



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

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

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



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

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

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS

Catedrático de Dereito Constitucional
Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0003-2937-8149>

robertoluis.blanco@usc.es

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

