

## AEQUITAS PRAEFERTUR RIGORI: A GALEGUIDADE E OS SEUS SÍMBOLOS

Xosé A. Sarmiento Méndez

Letrado do Parlamento  
Profesor de dereito constitucional

Resulta coñecida a transcendencia que a doutrina máis reputada (R. Smend<sup>1</sup>) lles atribuíu ós símbolos dentro do que denominou «integración real» das organizacións políticas. Trataríase de fenómenos que significan participación dos individuos nun contido de valores estatais ou encarnados no Estado. No caso galego son varios os aspectos simbólicos que o ordenamento xurídico de Galicia toma en conta e que superan con moito os tradicionais símbolos identificativos (bandeira, escudo e himno).

En efecto, ó meu xuízo, existen outras facetas identificativas ademais das citadas que veñen de reforzar fondamente o miolo do que podemos entender por galeguidade: fundamentalmente a identificación coa Galicia da diáspora e o asentamento dunha sede unanimemente aceptada para as institucións autonómicas.

### 1. Os símbolos

Dende unha perspectiva positivista entendo que o principal símbolo que pode e debe en todo momento reforza-lo sentimento de galeguidade deriva non tanto de aspectos gráficos ou sonoros con raizames tra-

<sup>1</sup> RUDOLF SMEND: *Verfassung und Verfassungsrecht*. München u. Leipzig, 1928, páxinas 28 e seguintes.

dicionais, coma do valor propio que ten o Estatuto de Autonomía para vigoriza-lo «patriotismo estatutario», nun sentido xa pregoado noutros países non tanto para resolver tódolos problemas de convivencia, pero si para fornece-los principios, instrumentos e procedementos para actuar no debate público<sup>2</sup>.

Unha vez afirmada a esencialidade do programa estatutario no tocante ó reforzamento das claves da autonomía, debe recoñecerse que os aspectos simbólicos e incluso meramente xestuais teñen unha relevancia na vida política dos países que dista moito de resultar desprezable. Supostos extremos do papel esencial que se lles outorga en certos sistemas políticos son os correspondentes á tradición monárquica británica que aínda na actualidade seguen sendo ponderados por parte dos estudiosos<sup>3</sup>. Velaí o alcance que no ámbito galego teñen as facetas simbólicas da vida política.

### 1.1. Os símbolos políticos de Galicia

O artigo 4.2 da Constitución Española reconece a potestade para que os estatutos de autonomía conteñan bandeiras e enxeñas propias das comunidades autónomas. Esta proclamación constitucional leva consigo a atribución ás comunidades autónomas da competencia para determinar qué símbolos reconecen ou fixan como propios, de tal xeito que esta competencia é de carácter dispositivo, isto é, pode ser exercida ou non por parte dos poderes autonómicos.

O símbolo político autonómico desenvolve unha dobre función de carácter moi diferenciado. Por unha banda unha función significativa integradora e por outra unha función representativa e identificadora, que debe exercer coa maior pureza e virtualidade posibles. Estes condicionantes non poden facer esquecer en ningún momento que na dialéctica democracia *versus* simbolismo se admiten certas posibilidades institucionais que non resultan totalmente conformes coa teoría democrática, e isto, como vén de sinalar Oliver Araujo<sup>4</sup>, aínda os niveis máis altos da xefatura do Estado.

---

<sup>2</sup> Neste sentido apuntan as reflexións acerca do patriotismo constitucional recollidas no traballo de FRANCO PIZZETTI: «Il cambiamento costituzionale in Italia tra governance e governabilità democratica dei sistemi complessi» incluído na revista *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, ano 34, núm. 134, 4.º trimestre 2001, páxs. 7 e ss.

<sup>3</sup> Así recentemente se pronuncia Philippa Tudor no seu traballo: «The Ceremony of introduction of Bishops to the House of de Lords» incluído en *Parliamentary History*. Vol. 21, parte II, 2002, páxs. 241 a 245.

<sup>4</sup> En este sentido Joan OLIVER ARAUJO: «Cuatro reflexiones sobre la monarquía y la República» *Revista de derecho político* núm. 53, Madrid 2002, páxs. 13 a 24.

Consciente destes aspectos, o artigo 6 do Estatuto de Autonomía para Galicia establece por unha banda unha descrición da bandeira de Galicia, da que di que: «é branca cunha banda diagonal de cor azul que a atravesa desde o ángulo superior esquerdo ó inferior dereito». Ademais reafírmase nitidamente a existencia dun himno e escudos propios.

Dende un punto de vista crítico podemos dicir que este contido descritivo do artigo do Estatuto non é o máis axeitado, parecendo moito máis acaído que o Estatuto contemplase unha proclamación como a que contén o artigo 1 da Lei de símbolos de Galicia ó establecer que a bandeira, o escudo e o himno de Galicia simbolizan a súa identidade como nacionalidade histórica<sup>5</sup>.

No tocante á bandeira, é a disposición adicional primeira da Lei de símbolos de Galicia a que fixa a súa descrición detallada e a presenza nesta do escudo de Galicia. Así prevese que a bandeira de Galicia terá unha lonxitude igual a tres medios do seu ancho e o ancho da banda será igual á cuarta parte do ancho da bandeira. Máis polo miúdo é o Decreto 73/1985, o que completa a especificación técnica das cores que deben usarse para a confección de bandeira e escudo<sup>6</sup>.

O escudo de Galicia está descrito na disposición adicional segunda da lei de símbolos. Nesta dispónse que nas bandeiras o escudo deberá colocarse no centro e a súa altura será igual á metade do ancho da bandeira.

Por último, a descrición do himno galego faise tamén na disposición adicional terceira da Lei de símbolos e especificase, por unha banda, que a letra do himno é autoría do bardo Eduardo Pondal e, por outra, que a partitura oficial foi composta por Pascual Veiga. Como vén de sinalar Ben Wellings<sup>7</sup> para o caso inglés, existen moitos símbolos que son previos ó nacemento institucional das propias nacións e que se consolidan polo seu uso unha vez que pasan a ser consagrados normativamente. Esta reflexión resulta de interese á luz da lectura da disposición adicional cuarta da Lei de símbolos de Galicia posto que nela, entre outros aspectos, se dispón e reconece o uso e preeminencia da antiga marcha do Reino de Galicia, «sen que o seu uso, o seu ritual ou o seu exercicio poidan menoscala-la preeminencia que lles corresponde ós símbolos descritos na presente lei».

<sup>5</sup> A Lei 5/1984, do 29 de maio de Símbolos de Galicia (DOG núm. 120, do 23 de xuño de 1984).

<sup>6</sup> Decreto da Consellería de Presidencia publicado no DOG núm. 87 do 8 de maio de 1985.

<sup>7</sup> Na súa recente achega «Empire-nation: national and imperial discourses in England» *Nations and Nationalism*. Vol. 8, parte I, xaneiro 2002, páxs. 95 a 109.



## 1.2. O uso dos símbolos

O uso da bandeira galega dispónse, xuntamente coa de España en tódolos edificios públicos do ámbito territorial da Comunidade Autónoma, e nos actos oficiais que nela teñan lugar. Esta previsión legal vén acompañada do condicionante derivado do carácter complexo do Estado español, e polo tanto do necesario respecto á lexislación específica e ás precedencias que sexan de rigor e que poidan vir establecidas en leis ou normas estatais.

O noso Tribunal Constitucional vén de asumir expresamente o carácter de símbolos do Estado español para as bandeiras e enxeñas previstas no artigo 4 da Constitución e recoñecidas nos estatutos das comunidades autónomas. Este recoñecemento non ten evitado que en ocasións certos entes políticos, fundamentalmente concellos teñan aprobado acordos nos que, ordenando mante-las bandeiras oficiais nos seus consistorios, condenan o marco constitucional do que deriva a citada legalidade reguladora dos símbolos. O Tribunal Supremo en sentenza do 15 de xuño de 1993 adoptou un posicionamento «utilitarista» ó admitir como conforme á legalidade esta práctica do respecto á legalidade aínda con condenas ideolóxicas á globalidade do ordenamento xurídico.

A lei galega é tremendamente respectuosa e incluso regulamentista no tocante ó uso da bandeira de Galicia. Así, prevese que cando concorra só coa bandeira de España situarase á súa esquerda dende a Presidencia, se a houbese, e á dereita dende o observador. No caso de concorrer ademais con outras bandeiras de concellos, deputacións ou calquera outra corporación pública que utilice bandeira propia, a de Galicia situarase á dereita da de España se o número é impar e á súa esquerda se fose par.

A única prescrición de carácter claramente tuitiva por parte do lexislador autonómico para a bandeira galega é o contido do artigo 6.2 da Lei de símbolos posto que nel se establece que se a galega concorre con outras bandeiras, estas non poderán ter maior tamaño cá de Galicia.

O uso do escudo da Comunidade Autónoma galega aparece minuciosamente precisado na lexislación correspondente. Así ata un total de 10 supostos se prevén como de obrigatoria inclusión para o escudo de Galicia. En primeiro lugar nas bandeiras oficiais da Comunidade Autónoma, tamén nas leis de Galicia que promulgue no nome de El Rei, o presidente da Xunta. Nas placas nas fachadas dos locais da Administración autonómica, nos cuños en seco e de lacre da Comunidade Autónoma, nos títulos acreditativos de condecoracións galegas, nas publicacións oficiais, nos documentos, impresos, cuños e cabeceiras de uso oficial na Comunidade, nos diplomas e títulos expedidos pola Comunidade Autónoma, nos distintivos usados polas autoridades ou funcionarios da Comunidade ós que lles correspondan e, por último, nos edifi-

cios públicos e nos obxectos de uso oficial nos que, polo seu carácter representativo, sexa pertinente.

Esta enumeración presenta problemas na actualidade cando se trata de deseñar unha imaxe pública institucional de certos entes autonómicos ou empresas públicas, xa que os soportes e materiais nos que hai que plasma-lo escudo fan difícil respectar total e fielmente a previsión legal, por ausencia de concreción ós medios tecnolóxicos vixentes (así, por exemplo, no caso dos medios informáticos).

O himno galego é interpretado nos actos oficiais solemnes das institucións autonómicas de Galicia e das entidades locais do seu territorio. Como reconece a Sentencia do Tribunal Constitucional 119/1992, do 18 de setembro, os símbolos autonómicos constitúen expresión da autonomía que a Constitución ampara e da pluralidade e complexidade do Estado que configura, desta maneira non debe estrañar que na lei galega se xeneralice o uso do himno galego para calquera institución autonómica ou local existente en Galicia.

### 1.3. A protección xurídica dos símbolos

Resulta problemático que sexa un artigo da Lei de símbolos de Galicia o que dispoña a mesma protección xurídica para os símbolos galegos que o que as leis estatais lles confiren ós símbolos do Estado «con aplicación dos mesmos casos e supostos que estas contemplan». A protección penal, como sabemos, non pode ser outorgada mediante leis autonómicas, posto que pola natureza de lei orgánica que se esixe no artigo 81 da Constitución para aquelas que limiten dereitos ou liberdades fundamentais, deberán se-las Cortes Xerais as que dispoñan a protección penal dos símbolos autonómicos. Esta doutrina veu ser asentada, no sentido de reforza-la seguridade xurídica, pola Sentencia 118/1992 dictada polo Tribunal Constitucional o 16 de setembro dese ano. Nela declárase a inconstitucionalidade do artigo 10, alínea 3.º da Lei 39/1981, que presumía a publicidade nas afrontas e ofensas ás bandeiras para os efectos do disposto no antigo artigo 123 do Código Penal. Hoxe en día este problema está resolto pola actual redacción do novo Código Penal de 1995 (artigo 543) que tutela de xeito igual os símbolos estatais e autonómicos no ámbito sancionador.

Distinta protección é a contemplada pola disposición transitoria segunda da Lei de símbolos de Galicia na que, sen prexuízo de admiti-la necesidade de que os símbolos galegos naquel momento existentes deban axustar no disposto na lei no prazo dun ano, permite que se manteñan os escudos existentes en edificios declarados monumentos histórico-artísticos e naqueles outros monumentos, edificios ou construcións da que sexan parte ornamental importante ou se a súa estrutura se puidese danar

ó separa-los escudos. Esta disposición resulta de polémica aplicación cando os escudos existentes pertencen a réximes políticos anteriores de carácter non democrático e figuran en edificios que teñen unha significación simbólica relevante na vida pública de Galicia (así no caso dos pazos de xustiza de certas cidades e vilas do país).

## 2. A galegitude

A poboación de Galicia como integrante humana do concepto da nacionalidade histórica mostra unha virtualidade diferente á do elemento persoal «pobo», en canto elemento constitutivo do Estado, segundo a teoría tradicional da Teoría do Estado. Neste sentido a comunidade galega está presente tanto en Galicia coma fóra do territorio galego, e esta realidade e unha constatación, dende a perspectiva actual e en palabras de Sabino Cassese<sup>8</sup> do espacio xurídico global, isto é no noso caso, da existencia de intereses galegos no exterior.

### 2.1. A súa dimensión xurídico-política

O artigo 7.1 do Estatuto de Autonomía para Galicia define a galegitude como o dereito das comunidades galegas asentadas fóra de Galicia a colaboraren e compartiren a vida social e cultural do pobo galego. Esta definición vese complementada coa remisión a unha futura lei do Parlamento galego, que como sabemos, resultou se-la Lei 4/1973, do 15 de xuño, de recoñecemento da galegitude<sup>9</sup>.

Non cabe dúbida de que este contido definido estatutaria e lexislativamente parte dun presuposto constitucional integrado no artigo 9.2 da Constitución. Martínez Sospedra<sup>10</sup> ten afirmado que a libre determinación persoal materialízase nun sistema de dereitos recoñecidos pola Constitución, pero este sistema non esgota de ningún modo o seu ámbito de actuación. Deste xeito, e para o caso que nos ocupa, non é cuestionable que o dereito a compartirla vida social e cultural do pobo galego se atopa fundamentalmente relacionado co libre desenvolvemento da personalidade e vai máis alá dos dereitos recoñecidos taxativamente pola Constitución española.

---

<sup>8</sup> Así en «Lo spazio giuridico globale» recollido na *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n° 2 de 2002, páxinas 323 e seguintes.

<sup>9</sup> Texto publicado no *Diario Oficial de Galicia* núm. 86, do 16.07.1983.

<sup>10</sup> No seu traballo: «La seriedad de los derechos» *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49 UNED, Madrid, 2000.



A previsión do Estatuto Galego complétase na alínea segunda do artigo 7 coa referencia á que a Comunidade Autónoma poderá solicitar do Estado español, que, para facilita-lo disposto anteriormente, celebre os oportunos tratados ou convenios cos Estados onde existan tales comunidades.

O Tribunal Constitucional español tivo ocasión de manifestarse na súa Sentencia do 12 de novembro de 1985, en relación a un conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado fronte ó Decreto 120/1982 do 5 de outubro, polo que se creaba o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia. Esta xurisprudencia deseñou o principio de territorialidade na actuación autonómica condicionando o exercicio das competencias cando se desenvolven fóra do establecido no artigo 37.1 do Estatuto de Autonomía para Galicia. Nembargantes posibilitou a sinatura de acordos de colaboración que ademais son valorados positivamente pola doutrina<sup>11</sup>, facendo referencia expresa ó disposto nos artigos 3.3 e 149.2 da Constitución que conteñen previsións específicas respecto ás peculiaridades culturais presentes no Estado. Estas previsións son complementadas na propia xurisprudencia do propio Tribunal coas citas dos artigos 7 (recoñecemento da galegitude e sinatura de tratados e convenios internacionais) e 32 (fomento dos valores culturais do pobo galego).

A elaboración teórica do noso máximo intérprete da Constitución complementouse coa importante Sentencia do 31 de xaneiro de 1991<sup>12</sup> na que se afirma de forma nítida que non toda acción exterior das comunidades autónomas necesita a intermediación do Estado pois unha interpretación contraria limitaría as competencias autonómicas e se asimilaría o proceso que no caso alemán xerou un progresivo desapoderamento competencial dos estados a favor da Federación<sup>13</sup>.

## 2.2. O desenvolvemento legislativo

As comunidades galegas no exterior defínense como entidades asociativas sen ánimo de lucro, validamente constituídas e con personalidade xurídica no territorio en que se atopan. Esta configuración vese completada coa necesidade de cumprir dous requisitos:

<sup>11</sup> Neste sentido Desidereo Fernández Manjón: «La colaboración como instrumento de construcción de los Estados compuestos asimétricos. Luces y sombras». Publicada na revista *Autonomías*. Revista catalana de Derecho Público núm. 27, decembro de 2001, Barcelona, páxinas 7 a 26.

<sup>12</sup> Rezaída en relación co recurso de inconstitucionalidade promovido entre outros polo Consello da Xunta de Galicia contra determinados preceptos da Lei 16/1975, do 25 de xullo, reguladora do patrimonio histórico.

<sup>13</sup> Thomas VON DANWITZ: «La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana». Publicada na *Revista de estudios autonómicos*. Ministerio de Administraciones Públicas. Xaneiro-xuño 2002, páxina 34.

a) Que teñan por obxecto principal nos seus estatutos o mantemento de lazos culturais ou sociais con Galicia, a súa historia, a súa lingua e cultura. Trátase dun requisito con dificultades prácticas de comprobación e que precisa dunha valoración da actividade global desenvolta polas citadas asociacións.

b) O recoñecemento da súa galegitude pola Xunta de Galicia de conformidade ó disposto na Lei 4/1983, do 15 de xullo.

Atendendo á clasificación tripartita de Jordana de Pozas podemos situar dentro da actuación de fomento a outorgada á Comunidade Autónoma de Galicia en relación coas comunidades galegas. Para este fin establécense tres vías fundamentais:

a) A creación de canles de comunicación. Neste aspecto a Lei da galegitude foi superada polos acontecementos e na actualidade sen dúbida que a sociedade da información creou vieiros de transmisión na vida social e cultural dos galegos que van máis aló do espírito inicial de 1983. Outras vías importantes de comunicación teñen sido a existencia dunha comisión parlamentaria de emigración no Parlamento de Galicia e, ó meu xuízo, tampouco poden menosprezarse as posibilidades de que unha institución como o Valedor do Pobo ten para facer reais e efectivas as inxerencias dos nosos emigrantes.

b) Os tratados ou convenios internacionais. Enténdese que a Xunta de Galicia debe impulsa-la actividade do Estado español co fin da realización de tratados ou convenios con estados onde existan comunidades galegas de acordo coa alínea 2 do artigo 7, do Estatuto de Autonomía para Galicia.

Se somos realistas, hai que concluír, como apunta para o caso italiano Silvia Nicodemo, a dificultade do momento internacional para a sinatura dos tratados debido ó panorama político cambiante especialmente en Europa<sup>14</sup>. Sen embargo a progresiva apertura da xurisprudencia do Tribunal Constitucional posibilita que, mentres non se afecte ó dereito a contraer tratados por parte do Estado, a Comunidade Autónoma dispón dun importante ámbito de actuación no eido da acción exterior.

c) Os acordos ou convenios con outras Comunidades Autónomas. Esta vía atopa moitos menos problemas de utilización que a citada anteriormente, contando ademais con expresa base estatutaria no artigo 35, alíneas 1 e 2, e é ademais recentemente desenvolvido no ámbito galego polo Decreto 229/2002 do 4 de xullo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> No seu traballo «Il Puzzle Costituzionale Della Globalizzazione» publicado na Revista *Quaderni Costituzionali*/ a. XXII, n° 3, setembro 2002.

<sup>15</sup> A través deste Decreto da Consellería da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública, publicado no Diario Oficial de Galicia do 12 de xullo de



A Sentencia do Tribunal Constitucional do 28 de febreiro de 1991 recoñece as facultades de negociación que teñen as comunidades autónomas, e en concreto a Xunta de Galicia, para subscribir ou non convenios entre administracións públicas cos medios que estimen pertinentes<sup>16</sup>.

### 2.3. O contido do recoñecemento da galeguidade

O recoñecemento da galeguidade producírase, trala solicitude, por acordo da Xunta de Galicia e dá lugar á inscrición da Comunidade no rexistro creado para o efecto. Este rexistro conterá a inscrición e no seu caso a anotación do nome, estatutos e órganos rectores das comunidades, así como das modificacións que se produzan<sup>17</sup>.

Sen dúbida o aspecto que *prima facie* e máis rechamante da regulación da galeguidade é o da prohibición expresa da atribución de dereitos políticos ás comunidades galegas no exterior. No dereito comparado atópanse certas semellanzas nestas reticencias, como son as apuntadas por Giulio Enea Vigevani<sup>18</sup> para o caso italiano no tocante a certos aspectos do dereito electoral.

Pódense distinguir distintos planos no recoñecemento da galeguidade.

#### 2.3.1. Na orde social e cultural

No plano social as comunidades dispoñen basicamente de dous dereitos claros. Por unha banda teñen dereito á información, o que se configura como unha manifestación máis do dereito subxectivo constitucional que en palabras de Hoffmann-Riem<sup>19</sup> «só ten un alcance significativo se o beneficiario da disposición ten aberta a accesibilidade dunha determinada fonte de información». Este dereito vese complementado no caso do

2002 regúlase o rexistro de convenios que celebre a Xunta de Galicia, Organismos Autónomos e Entes dependentes dela con outras Administracións ou outros Entes de dereito público.

<sup>16</sup> Trátase da Sentencia recaída en relación cos conflitos positivos de competencia promovidos, entre outros, pola Xunta de Galicia en relación co Real Decreto 2164/1984 do 31 de outubro polo que se regula a acción común para o desenvolvemento integral das zonas de agricultura de montaña, e outras zonas equiparables na execución da Lei 25/1972 do 30 de xuño.

<sup>17</sup> O desenvolvemento regulamentario deste rexistro produciuse a través do Decreto 3/1977, sobre o rexistro das comunidades galegas asentadas fóra de Galicia, publicado no *Diario Oficial de Galicia*, nº 12 do 20 de xaneiro de 1987.

<sup>18</sup> No seu traballo «Il voto All'estero: tra difficoltà applicativa e dubbi di costituzionalità» contido na Revista *Quaderni Costituzionali*, nº 2/2002, editorial Il Mulino, páxinas 346 e seguintes.

<sup>19</sup> Recollido do seu traballo «Retos que la libertad de comunicación plantea al Derecho» *Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 19, 2002. UNED, páxinas 159 e seguintes.

Parlamento Galego pola remisión dos Boletíns Oficiais ós centros galegos no exterior, coa finalidade de que, cando menos, as resolucións e disposicións adoptadas polo Lexislativo lles poidan ser coñecidas.

Ademais recoñécese o dereito a compartir a vida social galega e colaborar na súa difusión dentro do territorio de Galicia e no ámbito da propia Comunidade que obtivera o recoñecemento. Este dereito presenta notables dificultades na práctica, podéndose citar moitos ámbitos da vida pública galega nos que a participación dos emigrantes é practicamente inexistente (órganos de participación universitarios, medios de comunicación públicos, consellos asesores de carácter cultural...). Neste sentido a previsión legal de que se garanta a presenza de representantes dos consellos de comunidades galegas nos institutos da Comunidade Autónoma relacionados coa actividade cultural e social de Galicia resulta claramente incumplida.

No plano cultural tres son os dereitos fixados legalmente. En primeiro lugar dispónse que as comunidades galegas teñen dereito a gozar das bibliotecas, recursos e arquivos dependentes da Comunidade Autónoma. Parece necesaria a inmediata informatización e posta a disposición das páxinas web de todas estas institucións para que este dereito se faga efectivo. En segundo lugar, garántese o dereito a colaborar no marco das competencias atribuídas á Comunidade Autónoma nos medios de comunicación social e emisións de televisión dirixidos ós galegos de dentro e fóra de Galicia. Este aspecto é reiteradamente solicitado pola oposición parlamentaria, sobre todo cando se está a falar de información político-electoral. Por último, pero non menos importante, dispónse o dereito a colaborar no impulso das actividades culturais e espectáculos orientados a preservar e fomentar o goce da lingua, cultura e tradicións galegas. As críticas pola falla de pluralismo neste tipo de actividades son habituais nos instrumentos de control e impulso que se tramitan dentro da Cámara galega.

### 2.3.2. Mandatos ós poderes públicos

O lexislador autonómico preocupouse de incluír unha serie de ordes que son necesarias para que as políticas públicas autonómicas axuden a supera-la desigualdade en que se atopan os galegos da diáspora, que hipotecan de raíz «a liberdade real para todos» en palabras de Ramón Máiz<sup>20</sup>.

Os mandatos dirixidos á Xunta de Galicia son basicamente sete:

- a) O establecemento de servizos didácticos e audiovisuais que faciliten o coñecemento da lingua, cultura e tradicións de Galicia.

---

<sup>20</sup> En ideas recollidas no seu traballo «O problema do poder na teoría política do republicanismo» incluído na revista *Grial*, nº 156. Tomo XI/2002, páxinas 677 e seguintes.

- b) A facilitación de cursos de lingua e cultura galegas.
- c) O fomento da creación de prensa e revistas para uso escolar, dirixidas especialmente ós que se coñecen como emigrantes de segunda ou terceira xeración. Esta previsión e particularmente afortunada nun caso como o galego no que as comunidades no exterior non atoparon, salvo puntuais excepcións, grandes problemas de integración, problema este que si se deu noutros casos, como vén de estudar Crispín Bates<sup>21</sup>.
- d) O fomento da produción, distribución e intercambio de programas de radio e televisión. Respecto a isto cabe apuntar que non se produce cara a Galicia, de tal xeito que resulta máis doado coñecer-la realidade social e cultural polos emigrantes respecto ó país que por parte dos que quedamos na terra.
- e) A adquisición dun fondo editorial tendente a facilitalo coñecemento da historia, a arte, a lingua e a realidade social de Galicia. Aínda que a lei establece a participación do Consello de comunidades galegas, recentemente a Xunta de Galicia apoiouse nos criterios do Consello da Cultura para a composición destes fondos.
- f) A promoción de cursos ou ciclos especiais sobre as materias citadas tanto na Universidade coma en institucións docentes e culturais de Galicia e nos países de asentamento.
- g) A obriga dunha partida específica nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma. Este mandato resulta na actualidade moito máis claramente cumprido ó existir unha Consellería e polo tanto unha sección orzamentaria dedicada á emigración.

#### 2.4. O Consello das Comunidades Galegas

Atopámonos ante un órgano de carácter consultivo e de asesoramento dos poderes públicos autonómicos, tal e como se perfila no seu regulamento de composición e funcionamento.<sup>22</sup>

A composición do Consello conta cun total de seis grupos de membros natos. Presidirao o presidente da Xunta de Galicia, asistirán os conselleiros de traballo, seguridade social e emigración, o de cultura e o de

<sup>21</sup> Na súa recente monografía *Community, empire, and Migration: South Asians in Diaspora*. Basingstoke: Palgrave Press, 2001.

<sup>22</sup> Así no Decreto 4/1987, polo que se aproba o Regulamento de organización e funcionamento do Consello de Comunidades Galegas (*Diario Oficial de Galicia* n° 12 do 20 de xaneiro de 1987), modificado polo Decreto 195/1991 (*Diario Oficial de Galicia* n° 110, do 11 de xuño de 1991). Tamén é de interese o Decreto 261/1992, polo que se amplía a composición da Comisión delegada do Consello de Comunidades Galegas (*Diario Oficial de Galicia* n° 187, do 24 de maio de 1992).



turismo e deportes (seguindo a redacción orixinaria da lei galega). Será tamén membro un representante do Consello da Cultura Galega, outro da Real Academia Galega, un máis da Universidade de Galicia, e finalmente un representante por cada unha das comunidades inscritas ó abeiro desta lei.

Deixando de lado a falla de referencia cos órganos actualmente existentes en Galicia, a composición do Consello resulta criticable na súa redacción legal pola ausencia doutros suxeitos importantes na vida social de Galicia como puideran se-los sindicatos, asociacións patronais ou as entidades locais galegas.

Respecto ó seu funcionamento a Lei de recoñecemento de galeguidade preocúpase de explicita-la necesaria existencia dunha comisión delegada dentro do propio Consello de Comunidades Galegas. Así mesmo establécese a obriga da elaboración anual dunha memoria na que se dea conta da aplicación efectiva da Lei 4/1983 e onde figurarán as suxestións á Xunta de Galicia das medidas convenientes para o mellor cumprimento dos fins legais.

### 3. A sede das institucións autonómicas

O artigo 8 do Estatuto de Autonomía para Galicia límitase a establecer unha remisión legal para a aprobación dun texto no que se fixe a sede das institucións autonómicas. Igualmente, establece un *quorum* reforzado consistente nos dous tercios dos membros do Parlamento de Galicia.

O primeiro problema que o intérprete do artigo referido atopa é o de darlle unha axeitada utilización á expresión «Institucións autonómicas» contida no citado artigo do Estatuto. Cabería entender que estas institucións autonómicas fosen as estatutarias, é dicir, aquelas que aparecen citadas no texto do Estatuto de Autonomía. Nesta liña interpretativa estaríamos a falar non só dos tres clásicos poderes do Estado, senón doutras institucións de novo cuño como o Valedor do Pobo (artigo 14 do Estatuto), ou o Consello de Contas (artigo 53 do Estatuto).

Unha visión máis ampla identificaría a expresión «Institucións autonómicas» con todas aquelas que fosen creadas pola Autonomía. Así ás citadas habería que incorporarlles outras como o Consello Económico e Social de Galicia ou o Consello Consultivo.

Por último, está a interpretación *strictu sensu* que postula o ámbito da lei reguladora das sedes, respecto das que establece o artigo 152 da Constitución. Esta é a opción lexislativa tomada pola Lei 1/1982, do 24 de xuño, de fixación da sede das institucións autonómicas<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Diario Oficial de Galicia, núm. 12, do 24 de xullo de 1982.

En todo caso, e dende o meu punto de vista, o precepto estatutario resulta deficiente na súa redacción, xa que esta ausencia de claridade, como sinala a doutrina italiana, atenta contra un valor fundamental do ordenamento xurídico, e en definitiva, tivo que ser recentemente resolto pola Lei 4/2002, do 25 de xuño, do Estatuto da capitalidade da cidade de Santiago de Compostela<sup>24</sup>.

A problemática da fixación das sedes das institucións autonómicas, recibe unha solución moi heteroxénea no dereito comparado, como vén de estudar Parejo Alfonso, que transcribo a seguir<sup>25</sup>.

En primeiro lugar aparecen aqueles estatutos nos que directamente existe un pronunciamento respecto da capitalidade (Murcia e Navarra), nun segundo grupo están os que prevén a fixación da capitalidade pero a súa remisión a unha lei (Andalucía), outro grupo de estatutos non se pronuncia sobre a capitalidade, e é este o máis numeroso (entre outros, Cataluña, Cantabria, Aragón e Madrid). Noutro plano atopamos aqueles que como Asturias ou Valencia, non se pronunciando sobre a capitalidade, prevén simultaneamente a posibilidade de que se estableza outro lugar por lei, e, por último, existe o caso galego que é común cos estatutos do País Vasco, Castela e León e Castela-A Mancha, que consisten en non pronunciarse sobre a capitalidade e facer unha remisión a unha lei futura, como no noso caso é a Lei 1/1982.

A existencia de dúas leis galegas que afectan á fixación da sede das institucións autonómicas revela a importancia que, dende o punto de vista político, ten a localización dos órganos estatutarios. Esta localización é particularmente delicada cando estamos a falar da sede do Parlamento, posto que, como sinalou recentemente Claudio Antoniello, as relacións entre a inmunidade parlamentaria e a sede onde as cámaras desenvolven as súas sesións son obvias<sup>26</sup>.

O Tribunal Constitucional español tivo ocasión de pronunciarse acerca da fixación da sede dos órganos xudiciais na Comunidade Autónoma, no contido da súa Sentencia do 29 de marzo de 1990, recaída en relación ós recursos de inconstitucionalidade acumulados, interpostos, entre outros, pola Xunta de Galicia fronte a determinados preceptos da

<sup>24</sup> *Diario Oficial de Galicia*, núm. 142, do 24 de xullo de 2002. A doutrina trasalpina móstrase crítica con defectos como o descrito. Así Vincenzo Caianiello: «Il drafting delle leggi nella giurisprudenza». *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 34-nº 132-133. 2º-3º Trimestre do 2001, páxinas 7 e seguintes.

<sup>25</sup> No seu comentario ó artigo 3 da obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* dirixidos por Javier VARONA GÓMEZ ACEDO. Instituto Canario de Administración Pública, Madrid. 1996, páxinas. 18 e seguintes.

<sup>26</sup> No seu traballo «Poteri del presidente della camera in relazione alla inmunità delle sedi parlamentari», recollido na revista *Rassegna Parlamentare*, Anno XLIV, páxinas 997 e seguintes.

Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial. Neste sentido o Tribunal recoñece que o artigo 152.1 da Constitución, no seu parágrafo segundo, fala de supostos e formas de participación das comunidades autónomas na organización das demarcacións xudiciais. A localización da capitalidade dos órganos xudiciais non é discrecional para os poderes autonómicos, existindo, entre outros, os condicionantes do propio artigo 152 e do 141.1 da Constitución, así como o marco establecido na Lei orgánica do Poder Xudicial (nesta mesma liña téñense pronunciado as sentencias do Tribunal Constitucional 10/82 e 97/89).

O contido da Lei galega de fixación da sede das institucións autonómicas, é singularmente lacónico. Establece, por unha banda, que a sede do Parlamento, da Xunta, do seu presidente e das consellerías é Santiago de Compostela. Este detalle específico do poder executivo pon de manifesto a intención do lexislador de remarcar, aínda sen dicilo expresamente, a capitalidade de Santiago. Seguidamente, no artigo segundo a lei di que o Tribunal Superior de Xustiza terá a súa sede na cidade da Coruña.

Tal *corpus* lexislativo necesitaba ser aclarado e completado (en contra da opinión de parte reputada da doutrina<sup>27</sup>) e así a propia exposición de motivos da Lei 4/2002, do Estatuto da capitalidade da cidade de Santiago de Compostela, di que busca a finalidade de completar, a nivel normativo, as determinacións contidas na Lei 1/1982.

### 3.1. A base conceptual da capitalidade

De conformidade co que se prevía no artigo 89.2 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, a Lei do Estatuto da capitalidade regula o réxime xurídico especial de Santiago de Compostela como sede das institucións autonómicas polo seu recoñecemento como capital de Galicia.

No seu articulado a lei de 2002, contén algunhas proclamacións repetitivas ou ociosas, así como abundantes remisións normativas. Exemplo claro disto é o establecemento de preeminencia honorífica e protocolaria para a corporación municipal compostelá, todo isto «de acordo coas leis». Valoración máis positiva merece a incorporación ó citado texto dos símbolos da cidade de Santiago (o escudo, a bandeira e os títulos que lle foron concedidos en atención á súa historia e tradición).

Dende un punto de vista de técnica lexislativa, resulta particularmente criticable que, no tocante ó réxime xurídico, a lei da capitalidade veña a lembrar que o Concello de Santiago ten personalidade xurídica

---

<sup>27</sup> Estoume a referir ás ideas de Vilas Nogueira na súa explicación do artigo 8 do Estatuto contida nos *Comentarios* dirixidos por José Luis Carro, MAP, Madrid, 1991, páxina 102.



e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins, o que, ó carón da inclusión exhaustiva do sistema de fontes do dereito local español, fai do artigo 5 da lei unha norma inútil por obvia.

Igualmente, e no tocante á regulación do galego como lingua propia do Concello de Santiago de Compostela, a Lei non supón ningún *ius novum* respecto ó disposto con carácter xeral pola Lei de normalización lingüística de Galicia.

As especificidades que derivan da capitalidade levan consigo, como no seu día apuntou para o caso estatal Fernández Durán,<sup>28</sup> a existencia duns órganos propios e do recoñecemento dun ámbito de autonomía municipal reforzados. No caso de Santiago de Compostela non se atopan instrumentos xurídicos totalmente novos na regulación do seu Estatuto de capitalidade e incídese unha e outra vez en aspectos como os dereitos de información dos cidadáns e o acceso á información municipal por medios telemáticos, que non son máis cá adopción do dereito común (artigo 35 da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común e o Decreto autonómico regulador dos rexistros telemáticos publicado do *Diario Oficial de Galicia* o 4 de abril de 2003.

### 3.2. Aspectos orgánicos

A existencia dun aparello administrativo que posibilite as relacións do Concello de Santiago coa Administración autonómica supón o recoñecemento por parte da Lei da capitalidade da importancia da distribución territorial do poder para unha boa xestión da cousa pública.<sup>29</sup> Deste xeito créase o Consello da Capitalidade de Santiago de Compostela como un órgano colexiado de carácter permanente composto por representantes tanto do ámbito da Xunta coma do propio Concello.

Un aspecto subliñable deste novo órgano é a previsión de que emane un regulamento de funcionamento que, en todo caso deberá prever que os acordos do Consello se tomarán por consenso. Este extremo, como apuntei recentemente<sup>30</sup>, resulta fondamente problemático e pode difi-

<sup>28</sup> No seu traballo: «La crisis de la metrópoli madrileña, sus efectos sociales y la urgente necesidad de un cambio de modelo» incluído no volume *El espacio metropolitano* no seo da XIII semana de estudos superiores de urbanismo que tivo lugar en Granada, do 9 ó 13 de maio de 1988.

<sup>29</sup> Con carácter xeral son de interese as reflexións que sobre a relevancia do federalismo para o asentamento da Democracia fai Roberto Blanco Valdés no seu traballo «El Estado Social y el Derecho Político de los Norteamericanos» recollido na revista *Fundamentos* núm. 2 do ano 2000.

<sup>30</sup> No meu traballo: «El derecho de voto y la regla de la mayoría». *Revista de las Cortes Generales* n° 55, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

cultar notablemente o funcionamento do Consello, que só poderá tomar acordos cando a sintonía entre administracións sexa perfecta.

As funcións que se lle outorgan ó Consello da capitalidade repártense basicamente en dous grupos. Por unha banda deberá adopta-los acordos en relación coas materias que o propio Pleno do Consello declare de interese concorrente para a Administración da Xunta de Galicia e o Concello, sempre e cando teñan relación coas funcións da cidade como capital de Galicia. Por outra banda, tamén o Consello da capitalidade estudiará e avaliará os custos que supón para a cidade de Santiago a súa condición de capital de Galicia. A lei prevé expresamente a fixación de instrumentos de compensación con esta finalidade.

Non cabe dúbida de que os aspectos económicos e de financiamento da capital están no cerne da regulación legal, e neste sentido, como veñen de recoñecer Häussermann & Simons, a importancia da conxuntura económica na estruturación das novas capitais resulta esencial<sup>31</sup>.


A implantación orgánica das medidas que veño de comentar poden levar consigo a creación dun consorcio entre o Concello de Santiago e os concellos limítrofes de conformidade ó disposto na Lei de Administración local de Galicia. Este e outros instrumentos servirán para levar a cabo cando menos cinco políticas públicas sectoriais que a Lei da Capitalidade se encarga de recoller.

- a) Actuacións en materia de patrimonio histórico-artístico. Con esta finalidade a Xunta remitiralle ó Consello da capitalidade unha programación anual das actuacións tendentes á conservación e rehabilitación do patrimonio histórico e monumental.
- b) Política de ordenación do territorio. Resulta particularmente decisiva a ordenación urbanística dunha cidade de tamaño medio e que ten que dar resposta á localización de numerosos edificios para organismos públicos.
- c) Previsións en materia de seguridade pública. Neste punto a lei móstrase respectuosa co disposto na lexislación estatal orgánica de Corpos e Forzas de Seguridade e tamén establecido na Lei autonómica de coordinación das policía locais de Galicia.
- d) No marco da Lei de coordinación de transportes por estrada de Galicia deberá asegurarse a prestación deste servizo público no ámbito da área de Santiago de Compostela.
- e) En relación co turismo. Santiago de Compostela ten *ex lege* a condición de municipio turístico prevista con carácter xeral na Lei de or-

---

<sup>31</sup> Tal e como pode observarse no seu estudo referido á intervención pública urbana en Berlín recollido na revista *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales XXXIII* (129), 2001.

denación do turismo de Galicia, e dispónse tamén da posibilidade de establecer convenios ó abeiro do artigo 91.1 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia.

A derradeira previsión legal da Lei reguladora da capitalidade non é por isto menos importante. Estoume a referir á necesidade de fixar unha alínea específica nos orzamentos da Comunidade Autónoma pola condición de capital de Galicia da cidade de Santiago. Para tal efecto, antes da elaboración do Proxecto de lei de orzamentos o Consello da capitalidade poderá emiti-lo correspondente informe. Coincido con Caramés Vieitez<sup>32</sup> en que a Administración local precisa de contar cada vez máis coa participación do sector privado na dinamización da xestión do ámbito local, e por isto entendo que as previsión orzamentarias non deben ser meras subvencións senón políticas públicas globais que fornezan o desenvolvemento da Capital e, por ende, de toda Galicia. 

---

<sup>32</sup> No seu estudio «La Hacienda Local del Futuro: una Hacienda Urbana» publicado en *Papeles de Economía Española* núm. 92, 2002, páxinas 2 e seguintes.