta cercanía entre las partes. El empleo de incentivos selectivos, en un entorno en el que se puede confiar en el cumplimiento de lo acordado, permite transformar el juego del dilema del prisionero en un juego del seguro, en el cual la cooperación es la estrategia dominante siempre que se pueda prever que la otra parte actuará de igual manera.

Todo lo anterior permite afirmar que la implantación de redes clientelares encontrará un medio propicio en los municipios menos poblados, lo cual en la inmensa mayoría de los casos es sinónimo de medio rural. Pantín y Rama²⁵ señalan que el escaso tamaño de los municipios y la estrecha relación del político con los electores favorece los vínculos clientelares. En estos contextos, los políticos aprovechan su conocimiento del terreno, de las personas y de su red de contactos para concentrar los recursos en beneficio de sus votantes de manera directa. Esta forma de gestión particularista transformaría la campaña electoral en transferencias focalizadas de recursos.

De este modo, la tan manida división entre lo rural y lo urbano, en lo político, supondría la confrontación entre el cliente y el elector. En los municipios menos poblados, el elector tiene la posibilidad de convertirse en cliente y el alcalde pasa a ser una especie de empresario dedicado a satisfacer las necesidades individualizadas de sus vecinos. En estos entornos, cada voto cuenta, cada individuo, cada familia, tiene importancia electoral, por lo que el alcalde, si quiere mantener el poder, debe ser capaz de atender una serie de demandas personalizadas de sus electores, los cuales se transforman en clientes que intercambian los beneficios recibidos por su lealtad electoral. En estos municipios, alejados de las dinámicas de las grandes ciudades, la política gira alrededor de las necesidades individuales. El asfaltado de un camino, la obtención de una licencia, el empleo de un hijo, la concesión de un contrato para la reforma de un local municipal, una plaza en una residencia de mayores, etc., pasan a ser el eje sobre el que se fundamenta la oferta electoral de un líder local²⁶. Así, los entornos rurales favorecerían la aparición de un nuevo sujeto político, el cliente, que intercambia su voto a cambio de favores. Este tipo particular de elector es fiel y apoya a su patrón sin fisuras, porque su lealtad se fundamenta, por una parte, en el bien recibido a título individual y, por otra, en la expectativa de que la relación de intercambio con el líder local en el futuro pueda seguirle reportando beneficios. Este hecho sería una de las causas del menor desgaste que las grandes formaciones políticas han sufrido en estos entornos, ya que el cliente no se ve afectado por las dinámicas generales de los partidos políticos. Es más, puede comprobarse que los escándalos de corrupción, uno de los pilares sobre los que se ha asentado el declive del bipartidismo, tienen un efecto muy limitado en

los municipios menos poblados²⁷. Este hecho podría justificarse fundamentándose en que el voto clientelar no deja de ser un voto basado en un intercambio personalizado de favores y, por tanto, en prácticas que rompen el principio de igualdad de trato a los ciudadanos, al diferenciar a estos entre partidarios y no, por lo que no es de esperar que quienes participan en ellas condenen las prácticas corruptas de las que en ocasiones se benefician. De hecho, Máiz²⁸ apunta que la corrupción constituye una de las vías no solo posibles, sino probables de adaptación y pervivencia del clientelismo. Esto no supone que todos los intercambios que se producen entre el alcalde y el vecino sean irregulares, aunque en algún caso sí que existe esa posibilidad, ya que una parte de las peticiones de los clientes es posible que no puedan ser satisfechas dentro del marco legal.

Lo anterior no significa que todo votante rural se comporte como cliente, ni que estos no existan en las ciudades. Pero lo que sí puede establecerse es que los municipios menos poblados son un entorno favorable para que las prácticas clientelares se desarrollen y sean más efectivas, ya que las ofertas de tipo particular ganan protagonismo frente a las programáticas.

El clientelismo de hoy en día no debe verse como una relación entre desiguales en la que el patrón puede obligar al cliente, sino como una relación entre iguales que cooperan para que un tercero obtenga el poder con el fin de lograr un beneficio. Corzo²⁹ apunta a que la vinculación entre las partes en las sociedades democráticas es voluntaria, basada en la complementariedad de intercambios. Desde esta visión, en la que los intervinientes entran a formar parte de la relación clientelar libremente como medio para obtener provecho, el clientelismo puede visualizarse como un grupo de personas (clientela) que coopera para alcanzar el poder y disfrutar de los beneficios de este³⁰. De esta manera, el patrón (cacique, alcalde, etc.) emerge como un medio instrumental del que se sirve la clientela para la obtención de bienes a los que, de otra manera, en la mayoría de los casos no tendría acceso privilegiado, como pueden ser cargos públicos, puestos de funcionarios, contratos o licencias. En esta línea, es necesario comprender el clientelismo como fruto de una decisión racional de los votantes que intercambian su apoyo a cambio de beneficios directos a los que de otra manera no tendrían acceso. Todo lo anterior está en consonancia con la afirmación de González³¹ de que los votantes rurales, en muchas ocasiones, actúan de manera más racional que sus homólogos de las ciudades. Esto supone un giro en el análisis del clientelismo en el medio rural, el cual podría configurarse como la adaptación de los partidos a unos ciudadanos que, conscientes de la importancia de su voto para los líderes locales debido a la reducida población de los municipios, tienen la posibilidad de actuar de una manera más racional que sus homólogos de las ciudades³².

4 CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado el curso de decisión al que se enfrenta un votante desde la perspectiva de la racionalidad económica. Para ello, en primer lugar, se ha diferenciado entre lo que se ha denominado el elector y el cliente. El primero actuaría movido por ofertas de carácter particular y el segundo por ofertas programáticas. Los postulados de Olson y de la teoría de juegos nos muestran cómo un elector totalmente racional optará, en la mayoría de los casos, por no ir a votar, puesto que va a disfrutar de los beneficios derivados de que gane un candidato, independientemente de que vote o no, por lo que, en el supuesto de que determinadas políticas defendidas le fueran favorables, solo le interesaría ir a votar en el caso de que estimase que su voto es determinante, lo cual es muy improbable. Puesto que no puede saber a ciencia cierta este extremo, posiblemente acuda a las urnas cuando estime que el resultado electoral es incierto. El cliente, por su parte, acude a las urnas como contraprestación a un favor recibido, por lo que su participación deriva de un contrato informal que en la mayoría de los casos le interesará cumplir. Desde el punto de vista de la teoría de juegos, la situación estratégica a la que se enfrenta un elector vendría representada por el juego del dilema del prisionero, mientras que la del cliente por la del juego del seguro.

En segundo lugar, se ha justificado, basándose en los mismos presupuestos teóricos, cómo los espacios reducidos y la presencia de incentivos favorecen la conversión del juego del dilema del prisionero en el del seguro, o lo que es lo mismo, la transformación del elector en cliente. Puesto que la mayoría de los municipios menos poblados son rurales, es en estos entornos donde es de esperar que se den las condiciones más propicias para la aparición de redes clientelares. De esta manera, las políticas de carácter particular ganarían peso en los entornos rurales, frente a las de carácter programático. Estas ofertas políticas individualizadas actuarían de incentivos selectivos movilizándolo a aquella parte del electorado que actúa de acuerdo con los postulados de la racionalidad económica.

El hecho de reconocer que la situación estratégica a la que se enfrenta un elector racional es distinta en un medio rural y en uno urbano permite, en primer lugar, comprender que su comportamiento sea distinto y, en segundo lugar, ayuda a entender las diferencias que los resultados electorales muestran dependiendo del hábitat. Un claro ejemplo de esto sería el hecho de que, como han constatado Barreiro y González³³, la mayor participación electoral en Andalucía y Galicia, en todos los procesos electorales celebrados en estas comunidades durante el presente siglo, se ha dado en los municipios con una población inferior a los 2.000 habitantes. Una de las causas de este menor abstencionismo podría atribuirse a que aquella parte del electorado que actúa como cliente acude a votar en todo tipo de procesos, independientemente de su trascendencia, como contraprestación al favor recibido. La distinción entre el elector urbano y el rural puede, igualmente, servir de ayuda a la hora de justificar las diferencias en el sentido de voto constatadas entre los diversos entornos. El trabajo

de Trujillo y Ortega³⁴, referido a Andalucía, mostraba que tanto la afluencia a las urnas como el voto socialista se reducen conforme ascendemos en la escala urbana, desde los asentamientos rurales hasta los centros de las áreas metropolitanas. Adicionalmente, estos autores, relacionaban este voto con la inestabilidad y la precariedad económica de las localidades, en términos de desempleo y población agraria subsidiaria. En este sentido, Corzo³⁵ ligaba el éxito socialista en Andalucía con el clientelismo. Igualmente, esta visión del cliente rural ayuda a entender los resultados presentados por Barreiro³⁶. Este autor ha desarrollado una metodología que, minimizando el efecto composición, permite comprobar la diferencia de votos que las formaciones políticas obtienen en las elecciones no municipales, en función de si ostentan la alcaldía o no, en los diferentes municipios. Este trabajo, que se ciñe a los procesos electorales celebrados en Galicia en el siglo XXI, ofrece una serie de conclusiones. La primera es que los partidos políticos gozan de un exceso de voto, en todo tipo de procesos electorales, en los municipios en los que ocupan la alcaldía. La segunda es que esta prima electoral se diluye a medida que aumenta la población de los municipios. Por último, este exceso de voto ligado al poder local disminuye en la segunda década del siglo XXI coincidiendo con la crisis económica. Estos datos concuerdan con la posible presencia de una parte significativa de votantes que actuarían como clientes en los municipios rurales. Por un lado, se comprueba que, de acuerdo con la visión del cliente rural expuesta en este trabajo, el peso de este tipo de electorado pierde peso a medida que aumenta la población de los municipios y, por otro, que la disminución del exceso de voto derivado del poder local, coincidiendo con los años de la crisis económica, podría justificarse como consecuencia de las políticas de ajuste que redujeron el caudal de recursos públicos, a disposición de los partidos políticos, con los que alimentar las redes clientelares. Igualmente, Barreiro³⁷, por su parte, atribuye a las redes clientelares rurales un papel importante a la hora de entender la menor penetración que las fuerzas políticas de nuevo cuño, surgidas en la segunda década de este siglo, han tenido en estos entornos. Según este autor, estas formaciones políticas se verían en la imposibilidad de realizar ofertas clientelares personalizadas en los municipios menos poblados, al carecer tanto de representantes como de recursos para incidir individualmente en la voluntad de los electores.

Por tanto, en este trabajo, se ha planteado una visión que pretende ayudar a entender el diferente curso de decisión en el que se encuentra un votante racional dependiendo del entorno en el que habite. Desde esta perspectiva, el estudio del clientelismo en el medio rural pone el foco en las demandas de los electores, las cuales forzarían a las formaciones políticas a formular propuestas acordes con las mismas. Adicionalmente, permite ver que las raíces de este no se encuentran en una cierta perversión de determinados actores políticos, sino en una serie de condiciones estructurales que favorecen unos determinados comportamientos por parte de aquellos electores que buscan maximizar su beneficio personal. Como se ha recalcado, el presente trabajo ni pretende reemplazar la realidad ni abarcarla en su conjunto, sino que se centra en aquella porción del electorado que actúa de acuerdo con los postulados de la racionalidad

económica. La comprensión de este tipo particular de ciudadano puede, a su vez, facilitar la explicación de las diferencias que se han constatado en el comportamiento electoral cuando se tiene en cuenta el hábitat.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, J.C. y 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. y 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 septiembre, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Boix, C. y 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: Universidad 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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 trabajo se ha realizado bajo la dirección de J.J. González, al que agradezco su inestimable ayuda.

2 González, 2021.

3 Barreiro y González, 2021.

4 Downs, 1971.

5 Riker y Brams, 1973.

6 Riker y Ordeshook, 1968.

7 Boix y Riba, 2000.

8 Máiz, 2003.

9 Stokes, et al., 2013.

10 Stokes, 2011.

11 Olson, 1992.

12 Poundstone, 1995.

13 Aguado y 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 y Marwell, 1988.
- 24 Schröter, 2010.
- 25 Pantín y Rama, 2018.
- 26 Barreiro, 2021.
- 27 Barreiro, 2021.
- 28 Mái, 2003.
- 29 Corzo, 2002a.
- 30 Barreiro, 2021.
- 31 González, 2021.
- 32 Barreiro, 2021, 2022.
- 33 Barreiro y González, 2021.
- 34 Trujillo y Ortega, 2015.
- 35 Corzo, 2002b.
- 36 Barreiro, 2021, 2022.
- 37 Barreiro, 2021.



Recensiones



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 253-257
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4960>
© María Victoria Álvarez Buján
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 19/07/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



Blockchain e automatización de procedimientos 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

Doctora en Derecho, Personal docente e investigador
Universidad Internacional de La Rioja
Abogada
<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

La monografía objeto de comentario es de la autoría individual de Pablo García-Valdecasas Rodríguez de Rivera, doctor en Derecho y funcionario del Estado del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (técnico de gestión de organismos autónomos, especialidad jurídica), que inició sus estudios de doctorado en 2018, centrándose en la modernización

de las administraciones públicas y en el empleo de tecnologías de transformación digital para su aplicación al ámbito público. Además, el autor ha participado en proyectos de transformación digital de la Consejería de Presidencia, en coordinación con la Agencia para la Administración Digital de Madrid, Madrid Digital, asumiendo las competencias de secretario general técnico de la Consejería de Presidencia¹. Consiguientemente, posee un perfil singularmente práctico, en atención a su formación académica, trayectoria y ejercicio profesional.

La era digital es, sin ningún género de dudas, uno de los retos más desafiantes a los que la sociedad se ha enfrentado y, como tal, supone un nuevo campo de actuación para el derecho y los juristas. Los progresos y las herramientas tecnológicas como el *Blockchain*, los *smart contract*, la inteligencia artificial y, en definitiva, la automatización de datos y la digitalización de lo que hasta ahora era analógico proporcionan una serie de herramientas que no pueden ser ignoradas por el ámbito del derecho y cuya aplicación se proyecta en diferentes esferas: la contratación electrónica, la mediación electrónica, la digitalización del sistema de justicia y también aspectos como la posibilidad de emplear sistemas de inteligencia artificial a la hora de analizar si procede o no imponer una medida cautelar. Y en este contexto, obviamente, las administraciones públicas no se encuentran al margen, puesto que son entes que tienen la necesidad de hacer uso de los mecanismos tecnológicos con la finalidad de mejorar su operatividad, agilidad y eficiencia, si bien con cautela, teniendo en cuenta los riesgos que el uso de estos instrumentos puede generar, entre otros aspectos, para el derecho a la protección de datos de carácter general. No podemos perder de vista que aplicar las posibilidades que nos brindan las nuevas tecnologías es una labor que debe ir de la mano del respeto y el cumplimiento de los principios por los que se rige el derecho administrativo y que conforman garantías para la ciudadanía (en sus relaciones con la Administración) en el marco de un Estado de derecho.

En estos aspectos concentra precisamente la atención el autor cuya obra es aquí objeto de comentario, y así trata, por ejemplo, cuestiones como la de “asignar a un programa informático gobernado por un algoritmo la ejecución de una tarea, sin intervención de empleado público alguno”. Para llevar a cabo este tipo de tareas, es necesario conjugar el proceso de automatización por medio del uso de las tecnologías con los elementos esenciales del derecho administrativo, como son la discrecionalidad, la responsabilidad patrimonial o los conceptos de órgano administrativo y acto administrativo. En definitiva, se aborda en esta obra el proceso de transformación digital en el marco de las administraciones públicas, con todo lo que ello implica, tanto desde una óptica positiva (ventajas y beneficios) como negativa (desventajas, riesgos o peligros).

La obra se encuentra adecuadamente estructurada en nueve capítulos, amén de introducción, conclusiones y los pertinentes epígrafes de bibliografía, glosario terminológico, documentación, legislación y jurisprudencia. El autor demuestra un riguroso manejo de las fuentes que utiliza para fundamentar su trabajo, lo que pone de relieve

su buen hacer investigador. Y, llegados a este punto, nos corresponde sintetizar a continuación el contenido esencial de los distintos capítulos que conforman la monografía.

En el primer capítulo se realiza una aproximación a aspectos generales del derecho administrativo global. Se efectúan delimitaciones conceptuales, se estudia la evolución jurídica, las principales teorías, las críticas a las teorías de un derecho global y las alternativas en el ordenamiento jurídico actual.

A continuación, en el segundo capítulo, se desciende ya al estudio de la Administración electrónica, examinando su concepto, orígenes, delimitación jurídica, evolución de la legislación y haciendo especial mención a los derechos de los ciudadanos frente a la interoperabilidad y armonización entre administraciones públicas. Dicho capítulo finaliza con una aproximación al concepto de “actuación automatizada de la Administración pública”.

En el tercer capítulo, el autor concentra su atención en el concepto de transformación digital en la Administración pública. Parte así de la evolución conceptual de Administración electrónica a transformación digital, el verdadero reto actual. Asimismo, analiza la evolución conceptual en el diseño de las políticas públicas y los planes nacionales e internacionales, para abordar seguidamente la consolidación de la transformación digital en las administraciones públicas, poniendo el acento en la organización administrativa y en las políticas públicas.

El cuarto capítulo se destina al análisis de la tecnología de registros distribuidos. Se trata aquí el ámbito conceptual, los elementos identificativos y la operativa de funcionamiento. Acto seguido, se profundiza en el *Blockchain*, su relación con el ámbito jurídico y su regulación. Como colofón del capítulo, el autor plasma una previsión de la evolución de la utilización de la tecnología *Blockchain*, fruto de la reflexión detenida.

En el quinto capítulo se continúa el estudio del *Blockchain*, examinando su empleo, así como la aplicación de la tecnología de registros distribuidos a determinados ámbitos y sectores. En concreto, se diserta sobre los procedimientos administrativos de concurrencia competitiva, haciendo especial énfasis en la contratación del sector público y en los procedimientos en materia de subvenciones públicas. Igualmente, se alude a la identificación (mecanismos, regulación, funcionamiento...) de los ciudadanos ante las administraciones públicas y se incluye un estudio sobre el intercambio de información entre administraciones públicas de distinto ámbito competencial, territorial y material. Además, el autor se detiene aquí en el examen del denominado documento electrónico (su formato, peculiaridades técnicas o informáticas, etc.).

En el capítulo sexto, se continúa la línea de estudio de los dos capítulos anteriores, y así se desarrolla lo relativo a la habilitación legal de la tecnología de registros distribuidos y de la tecnología *Blockchain* en el derecho administrativo. Con particularidad, se tratan los aspectos diferenciadores y elementos configuradores de la tecnología de registros distribuidos y de la tecnología *Blockchain*.

El séptimo capítulo versa sobre la regulación del intercambio de información y asistencia mutua entre administraciones públicas. El autor realiza aquí unas primeras

aproximaciones jurídicas, a modo de reflexión académica, y se centra en apuntar las nuevas oportunidades legislativas que plantea la temática en cuestión.

En el capítulo octavo se lleva a efecto el análisis sobre la protección de datos de carácter personal y los derechos digitales, tomando en consideración los riesgos y problemas que para estos pone sobre la mesa el uso de los avances tecnológicos y los sistemas de *Blockchain*, inteligencia artificial, etc. Se examina así la normativa reguladora, su evolución y situación actual, para descender después a un análisis jurídico de la compatibilidad de la normativa vigente con la utilización de la tecnología de registros distribuidos.

Finalmente, en el capítulo noveno, como no podía ser de otra manera, dada su importancia, se tratan, desde un prisma técnico, a la par que crítico y práctico, los fenómenos del *big-data*, *open data* y *cloud computing*, que tantos interrogantes suscitan para la sociedad y los distintos operadores jurídicos.

En resumidas cuentas, nos encontramos ante un trabajo de más de 400 páginas que contiene un estudio detallado y de notorio interés, por ahondar en un tema de máxima actualidad y relevancia para las administraciones públicas y, por extensión, para la ciudadanía, que es la principal destinataria de sus políticas y actuaciones. Indudablemente, las nuevas tecnologías han cambiado y continuarán cambiando la forma en la que las distintas administraciones se relacionan y comunican con los administrados. El quid aquí, desde nuestro punto de vista, reside en lograr que las sedes electrónicas de las distintas administraciones se diseñen e implementen de forma que puedan resultar operativas para cualquier ciudadano que tenga un ordenador básico y conexión a internet². Para que la comunicación telemática con la Administración resulte operativa y no genere trastornos ni contratiempos (que puedan redundar en perjuicios) a la ciudadanía, no pueden originarse errores de servidor, problemas a la hora de detectar los certificados electrónicos o realizar las firmas digitales, errores al subir archivos por exceso de cabida o por exceso de caracteres, etc. Todo ello (que hasta ahora se produce lamentablemente con relevante frecuencia) provoca que el ciudadano precise invertir más tiempo en presentar una instancia a través de un registro electrónico que acudiendo a un registro presencial, lo cual carece de sentido, sin olvidar la obligación de las personas jurídicas de comunicarse telemáticamente con las administraciones públicas, quedando “indefensas” ante fallos técnicos y jugándose la expiración de un plazo por problemas informáticos.

Tras haber reseñado sintéticamente el contenido global de esta obra, no podemos finalizar nuestra reseña sin antes aconsejar su lectura, de tenor académico e investigador, pero también práctico/empírico, lo que la convierte en un punto de referencia en la materia que trata, de especial interés no solamente para los operadores jurídicos (al abordar un tema directamente relacionado con el funcionamiento real de la Administración pública y que propone retos regulativos para el derecho administrativo), sino también para cualquier ciudadano/a interesado/a en profundizar en los desafíos que las nuevas tecnologías plantean en el marco del derecho administrativo, a fin de

poder conocer cómo estos afectan a la sociedad y a las relaciones de la ciudadanía con la Administración. Es obvio que las TIC provocan polémica y controversia, al tiempo que albergan oportunidades para lograr una Administración más ágil, resolutive y operativa. El éxito de la transformación digital de las administraciones públicas dependerá de que se conjugue de forma apropiada la implementación, el manejo y la utilización de las herramientas tecnológicas y digitales con los principios y las garantías del derecho administrativo.

NOTAS

- 1 Es, además, director general de Transparencia y Atención al Ciudadano en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid.
- 2 Y no puede ignorarse que, a día de hoy, no todos los hogares y ciudadanos en nuestro país disponen de ordenadores o dispositivos informáticos ni de conexión a internet, por lo que es primordial que se pongan en marcha políticas públicas efectivas para lograr un acercamiento real de la tecnología (al menos básica) a toda la población.

Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes de seren enviados aos avaliadores externos.

Unha vez que a Secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os responsables da súa autoría recibirán un aviso de recepción dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) do rexistro de avaliadores da revista, seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. Os responsables da avaliación disporán de quince días para presentaren o resultado do estudo, que poderá ser positivo, positivo con modificacións ou negativo. No caso de que os responsables da avaliación propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal, será responsabilidade da revista –unha vez informado o autor– do seguimento do proceso de reelaboración do traballo. O autor disporá de dez días para incorporar as suxestións manifestadas polo equipo avaliador. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal seralle devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de dez días (non se aceptarán cambios substanciais, soamente modificacións sobre a versión enviada).

A revista componse de dúas seccións fixas: Artigos e Recensións, crónicas e notas. Os artigos son traballos de investigación de interese científico nas áreas da Ciencia Política, Administración, Socioloxía, Economía e Políticas Públicas. As recensións son comentarios de libros editados preferentemente no ano anterior ao da publicación do correspondente número da revista.

Normas de publicación

- 1 As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse en formato editable como arquivo adxunto nunha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: ac.egap@xunta.gal.

No correo, o autor/a ou os autores/as deberán indicar que coñecen as normas de publicación, así como que o traballo presentado é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.

- 2 Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números anuais. As datas de remisión e aceptación do orixinal figurarán nun lugar visible da revista.
- 3 Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Ser inéditos e non estar incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estar redactados en calquera dos seguintes idiomas: galego, español, portugués, francés, italiano ou inglés.
 - c) Conter un mínimo de 30.000 caracteres con espazo e un máximo de 45.000 no caso dos “Artigos”; entre 20.000 e 35.000 caracteres con espazo nas “Notas”; e entre 3.000 e 10.000 caracteres nas “Recensións” e “Crónicas”.
- 4 Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descriptivo do contido e a súa tradución ao inglés. Ademais, incorporarse a información de todos os autores do texto (nome, apelidos, profesión ou cargo, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo de correo electrónico).
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua utilizada para a súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión en inglés, de non ser esta a lingua empregada para a súa redacción.
 - d) Un sumario seguindo a estrutura da CDU (Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) O corpo principal do texto.
- f) A bibliografía.
- g) As táboas, os diagramas e cadros (máximo de 7).
- 5 Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
- b) As notas figurarán ao final do documento, a un espazo, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 10, e gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo. As referencias bibliográficas inclúiranse en formato abreviado (Exemplo: Peters, 2002:123).
- c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, indicaranse o título e o número do volume ou a parte correspondente), segundo o sistema Harvard.
- LIBRO: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
- REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, incluíndo a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Dereitos de autoría. Unha vez que o Consello Editorial acepte publicar calquera material recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma ou país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Proceso de selección y evaluación de los originales

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia, rigor y calidad metodológica. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación serán devueltos a los autores para su corrección antes de ser enviados a los evaluadores externos. Una vez que la Secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los responsables de su autoría recibirán acuse de recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) del registro de evaluadores de la revista, siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. Los responsables de la evaluación dispondrán de quince días para presentar el resultado del estudio, que podrá ser positivo, positivo con sugerencias o negativo. En el caso de que los responsables de la evaluación propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad de la revista –una vez informado el autor– del seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. El autor dispondrá de diez días para incorporar las sugerencias manifestadas por el equipo evaluador. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de diez días (no se aceptarán cambios sustanciales, solamente modificaciones sobre la versión enviada).

La revista se compone de dos secciones fijas: Artículos y Recensiones, crónicas y notas. Los artículos son trabajos de investigación de interés científico en las áreas de la Ciencia Política, Administración, Sociología, Economía y Políticas Públicas. Las recensiones son comentarios de libros editados preferentemente en el año anterior al de la publicación del correspondiente número de la revista.

Normas de publicación

- 1 Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán en formato editable como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: ac.egap@xunta.gal.
En el correo, el autor/a o los autores/as deberán indicar que conocen las normas de publicación, así como que el trabajo presentado es un texto original y no está incluido en otro proceso de evaluación.
- 2 Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números anuales. Las fechas de remisión y aceptación del original figurarán en un lugar visible de la revista.
- 3 Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en cualquiera de los siguientes idiomas: gallego, castellano, portugués, francés, italiano o inglés.
 - c) Contener un mínimo de 30.000 caracteres con espacio y un máximo de 45.000 en el caso de los "Artículos"; entre 20.000 y 35.000 caracteres con espacio en las "Notas"; y entre 3.000 y 10.000 caracteres en las "Recensiones" y "Crónicas".
- 4 Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido y su traducción al inglés. Además, se incorporará la información de todos los autores del texto (nombre, apellidos, profesión o cargo, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección de correo electrónico).
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua utilizada para su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión en inglés si no es esta la lengua em-

pleada para su redacción.

- d) Un sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
 - g) Las tablas, los diagramas y cuadros (máximo de 7).
- 5 Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán al final del documento, a un espacio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 10, y guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo. Las referencias bibliográficas se incluirán en formato abreviado (Ejemplo: Peters, 2002:123).
 - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente), según el siste-

ma Harvard.

- LIBRO: Alesina et. al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar la URL respectiva, incluyendo la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Derechos de autoría. Una vez que el Consejo Editorial acepte publicar cualquier material recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma o país serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).

Selection of contributions and evaluation process

The selection of texts that will be included in the *magazine of Administration & Citizenship* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance, accuracy and methodological quality. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the Secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous. The evaluation responsible will have fifteen days for doing de analysis of the text, that as result could be accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the A&C team will be in charge of following up the resubmission of the text from the author who will have ten days to include this modifications. In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next ten days (Not substantial changes will be accepted).

The texts would be integrated in the "Articles" section or in the "Review", "Chronicles" and "Notes" section.

Publication requirements

- 1 Proposals of collaboration with the *magazine of Administration & Citizenship* will be sent in an editable format as an attached file to the following electronic address: ac.egap@xunta.gal.
In the email, the author/s should indicate that have read the publication requirements and that the text is original and it is not included in any other evaluation process.
- 2 The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
- 3 The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, Portuguese, Italian or French.
 - c) A minimum number of 30.000 characters and a maximum of 45.000 characters with spaces for works classified as "Articles"; a minimum number of 35.000 characters and maximum of 20.000 characters with spaces for works catalogued as "Notes"; and, a minimum of 3.000 characters and a maximum of 10.000 characters with spaces for those published as "Reviews" or "Chronicles".
- 4 The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents and its translation to English together with name, surname, profession or position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) Text's main body.
 - f) Bibliography.
 - g) The tables, diagrams and charts (7 maximum).
- 5 The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
- a) All the works should be presented in *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear should be at the end of the document and keeping a correlative numeration order in all the work. The bibliography references should appear in a short format (Example: Peters, 2002:123).
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belongs to a serie, the number of the volume will be also included), following the Harvard's system.
- BOOK: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CHAPTER: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», in F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Polices in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - MAGACINE: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Author's copyright. Once the Editorial Team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).

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