

OS FUNDAMENTOS DA AUTONOMÍA DE GALICIA

Xosé Antonio Sarmiento Méndez

Letrado-director de informática do Parlamento galego
Profesor de dereito constitucional da
Universidade de Vigo

1. A noción de autogoberno

O Estatuto de Autonomía para Galicia establece no seu artigo 1º que Galicia, nacionalidade histórica, se constitúe en Comunidade Autónoma para acceder ó seu autogoberno. Resulta pois esencial discernir-lo sentido da expresión «autogoberno» para comprender-lo contido e dimensión da natureza política do poder da nosa Comunidade Autónoma. Para iso tentarei, acudindo á xurisprudencia do Tribunal Constitucional español, analiza-los principais puntos de fricción que entre o poder do Estado e da Comunidade Autónoma galega se teñen suscitado, e que poden servir para clarifica-la noción de autogoberno.

1.1. A distinción doutros conceptos

A natureza da autonomía que integra o autogoberno galego é obviamente distinta á do poder de decisión do que gozan as entidades locais dotadas do seu ámbito de autonomía de acordo co artigo 137 da Constitución. Como sinala Livio Paladín para o caso italiano, a autonomía coa que contan os entes rexionais é máis «ampla e heteroxénea» da outorgada polo ordenamento constitucional ás entidades locais¹.

¹ Neste sentido pode consultarse o seu libro *Diritto regionale*. Padova. Cedam. 1997, páxina 38.

Neste sentido resulta paradigmática a proclamación do Tribunal Constitucional español na súa clásica sentenza do 28 de xuño de 1981, na que se recorda que a Constitución prefigura unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente tres. Por un lado, o Estado titular da soberanía, por outro as comunidades autónomas caracterizadas pola súa autonomía política, e por último, as provincias e municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito territorial. Dentro das entidades citadas no artigo 137 da Constitución, o máis alto nivel da autonomía outórgaselles ás comunidades autónomas, posto que a súa creación afecta non só ás competencias dos órganos xerais do Estado, de acordo co disposto nos artigos 148 e 149 da Constitución, senón tamén ás atribuídas ás provincias, na medida en que responden ó interese xeral da comunidade.

1.2. A delimitación do autogoberno «ex artigo 2 da Constitución española»

A proclamación constitucional da unidade e indisolubilidade da nación española, conta co antecedente da redacción do artigo 5 da Constitución italiana, da que a doutrina daquel país deduciu importantes consecuencias no tocante ó límite da autonomía das rexións². Deste xeito o Tribunal Constitucional español en relación cos recursos de inconstitucionalidade interpostos, entre outros, pola Xunta de Galicia contra a Lei 29/1985, do 2 de agosto, declarou que é necesario analizar as normas legais dun xeito sistemático e harmónico para concluí-lo seu axuste á constitucionalidade á luz dos principios de unidade, autonomía e solidariedade que se establecen no artigo 2 da Constitución española, de xeito que ningún deles padeza.

1.3. O procedemento de acceso ó autogoberno

A noción de autogoberno no noso sistema é froito dun procedemento taxado que se detalla no título VIII da Constitución. Voces actualizadas teñen subliñado o carácter de dereito transitorio de boa parte dos artigos contidos no citado título, que ademais parten dun posicionamento do Estado respecto da Comunidade Autónoma claramente diferenciado. Así, e ó lembrarmos postulados que no caso austríaco³ son

² Así, G. ZAGREBELSKI no seu *Manuale de diritto costituzionale*. Volume primo. Il sistema delle fonti del diritto. UTET. 1994, páxina 116. Tamén Exposito: «Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art 5 della costituzione» en *La Costituzione italiana*. Saggi. Padova 1954, páxina 67 e ss.

³ Esta equiparación na posición do Estado federal respecto dos estados federados subliñase por Jaume VERNET i LLOBET no seu libro *El federalismo en Austria*. Marcial Pons, Madrid 1997, páxina 54.

presupostos do sistema constitucional, tense afirmado por parte do Tribunal Constitucional español que a situación das comunidades autónomas en relación co Estado varía ó ter en conta a necesidade de respectar a lealdade constitucional, por parte de ámbolos suxeitos.

En concreto, con motivo da resolución dos conflitos positivos da competencia promovidos pola Xunta de Galicia e polo Goberno do Estado contra resolucións do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación no primeiro caso, e contra unha resolución do Conselleiro de Agricultura, Pesca e Alimentación no segundo, o Tribunal Constitucional tivo ocasión de manifestarse no sentido de subliñar que a lealdade constitucional obriga a todos, e no eido do procedemento de asunción de autogoberno por parte das comunidades autónomas, especialmente é o Goberno do Estado, como máximo responsable da finalización efectiva do reparto competencial, quen debe extrema-lo celo por chegar a acordos na comisión mixta coa Comunidade Autónoma de Galicia, en virtude dos que se poidan dictar os correspondentes e obrigados reais decretos de transferencias.

1.4. Os límites do autogoberno autonómico

Coralario das afirmacións antes expresadas acerca do carácter non soberano do poder autonómico, é o recoñecemento de certos límites á autonomía da Comunidade Autónoma galega. Ruipérez Alamillo⁴ sinala que os estatutos autonómicos só serán válidos na súa aprobación e vixencia cando o seu texto sexa conforme ás disposicións da Constitución, afirmación que entendo pode estenderse á conformidade xeral ou bloque de constitucionalidade.

De xeito máis concreto, os límites da autonomía non só son os xenéricos establecidos no articulado da Constitución (así, os artigos 2, 138, 139, 148 e 149 entre outros), senón que a propia xurisprudencia constitucional perfilou certos deberes xerais de colaboración co Estado que non teñen que xustificarse en preceptos específicos.

En concreto, a Xunta de Galicia foi parte no caso resolto polo Tribunal Constitucional a través da sentenza do 31 de xaneiro de 1991, na que se decidiu a impugnación de determinados preceptos da Lei 16/1985 do 25 de xuño, reguladora do patrimonio histórico. O Tribunal Constitucional lembra que existe un deber xeral de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas que non é preciso xustificar mediante preceptos concretos (e que se ve reforzado polo mandato do artigo 149.2), porque é de esencia o modelo de organización territorial do Estado implantado pola propia Constitución.

⁴ No seu traballo «O Estado das autonomías no marco das formas do Estado», no *Manual de Dereito galego*. Xunta de Galicia. Santiago 1996, páxina 35.

2. Os obxectivos estatutarios

2.1. A identidade de Galicia

Os aspectos identitarios da Comunidade Autónoma están intimamente relacionados co concepto de nación que se adopte para a súa análise. O artigo 1.1.º do noso Estatuto de Autonomía utiliza a expresión «nacionalidade histórica» que como é ben sabido xerou fondos debates no momento da súa incorporación ó texto constitucional dentro do artigo 2. Como sinala Ramón Máiz⁵ dous son os sentidos independentes nos que se pode utiliza-la palabra «nación». Por unha banda, unha significación política que evoca determinadas consciencias subxectivas e requisitos obxectivos como a cultura, a historia ou a lingua. Trataríase de designar unha comunidade humana asentada nun territorio específico, cunha historia común, unha lingua compartida (artigo 3.1). Por outra banda, atópase o sentido xurídico-público sobre o que non cabe ningunha dúbida de que tanto a Constitución coma o Estatuto de Autonomía para Galicia identifican a España como o suxeito do cualificativo nacional.

A identidade galega ten importantes conexións como é obvio co concepto de cultura, posto que en boa medida os criterios en torno ós que un pobo se autoidentifica integran a cultura na súa significación máis ampla. Foi así inevitable que ó longo da construción do Estado autonómico xurdisen puntos de fricción entre o Estado e a Comunidade Autónoma na delimitación das competencias culturais. Deste xeito a Xunta de Galicia foi parte no recurso de inconstitucionalidade contra determinados preceptos da Lei 16/1985, do 25 de xuño, reguladora do patrimonio histórico, pois esta lei afectaba a certas materias que poderían entenderse propias das autoridades culturais galegas. O Tribunal Constitucional na súa sentenza do 31 de xaneiro de 1991 tivo ocasión de matizar que a delimitación das competencias exclusivas autonómicas posibilita ó Estado a regular aquelas materias que non fosen estatutariamente asumidas por cada unha delas, pero que non cabe nembargantes estende-la competencia estatal a ámbitos non queridos polo constituínte e polo tanto, na materia cultural que nos ocupa, os títulos estatais poden «só condicionar outros títulos competenciais autonómicos que deberán terse presentes como límites que se van ponderar en cada caso concreto».

Como pode comprobarse polo razoamento do máis alto intérprete da Constitución, a identidade non xera un título competencial inexpug-

⁵ No seu comentario do artigo 1 dos *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Dirixidos por José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR. MAP. Madrid 1991.

nable, e é ademais cuestionable a postura dalgúns autores como Argullol Murgadas que relacionan esta identidade autonómica cun pretendido dereito á heteroxeneidade que é discutido por parte da doutrina española⁶.

2.2. Os intereses galegos

A definición do que debemos entender por intereses galegos presenta o problema metodolóxico da súa previsible contraposición ós intereses xerais. É esencial para o futuro do Estado español a súa configuración como Estado plurinacional, na que os equilibrios entre intereses autonómicos e xerais son básicos para non cuestiona-la nosa actual Constitución funcionalmente federal e garante da igualdade entre os españois⁷.

Esta referencia ós intereses autonómicos pivota sobre boa parte da liña xurisprudencial que constrúe o Estado das autonomías. Deste xeito a Comunidade Autónoma de Galicia formulou varios conflitos de competencia sobre certas resolucións estatais polas que se convocan dotacións económicas para a financiamento de programas de acción social. A sentenza do Tribunal Constitucional do 25 de novembro de 1986 reflexiona sobre a contraposición entre o interese galego e o interese xeral e conclúe que esa dialéctica só podería ser aceptable alí onde se dera unha eventual discrepancia de intereses da que podería resultar unha existencia de equilibrio ou sacrificio, en función da solidariedade, de intereses máis concretos en función de intereses máis xerais. Esta argumentación teórica serve para que, no plano estrictamente xurídico, o Tribunal afirme que as competencias exclusivas non poidan entenderse nun sentido estricto de exclusión de actuación por parte de outros entes públicos, como poidan se-los autonómicos ou os locais.

Por último a defensa da identidade dos intereses dos galegos aparece recollida nun ámbito tan específico da normativa autonómica como é a derogada lei do 10 de novembro de 1987 sobre a compilación do Dereito civil de Galicia⁸, posto que o mantemento de tal corpus lexislativo se quixo presentar unido á defensa duns pretendidos intereses galegos incorporados a tal texto legal.

⁶ Así ARGULLOL MURGADAS «Las vías para la construcción de la diversidad de modelos autonómicos» en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*. Institut d'estudis autonòmics, Barcelona 1995, páxs. 107 a 117.

⁷ Nestes termos pronúnciase J. Fernando LÓPEZ AGUILAR no seu traballo «El debate sobre el futuro del estado de las autonomías» publicado en *Parlamento y Constitución* núm. 3, ano 1999, páx. 41.

⁸ Derogada pola Lei 4/1995, do 24 de maio, de dereito civil de Galicia.

2.3. A promoción da solidariedade

A solidariedade ten, no plano constitucional, unha dimensión supra-comunitaria que é facilmente reconducible ós deberes de lealdade constitucional nos que as comunidades autónomas se deben mover en relación ó Estado e ó resto das comunidades autónomas⁹.

Como vén de sinalar Fernández Segado¹⁰, a Constitución demanda o principio solidario no ámbito fiscal vinculado ó principio da xustiza do artigo 1 do texto da Carta magna, pero a mención da solidariedade entre os obxectivos estatutarios autonómicos parece referir un ámbito máis xeral, máis xenérico, que vincula a realidade e evolución de Galicia como colectividade, como pobo.

3. O territorio

3.1. A delimitación territorial: o criterio das actuais provincias

O artigo 2 do Estatuto de Autonomía establece na súa alínea primeira que o territorio de Galicia é o abrangido polas actuais provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra. Esta proclamación estatutaria deriva consecuencias en dous planos nidiamente diferenciados. En primeiro lugar, o marco provincial é o utilizado polo artigo 143.1 da Constitución como base para a iniciativa autonómica, ó establecerse que poderán instala as provincias limítrofes con características históricas, culturais e económicas comúns. Por outra banda, as provincias non son tomadas en conta para a ordenación territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, tal e como se desprende dunha lectura da Lei 7/1996 de desenvolvemento comarcal de Galicia. A única previsión onde as provincias son consideradas é para a organización da propia Administración autonómica na que se establece a existencia de delegacións e direccións provinciais, e é totalmente simbólica polo demais a previsión do artigo 15 da citada lei de desenvolvemento comarcal na súa referencia á colaboración que as deputacións poidan prestar a través das unidades técnicas comarcais no proceso de planificación territorial.

⁹ Tal é a doutrina recollida na sentenza do Tribunal Constitucional do 15 de decembro de 1992 que resolve os recursos de inconstitucionalidade promovidos polo Goberno vasco e pola Xunta de Galicia contra determinados preceptos da Lei 46/1985, do 27 de decembro, de presupostos xerais do Estado, reguladores das subvencións públicas.

¹⁰ É interesante a este respecto o seu traballo «Los principios constitucionales tributarios» incorporado no libro *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, dirixido por Miguel Ángel GARCÍA HERRERA. Servicio editorial da Universidade do País Vasco, 1997, páxs. 212 a 240.

O territorio é a base xurídica que depende obviamente dunha decisión política, posto que o ámbito do tradicional dereito galego se estendía tamén a certas zonas occidentais de Asturias e Castela-León, e só por decisións políticas post-constitucionais se veu limitado ese ámbito de actuación¹¹. A delimitación territorial do ámbito de vixencia do dereito galego ten importantes consecuencias en relación co propio sistema xurídico de reparto de competencias fixado na Constitución posto que, como sinalou a doutrina, a práctica totalidade das competencias poden ser diseccionadas en función do ámbito territorial no que deben ser aplicadas¹².

3.2. A organización territorial

A potestade autonómica na materia de organización territorial pode verse interferida por certas intervencións estatais, e así a historia da normación nesta materia coñeceu o caso sintomático da regulación xurídica das mancomunidades. De feito, a sentenza do Tribunal Constitucional do 21 de decembro de 1989 que estudia os recursos interpostos polo Parlamento de Galicia e a Xunta en relación con certos preceptos da Lei de bases de réxime local dispón a constitucionalidade da supresión da facultade do control autonómico na creación das mancomunidades, o que é moi significativo respecto dos distintos niveis de intervención política que se lles recoñecen ós entes estatais e autonómicos nesta materia.

Pero non só a institución das mancomunidades deu lugar a conflitos constitucionais entre Galicia e o Estado no ámbito da organización do territorio, posto que tamén o problema da interpretación da expresión «núcleo de poboación territorialmente diferenciado» provocou a queixa galega respecto da súa incorrecta interpretación como «núcleo separado de poboación» por parte do dereito estatal. Parecía claro que a citada equiparación supoñía descoñece-la realidade mesma de Galicia, consistente na existencia de poboación dispersa ou diseminada, que é a realidade da que parte o artigo 2 do Estatuto de Autonomía para Galicia. A decisión do Tribunal Constitucional nembargantes non admitiu que baste a existencia de poboación dispersa alegada por Galicia para que poida procederse á configuración dunha nova entidade municipal.

O enfoque que o poder público autonómico galego lle deu a esta materia deriva da propia remisión que no seu momento a Xunta de Galicia lle fixo ó Parlamento como integrantes dun paquete legislativo

¹¹ Esta evolución pode consultarse no manual de Luís RODRÍGUEZ ENNES *Historia do Dereito de Galicia*. Servicio de Publicacións da Universidade de Vigo, páxs. 189 e ss.

¹² Así o estudia JIMÉNEZ CAMPO para o problema xeral das competencias compartidas no seu traballo «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico». *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 27, 1989, páx. 91.

único de tres importantes proxectos de lei: o proxecto de lei de ordenación do territorio, o de réxime local e o de desenvolvemento comarcal. A pretendida relación entre eles vén de ser cuestionada polas dificultades prácticas de establecemento dun modelo territorial coherente e funcional, que están poñendo sobre a mesa a necesidade de modificar certas disposicións, por exemplo da Lei de administración local de Galicia¹³.

3.2.1. As comarcas

Deixando de lado as consideracións meramente administrativas ou organizacionais, a primeira constatación ineludible acerca das comarcas no dereito galego é a do seu carácter dispositivo consonte o disposto no artigo 2 do Estatuto de Autonomía para Galicia. O Tribunal Constitucional¹⁴ expresou nidiamente que, de acordo co disposto nos artigos 2.1 e 3, 27.2 e 40 do Estatuto galego, a comarca non se configura como unha entidade necesariamente integrante da organización territorial da Comunidade Autónoma. Ademais a constitución da comarca en Galicia tampouco pode considerarse como resultante da potestade de autoorganización, senón só como consecuencia da competencia lexislativa sobre réxime local asumida estatutariamente.

Atopámonos pois ante unha situación na que as comarcas non están dotadas de ningunha garantía estatutaria, pois son entes meramente continxentes en función da decisión que adopte o lexislador autonómico. Este status sería asimilable *mutatis mutandis* á dimensión procesual que López Aguilar¹⁵ dálle ó Estado autonómico, que aquí tamén ten un carácter *in fieri*, isto é, unha construción progresiva e non programada dende un inicio.

A diferente redacción que nesta materia ten o Estatuto galego respecto do Estatuto de Autonomía para Cataluña trae consigo importantes consecuencias prácticas. Deste xeito en Galicia, a diferenza de Cataluña, o Estatuto non dispón *ab initio* dunha organización comarcal de carácter xeral, sen que isto supoña unha discriminación dende o punto de vista do seu tratamento constitucional.

¹³ Estas e outras reflexións poden consultarse no meu traballo «O territorio como elemento constitutivo da Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública* núm. 12, 1996, páxs. 228 e ss.

¹⁴ Na súa sentenza do 21 de decembro de 1989 pola que estudia os recursos de inconstitucionalidade interpostos entre outros polo Parlamento e a Xunta de Galicia en relación con determinados artigos da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases do réxime local.

¹⁵ Así, Juan Fernando López Aguilar: «Constitución, autonomía y hecho diferencial». *Cuadernos de derecho público* núm. 2, setembro-dicembro 1997, páxs. 41 e ss.

3.2.2. As parroquias

Estes entes poden ser facilmente incluíbles dentro do que o Estatuto galego denomina «formas tradicionais de convivencia e asentamento». A competencia autonómica, en relación coa regulación e réxime xurídico das parroquias rurais, debe respecta-las atribucións estatais previstas no artigo 149.1.18 e, polo tanto, non pode negarse en termos xerais a posibilidade de que o Estado fixe certas regras nas que en todo caso se desenvolva o réxime xurídico que a Xunta dispoña, verbo da organización e funcionamento deste tipo de entidades locais.

A intervención estatal limitadora da competencia galega á hora de crear entidades locais menores que leven á práctica o programa estatutario no tocante ó respecto das formas tradicionais de convivencia e asentamento da poboación galega maniféstase en dous aspectos. En primeiro lugar, a iniciativa para a constitución das entidades locais corresponde-lle indistintamente á poboación ou ó concello correspondente. Trátase dunha garantía mínima que non limita indebidamente ás competencias autonómicas, e poderá Galicia concreta-lo procedemento ó que se suxeiten as iniciativas exercitadas.

Por outra banda, e no tocante á organización das entidades locais menores, o Estado non pode asumir, en virtude do artigo 149.1.18, unha intervención que obrigue á existencia dun órgano unipersonal executivo e un órgano colexiado de control, xa que estamos ante unha cuestión estrictamente organizativa que non presenta incidencia en intereses xerais de alcance supraautonómico e, polo tanto, non xustifica a presenza de disposicións estatais cualificables como normas básicas.

3.3. A reserva legal respecto da organización territorial

Galicia coñece un proceso de comarcalización que pode ser cualificado como unha comarcalización *de facto* seguida dunha posterior confirmación *de iure* do proceso. Tal vez esta mecánica responda á realidade asumida con carácter xeral da maior capacidade do executivo para a adaptación ás circunstancias cambiantes respecto da realidade estática que sempre presentan o Parlamento e a súa lenta maquinaria lexislativa¹⁶.

De acordo con este esquema procedemental produciuse a aprobación da Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal. Trátase de introducir unha escala intermedia de planificación, organización e xestión territorial, que supere os reducidos ámbitos de actuación municipal, que imponen restricións ou limitacións derivadas do reducido tamaño e do excesivo número de concellos existentes en Galicia.

¹⁶ Nestes termos, con carácter xeral, maniféstase García Morillo no seu traballo «El Parlamento en la era global» *Cuadernos de derecho público* núm. 1 maio-agosto 1997, INAP, páxs. 78 e ss.

A lei tenta poñer en marcha dous modelos complementarios para evitar que os desequilibrios internos do país galego se acentúen, en concreto: a) o modelo rexional, co obxectivo de crear ou consolidar os eixes dinámicos máis competitivos vinculados tradicionalmente ó sistema de cidades, e b) o modelo comarcal, que ten por obxectivo fixar e manter as capacidades relacionadas cos recursos endóxeos, funcionando como unha peza básica para alcanzar un desenvolvemento territorial equilibrado. Co fin de acadar estas estruturas, a lei ocúpase da creación dunha serie de órganos de distinto carácter, deste xeito podemos distinguir:

- a) órganos de planificación e coordinación, que son o Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial, o Consello Comarcal e a Comisión de Comarcalización.
- b) órganos de xestión e promoción, que son as unidades técnicas comarcais, as fundacións para o desenvolvemento das comarcas e a Sociedade anónima para o desenvolvemento comarcal de Galicia.

4. O *status libertatis* dos galegos

4.1. A delimitación subxectiva dos cidadáns de Galicia

Conforme ó Estatuto de Autonomía de Galicia, gozan da condición política de galegos os cidadáns españois que, de acordo coas leis xerais do Estado, teñen veciñanza administrativa en calquera dos municipios de Galicia. Esta previsión estatutaria supón acudir á lexislación reguladora das bases do réxime local que é a que define a veciñanza administrativa poñéndoa en relación coa inclusión nalgún dos padróns municipais dos concellos galegos. Así pois, a inclusión nun padrón municipal dun concello de Galicia é condición suficiente para obter a veciñanza administrativa e, por ende, a condición política de galego.

A problemática que suscita a delimitación da veciñanza administrativa é moi complexa e de feito, en relación con diversa lexislación sectorial de Galicia, os distintos tribunais galegos tiveron ocasión de recoñecer a prevalencia da residencia real sobre a inscrita, aínda que esta fose declarada expresamente polo interesado¹⁷.

A relevancia da formación do padrón municipal preséntase para estes efectos como decisiva; de tal xeito que a vía máis habitual para demostrar a veciñanza administrativa será a certificación da inclusión persoal no padrón dun municipio galego. Este aspecto documental ten

¹⁷ Deste xeito maniféstase a sentenza da Audiencia Provincial de Pontevedra do 27 de xaneiro de 1998 no tocante a unha comunidade veciñal de montes comunais.

xerado importantes problemas prácticos que foron no seu momento resoltos pola xurisprudencia do Tribunal Supremo¹⁸.

A delimitación da condición política é totalmente independente do outorgamento da veciñanza civil. Como é ben sabido, esta última determina a suxeición ó dereito civil especial conforme ós criterios que se fixan de xeito uniforme para todo o Estado no título preliminar do Código civil. Neste sentido foi relevante a STC 88/1993 que lle impediu á lexislación autonómica balear o cambio na determinación da veciñanza civil igualándoa coa condición política, intento que polo demais tamén se plasmou nos traballos preparatorios da Lei de dereito civil de Galicia de 1995¹⁹.

Os dereitos políticos que derivan da condición política de galego atribúenselles tamén ós cidadáns españois residentes no estranxeiro que tivesen a súa última veciñanza administrativa en Galicia, e que acrediten esta condición no correspondente consulado de España. O goce destes dereitos tamén se lles outorga ós seus descendentes inscritos como españois, se así o solicitan na forma en que determine a lei do Estado. Trátase dun xeito de privilexia-lo *status* dos emigrantes que recentemente iniciou unha polémica reforma lexislativa a través da tramitación parlamentaria nas Cortes Xerais da coñecida como «lei de nacionalidade».

4.2. O contido do status de galego

4.2.1. Criterio xeral

Como norma de principio temos que asumir que os dereitos, liberdades e deberes fundamentais dos galegos son os establecidos para todos os cidadáns españois no título I da Constitución, regulador nos seus artigos 10 a 55 dos dereitos e deberes fundamentais.

Nembargantes o Tribunal Constitucional, na súa Sentencia do 25 de novembro de 1986 que estudia os conflitos de competencia promovidos polo Goberno galego contra o Goberno do Estado respecto de resolucións que convocaron dotacións económicas para o financiamento de programas de acción social, estableceu que as medidas públicas de acción e protección social non poden supoñer colisións de intereses, que sempre deben ser

¹⁸ Estoume a referir á Sentencia da sala terceira do Tribunal Supremo, do 22 de outubro de 1999, verbo da formación do padrón municipal do Concello de Monforte de Lemos e á súa plasmación no Real decreto 1645/1997, por entende-lo citado concello que non se respectou o procedemento establecido para a formación contradictoria co Instituto Nacional de Estatística do citado padrón municipal.

¹⁹ Aspecto que comento no meu traballo: «Notas acerca de la Ley de Derecho civil de Galicia» publicada na revista *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Volume IV, núm. 1, 1995, páxs. 235 e ss.

coincidentes posto que, podendo existir problemas no momento da distribución interrexional dos recursos, estes non poden atentar contra a igualdade dos dereitos dos cidadáns. Así, as competencias exclusivas de Galicia non poden entenderse nun sentido estricto de exclusión de actuación no campo social, de tal xeito que o Estado sempre ten un ámbito máis amplo de actuación, incluso na xestión no ámbito supracomunitario.

4.2.2. A cláusula «Lelio Basso»

Os poderes públicos de Galicia deben promover as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integran sexan redes efectivas, deben tamén remover os atrancos que impidan ou dificulten a súa plenitude e facilitar a participación de tódolos galegos na vida política, económica, cultural e social. Esta redacción é idéntica á contida no artigo 9.2 da Constitución Española que, como coñecemos, traspón a alínea segunda do artigo 3 da Constitución italiana onde se incorporou por primeira vez a iniciativa do deputado socialista constituínte Lelio Basso.

Para os efectos clasificatorios, son distintas as categorías e as consecuencias da cláusula no dereito autonómico galego.

4.2.2.1. A participación social

Neste eido, o ordenamento xurídico galego coñece importantes normas que tentan facilitar a integración social de certos grupos de individuos, baste aquí cita-las leis 5/1996 sobre o acceso ó contorno das persoas con deficiencia visual e a Lei 8/1997 de accesibilidade e supresión de barreiras na Comunidade Autónoma de Galicia²⁰. Máis concretamente, o máximo intérprete da Constitución tivo ocasión de pronunciarse en relación a certos límites á participación social dos galegos referidos á representatividade dos sindicatos da Comunidade Autónoma. Neste sentido estableceuse que nos casos en que está en xogo o principio de igualdade o criterio que posibilita a participación social ten que ser sempre de carácter obxectivo ou fundarse en elementos que non ofrezan posibilidades de parcialidade e abuso. Como pode comprobarse, o criterio tuitivo do Tribunal tenta defender ante todo os efectos expansivos da cláusula Lelio Basso no tocante á participación social²¹.

²⁰ Textos que poden consultarse no DOGA núm. 119 do 18 de xuño de 1996 e no núm. 166 do 29 de agosto de 1997. Ademais resulta de interese o Decreto 35/2000, do 28 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de desenvolvemento e execución da Lei de accesibilidade e supresión de barreiras na Comunidade Autónoma de Galicia (DOGA núm. 41 do 29 de febreiro de 2000).

²¹ Trátase da STC do 10 de novembro de 1982 pola que este desestima o recurso de amparo e se considera que non foi vulnerado o dereito á liberdade sindical do re-

4.2.2.2. A participación económica

Quizais sexa esta a que a lexislación sectorial tenta garantir dun xeito máis perfecto. Sen dúbida, ámbitos coma o do consumo, que son competencia exclusiva da Xunta de Galicia, serven para poñer a proba como as medidas públicas autonómicas tentan equilibra-las situacións de inferioridade nas que, en ocasións, se atopan os cidadáns de Galicia. Estas reflexións aparecen recollidas con motivo do recurso de inconstitucionalidade que o Executivo autonómico interpuxo contra determinados preceptos da Lei 26/1984 do 19 de xullo, xeral para a defensa dos consumidores e usuarios, posto que se trata en definitiva de que as administracións públicas competentes adopten e promovan medidas que suplan ou equilibren situacións de subordinación ou indefensión nas que poidan atoparse, individual ou colectivamente, os consumidores ou usuarios (STC do 26 de xaneiro de 1989).

4.2.2.3. A participación cultural

O eido da cultura tense presentado como unha competencia propia e institucional tanto do Estado coma das comunidades autónomas, por esta razón o contido do artigo 149.2 da Constitución, despois de recoñece-la competencia autonómica, afirma unha competencia estatal, e pon o acento no servizo da cultura como deber e atribución esencial. Estes principios que tentan garanti-lo acceso ós bens culturais para tódolos cidadáns e grupos sociais de galegos recoñecen o carácter concorrente da competencia cultural e evitan a patrimonialización dun aspecto tan esencial para o libre desenvolvemento da personalidade como é a cultura²².

O Parlamento de Galicia aprobou a Lei 3/2000, do 23 de decembro, do voluntariado de Galicia que supón un marco xeral a través do que o sector público autonómico promove os ámbitos de participación antes enumerados, e establécense as vías de fomento da iniciativa do «terceiro sector» nas facetas social, económica e cultural²³.

A derradeira particularidade autonómica no referido ós dereitos dos cidadáns ten que ver coa proclamación como principio rector da política

corrente, no procedemento de designación de traballadores na Conferencia internacional do traballo.

²² Argumentacións estas que están na base da STC, do 31 de xaneiro de 1991, pola que se desestima o recurso de inconstitucionalidade promovido entre outros polo Consello da Xunta de Galicia contra determinados preceptos da Lei 16/1985, do 25 de xuño, reguladora do patrimonio histórico.

²³ Esta lei conta co Decreto 405/2000, do 29 de novembro, polo que se regula o rexistro de entidades de acción voluntaria de Galicia. Para un comentario sobre esta lei pode consultarse o meu traballo: «El artículo 9.2 de la Constitución: su desarrollo estatal y autonómico». En *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*, 2002, páxs. 469 a 477.

social e económica, e que polo tanto vincula os poderes públicos autonómicos dos dereitos dos galegos a viviren e traballaren na propia terra. Velaí outra norma programática que lembra unha vez máis a «Galicia da diáspora» e que formula unha dobre obriga para a Administración autonómica: favorece-las condicións económicas que eviten a emigración dos cidadáns e promover unhas políticas de retorno atractivas para aqueles galegos que residen fóra de Galicia e desexan volver ó país. 