

Reforma estatutaria e ampliación de competencias. Comunidade Autónoma de Galicia

Profesor da Universidade
de Vigo

Álvaro Xosé López Mira

Presentación

No marco histórico dun cambio de século inzado de fondos avatares xeopolíticos aínda pouco estudados, en ocasións parece un tanto inútil a minuciosa investigación do xurista sobre os procesos humanos que rara vez chega ó gran público e non sempre é considerada polos propios expertos. Con todo, non cabe dúbida de que o investigador sensible –sensitivo– está case sempre mellor capacitado para albiscar problemáticas de futuro e tratar de anticipar formulacións viables para evitar traumatismos, sempre indeseables nunha historia política tan saturada deles como a española.

Concretando algo máis, o labor do especialista en Dereito Constitucional pode incluso tal vez dinamizar un dereito case sempre caracterizado por avanzar moi por detrás da evolutiva conciencia social, moito máis apresurado no relativo ós modelos e sistemas políticos neste século XX ca na restante historia da humanidade.

Pois ben, baixo tales premisas e centrándonos nese anaco un tanto periférico de Estado que é a Comunidade Autónoma de Galicia, cómpre considerar (aínda que non sexa máis ca unha opinión persoal e polo tanto afastada do dogma) que o instrumento xurídico fundamental, a súa norma institucional básica, o seu Estatuto de Autonomía, segue a se-lo grande descoñecido de toda a ampla panoplia normativa vixente na mesma. Probas existen que alimentan tan tallante afirmación. Ós pouco menos de trece anos da súa promulgación, a bibliografía que cabe encontrar resulta ridícula, como mínimo no que se refire á cantidade. Escasa é tamén a atención que se lle presta nas numerosas aulas que imparten a licenciatura de Dereito e outras afíns no territorio da comunidade autónoma. Por se non abundase, algunhas das súas prescricións básicas áchanse a estas alturas baleiras de contido. E, sen embargo, a aplicabilidade da normativa estatutaria e a del emanada, faise cada día máis manifesta no acontecer vital e cotián dos seus protagonistas: os galegos.

Velaí algúns dos porqués que fan necesario considerar oportuno o resoar bulicioso de iniciativas persoais e/ou colectivas que temperen tales eivas. Non se pode ignorar que o actual modelo autonómico español difire cada vez máis do no seu momento elaborado polos constituíntes. Asemade, resulta obxecto de laxeante interese investigar cal pode se-la inmediatea evolución de tal sistema político. E –como non– que papel lle vai acaer desempeñar a Galicia nese taboleiro ás veces desmesuradamente complexo.

Necesidade, xa que logo, de clarificación, pero tamén –pensamos– de previsión. Parece preciso lembra-lo altisonante rebumbio ocasionado polas propostas de Administración única do presidente da Xunta, Sr. Fraga Iribarne. Pero, ó tempo, non se pode esquecer que a ansia racionalizadora nelas contida e reclamada por expertos e cidadáns, require articularse de modo global, e non só no marco constitucional, senón tamén no concreto retrato da nacionalidade histórica galega e os trazos debuxados no seu Estatuto de autonomía.

Neste sentido, poden xurdir novas interpretacións dalgúns dos seus contidos como, por exemplo, no relativo á intraorganización territorial galega: relacións coas deputacións provinciais e demais entidades locais (mesmo as non creadas), reestructuración da Administración periférica da Xunta e, en xeral, todo o tocante ó enteiro sistema competencial da comunidade autónoma.

Pero, por outro lado, tampouco son rexeitables anovadas solucións que fagan fincapé na necesidade dun maior desenvol-

vemento daquel; pénsese, por poñer un caso, na probable remodelación estatutaria que esixiría unha reforma do Senado; ou no que se refire ás relacións internacionais da comunidade autónoma na enxergable diferente armazón europea bocexada en Maastricht, nunhas circunstancias que pouco teñen que ver coas existentes en 1978, 1981 ou 1985. Nesta liña, unha investigación sería non debería ignora-la posible suxestión de propor unha reforma estatutaria, abandonando o ancestral vezo de temerlle a un título tan estatutario e de tanta aplicabilidade como tódolos demais da norma institucional básica galega.

En fin, e por ir acoutando conclusións, incluso cabería na estrutura do proxecto de investigación aquí bocexado, aludir a temas aínda pouco explorados no avatar xurídico galego, como a coordinación local, a descentralización de competencias, ou a propia extraterritorialidade das competencias autonómicas, algo que se cadra sería escandalosamente informulable hai uns poucos anos e que, sen embargo, se está a desenvolver e con importantes investimentos na Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, sendo este último termo do binomio case unha entelequia xurídica no propio Estado portugués.

A dinámica operativa do traballo investigador non achará pexa na abstracción dalgunhas destas liñas polo connatural carácter reductor –en tempo e espacio– da bolsa que posibilitou a redacción deste texto, que insta claramente a unha concreción manifesta, a cal, non se dubide, probablemente non carecerá nin de utilidade nin de posibilidades de aplicación práctica dos seus resultados, aínda que só fose polas argumentacións anteriormente relatadas, aínda que isto adoite quedar fóra do alcance do propio investigador.

Introducción

En numerosas ocasións meditamos acerca de que a franqueza dunha introducción pode obvia-lo debullamento dun texto, por máis que violente as cláusulas do discurso científico. Con todo, no seu mesmo discorrer, poden aparecer datos, inflexións ou pensamentos que sexan agromo duns ou doutros desenvolvementos, os cales, a súa vez, reproduzan idéntico proceso. E se, ademais, pretendemos introducirnos nun tema no que a sofística e ata a aporía poden xogar un importante papel, como cando se fala da reforma, os estoupidos de sinceridade son desculpables, incluídos, iso si, no inevitable formalismo que aureola calquera análise xurídica.

Se como dicía Proust son as nosas paixóns as que nos dictan os libros, que xa os escribirá o intervalo paciente, non podemos evitar sermos fillos do noso tempo e que nos embargue unha certa impaciencia e ata desasosego ante o transcorrer dun cambio de era e de mentalidade que, non obstante, pretende narcotizarse baixo a figuración de que non pasa nada. E se o dereito pretende sobrevivir en tales circunstancias, non cabe moita máis opción cá de que os pensadores do dereito intentemos previlas para que non nos pillen por sorpresa a causa de permanecer soñadores nas ensinanzas que recibimos, coma se fosen inmutables.

Hoxe máis que nunca, parécenos necesario que a roupaxe xurídica se teña de actualidade, de útil instrumento da formalidade democrática, non excéntrico ou sobreimposto ás sociedades nas que actúa, senón imbricado nelas, emanado delas e a elas servindo sen servirse delas nos seus operadores xurídicos, inmersos nun "Estado nacional [que] no quiere ya darle cuerpo a la sociedad sino que pretende constituírse en su alma"¹.

Partidarios da continxencia connatural, inmanente, ós seres humanos, e profesando unha fe democrática aplicable ó dereito co alcance que lle daba Tolstoi de que, en ningún caso, se lle pode face-lo ben a un home ou a un pobo ó que amordazamos para non oír o que desexa, estimamos que as palabras que a continuación se lle van dedicar á reforma estatutaria na súa posible aplicación para ampliar as competencias da Comunidade Autónoma de Galicia, non poden entenderse se non é con aquel fondo, máis humanista que utilitarista, do que se poidan aproveitar para a vida en democracia do pobo galego, depositario último do actuar dos seus mandatarios parlamentarios, (incomprendiblemente) únicos capacitados para exercita-lo mecanismo de reforma do Estatuto.

I.

Reforma constitucional e reforma estatutaria

En realidade, a doutrina española xa lle ten prestado minuciosa atención e abundante número de precisas páxinas ó tema, polo que nos limitaremos a sistematizar sumariamente algunhas ideas sobre o estado da cuestión.

Aseméllase paradoxal -aínda que cabe suxerir explicacións, como a mentalidade conservadorista implícita no seu liberalismo- que fose un constitucionalismo tan equilibrado, pragmático e flexible (ata o punto de perdurar ata os nosos días)

como o norteamericano, o creador da teoría dunha reforma constitucional que sitúa a Constitución no universo das mónadas. Na súa variante europea, non se separa demasiado da dogmática do poder constituínte como superior ó poder constituído, único capacitado para permitirlle a este instrumentala reforma no propio texto constitucional, o que non deixa de ser máis que unha ficción xurídica, posto que ámbolos dous poderes emanan dunha nación ou dun pobo como ente difuso, sen definición, como as construcións da soberanía e o mandato representativo². Como sinala Torres del Moral (citando a Jiménez Campo), “plantearse el problema de la revisión constitucional es tocar el límite equívoco en el que el Derecho y el Estado enlazan con su supuesta prehistoria constituyente, inseparable de las mitologías fundacionales y contractualistas”³.

E, sen dúbida, o problema podería complicarse –¿agravarse?– máis se consideramos que as Cortes que elaboraron a Constitución de 1978, non foron convocadas –como remarca Beiras Torrado– con carácter de constituíntes (sen conta-la duplicidade de Cámaras representando a idéntico pobo e a ninguén máis, inhabitual nestes supostos). Cando grande parte das reflexións da doutrina sobre o tema se centran, precisamente, na distinción entre o momento no que debe actua-lo poder constituínte e no que actúa o poder constituído, ¿que habería que entender no caso español? ¿Tal vez que o pobo, subliminal e inconscientemente, lles outorgou poderes constituíntes ás Cortes elixidas en 1977 tras corenta anos de dictadura? ¿Ou acaso se aproveitou o momento histórico para instaurar unha democracia representativa ante a incapacidade dese pobo polo seu penoso avatar histórico-constitucional –en pura liña de Sieyès–, de ser auténtico depositario da soberanía, fóra do papel que –nun instante posterior ademais, e, polo tanto, baleiro de contido– de tal lle conferiron os seus representantes? Quizais, incluso, cabería poñer en interdicto a validez político-xurídica dun poder constituínte constituído así concibido.

É por iso que o descritivismo do que se fai gala habitualmente ó falar da reforma poida, en ocasións, considerarse tinxido dunha aureola de inutilidade, que se fai preciso superar sincretizándoo coa manifesta importancia –resaltada por Pérez Royo– que as circunstancias históricas posúen á hora de analizala. Por tal motivo, adscribímonos, coa práctica totalidade da doutrina, á inevitabilidade dos cambios constitucionais⁴, sen subtraerlle nin un ápice á importancia que para o Estado democrático de dereito contén a xuridificación constitucional. Iso si, matizando con Loewenstein, que ata a mellor das constitucións non é se-

nón un compromiso derivado do equilibrio de forzas sociais que interviñeron ou influenciaron a súa creación, coa decisiva intermediación dos partidos políticos, os cales, en 1978 en España se constitúen na máxima expresión do pluralismo político segundo un ordenamento constitucional que propuña este como valor superior (*vid.* artigos 6 e 1.1 da Constitución), asentando o feito que converte –en opinión de Pedro de Vega– os partidos políticos nos únicos depositarios da soberanía nacional⁵.

Soberanía nacional que se pretende articular canalizando un poder constituínte que se xustifica por si mesmo: “su fundamentación no es jurídica, sino ontológico existencial”⁶, e, polo tanto, intanxible. E todo iso, pola súa vez, partindo da base de intentar conxuga-la contradicción inconciliable entre o principio democrático e o representativo, que se encamiña só mediante unha ficción xurídica, a do mandato representativo⁷, entrelazada no caso español coa case total preterición doutras formas de representación que non fosen as ríxidas e limitadas da elección periódica de representantes. E a iso cabería engadir que o talante que rexeu, en boa medida, o exercicio do poder político no Estado español, adoeceu de radicais defectos, amparados, primeiro, na simple existencia do axioma pluralismo partidario = sociedade democrática, e, despois, na base de que a elección popular e a obtención de maiorías parlamentarias máis ou menos amplas, eran condición sobrada para a implementación e correcto funcionamento do sistema democrático⁸.

E, en relación coa reforma, non se debe eludi-la progresiva domesticación dos representantes parlamentarios españois, vía grupos parlamentarios, por parte das cúpulas dirixentes dos partidos políticos, ó que coadxuvou en grande maneira o sistema electoral, de modo especial coa configuración de listas pechadas e bloqueadas. “El drama de la democracia partidista no lo crea, por lo tanto, el hecho en sí de la existencia de partidos, sino la renuncia sistemática de éstos a la actuación en el ámbito de la sociedad, en aras de la actividad puramente institucional y parlamentaria (...). Es a esa mixtificadora conversión de la voluntad del pueblo en voluntad de las ejecutivas de los partidos, en el ejercicio de las funciones soberanas, a la que satisface plenamente la equiparación entre poder constituyente y poder de reforma...”⁹. Retomaremos algúns aspectos sobre este asunto ó referirnos á reforma estatutaria galega.

Centrándonos agora, con brevidade, na regulación constitucional española acerca da reforma, exporemos sumariamente algunhas ideas estudiaadas pola doutrina. En primeiro lugar, temos que dicir que existen dous procedementos de reforma –or-

dinario (art. 167) e agravado (art. 168)– que se caracterizan, incluso o máis simple, pola forte rixidez para habilitar calquera reforma da Constitución, cousa, polo demais, bastante habitual no moderno constitucionalismo, especialmente valorando a función garantista que caracteriza estes textos constitucionais¹⁰. Ámbolos dous procedementos teñen en común a fase de iniciativa, a cal, regulada no artigo 166, se remite ós termos previstos nos apartados 1 e 2 do artigo 87, é dicir, outórgalle a competencia a unha pluralidade de órganos (Goberno, Congreso, Senado e asembleas lexislativas das comunidades autónomas), pero exclúe a posibilidade da iniciativa popular, exclusión contra a que foi particularmente contundente o profesor De Vega, baseándose en tres tipos de razóns:

1^a. Porque se rompe a coherencia da Constitución na que se pretenden conxuga-lo modelo representativo e supostos de participación directa dos cidadáns.

2^a. Porque desde un punto de vista práctico carece de fundamento pensar que esta iniciativa ocasionaría riscos de demagogia: “la experiencia demuestra que no es a través de la iniciativa popular desde donde se produjeron los grandes asaltos a la democracia representativa”.

3^a. Porque a dita supresión pon de manifesto o arbitrarismo co que a Constitución resolve o conflito entre poder constituínte e poder constituído, entre a democracia da identidade e a democracia representativa¹¹.

En definitiva, a desconfianza cara ó pobo que era característica do primeiro constitucionalismo parlamentario á hora de encara-la reforma –dereito que se lle recoñece como simple principio–, parece que se transmitiu, sen demasiado sentido, ó momento constituínte e constitucional español case dous séculos despois¹². Pois “una cosa es que el poder constituyente quede marginado en el funcionamiento normal del sistema constitucional, y otra muy distinta que se le haga desaparecer y no se sepa donde está”¹³. Que a ficción xurídica resultase historicamente útil, non pode permitir que o dereito positivo viva nas esencias do máis alá, senón que plasme –sobre todo no campo do dereito público– modos e actitudes minimamente apegados á realidade social.

Entrando xa a considera-lo procedemento de reforma ordinario, débese sinalar que é moi semellante ó lexislativo ordinario, coa particularidade de que a reforma debe ser aprobada por unha maioría de tres quintos de cada Cámara. Se no Senado resulta aprobada cunha redacción distinta á do Congreso, intentarase obter un acordo mediante a creación dunha Comisión mixta pa-

ritaria que redacte un texto de transacción que precisará, igualmente, unha maioría de tres quintos de cada Cámara. De non ser así, aínda se pode salva-la reforma se lograse os tres quintos no Congreso e maioría absoluta no Senado, procedendo a unha nova votación na Cámara Baixa que requirirá o apoio dos dous tercios dos seus membros.

Cabe observar aquí co profesor Torres del Moral, como o Senado adquire un maior protagonismo que no procedemento lexislativo común. "Sus enmiendas no pueden ser obviadas por la Cámara Baja y una mayoría simple contraria a la reforma hace inútil la aprobación del Congreso. La Comisión paritaria es buen exponente de la posición del Senado en esta función. E incluso la posible aprobación final de la reforma por el Congreso en determinado supuesto puede significar la primacía de éste o de aquél, según sea la perspectiva que adoptemos: si contemplamos la función reformadora de la Constitución como una manifestación del poder estatal, el Senado parece tenerlo en mayor medida, puesto que puede aprobar la reforma con más facilidad; si vemos en dicho instituto un mecanismo de defensa de la Constitución y de garantía de las minorías, es el Congreso el que las contiene en mayor medida"¹⁴.

Interesa sinalar neste punto como no momento en que estamos escribindo estas liñas, se está formulando –por fin– seriamente no Senado a opción de reforma-lo artigo 69 da Constitución para convertelo nunha auténtica cámara de representación territorial como quere o apartado 1 do mesmo, de tal xeito que, na súa configuración, non só estean minimamente representadas as comunidades autónomas, senón que estas sexan o elemento determinante e, probablemente, exclusivo. Non fai falta invocar grandilocuentes interpretacións para deducir que, en tal suposto, a inoperancia do Senado como cámara lexislativa seguiría sendo idéntica á, tan criticada pola doutrina, que desempeña actualmente. Sen embargo, a efectos de reforma ordinaria da Constitución (facendo especial mención do Título VIII, pero sen obvia-lo III –que inclúe os tratados internacionais–, o IV, V, VI, VII e/ou IX), a posición de predominio ou, polo menos, de singular relevo das comunidades autónomas que conformarían a Cámara Alta, aparece manifesta, xa non só en canto á iniciativa que, seguramente, podería tramitarse con maior sinxeleza e axilidade que se o fixesen as asembleas lexislativas autonómicas, senón incluso no que afecte á relación de poderes do Estado, singularmente no que fose inclina-la balanza cara ás propias comunidades autónomas. Dito isto, non cabe esquecer que, no fondo, o que resultaría máis determinante á

hora de levar a cabo as reformas, sería o sistema de partidos –o Estado de partidos– máis que as valoracións estrictamente xurídicas que acabamos de realizar.

Aínda cabe para a finalización do proxecto ou proposición de reforma por esta vía que, se o require unha décima parte de deputados ou de senadores, se someta a mesma á aprobación mediante referendo, o cal, sendo como se observa facultativo, convértese en obrigatorio a través dun mecanismo de garantía protector das minorías parlamentarias. E incluso habería que dicir que a proporción elixida non resulta quizais demasiado elevada, pois aínda existindo un alto consenso en ámbalas dúas cámaras como serían os tres quintos dos seus membros (ou, no seu caso, incluso dos dous tercios do Congreso), resta a posibilidade de apelación ó pobo por parte dunha reducida cifra dos mesmos¹⁵.

Cabería mencionar aquí que na única –e mínima– reforma que ata a data se efectuou da Constitución española, a práctica unanimidade respecto dos grupos políticos con representación parlamentaria eludiu a consulta referendaria, o cal, sendo comprensible neste caso concreto, non debería asentar ningún tipo de precedente cara a futuras reformas como a que actualmente parece atoparse en curso en relación co Senado, posto que, ó formularse incluso a posibilidade de convertelo nunha especie de Bundesrat, os cambios constitucionais que provocaría (por exemplo, no tocante á prohibición do mandato imperativo, ás relacións Cortes-Goberno, ó sistema electoral e incluso ó propio Estado autonómico) serían de tal alcance que, probablemente, farían aconsellable a pregunta ó pobo soberano ó que representan as dúas Cámaras que forman as Cortes Xerais (art. 66.1 CE), por moi alto que fose o grao de consenso alcanzado polos grupos políticos¹⁶.

Introducíndonos agora na reforma regulada polo artigo 168, limitarémonos a enunciar algúns dos trazos sinalados pola doutrina que estudiou o tema, tras dicir antes que se trata dun procedemento extraordinariamente agravado, en especial por requirir para a súa aprobación que o fagan dúas Cortes sucesivas (por maioría de dous tercios de cada Cámara), coa disolución correspondente das primeiras, finalizando o proceso despois do seu sometemento (obrigatorio) a referendo para a súa ratificación. Especialmente crítico amosouse Pedro de Vega, para quen:

1º. A redacción deste precepto non satisfai as esixencias que debe cumprir todo procedemento de reforma. “El mecanismo es tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás. Más que de

un procedimiento de reforma debería hablarse de un procedimiento para evitar la reforma”.

2º. En segundo termo, a selección de materias singularmente protexidas resulta desafortunada ata a arbitrariedade¹⁷.

3º. En terceiro lugar, o mecanismo está cargado de contradiccions que pugnán coa máis elemental economía procesual.

4º. Finalmente, este procedemento, cando se enfoca desde o punto de vista da súa funcionalidade política, “puede incluso resultar peligroso, generando efectos contrarios a los que con él se pretendían lograr (...), generando un trauma político y constitucional grave”¹⁸.

Como sinala Torres del Moral, “es contradictorio con la idea de Derecho que éste impida toda solución jurídica a un problema”¹⁹, e, no suposto que analizamos, “si el instrumento que ha de activarse para producir las modificaciones, lejos de habilitar un mecanismo simple, está dotado de unos dispositivos tales, su puesta en práctica hace sumamente difícil su aplicación inmediata, los textos que observen estos sistemas de reforma, como consecuencia de su condición rígida, estarían más fácilmente abocados a que éstos se transformen de todas formas y lo hagan además de manera revolucionaria, sin seguir los procedimientos previstos constitucionalmente a tal efecto”²⁰.

Aínda máis, desde o papel ou función de garantía que pasou a desempeñar modernamente a reforma constitucional, garantía excepcional pero que se cumpre, ponse en práctica, úsase; desde tal prisma, afirma Pérez Royo que “la desproblematización, la desradicalización de la reforma supone al mismo tiempo el que se pueda recurrir a ella cuando las circunstancias lo requieran sin especiales dificultades. Y en este sentido, la posibilidad de plantear el tema de la reforma de la Constitución como un tema en cierta medida ‘normal’, o, si se prefiere, normalizado, aunque ‘excepcional’, como un tema que deja de ser tabú, es uno de los índices más claros de la salud democrática del Estado en el que esto ocurre”²¹.

Aínda máis, habería que poñer en garda, cando se formula o problema dos límites da reforma, contra certo renacer de ideas da racionalidade dunha orde natural inmodificable²², ou de instancias metaxurídicas nas que, se afirma, reside a verdadeira Constitución²³; o cal pode ser máis perigoso cás ameazas de Felipe Delleville na Francia de 1795, cando propugnaba que se condenase a morte a quen pretendese introducir reformas na Constitución. Non se pode esquecer-la orixe absolutista do Estado (e, en certo modo, da soberanía), nin o liberal das consti-

tucións nel vixentes, para comprender así que o concepto de Constitución non é totalmente neutro, nin completamente xurídico (apolítico)²⁴.

Ademais, as actuais constitucións normativas baséanse –como di Balaguer Callejón– no pacto, no compromiso entre diferentes ideoloxías e diferentes intereses, e non na nación ou no pobo como depositario da soberanía. “Ese compromiso no evita que determinados sectores sociais queden fuera del pacto, lo que a su vez no impide que a este nivel (constituyente) se pueda seguir hablando aún de soberanía popular y por tanto, de la Constitución que emana de esa soberanía como una Constitución para toda la Nación y para todo el pueblo. Lo será en la medida en que asegure a todo el pueblo –y por tanto a cada sector del mismo– la posibilidad a la vez de desarrollar sus intereses e ideales, si estos son mayoritarios, y de que ambos sean respetados, si son minoritarios”²⁵.

“El único límite a la reforma que se puede admitir es un límite práctico, de prudencia política, es decir, un límite referido al tipo de reforma que es admisible introducir en la práctica sin encontrar una resistencia general y una desobediencia destructora de todo el ordenamiento jurídico (...). Cuando se plantea como problema real, no como problema exclusivamente formal, es señal de que la Constitución no se basa sobre un suelo muy firme, es índice de discrepancias políticas de fondo, que necesariamente tienen que afectar a la estabilidad de la Constitución y a su propia fuerza normativa. Intentar asegurar en estas circunstancias, como pretendía Kelsen, la supervivencia del Estado democrático mediante la edificación de todas las garantías posibles sobre los cimientos de la juridicidad de las funciones del Estado deviene una tarea absolutamente imposible²⁶. Es el propio concepto de garantía constitucional el que pierde su dimensión jurídica, debilitando con ello la afirmación del carácter de norma jurídica de la Constitución entera”²⁷. Como apunta Pedro de Vega, “la reforma no debe interpretarse como un capricho político sino como una necesidad jurídica. Por ello la pregunta, desde el punto de vista político, sobre cuándo es el momento más oportuno para utilizar el procedimiento formal de la reforma, sólo admite una respuesta; a saber: la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria”²⁸.

E é que interesa na democracia española desacralizar un tanto a Constitución para así facela máis humana (porque que é falible parece demostrado). Supera-lo que noutro lugar denominamos vixencia catártica²⁹ da Constitución española de 1978

aparéntanos ineludible en base a dous tipos de razóns. Dun lado, porque sendo froito da transacción, do consenso político nun determinado momento histórico, ofrece amplas marxes de interpretación que, non obstante, teñen un límite, posto que “si las exigencias políticas obligan a interpretar el contenido de las normas de forma distinta a lo que las normas significan, es entonces cuando la reforma se hace jurídica y formalmente necesaria”³⁰, a alternativa é falsea-la Constitución, conducila ó divorcio entre o xurídico e o político, a un hiato insalvable entre norma e realidade, o que non pode senón redundar en prexuízo da propia Constitución e, por ende, do enteiro sistema político que pretende asentar.

Por outra parte, pero en igual verea, merece a pena recordar como o poder constituínte, no seu sentido máis estricto, unicamente o é o democrático (e, polo tanto, tamén a reforma da Constitución), e por iso unha sociedade civil –un pobo, sen a mestura ilustrada e revolucionaria– que, na actualidade, parece querer avanzar por un sendeiro democrático vital, non reducible só a símbolos, senón máis ben a feitos, lonxe de mónadas ideolóxicas que se constitucionalizan, converténdose en instrumentos taumatúrxicos inaplicables, para así ser dono do seu propio destino, do seu propio devir político, porque é o que máis sabe de democracia se non se lle furta en nome dela mesma.

E é que a fronteira de onde acaba a interpretación debendo comezar entón a reforma, ás veces é escura, ou ensombrécese conscientemente. “En Alemania ha llegado a formularse incluso por parte de la doctrina la tesis de que la reforma de la Constitución es justamente un instrumento para adaptar la Constitución a las ‘violaciones’ de la misma que se han producido en la práctica”³¹; e non se pode esquecer “la especial proclividad del ordenamiento constitucional español a la creación de mutaciones por medio de actos normativos”³², especialmente a través das leis orgánicas, nun contexto ademais, como sinalabamos, de democracia un tanto hieratizada pola decisiva intermediación dos partidos políticos³³, sobre todo ó alcanza-lo poder e tentaculase polos órganos do Estado ata producirse, en grande medida, unha identificación entre ambos; e, á vez, cun sistema electoral que –como significaron Máiz e Portero– parece desmentilas clásicas teorizacións do corpo electoral como órgano do pobo para, de feito, situalo como órgano do Estado (ou da Comunidade Autónoma, segundo o tipo de elección)³⁴. Se o mantemento da estabilidade política ou da intanxibilidade constitucional se considera máis importante có feito de que o dereito constitucional sirva para a vida (so pena de non servir para nada, parafrase-

ando a Legaz Lacambra), non cremos que resulte positivo para un modelo constitucional sinceramente democrático.

Tal vez os ventos de reforma da Constitución que están comezando a soprar, sexan bo síntoma de que os tempos, constitucionalmente falando, non son malos, glosando a Carl Schmitt; polo menos quítaselle dramatismo ó problema da reforma situándoo no espacio xurídico, normalizando un título X que tamén é Constitución, dereito directamente aplicable. Outra cousa é que se faga ben ou que sexa suficiente, posto que o papel da interpretación, ou incluso da mutación, pensamos que seguirá sendo determinante, pero, polo menos, valerá para acoutalo que Pedro de Vega denominou "procedementos subrepticios" substitutivos da reforma constitucional, que levan riscos máis manifestos para a democracia có exercicio da reforma. Se, ademais, esta non se residencia só na instancia parlamentaria, pode ser tamén augurio de que un estilo de democracia máis social pode acabar impoñéndose, e aí si que opinamos que convén enterrar moitas pantasma do pasado.

Asunto diferente, á vista do narrado, sería a conveniencia ou inconveniencia, a necesidade ou inutilidade, de reforma-lo propio título X da Constitución sobre a reforma, posto que, como sinala o profesor M. Contreras, "una cosa es evidenciar los defectos, y otra muy distinta estar en posesión de soluciones claras a las precariedades que se han ido poniendo de manifiesto"³⁵. Risco que tampouco nosoutros asumiremos nesta ocasión.

Finalizaremos cunhas palabras do profesor Torres del Moral, que lle poñen oportuno colofón a este epígrafe: "De cara al futuro no hay más apuesta posible, sobre todo en política, que la reformista. Sean bienvenidas las interpretaciones imaginativas, las sentencias manipulativas e incluso las mutaciones disimuladas. Al final, toda Constitución es fruto de su tiempo y el transcurso de éste termina desvelando sus carencias, sus defectos técnicos e incluso sus errores políticos. La necesidad de su reforma se hace entonces evidente"³⁶.

II.

Reforma dos estatutos de autonomía

Limítase a vixente Constitución a efectuar unha remisión xeral ós propios estatutos de autonomía en materia de reforma destes; así, o artigo 147.3, unicamente esixe que se axuste ó procedemento establecido nos mesmos e ó requisito de aprobación da reforma por lei orgánica. Sen mencionar este último extremo

(facilmente sobreentendible por ser aprobado o Estatuto tamén por unha lei orgánica), sinala o artigo 152.2, para as comunidades autónomas con Estatuto aprobado pola vía do 151, a necesidade adicional de realización dun referendo na propia comunidade autónoma. O paralelismo cos respectivos procedementos de aprobación estatutaria é evidente, coa salvidade da tramitación que queda á liberdade dispositiva dos diversos estatutos, os cales, en realidade, non fixeron diferir demasiado os seus distintos procedementos de reforma. Habería que engadir, ademais, o tipo especial de reforma (recentemente consumada) previsto no artigo 148.2, para a ampliación de competencias –transcorridos cinco anos desde a aprobación dos seus estatutos– das comunidades autónomas que seguiron a senda do artigo 143 da Constitución para acceder á autonomía.

Independentemente do carácter de lei orgánica, o acto xurídico complexo que supón a reforma (como a aprobación) dos estatutos, xustifica a inclusión nos mesmos das correspondentes cláusulas de reforma, por unha dobre motivación: “de un lado introducir certo grado de rigidez en los textos estatutarios, rigidez que obedece a razones similares a las que aconsejan su presencia en los textos constitucionales y que derivan en último análisis de la condición de ‘norma institucional básica’ de los propios estatutos; del otro garantizar a través de la Constitución misma el carácter de acto complejo que reviste el Estatuto impidiendo de un lado su modificación por la sola voluntad de la Comunidad, y del otro que aquélla pueda realizarse sin contar con la voluntad de las Cortes Generales, a las que compete, en todo caso, emanar la ley orgánica de aprobación de la reforma”³⁷.

Da delimitación constitucional cabe inducirla existencia dunha dobre formulación reformista estatutaria, sendo o elemento determinante da diferenza o requisito de referendo obrigatorio en Cataluña, Galicia, País Vasco e Andalucía, elemento, ademais –cremos–, de extraordinario interese, pois como xa indicara Martín Mateo, parece contradicilo principio de soberanía xeral do artigo 1.2 da Constitución³⁸, é dicir, implicar un certo grao de soberanía das mencionadas comunidades autónomas.

Podería pensarse nun suposto de reforma constitucional que motivase unha reforma obrigatoria dos estatutos de autonomía, con acordo e aprobación das Cortes Xerais e dos respectivos parlamentos autonómicos, e que, sen embargo, non superase o trámite referendario nunha concreta comunidade autónoma. Obviamente existiría un choque de normas que, cando menos, dilataría a reforma dese Estatuto (péñese, ademais, nos prazos establecidos para volver sometela a referendo dos electores au-

tonómicos, normalmente dun ano). E incluso a contradición podería ser maior se a susodita reforma constitucional fose sometida a referendo do pobo español e aprobada por este; en puridade, soberanía contra soberanía (e non só por parte dos representantes), que parece que debe resolverse a favor da establecida no artigo 1.2 da Constitución e por interpretación do conxunto do texto constitucional, pero que, non obstante, non debe eludi-la existencia do problema, nin tampoco os conflitos de índole non estrictamente xurídica (sociais, políticos...), que, sen dúbida, podería orixinar.

En calquera caso, o que si resulta claro é que o citado factor marca unha diferenza importante (de talante puramente xurídico, posto que outras como, por exemplo, o sistema de partidos ou a socioloxía político-electoral son palmarias) á hora de distinguir entre dous diferentes tipos de comunidade autónoma, por moito que se pretendan homoxeneizalos aspectos competenciais. E se ben é verdade que a Constitución non lles prohíbe o referendo de reforma estatutaria ás comunidades autónomas que optaron pola vía de acceso do 143, o certo é que este non se adoptou nas recentes leis orgánicas e de reforma de estatutos de autonomía da maioría das comunidades autónomas españolas³⁹.

Establecida esta distinción, resulta absolutamente coherente que o procedemento de reforma sexa bastante menos ríxido e rodeado de menos cautelas para este último grupo de comunidades. Sen ánimo de exhaustividade, seguiremo-los argumentos máis relevantes relativos a isto, engarzados polo fío que nos aporta o profesor González Mariñas:

a. En primeiro lugar, en varios supostos, teñen iniciativa de reforma os entes locais da comunidade autónoma: municipios na Rioxa, Principado de Asturias, Rexión de Murcia e Comunidade de Madrid. No caso canario existirá audiencia anterior dos cabidos insulares se a reforma tivese por obxecto unha alteración dos poderes de Canarias.

b. En bastantes destes estatutos (Principado de Asturias, A Rioxa, Rexión de Murcia, Castela-A Mancha e Illas Baleares, sen conta-lo peculiar caso navarro), ten iniciativa de reforma o Goberno do Estado, o que plasma nitidamente unha menor rigorosidade fronte a este na defensa da Autonomía por parte dos propios estatutos⁴⁰. "Esta afirmación constátase pola relativa facilidade con que o Goberno da nación ten conseguido ben recentemente (a súa iniciativa era para facer coincidi-la data das eleccións autonómicas e locais en trece comunidades no cuarto domingo do mes de maio de cada

catro anos) a reforma de sete Estatutos Autonómicos (leis orgánicas do 13 de marzo de 1991), á parte de sete leis electorais autonómicas e a Lei de Goberno da Comunidade valenciana. Un lexítimo, aínda que loxicamente discutible, afán do Goberno central de racionaliza-lo calendario electoral propicia un acordo político entre as forzas políticas maioritarias no Estado e de pouco serviron os mecanismos cautelares e de garantía de reforma incluídos nestes estatutos⁴¹.

c. Para a aprobación do proxecto ou proposición de reforma establécense, polo común, maiorías cualificadas (dous tercios ou tres quintos) das respectivas asembleas rexionais, coas excepcións de Castela-A Mancha, Illas Canarias e Illas Baleares, comunidades nas que resulta suficiente a maioría absoluta, o que amosa ben ás claras a posición de menor preeminencia (rixidez) de que gozan as súas normas institucionais básicas no conxunto dos seus sistemas normativos e en contraste co que resulta habitual comparativamente. Cousa distinta é que algúns destes estatutos (Rexión de Murcia, A Rioxa, Aragón...) prevexan unha simplificación ou redución das maiorías cualificadas normalmente requiridas cando a modificación estatutaria implique a asunción de novas competencias (bastando en tal suposto a maioría absoluta das súas respectivas cámaras lexislativas), o que é perfectamente coherente co artigo 148.2 da Constitución. Incluso, no caso valenciano, chegado este evento considérase suficiente a aprobación por maioría simple das súas Cortes.

d. Normalmente existe un límite temporal para poder volver presentar un proxecto ou proposición de reforma se esta foi rexeitada pola respectiva asemblea rexional ou polas Cortes Xerais, que se cifra, na maior parte dos casos, no transcurso dun ano (na Comunidade valenciana faise preciso esgotala lexislatura autonómica, ó igual que nas Illas Canarias; en Castela e León dise –con notoria imprecisión xurídica– que ha de transcorrer “máis dun ano” (*sic*). Non aparece, curiosamente, este límite nin ningún outro nos estatutos do Principado de Asturias, Rexión de Murcia e Illas Baleares.

e. Finalmente, débese facer mención á parte de dúas regulacións particulares dentro deste bloque de estatutos. Por un lado, o artigo 61.4 do valenciano, segundo o cal se as Cortes Xerais non aprobasen a reforma proposta, esta “devolverá-selles ás Cortes valencianas para nova deliberación, acompañando mensaxe motivada sobre o punto ou puntos que ocasionasen a súa devolución e propoñendo solucións alternativas”; regulación que foi valorada moi positivamente

por González Mariñas, tanto pola concreción estricta da discrepancia e a necesidade de motivación, como pola obriga de propoñer solucións disxuntivas ó bloqueo da reforma autonómica polo Parlamento estatal, baseándose en que constitúen garantías técnicas importantes, "con virtualidade para frustrar 'guillotinas políticas' arbitrarias por parte do Estado e que, polo tanto, merecen unha consideración laudatoria tanto desde o punto de vista técnico-xurídico como desde unha consideración progresiva e autonomista do título VIII da Constitución"⁴².

A especialidade do procedemento navarro, pola súa parte, consiste en que, dun lado, a iniciativa de reforma lle corresponde á Deputación Foral ou ó Goberno da nación (non ó Parlamento de Navarra nin ás Cortes Xerais), e, doutro, en que "tras correspondentes negociacións, a Deputación Foral e o Goberno formularán, de común acordo, a proposta de reforma, que será sometida á aprobación do Parlamento Foral e das Cortes Xerais, polo mesmo procedemento seguido para a aprobación da presente Lei orgánica" (art. 71.2.b) LORARFNA). Independentemente das consideracións xurídicas (a exclusión da iniciativa de reforma a grupos parlamentarios –tamén representantes do conxunto da soberanía– que non sexan o ou os que apoien o Goberno foral, e incluso dese ou deses) e/ou políticas (a facilitación dos trámites do procedemento de reforma, unha vez negociado polos respectivos gobernos implicados no proceso), que poida merecer esta peculiar regulación, hai que dicir que é plenamente coherente co carácter pactado que singulariza historicamente o réxime foral navarro e a vixente Lei de reintegración e melloramento do Foro.

Como anteriormente sinalabamos, o grupo ou familia de estatutos de reforma complexa, ó que se adscribe o galego, posúe unha serie de características comúns, comezando pola xa apuntada rixidez, aumentando o carácter garantista das respectivas normas institucionais básicas destas comunidades con notorias cautelas, tanto respecto dunha presumible reforma instada intra comunidade autónoma, como –e quizais sobre todo– en relación cos intentos procedentes do exterior, é dicir, por parte dos órganos centrais do Estado. Ademais, nos catro supostos, o procedemento de reforma é dobre, agravado e ordinario (a semellanza da regulación constitucional), segundo lles afecte ou non ás relacións da comunidade autónoma co Estado (e no caso vasco, da mesma cos seus territorios históricos, transcendental nas relacións interadministrativas desta comunidade). Finalmente, hai que indicar que estes procedementos de reforma son

moi semellantes: en concreto, os de Cataluña e Galicia idénticos, diferenciándose destes o andaluz no aumento do número de deputados autonómicos esixido para a iniciativa (unha terceira parte, en vez dunha quinta) e a menor cifra deles necesaria para a súa aprobación (tres quintos fronte a dous tercios).

O suposto vasco posúe maiores especificidades, algunhas moi propias como a relativa á hipotética incorporación de Navarra ó Consello Xeral Vasco e á autonomía vasca, ou a referida a determinada intervención dos corpos e forzas de Seguridade do Estado no País Vasco, amén da xa citada tocante ós réximes forais privativos dos territorios históricos. Outras diferencias son de menor relevo, como a necesidade de aprobación só por maioría absoluta dos parlamentarios vascos e a prescindibilidade de ter que agardar un ano para volver someter novamente un proxecto ou proposición de reforma a debate e votación despois de ser rexeitado (aínda que con distinta redacción no Estatuto vasco, a autorización do correspondente órgano do Estado para que as diversas comunidades autónomas convoquen o referendo que prevén as súas cláusulas de reforma, resulta, a fin de contas, idéntica).

III.

Reforma do Estatuto de autonomía de Galicia

1. Breve historia: antecedentes remotos e próximos

Case de forma anecdótica, poderíamos remontarnos no tempo a 1887, cando se redactou o Proxecto de Constitución para o Estado Galaico do Partido Republicano Federal, o cal prevía a posibilidade da súa propia reforma se así o acordaban a Asemblea rexional ou a metade máis un dos cidadáns inscritos no padrón electoral (cfr. art. 100). Pero parece máis oportuno deterse no Estatuto referendado polo pobo galego en 1936 e os seus precedentes. Destes, o único que contén cláusula de reforma estatutaria é o Anteprojecto do *Seminario de Estudos Galegos*, igualándose nela a iniciativa de reforma coa iniciativa lexislativa ordinaria, requirindo para a súa aprobación, sen embargo, unha maioría moi cualificada das tres cuartas partes dos membros da Asemblea rexional e, ademais, o voto favorable dos electores galegos manifestado en referendo.

Xa no Proxecto de Estatuto aprobado pola Asemblea de Municipios de Santiago de Compostela, realizada en decembro de 1932, que logo sería texto definitivo, se prevía un dobre suposto

reformista. Caso de tratarse de materias que non afectasen nin á Constitución nin ás relacións co Estado, o procedemento sería plenamente flexible, o da lexislación ordinaria da propia Asemblea galega, aínda que esa lei debería ser sometida posteriormente a referendo –suponse que aprobatorio– do corpo electoral [requisito este que non figuraba no Anteproxecto da Comisión redactora⁴³]. Sen embargo, cando a reforma tivese “maior transcendencia”⁴⁴, existía un dúplice procedemento segundo quen formulase a alternativa:

a. Se fose a rexión, os pasos a dar serían: votación pola asemblea, referendo popular e aprobación polas Cortes da República.

b. Se fose o Estado, requiriría proposta do Parlamento (Cortes da República), feita por máis da cuarta parte dos seus compoñentes, e aprobación por maioría absoluta. Neste caso, a Asemblea rexional podería manifestar a súa discrepancia e someter esta a referendo do país galego (*sic*), e se o mesmo resultase contrario á reforma, sería preciso para que prosperase que a ratificasen as primeiras Cortes ordinarias que se elixisen despois daquelas que aprobasen a reforma.

Finalmente, o artigo 33 do Estatuto prevía que, na hipótese de existir discrepancia entre o Estado e a Rexión na cualificación de se a reforma transcendese ou non á Constitución ou ás relacións da Rexión co Estado, adoptaría a decisión definitiva o Tribunal de Garantías Constitucionais. Precisión esta última que Cores Trasmonte critica por ociosa, ó entendela plenamente englobada nas competencias asignadas pola Constitución ó dito tribunal.

Como comentario acerca do dobre modelo reformista, cabe indicar que o primeiro ou *sinxelo*, aínda que foi criticado por algún autor⁴⁵, estimamos que resulta perfectamente coherente co conxunto deseñado polo sistema –moi participativo– estatutario galego, no cal, como temos escrito⁴⁶, convivía a clásica democracia representativa parlamentaria coa xenerosa articulación (bastante máis que na Constitución de 1931 ou que nos estatutos catalán e vasco) de formas de democracia directa. Iso sen contar con que tamén parece congruente a apelación ó pobo co carácter normativo de elevado rango do texto estatutario para poder modificalo, proceso, polo demais, así mesmo esixido –aínda en maior grao– para a aprobación do mesmo.

Referente ó segundo, o aspecto que, tal vez, presente maior interese, debe centrarse na posibilidade do veto suspensivo por parte do corpo electoral galego (iso si, coa mediatización da asemblea rexional á hora de expresa-la súa discrepancia), ante

un intento reformista do Estatuto a cargo dos órganos do Estado –en concreto, as Cortes, nas que se residencia a soberanía da nación–, ata en tanto non ratificasen a reforma unhas novas Cortes (sistema semellante ó esixido para a reforma constitucional no artigo 125, que requiría a súa aprobación por dúas Cortes sucesivas). Como apunta Cores, a constitucionalidade deste precepto pode resultar discutible, “al imponer el procedimiento al Parlamento desde un texto estatutario”⁴⁷. Claro que tamén resulta cabalmente comprensible no contexto autonomista segundo republicano; e, de feito, da mesma maneira, aparecía nos estatutos catalán e vasco unha idéntica disposición⁴⁸.

En relación con estes últimos (en especial co precedente catalán, xa que o vasco, sobre ser posterior ó galego, practicamente copia a súa redacción), diferénciase o Estatuto de Galicia en varios puntos:

1º. É o único que distingue os dous procedementos vistos de reforma, xustificados no dictame da comisión redactora (había emendas no sentido de unificalos) porque, “doutro xeito, aínda nos casos en que se trate de cuestións de orde interna, que non afecten á Constitución nin ás relacións co Estado (que poderían non figurar nel e ser, en tal caso, modificadas como a rexión estimase conveniente), esixiría pasar pola sempre complicada, longa e dispendiosa serie de trámites que é natural que unha modificación doutra clase requira. A Comisión cre, polo tanto, que debe mante-la súa proposta en vez de acepta-las que, a semellanza do Estatuto catalán, se lle propoñen. É máis perfecto có catalán o noso sistema, que se seguiu despois de fonda reflexión”. Pese ó alarde verbal, non parece faltarlles razón ós argumentos da comisión á vista dos enormes obstáculos que se presentarían, aínda incluso para calquera nimia reforma estatutaria, nos casos catalán e vasco. Ademais, “los Estatutos de Cataluña y del País Vasco podían dar lugar fácilmente a problemas de mutación estatutaria, a causa de la indefinición de la materia formal, el Estatuto de Galicia cortaba ya de antemano toda posibilidad de llevar hasta los límites más extensos posibles la autonomía otorgada. De hecho, incluso, la aplicación del Estatuto de Cataluña planteó importantes problemas de mutación estatutaria, sobre todo en el año de 1934, al extender hasta el extremo aceptable por el sistema establecido las competencias y atribuciones de la Generalidad”⁴⁹.

2º. Un segundo aspecto, de menor importancia, é que a iniciativa de reforma por parte da rexión, nos casos catalán e vasco, se efectuaría mediante referendo dos concellos res-

pectivos (sen maiores especificacións no tocante ó predomínio do criterio de territorialidade sobre o poboacional), e, así mesmo, das súas correspondentes cámaras lexislativas. Referendo que en Galicia era popular, o que parece máis acertado.

3°. Ademais, no caso de iniciativa estatal, teríaa o Goberno da República, extremo que non se especifica no Estatuto galego, polo que hai que entender que a mesma sería exclusivamente de orixe parlamentaria.

4°. No procedemento de aprobación *complexo* (único en Cataluña e no País Vasco), requiríase unha votación favorable dos dous tercios das cortes nas reformas estatutarias catalana e vasca e, sen embargo, só maioría absoluta na galega.

5°. Con respecto á discrepancia da rexión, resulta máis correcta a redacción do Estatuto de Galicia, posto que especifica que aquela ha de ser explicitada pola asemblea rexional, con anterior sometemento (entendemos que de forma preceptiva) a referendo do corpo electoral galego. Sen embargo, nos outros dous estatutos sinálase, con notorias carencias e imprecisións, que "se o acordo das Cortes da República fora rexeitado polo referendo de Cataluña-País Vasco..."; pódese colixir que neste suposto o referendo sería popular e non dos concellos, como acontecía para a fase de iniciativa.

6°. Por último, mencionar que para o acordo sobre reforma estatutaria das segundas Cortes que a haberían de ratificar, parece, nos tres casos, que resultaría suficiente con que existise unha maioría simple das mesmas respecto disto, posto que non se concretizan outras que, como vimos, non resultaban iguais no tempo nos tres estatutos.

Xa entre os precedentes próximos ó vixente Estatuto de autonomía de Galicia, cremos conveniente comezar citando o Proxecto coñecido como **Estatuto dos 16** (7 de abril de 1978), único texto anterior que alcanzou a unanimidade practicamente total dos representantes políticos galegos, e que, ó ser modificado unilateralmente por membros da UCD, provocou a paralización do trámite estatutario e o esperpéntico tránsito cara á redacción que sería definitivamente aprobada (sen consenso político e sen a penas apoio do corpo electoral galego) en decembro de 1981. Sinalaba o artigo 50 deste proxecto, relativo á reforma, o seguinte:

"1. A iniciativa de reforma do Estatuto correspóndelles:

- a) Á Asemblea galega, a proposta do vintecinco por cento dos deputados.
- b) Á Xunta de Galicia.

c) Ós cidadáns galegos en número non inferior ó quince por cento dos electores⁵⁰.

2. A reforma do Estatuto referirase en todo caso a materias que non supoñan unha diminución da capacidade e competencias de autogoberno de Galicia, ou dos dereitos e deberes fundamentais dos cidadáns galegos.

3. Para reforma-lo Estatuto deberase observa-lo seguinte procedemento:

a) Aprobación pola asemblea, en primeira votación polos dous tercios, ou por maioría absoluta en segunda, realizada dez días máis tarde como mínimo.

b) Aprobación en referendo popular.

c) Aprobación polas Cortes Xerais do Estado, mediante lei orgánica.

4. Cando haxa discrepancia entre o Estado e Galicia sobre se a reforma do Estatuto conculca ou non a Constitución ou as relacións de Galicia co Estado, someterase a cuestión á decisión do Tribunal de Garantías Constitucionais”.

Sobre resalta-lo exceso de cautela que se colixe do parágrafo segundo deste artigo, habería que apuntar como este precepto confirma neste campo o que, noutras ocasións, escribimos acerca de que o *Estatuto dos 16* actúa como auténtica ponte histórica no longo baleiro franquista, en relación co democraticamente aprobado polo pobo galego en 1936, como se induce especialmente do seu parágrafo cuarto⁵¹. Así mesmo, cabería constatar a posibilidade de iniciativa popular en materia de reforma, vedada posteriormente, o que non deixou de ser obxecto de crítica por parte da doutrina⁵².

Respecto disto habería que indicar como a citada iniciativa se conservaba no proxecto de Estatuto remitido pola Asemblea de parlamentarios (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, do 20 de xullo de 1979), aínda que diferindo a súa concretización a unha lei posterior (art. 60.1.c), sen que, en ningún caso, o número de cidadáns requirido houbese de ser inferior ó quince por cento dos electores; ademais, continuaban sen ter iniciativa de reforma do Estatuto de Galicia as Cortes Xerais do Estado. Outras variacións en referencia ó *Estatuto dos 16*, pódense cifrar na aprobación polos dous tercios de parlamentarios galegos (sen a opción de maioría absoluta nunha hipotética segunda volta); ou a suspensión do proxecto ou proposición de reforma durante a mesma lexislatura se non superase os pasos de aprobación polo Parlamento de Galicia, o pobo galego ou as Cortes Xerais.

Pero sería no Dictame da Comisión Constitucional (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, do 14 de decembro de 1979), onde se degradaría definitivamente –por un único grupo político,

como dixemos, xa desaparecido- o nivel de autogoberno de Galicia, neste como en tantos outros aspectos, sendo o articulado proposto en materia de reforma idéntico ó que, con posterioridade, se convertería en Estatuto de autonomía para Galicia, que estudiaremos no seguinte epígrafe.

2. *Texto estatutario*

A redacción dos artigos que compoñen o título V ("Da reforma") e último do vixente Estatuto de autonomía, é como segue:

Artigo 56

1. A reforma do Estatuto axustarase ó seguinte procedemento:

a) A iniciativa da reforma corresponderalle á Xunta, ó Parlamento galego, a proposta dunha quinta parte dos seus membros, ou ás Cortes Xerais.

b) A proposta de reforma requirirá, en todo caso, a aprobación do Parlamento galego por maioría de dous tercios, a aprobación das Cortes Xerais mediante lei orgánica e, finalmente, o referendo positivo dos electores.

2. Se a proposta de reforma non é aprobada polo Parlamento galego ou polas Cortes Xerais, ou non é confirmada mediante referendo polo Corpo electoral, non poderá ser sometida novamente a debate e votación do Parlamento ata que transcorra un ano.

3. A aprobación da reforma polas Cortes Xerais, mediante lei orgánica, incluírá a autorización do Estado para que a Comunidade Autónoma galega convoque o referendo a que se refire o parágrafo b) da alínea unha deste artigo.

Artigo 57

Malia o disposto no artigo anterior, cando a reforma tivese por obxecto a simple alteración da organización dos poderes da comunidade autónoma e non afectase ás relacións da comunidade autónoma co Estado, poderase proceder do seguinte xeito:

a) Elaboración do proxecto de reforma polo Parlamento de Galicia.

b) Consulta ás Cortes Xerais.

c) Se no prazo de trinta días, a partir da recepción da consulta prevista na alínea precedente, as Cortes Xerais non se declarasen afectadas pola reforma, convocarase, debidamente autorizado, un referendo sobre o texto proposto.

d) Requiritase finalmente a aprobación das Cortes Xerais mediante lei orgánica.

e) Se no prazo sinalado na letra c) as Cortes Xerais se declarasen afectadas pola reforma, esta haberá de segui-lo procedemento previsto no artigo anterior, e daranse por cumpridos os trámites da alínea a) do número un do mencionado artigo".

Como se observa, existe un dobre procedemento en función do ámbito material obxecto da reforma que, en contraste coa regulación constitucional, resulta máis agravado –aparentemente– no suposto do artigo 56, o cal a doutrina galega (Máiz, Portero, González Mariñas) cualifica polo común de *ordinario*, reservando a denominación de *especial* para o do artigo 57, con boa lóxica, xa que se establece por vía de excepción. Unha clasificación alternativa podería catalogar como procedemento *simple* o deste último precepto (como veremos, non o é tanto), e procedemento *complexo* ou *agravado* o regulado no artigo 56. Claro que entón a orde de colocación no texto articulado non parecería igual de correcta como, en comparación, si o é na Constitución. Realizaremos a seguir unha sinopse descritiva de ambos.

a. Artigo 56

Verbo da iniciativa, xa deixamos anotado como no texto definitivo do Estatuto desapareceu inopinadamente a popular e xurdiu, sen embargo, a das Cortes Xerais, extremo este que, en opinión dos profesores Máiz e Portero, “non parece encontrar apoios razoables no marco dun Estado autonómico”⁵³ (e aínda habería que engadir respecto da citada supresión que tamén democrático). En efecto, como sinala González Mariñas, a iniciativa de reforma por parte das Cortes Xerais tan só pode ter dous sentidos, e ambos resultan inútiles:

“■ pode buscar unha ampliación competencial do Estatuto e, nese caso, carece de sentido que sexan as Cortes Xerais as que exerzan a iniciativa, téndoa recoñecida –como a teñen– a Xunta e o Parlamento autonómico;

■ ou pode perseguir calquera caste de minoración estatutaria ou harmonización orgánica ou normativa, co cal se estaría vulnerando o principio de reforma estatutaria (consagrado no título V do Estatuto), garante da estabilidade normativa autonómica básica;

■ e se o que se busca é un control por parte do poder normativo estatal, este debe configurarse *a posteriori* (cousa xa prevista no número 2 deste artigo 56), pero nunca consagrando unha ‘iniciativa imposible’. A única posibilidade sería un acordo das maiorías conxunturalmente coincidentes da Cámara autonómica e das Cortes Xerais para levar adiante a reforma. Pero isto atenta, moralmente cando menos, contra a propia configuración e distribución dos poderes e das competencias entre o Estado e as comunidades autónomas”⁵⁴.

Segundo a letra b) deste precepto, a proposta (sexa proxecto ou proposición) de reforma require, en expresión de Máiz e Portero, a concorrencia de tres vontades para ser aprobada, ele-

mento revelador da peculiar natureza xurídica do Estatuto: maioría dos dous tercios do Parlamento galego; aprobación polas Cortes Xerais mediante lei orgánica (que ha de incluír autorización para que a Comunidade Autónoma galega convoque o procedente referendo); e, finalmente, referendo positivo dos electores galegos.

En opinión do profesor Portero Molina, "la discusión central, desde el punto de vista del contenido de la reforma, habrá de transcurrir en el Parlamento gallego, consistiendo la aprobación por las Cortes en un acto de ratificación de la voluntad de aquel, y aunque jurídicamente nada impide que las Cortes Generales discutan, enmienden, e incluso no aprueben aquella lei orgánica, parece lógico que la voluntad del Parlamento autonómico tenga, políticamente, una significación especial en todo el proceso de reforma estatutaria, y todo ello, claro está, sin perjuicio del ulterior pronunciamiento jurídico del Tribunal Constitucional"⁵⁵. Ademais, habería que avaliar as especiais circunstancias de tendencia á negociación que infiltran todo evento de reforma (e máis aínda a praxe autonómica española), polo que antes de topar co obstáculo da maioría absoluta das Cortes Xerais, parece conveniente levar a cabo previamente un acordo de índole política, posto que en materia de reforma estatutaria de nada serven vontades enfrontadas, xa que, xurídicamente, se articula xusto de xeito contrario.

A terceira desas vontades, o pobo galego en forma de corpo electoral, suscita interesantes problemas, dos que xa referimos algún. En primeiro lugar, trátase dun referendo obrigatorio, non potestativo como acontece coa reforma constitucional ordinaria. En segundo termo, haberá de cumprí-las requisitos formais estipulados pola Lei orgánica 2/1980, reguladora das distintas modalidades de referendo (convocatoria no prazo de seis meses desde o cumprimento dos trámites procedementais previstos para a reforma dos estatutos). Pero a dificultade máis apremiante orixínase á hora de interpretar qué maioría require ese referendo positivo dos electores; porque, se dun lado, o artigo 8 da citada lei orgánica, ó regula-lo referendo de iniciativa autonómica, esixe a maioría absoluta dos electores de cada provincia, e se non se lograra en todas elas, considerárase suficiente que a maioría absoluta se obtivese sobre o censo total dos habitantes de tódalas provincias que pretendían o acceso ó autogoberno, salvándose a non obtención da dita maioría naquela ou naquelas provincias, mediante posterior intervención das Cortes Xerais a través de lei orgánica⁵⁶. Pola súa banda, o artigo 9 da antedita Lei reguladora das modalidades de referendo, si-

nala que, para a aprobación dun Estatuto, é suficiente que obteña en cada provincia a maioría dos votos validamente emitidos. "Trátase, como vemos, de dúas esixencias distintas para dous supostos diferentes entre si e diferentes do que nos ocupa e, respecto do que, nada di a Lei orgánica 2/1980"⁵⁷.

A interpretación ó respecto non se albisca pacífica, e aínda que a aparencia dos preceptos citados é a de entender que a reforma se debe rexeitar de non existir maioría (sequera só fose dos votos validamente emitidos) nunha soa provincia, o máis doado non resulta sempre o máis sinxelo, e, desde logo, estaría en contradición coa concepción mesma do Estado autonómico que aquí quedaría, digámolo así, provincializado (certo que non sería a primeira vez).

O máis consecuente sería que quen decidise fose a maioría do corpo electoral da comunidade autónoma (dos votos validamente emitidos, como así se esixiu para a aprobación do Estatuto; aínda que máis correcto resultaría que fosen os votos válidos expresos para non computalos sufraxios en branco como negativos), partindo ademais da base do seu censo electoral; desde logo máis coherente coa dicción do artigo 56.2 do Estatuto⁵⁸, e, sen dúbida, moito mellor cohonestable con ese suxeito político –o pobo galego– que se outorgou a si mesmo un autogoberno, vertebrado xuridicamente en comunidade autónoma (*cfr.* art. 1.3 do EAG en relación co 1.1); isto sen contar con que, previamente, xa se pronunciaron os representantes do conxunto do pobo galego a través do órgano que o é –único, ademais– para todos eles, o Parlamento de Galicia⁵⁹.

Restaría por referi-la cautela prevista no parágrafo segundo do artigo que estamos a comentar, en virtude da cal a non aprobación da reforma por algún dos tres órganos dos que as súas vontades se precisan, impedirá que se someta o proxecto ou proposición novamente a debate e votación do Parlamento galego ata que non transcorrese un ano como mínimo⁶⁰. E, igualmente, outra serie de disposicións de carácter xeral que afectarían ó referendo, como as relativas ós estados excepcionais que vedarían a súa realización, pero que non son aquí obxecto do noso interese, por máis que deban quedar apuntadas. Así mesmo, a tramitación dos proxectos ou proposicións de reforma por parte do Parlamento de Galicia, non ten maior especialidade que a de que se faga de conformidade cos artigos do seu regulamento que se refiren ás leis de desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia (*cfr.* art. 128 en relación cos arts. 126 e 127 do dito regulamento), aínda que esixindo a coñecida maioría cualificada dos dous tercios dos membros da Cámara.

b. *Artigo 57*

A primeira dificultade que presenta este precepto, fai referencia á delimitación do seu ámbito material de aplicación, posto que esta unicamente se fará efectiva cando a reforma teña por obxecto a simple alteración dos poderes da comunidade autónoma e non afecte ás relacións da mesma co Estado (cos seus órganos centrais). O arsenal de críticas doutrinais respecto disto resulta ben expresivo, e eluden calquera outro engadido.

González Mariñas sinala como o dito ámbito non só está mal deslindado entre os dous procedementos, senón que o que é peor, "a presunta e imperfecta delimitación material se efectúa sobre dous conceptos inquietantemente lábiles e proteicos (...), que, ademais, se enlazan lóxica e xuridicamente para producir efectos maximamente obstativos do procedemento de reforma ordinario. O primeiro destes conceptos refírese á trama básica da organización do poder autonómico; o segundo ás súas relacións co poder estatal, en principio protagonista dunha pugna competencial co poder autonómico. ¿É posible concibir, aínda que sexa en laboratorio político, unha modificación estatutaria que, incidindo naquela organización non corra o risco de afectarlles ás 'relacións' co Estado? Algún caso pódese imaxinar. Pero, o normal será que calquera alteración organizativa dos poderes da comunidade autónoma entre en conflito, non necesariamente competencial, coas normas estatais de 'racionalización' ou 'harmonización' orgánica do Estado. ¿Onde queda, xa que logo, o ámbito do procedemento de reforma ordinario do EAG?"⁶¹.

Eis como un procedemento de reforma que, en principio, debería resultar menos ríxido, menos custoso en xeral, máis propio dos poderes autonómicos, acaba plenamente desvirtuado ante as notorias carencias e inconsecuencias da regulación do artigo 57. "O teórico ámbito do 'procedemento especial' redúcese incontestablemente e, o que aínda é peor, queda sometido á interpretación que 'alguén' faga dos conceptos xurídicos indeterminados que presumiblemente o delimitan. Pero ¿quen determina que unha concreta proposta de modificación estatutaria afecta ás relacións co Estado? O Estado autonómico é un todo imbricado, con múltiples competencias concorrentes e compartidas ante o que o propio e tan comentado artigo 39 da LPA (verdadeiro prodixio técnico-xurídico do exercicio de facultades decisorias concorrentes nun Estado centralizado) resulta un 'xogo de nenos' comparado coa tarefa delimitadora e de interrelación que aquel Estado comporta. E, se materialmente a tarefa é ardua, ¿que dicir do centro de imputación da decisión?, ¿quen decide que a reforma pretendida afecta ou non afecta ás relacións da comu-

nidade autónoma co Estado? Serán, presumiblemente, as Cortes Xerais as que teñan un papel protagonista na emisión do pertinente dictame e a conseguinte toma de decisión. Será o propio Tribunal Constitucional o que, en definitiva, teña que intervir (...). En todo caso, o ámbito material deste procedemento especial non só resulta estreito de seu, senón que queda mal delimitado e condicionado a criterios políticos extra autonómicos, perdendo así toda a súa virtualidade posibilitadora dun camiño máis flexible de reforma estatutaria”⁶².

Pola súa banda, Máiz e Portero engaden que “son moi poucos os artigos que escapan a esta dobre limitación. En principio este procedemento podería aplicarse ó título I do Estatuto, no que se regula a configuración e organización dos poderes da Comunidade, pero este ámbito redúcese considerablemente se temos en conta dúas cousas: en primeiro lugar, que determinados contidos deste título veñen impostos pola propia Constitución e, en consecuencia, non poderán ser modificados; e, en segundo lugar, que hai contidos que afectan ás relacións co Estado e, polo tanto, tamén hai que excluílos da afirmación xeral referida ó título I”⁶³.

En concomitancia co relatado, o resto da regulación deste precepto tampouco pode fuxir ó comentario rotundamente negativo, comezando pola expresión “poderase proceder da seguinte maneira”, que abre un couro de indeterminación xurídica en absoluto afortunada. “Non se entende que se se establecen procedementos distintos para supostos distintos, se empregue logo unha fórmula que parece permitir aplicar ós supostos do artigo 57 o procedemento do artigo 56. Pero é que ademais tampouco se lle atribúe a ninguén a potestade de decidir cal dos procedementos terá que se aplicar ós supostos do artigo 57, e iso, loxicamente, fai aínda máis desafortunada a redacción”⁶⁴.

O punto a) deste precepto introduce novas porcións de confusión ó referirse á elaboración do proxecto (*sic*) de reforma polo Parlamento de Galicia. Se do que se trata é de entender reducida nestes casos a facultade de iniciativa a soamente este último órgano, debería falar de proposición e, asemade, explicitar claramente que é a iso ó que se alude. E se así non fose, a inutilidade do parágrafo en cuestión faise evidente, pois complica, innecesariamente, a interpretación sistemática do artigo e do título acerca de que, neste procedemento, sexa o Parlamento galego o único que goce de iniciativa, ¿para que senón a consulta ás Cortes Xerais?, ou ¿por que senón o cambio secuencial das tres vontades que han de concorrer necesariamente se o procedemento é idéntico ó do artigo 56?

En canto ó contido que se sucede, opinan Máiz e Portero que as letras b), c), d) e e) proporcionan “unha última dose de confusión de todo punto criticable, ata o extremo de facer inútil todo o artigo (...). En principio imponse unha consulta ás Cortes Xerais que parece feita *ad cautelam*, tendo en conta que, en todo caso, se require a aprobación da reforma polas Cortes Xerais mediante lei orgánica, co que o seu protagonismo no proceso está máis que asegurado. Pero logo resulta que se as Cortes non se declaran afectadas pola proposta de reforma, entón convócase un referendo, tralo cal se somete á aprobación das Cortes mediante lei orgánica, co que resulta alterada a secuencia establecida no artigo 56, de forma tal que podería ocorrer que as Cortes negasen a súa aprobación a unha reforma referendada polo corpo electoral galego, que é, xustamente, a única esixencia imposta pola Constitución á reforma dos estatutos (...).

Pero pode ocorrer que as Cortes se declarasen afectadas pola reforma (por certo, que se fala das Cortes cando é ó Congreso dos Deputados ó que lle corresponde por maioría absoluta a modificación das leis orgánicas), e nese caso, a letra e) reenvía ó artigo 56, ‘dándose por cumpridos os trámites do apartado a) do número un do devandito artigo’. É dicir, a iniciativa teríase por cumprida satisfactoriamente, e, a seguir, o Parlamento de Galicia aprobaría a proposta por dous tercios, despois as Cortes Xerais por lei orgánica e, finalmente, o corpo electoral galego mediante o seu voto afirmativo no referendo. En definitiva, se as Cortes se declarasen afectadas, que é a variante que lle dá corpo á letra e), a novidade que se produce respecto do procedemento do artigo 57 é a alteración de secuencias xa aludida, segundo a cal a aprobación mediante lei orgánica polas Cortes se produce antes có referendo. E neste sentido é gratuito o reenvío ás esixencias restantes porque o seu contido non varía”⁶⁵.

En resumo, como sinala o profesor Portero Molina, “si sobre el procedimiento del artículo 56 poníamos de relieve el exceso de complejidad del que adolecía, con mayor razón puede decirse que el artículo 57 apenas aporta sino complejidad. Lo que debería ser un procedimiento sencillo (...), se convirtió en un procedimiento en el que parecen propugnarse las situaciones que enfrenten a la voluntad política autonómica y central, y que, probablemente, no serán utilizadas por las fuerzas políticas”⁶⁶.

O profesor González Mariñas engade que este procedemento ten “un ámbito problemático e mal delimitado; que dificilmente poderá ser posto en práctica; que a súa regulación é contradictoria; e que non parece deseñado con vontade real de facilitar

unha canle flexible de reforma estatutaria liberada de trampas e innecesarias 'tutelas' dos poderes centrais. Gutiérrez Llamas é aínda máis drástico; para el atopámonos 'ante un suposto de reforma estatutaria agravado, o que constitúe sen dúbida un paradoxo máis dos moitos que encerra a regulación da reforma dos estatutos de autonomía'⁶⁷.

E restaría por subliñar que a conflictividade pode non só xerarse entre os representantes políticos da totalidade do pobo español e os do pobo galego, senón tamén –o que sería bastante máis delicado e desde calquera punto de vista sistémico do modelo político, sumamente inconveniente– entre este último, expresándose sen intermediarios, e aqueles. A alteración da secuencia na declaración das vontades que han de concorrer na reforma, debería, en boa lóxica, implicar que a aprobación das Cortes Xerais mediante lei orgánica non superase a categoría de mero expediente, unha vez que o corpo electoral galego manifestase a súa intención reformista (cando o pobo fala non opina, decide, parafraseando ó profesor Torres del Moral), pero en pureza xurídica non ten por que ser desta maneira. Claro está que para que se chegue a tan indesexable situación, hai que supera-lo estadio previsto na primeira parte da letra c) –declararse as Cortes afectadas pola reforma–, e é de supoñer que se non o exercitan no dito momento procesual, tampoco o farán *a posteriori*. Unha elemental prudencia así o aconsella.

3. Conclusións

Se no suposto da reforma constitucional, consideramos que, na regulación do artigo 168, esta parecía redactada para non ser utilizada nunca, a reforma do Estatuto de autonomía de Galicia non lle vai en absoluto á zaga. E se, como garantía normativa dun texto que é asimilable a unha constitución da comunidade autónoma, xa afirmamos que o consideramos estimable nun contexto tradicionalmente conflictivo na penosa historia político-xurídica española, como é o do recoñecemento da existencia de nacionalidades e rexións e, neste sentido, escasa flexibilidade e outra clase de cautelas non parecen completamente inadecuadas. Non obstante, tampouco hai que esquecer -e existe nisto común acordo entre os iuspublicistas- que rixidez ou vocación de firmeza e permanencia non equivale a inmutabilidade ou petrificación, e que transforma-lo complexo en intanxible, equivale a instaurar vellas e famosas cláusulas de intanxibilidade, iso si, acomodándoas a un proceso xurídico que, con toda probabilidade, non se aplicará xamais. E non saberíamos dicir que pode resultar máis perigoso para a estabilidade dun sistema político

así concebido e, incluso, para a supervivencia dos textos xurídicos que o sustentan, en especial se estes aspiran como valor superior a instaura-lo principio democrático.

Carente por completo dunha mínima permeabilidade a regulación da reforma do Estatuto de autonomía de Galicia, polos datos xa apuntados do artigo 57 e a tan manifesta complexidade do artigo 56, absolutamente prescindible en opinión de Portero Molina, porque "si tenemos en cuenta que la reforma del Estatuto no puede, por sí sola, desbordar el marco constitucional, ni el que se desprende del principio competencial que se expresa en determinados contenidos legislativos, habrá que concluir con que una extremada complejidad en el procedimiento de reforma resulta innecesaria para controlar jurídicamente determinadas pretensiones y, en cambio, puede dificultar excesivamente aquellas otras que tengan cabida dentro de nuestro ordenamiento constitucional"⁶⁸.

De tódalas formas, o mecanismo existe e, aínda que difícil, non é de imposible aplicación, especialmente o do artigo 56, xa que non parece improbable que se poida acadar un amplo consenso interparlamentos ou intergovernos que conte co suficiente apoio parlamentario, para así salva-las rixideces estatutarias e dar logo paso á peneira do referendo popular. Distinto é o caso do artigo 57 que, tal como está redactado, só facilita a tensión, inadecuada evidentemente no momento, sempre delicado, de poñer en marcha o instrumento xurídico da reforma estatutaria.

Ademais, conviría non perder de vista outros factores non propiamente xurídicos (que desenvolveremos con maior amplitude no seguinte capítulo), como é o manifesto temor a calquera tipo de reforma existente na clase política española xerada durante a transición –e, neste sentido, pouco ou nada difire a galega da española–, que, aínda que se vaia perdendo co paso do tempo, non pode deixar illado o concreto caso de Galicia do contexto global do Estado autonómico (se tal fose a pretensión), na cal a tendencia é chegar a acordos comúns e homoxeneizadores que buscan as excepcións non precisamente articulándoas a través da reforma dos diversos estatutos de autonomía.

IV.

A reforma como mecanismo xurídico operativo na ampliación competencial

1. *Introducción: A solemnidade do formalismo e a estrutura política galega*

Acaso os medos ós que nos referiamos, non se poidan escindir exactamente da solemnidade que embarga o completo proceso do mecanismo de reforma, incluíndo a consulta ó poder constituínte (neste caso, estatuínte), por moito que aquel formalismo se poida converter en mero trámite, trala existencia de negociacións e acordos. Así mesmo, por outra banda, o afán mimético ó que aludiamos con anterioridade, non impediu que o sistema político instaurado na Comunidade Autónoma de Galicia desde 1981, acadase un grao de desenvolvemento endóxeno importante na operatividade cotiá do mesmo (máis ou menos atento á realidade social, que ese é outro tema), e, en realidade, pensamos que se algún día se chegan a facer efectivos os instrumentos de reforma contidos no título V do Estatuto, será porque se operase un cambio no completo modelo do Estado autonómico, ben porque se pretenda convertelo nun Estado federal (xa non só unitario amplamente descentralizado), ou ben porque se producisen modificacións na Constitución que afecten á estrutura político-territorial do Estado.

Entrementres, outros son os camiños que hai que seguir –que se seguiron–, para adaptar ese substancial elemento xurídico que é o Estatuto de autonomía de Galicia, ás demandas da clase política autonómica ou, en menor medida, ás transformacións (petitorias) da propia sociedade política na que se apoia. Tentaremos examinalos sucintamente nas páxinas que seguen.

2. *Reforma estatutaria, mutación estatutaria, transferencias competenciais e Administración única no marco do Estado autonómico*

Pretencioso título ó que non podemos adicar demasiadas liñas. ¿Que necesidades de adaptación experimentou o Estatuto de autonomía de Galicia tras trece anos de vixencia? Referímonos ás operadas na práctica, que as criticadas pola doutrina –non poucas– xa figuran en textos escritos. Indubidablemente as houbo; e, sen ánimo de exhaustividade, poderíamos reseñala proposición de reforma exposta en novembro de 1983 polo Grupo Parlamentario Popular (asinada por trinta e tres deputados de diversos grupos políticos, incluído o daquela presidente

da Xunta) na Cámara galega, e que pretendía recoller como competencias exclusivas da Comunidade Autónoma de Galicia aquelas así recoñecidas noutras nacionalidades históricas, por exemplo no relativo ó réxime local⁶⁹ e o Estatuto dos funcionarios públicos; os bens de dominio público e patrimoniais; cooperativas; mutualidades; sector público; transportes marítimos; réxime enerxético; ordenación do sector pesqueiro; medio ambiente; feiras internacionais; portos e aeroportos...; e, sobre todo, perseguíase unha reforma do Estatuto que incluíse neste un sistema de financiamento autonómico de cantidade, cota ou concerto –como se prefira–, que provocou unha grande polémica e que acabou desembocando nun fracaso de tinturas esperpénticas (algo, polo demais, bastante habitual nos primeiros parlamentos e gobernos autonómicos de Galicia): superou o trámite en sede parlamentaria (trinta e un votos a prol, vinteseite en contra; como se ve, con escaso consenso), pero, posteriormente, o Goberno da Xunta (que mesmo cambiou ó conselleiro de Economía autor da proposta) non levou adiante a mencionada proposición de reforma formal do Estatuto.

E fóra do campo estricto da reforma estatutaria, non queda máis remedio que referirse a outras figuras estudadas pola doutrina que o eluden ou bordean. González Mariñas fala de “complitude estatutaria” nunha serie de casos, como, por exemplo, nas operadas na práctica mediante diversos mecanismos institucionais (a maioría parlamentarios) sobre competencias en materia de reconversión e reindustrialización; caixas de aforros e colexios profesionais; a fixación das demarcacións xudiciais; cuestións menores, como a facultade de declaración por parte da Xunta da urxencia expropiatoria; ou a inminente creación mediante lei do Consello Consultivo da Comunidade autónoma de Galicia, non previsto no Estatuto; ou a introducción da facultade disolutoria da Cámara lexislativa por parte do presidente da Xunta. Deixémoslle narrar este último proceso a un dos protagonistas do mesmo:

“Cando no ano 1988 o Goberno galego se decatou da necesidade de lle atribuír ó presidente da Xunta a facultade disolutoria do Parlamento (por coincidencia dos prazos automáticos electorais autonómicos coas datas do nadal) presentouse a evidencia de que tal facultade non constaba no Estatuto. A necesidade da reforma estatutaria albiscábase como imposible de superar, porque era claro que outorgar tal atribución implicaba disturba-lo sistema de relacións institucionais autonómicas fixado no Estatuto e mesmo incidir nunha concepción máis presidencialista delas, con menoscabo da impronta de primacía parlamentaria. Sen embargo, a reforma abordouse por medio de lei ordinaria e non xa nun texto legal independente, senón

de simple reforma dalgúns preceptos da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e o seu presidente. Así naceu a Lei 11/1988, do 20 de outubro, que no seu artigo 24 lle atribúe esta facultade disolutoria ó presidente da Xunta. Agás a natural discusión parlamentaria, non houbo problema; nin se argumentou a necesidade de reforma do Estatuto nin se fixeron apelacións maiores á posible inconstitucionalidade da vía normativa e de procedemento elixida (...).

O acordo político, o argumento laxo de que se o Estatuto non o prohíbe, aínda que non o prevexa, se pode facer, e a apelación á analoxía resolveron drasticamente estes temas de presumiblemente necesaria reforma estatutaria por unha vía máis 'interna' á comunidade e desde logo menos alarmista e conflictiva⁷⁰.

E neste momento non nos queda máis remedio que introducirlo concepto de mutación estatutaria, como xa algún autor fixo con profusión⁷¹, no sentido de modificacións na vixencia e aplicación práctica do Ordenamento estatutario sen que o texto escrito experimentase ningunha alteración. Nós mesmos sinalamos algún posible caso⁷², e, con probabilidade, algún dos anteriormente citados poderíanse entender como tales; e incluso algún outro no que a *desuetudo* pode provoca-la mutación, como sería o caso de non activar unha das leis de desenvolvemento básico estatutario, cal é a da organización territorial propia de Galicia do artigo 2.3 do EAG⁷³.

E aínda teríamos que falar da existencia de mutacións estatutarias esóxenas. Quizais a principal e na que aparece haber unha maior coincidencia doutrinal, sexa a articulada polo desapoderamento competencial autonómico derivado da integración do Estado español (competencia exclusiva en materia de relacións internacionais dos órganos centrais) nas comunidades europeas, recentralizando competencias mesmo xa atribuídas ás comunidades autónomas⁷⁴, producíndose reformas estatutarias *de facto* para as que non existen –como nos modelos federais– ningún tipo de garantías xurídicas⁷⁵. Aínda que o tema merecería un máis amplo tratamento, non nos podemos deter nel, e si citar de paso que tamén nos casos de atraso nas transferencias, ou en non dotar estas de medios materiais, ou nos intentos de harmonización (*cf.* LOHAPA, gracias á cal posiblemente non se volvan repetir, polo menos coa técnica do art. 150.3 CE) e de extralimitacións nas leis de bases [por non falar dalgunhas orgánicas como a LOREX, á que xa nos referimos con este cariz noutra ocasión⁷⁶], cabería buscar interpretacións que avalarían que o recurso pouco xurídico (aínda recoñecendo que ás veces é inevitable) á mutación estatutaria galega a nivel esóxeno, foi empregado en máis ocasións do que sería desexable;

e, incluso, podería xustificarse que o mesmo se utilizase profusamente a nivel endógeno para contrarrestar así, na medida do posible, aquel desapoderamento. Habería que engadir, igualmente, que, na maioría dos supostos, a mutación estatutaria implica tamén de forma directa unha mutación constitucional (por exemplo, no tema xa aludido do sistema parlamentario autonómico).

Finalmente, ademais, teríase que mencionar neste contexto a existencia de múltiples conflitos constitucionais (algúns *sub iudice* hai tanto tempo que xa se esqueceron, como a Lei galega de coordinación das deputacións provinciais do ano 1989), a través dos cales a xurisprudencia do Tribunal Constitucional efectuou unha reasignación de competencias que non era a que se atopaba orixinalmente nos estatutos⁷⁷, e o curioso é que a mesma (e a opinión non é orixinal nin exclusivamente nosa) ten case sempre carácter recentralizador, se cabe falar así. Quizais non sería inconveniente ó respecto comezar a pensar en establecer unha composición do Tribunal Constitucional que teña en conta os poderes autonómicos⁷⁸, como así acontecía no seu precedente da II República, o Tribunal de Garantías Constitucionais (e tamén no máis remoto Tribunal Supremo do Proxecto de Constitución Federal de 1873).

Pasando a un segundo apartado dentro deste epígrafe, debemos referirnos a outro dos medios que, sen ser estrictamente reforma do Estatuto, consegue, sen embargo, ampliar as competencias estatutarias, como é a través do procedemento, sempre debatido e inductor de abundante literatura pero nos últimos tempos de relevante actualidade, do artigo 150.2 da Constitución para transferir ou delegar materias de titularidade estatal nas CCAA, así como mediante os sistemas de incorporación competencial previstos no propio Estatuto de autonomía de Galicia. Concretamente (outros preceptos tamén a poden permitir, aínda que non de forma expresa), o artigo 27.32, o cal sinala como de competencia exclusiva da comunidade autónoma as materias que con este carácter lle sexan transferidas mediante lei orgánica polo Estado (órganos centrais); e o mesmo indica o artigo 29.5 para as competencias de execución que con este carácter se lle transfiran. Así mesmo, o artigo 36 capacita a Comunidade Autónoma de Galicia para solicitar do Estado a transferencia ou delegación de calquera competencia non asumida no Estatuto, sendo o Parlamento galego quen haberá de formula-la solicitude.

A pesar das numerosas deficiencias técnicas do artigo 150.2 da Constitución desveladas pola doutrina, e da forte polémica

suscitada ó intentar interpreta-las mesmas, aspectos que merecerían un comentario máis detallado do que aquí se lle pode adicar, non parece inoportuno sinalar como nun modelo de organización territorial tan intrincado, dificilmente consensuado, e parcial e permanentemente aberto, como é o que establece o título VIII da vixente Constitución (o que, sen dúbida, pode dar lugar a asimetrías que, de tódolos xeitos, xa existen), pode resultar medio apropiado para ir completando o que se deixou atrás e para, sobre unha base sempre negociadora (tan característica dun Estado autonómico no cal parece que todo pode ser negociado), cubrir por un expediente relativamente cómodo o que a reforma estatutaria tal vez non permitiría ou, o que aínda sería peor, arriscarse a que o incumprimento dos estatutos fose norma de conducta habitual.

Claro está que non se ignoran os condicionantes negativos deste tipo de leis orgánicas de transferencia ou delegación (pénlese, por exemplo, que sempre se poderían derrogar, afectando entón ós estatutos implicados e á práctica emanada delas, algo claramente indesexable); pero a experiencia habida ata o momento demostra o seu relativamente (polo menos en comparación cos outros dous apartados do art. 150 CE) frecuente uso e importancia, como, por poñer algúns exemplos, a Lei orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias á Comunidade Autónoma de Canarias; a Lei orgánica 12/1982, do 10 de agosto, de transferencia de competencias de titularidade estatal á Comunidade valenciana (ambas serviron para valida-las extralimitacións estatutarias das respectivas normas institucionais básicas); a Lei orgánica 5/1987, do 30 de xullo, sobre delegación de facultades do Estado nas comunidades autónomas en materia de transporte por estrada e por cable; ou a máis recente Lei orgánica 9/1992, do 23 de decembro, pola que se lles transfiren competencias ás comunidades autónomas que accederon á autonomía pola vía do artigo 143 da Constitución.

No caso de Galicia, aínda que se intentou a ampliación competencial por este camiño varias veces e, mesmo, chegou en dúas ocasións diferentes a ser debatida no Congreso dos Deputados, ata o momento resultou absolutamente infructífera, pois a pesar do amplo consenso acadado no Parlamento galego, non conseguiu supera-lo necesario trámite nas Cortes Xerais (coas xa habituais distorsións á hora da votación nun mesmo partido, segundo o fíxese en Madrid ou en Santiago de Compostela).

E é xustamente no contexto galego onde xorde a exitosa (a nivel publicitario) proposta de Administración única, a cal nos

parece importante posto que intenta racionaliza-la estrutura organizativa da Administración periférica do Estado, acomodándoa a unha realidade xurídica na que son as comunidades autónomas as que ostentan a maior parte das competencias (especialmente, as de execución) existentes; adapta-la Administración pública ó Estado autonómico xustamente a través da vía do artigo 150.2 da Constitución. Como sinala Rodríguez-Arana Muñoz, "la propuesta de 'Administración Única' no plantea, en mi opinión, un nuevo esquema de distribución de competencias. Busca, eso sí, la adecuación de la estructura administrativa a los principios de la Constitución. Supone, es claro, un mayor protagonismo en la ejecución para las Comunidades Autónomas sin que, ese aumento de presencia administrativa, suponga desapoderamiento alguno de competencias estatales, que seguirán en la titularidad del Estado"⁷⁹.

Incluso tan morna e algodoadamente presentada proposta, que non responde a unha reivindicación competencial en sentido estricto, senón que máis ben se trata dun intento de racionalización administrativa⁸⁰, claramente necesario, concitou unha concorrencia de apostasías dignas, tal vez, dito sexa sen ironía, de mellor proveito noutra causa, confundindo, interesadamente, a figura política co discorrer xurídico⁸¹. Sexa como sexa, non parece que ata o momento as circunstancias políticas da Comunidade Autónoma de Galicia vaian permitir nin imaxinar sequera (salvo que llas impoñan outros avatares totalmente esóxenos) unha ampliación de competencias pola vía do artigo 150.2 da Constitución, nin sequera como instrumento para eludi-la reforma.

3. O papel da reforma na definición da configuración da autonomía política de Galicia


Posiblemente, a conclusión principal deste traballo se saca por si soa á vista do título deste epígrafe. Moi probablemente, non serán as disposicións do título V do Estatuto de autonomía de Galicia as que capaciten para configurar un modelo da autonomía política galega que sexa nin moi diferente, nin tampouco un moi semellante, ó que na actualidade existe. Outra cousa é que se acuda sistematicamente á modificación do Estatuto sen utiliza-lo mecanismo da reforma (garantista, á fin e ó cabo), o que, tal vez, podería resultar aínda máis indeseable.

Quizais si se podería efectuar algún retoque parcial, algo necesario en varios casos, ó noso entender, e que se puidese cualificar como reforma razoable, como no referente ó sistema

electoral deseñado no artigo 11 do Estatuto [por exemplo axeitando o seu punto 4 á dicción do punto 2 ⁸²], se non fose polas narradas inconsistencias dun artigo 57 pensado para non utilizarse xamais. E o certo é que se poderían suxerir outras tantas necesidades de reforma estatutaria en Galicia, evidentes, poñamos por caso, nas situacións nas cales se produciu conflito (ou, ás veces, simple discrepancia) entre órganos constitucionais (e non exclusivamente se foi instado perante o Tribunal Constitucional), como algunhas das xa citadas sen ánimo de esgota-lo catálogo (relacións internacionais, organización local, estradas, portos, Administración de xustiza, financiamento autonómico, etc.). O problema, en ocasións, podería vir dado máis ben *intra* comunidade autónoma, sobre todo naqueles supostos nos que non se asumiron aínda plenamente as competencias estatutarias ou, simplemente, estas deixaron de exercitarse (por exemplo, na coordinación das deputacións provinciais galegas, ou na lexislación sobre a organización territorial propia de Galicia, fundada en parroquias e comarcas).

Pero xa aspiracións do tipo, suxerido por Cores, de que “un sistema político aberto, se non quere producir tendencias entrópicas, que o paralicen co tempo, ten que ir adaptándose ás realidades sociais, económicas e culturais da comunidade sobre a que se asenta”⁸³, parecen difíciles de capitalizar por parte do modelo de reforma existente. E xa non digamos nada se se trata de asumir, sequera como utopía, o que os analistas políticos venñen denominando **crises de lexitimidade** da democracia e da lei da maioría; o divorcio, a cesura máis ou menos consciente e máis ou menos manifestada, entre a estrutura política e a estrutura social sobre a que se asenta á hora de vertebral-lo sistema democrático e desenvolve-los seus fins.

En calquera caso, o continxente –e o sistema político éo– aspira á perfectibilidade e, neste sentido, cabe recoñecerlle numerosas virtualidades positivas ó modelo autonómico, polo menos para o caso de Galicia. Outra cousa é que todo o conservadorismo implícito no prototipo sistémico e os seus protagonistas concretos estean incapacitados *per se* para percibir uns cambios, incluso de dinámica histórica, claramente visibles desde hai uns poucos anos no horizonte mundial. Pero como a intención de anticipa-lo futuro –fóra da mera prospectiva– escapa ás nosas pretensións xurídicas e investigadoras, poderíamos rematar apuntando que se, tal vez, o máis próximo e inmediato sexa unha tendencia federalista (e probablemente non só de execución), a materia da reforma estatutaria está abocada a rebordar por completo as posibilidades do que está e como está

na actualidade regulado, e vindeiras normacións respecto disto terían que compasarse con aquel modelo, no cal a vontade da nacionalidade (e mesmo da rexión, nalgún suposto) posúa un peso bastante máis decisivo do que neste momento lle corresponde. 

Abreviaturas

CCAA :	Comunidades Autónomas.
CE :	Constitución española.
EAG :	Estatuto de autonomía de Galicia.
LORARFNA :	Lei orgánica de reintegración e amelloramento do réxime foral de Navarra.
LOREG :	Lei orgánica do réxime electoral xeral.
TC :	Tribunal Constitucional.

Bibliografía

- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: "Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978", Madrid, 1988.
- : "Administración única y Estado autonómico", Santiago de Compostela, 1993.
- CORES TRASMONTE, Baldomero: *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Santiago de Compostela, 1977.
- : *Estructura Política de Galicia*, Santiago de Compostela, 1994.
- CONTRERAS, Manuel: "Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional", Madrid, 1992.
- GARCÍA-ATANCE, M^a Victoria: "Perfil ambivalente de la fórmula de reforma constitucional en la dialéctica permanencia-cambio", Madrid, 1990.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo: "A reforma do Estatuto de autonomía", Santiago de Compostela, 1991.
- IBÁÑEZ, Jesús: "Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas", Madrid, 1982.

- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: "Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución", Madrid, 1980.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: "La reforma de la Constitución: opciones constitucionales ante la ratificación de los Acuerdos de Maastricht", Madrid, 1992.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé: *Un modelo de organización territorial para Galicia. —: Territorio e democracia. Un modelo de participación para Galicia, nacionalidade histórica*, Sada-A Coruña, 1996.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: "La reforma constitucional", Barcelona, 1983.
- MAIRET, Gérard: "El liberalismo: presupuestos y significaciones", Madrid, 1989.
- MÁIZ, Ramón-PORTERO, Xosé A.: *As institucións políticas no Estatuto de autonomía para Galicia*, Santiago de Compostela, 1988.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1986.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel-AGUILÓ LUCÍA, Lluís: *Lecciones de Derecho Constitucional español II. Derecho autonómico*, Valencia, 1982.
- PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos: *Lecciones de teoría constitucional*, Madrid, 1987.
- PÉREZ ROYO, Javier: "La reforma de la Constitución", Madrid, 1986.
- PORTERO MOLINA, José Antonio: en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, 1991.
- REIMÓNDEZ PORTELA, Manuel: *O Estatuto dos 16*, Vigo, 1979.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: *La Administración Única en el marco constitucional*, Santiago de Compostela, 1993.
- RUBERT DE VENTÓS, Xavier: *Nacionalismos. El laberinto de la identidad*, Madrid, 1994.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 1992.
- : Presentación del monográfico "La reforma constitucional", Madrid, 1992.
- VARIOS: *A Autonomía Galega (1846-1981)*, Santiago de Compostela, 1986.
- VEGA, Pedro de: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985.
- : "Significado constitucional de la representación política", Madrid, 1985.
- VILAS NOGUEIRA, Xosé: *O Estatuto galego*, A Coruña, 1977

A experiencia dictounos que toda investigación, e a xurídica tal vez máis, é froito directo do seu tempo, polo que a presente nace sen ningunha pretensión de sentar cátedra e, moito menos, de inmutabilidade. E non deixa de ser curioso que a mesma se poida, quizais, sintetizar neste dictado: ningunha norma xurídica, nin sequera as máis importantes como a Constitución ou o Estatuto de autonomía de Galicia, pode aspirar a perpetuarse por toda a eternidade. Como filla da súa contemporaneidade e instrumento regulador das relacións en sociedade entre os homes, non pode ser deificada nin, en consecuencia, converterse en intanxible. A súa utilidade podería estribar neste factor, ás veces esquecido polas peculiares circunstancias sociopolíticas que tinxiron a transición española cara á democracia.

A súa adaptación ás vivencias concretas da comunidade sociolóxica simbiotizando *Gesellschaft* e *Gemeinschaft*, ha de considerarse, pois, elemental. Con todo, conviría tamén poñer de manifesto que a función garantista que desempeña a institución da reforma, non debe ser posta en entredito con facilidade e sen fundamento. Sobradamente triste resultou a historia política española como para que ninguén poida aspirar a un retorno a épocas escuras, nas que, en cita de Javier Muguerza dun vello profesor seu que se refería ó tema das dúas Españas, lle dicía con amargura: "Desengáñese, amigo. España sólo ha habido una, la intolerante. Y cuatro o cinco intolerados".

Isto non ha de eludir, sen excepcións, a crítica científica que pretenda mellora-lo que sexa me-

llorable; e que isto último semella abondoso tampouco ofrece demasiadas dúbidas. De aí que considerásemos necesario un tratamento por extenso da materia da reforma na vixente Constitución, como paso previo á penetración no Estatuto de autonomía de Galicia sobre homóloga temática; non xa só porque se redactou seguindo os dictados constitucionais, senón que, ademais, en boa medida, existiu un afán mimético á hora de regula-la reforma estatutaria, sen que se buscasen solucións orixinais e propias como, por outra parte, lle aconteceu ó completo e penoso avatar político que precedeu á aprobación da norma institucional básica galega.

Así mesmo, tampouco se considerou inútil, achegarse ás exposicións reformistas dos diversos estatutos de autonomía das deza-sete comunidades autónomas na actualidade existentes. Conteñen aspectos que se poderían aproveitar en futuras redaccións do título reformista do Estatuto galego.

Xa introducíndonos neste, efectuamos unha breve historia dos antecedentes remotos e próximos do mesmo, baixo a premisa de que un pobo que ignora á súa propia historia está condenado a repetila, aínda que, finalmente, no saberíamos dicir en cal dos textos se inclúen máis erros, ou maiores diferencias comparativas en canto ó talante eminentemente democrático daqueles.

E, neste camiño, non parece ofrecer vacilación o feito de que a norma en vigor desde 1981, adoece de numerosos defectos que superan en moito ás posibles virtudes que caiba atopar nela. Parece que se instituíu o título da reforma coa finalidade de que non fose

nunca utilizado, máxime nunha sociedade mal articulada como a galega, na cal, como di Cores Trasmonte, a entropía é a súa principal característica colectiva, e a disgregar esta entropía debería –cremos– contribuír entusiastamente o Estatuto. Algo se acadou en tal sentido; que fose abondo ou non xa é cuestión opinable ou, mellor, de conformismo. Pese a todo, non resulta imposible que unha vertebración sociopolítica do pobo galego, consiga algún día aplica-lo articulado estatutario en materia de reforma, para así adaptalo ó seu peculiar modo de ser.

É por isto que a solemnidade do formalismo das cláusulas de reforma debe ir acompañado sempre da precisa interpretación. Claro que o operador xurídico existente no Estado español, único autorizado con efectos xurídicos directos, para efectual é o Tribunal Constitucional; e, tal vez, as súas decisións non estivesen sempre acompañadas da necesaria ecuanimidade para con eses fragmentos de Estado –que tamén son Estado– denominados comunidades autónomas.

E por tal razón, quizais, a interpretación efectúouse, paralelamente, desde instancias *intra* comunidade autónoma, coa figura do que, xenericamente, poderíamos catalogar como mutacións estatutarias. Con todo insuficientes, e necesitadas de complemento cara a logra-las transferencias competenciais necesarias para articular a comunidade autónoma, asumindo como tarefa principal a defensa da identidade de Galicia (nacionalidade histórica, pero tamén nacionalidade viva e presente) e dos seus intereses, como quere o artigo 1.2 do Estatuto. Neste vieiro, a proposta de Administración única, ou outras semellantes que poidan aparecer, de-

berían ser tomadas en consideración aínda que non se lles profesase afecto. Sen que nós nos atrevamos neste momento a anunciar cal pode se-lo resultado posible de lograr respecto disto, posto que se encontra embargado polo muddable devalar político.

E malia o apuntado, as conclusións finais non nos parece que teñan que ser en absoluto pesimistas. Observando de novo desde o prisma histórico, cabe comprobar como, mal que ben, nunca tan cerca estivo a sociedade española, e a galega en particular, de aproximarse ó que debe ser convivencia en democracia. Innatos defectos dela non lle deben restar un ápice de estima a esta consideración, por moito que sempre se poida aspirar a máis.

De tal forma, non cabe conseguir un resultado unívoco acerca da conveniencia ou non de emprega-lo mecanismo da reforma tal e como está redactado. Se cadra o primeiro que habería que facer é reformar, xustamente, o título estatutario sobre a reforma; pero isto produciría outro tipo de consecuencias difíciles de prever, e que quizais aconsellarían levar a cabo, aproveitando o momento, unha reforma máis ampla, o que neste texto bautizamos como **reforma razoable**, inzada desas doses de sentido común que, en máis ocasións do que sería deseable, están ausentes xa non só entre a clase política, senón incluso nos mesmos teceres e desteceres doutriniais.

Á fin e ó cabo, glosando a Pedro de Vega, a reforma será xurídicamente necesaria cando sexa politicamente conveniente ou viceversa e, neste sentido, o soberano democrático, o pobo galego, debería ter unha maior capacidade de decisión sobre o seu propio destino, e os fiduciarios deste po-

der outorgado, os representantes, tamén deberían obrar en consecuencia con tales dictados á vista, sinceramente cremos, aínda que non fose máis que por pragmatismo, que unha democracia máis social, máis apegada á realidade, ha de acabar imponéndose.

Como remate destas reflexións, teríamos que subliñar a necesidade de que se desenvolvan estudos que afonden aínda máis, moito máis, na peculiar dinámica dun universo en ampliación como é o

do mundo xurídico galego, o Dereito propio de Galicia como comunidade autónoma. Neste sentido, este traballo non pode ter pretensións moito máis alá das simplemente introductorias á materia exposta que, sen lugar a dúbidas, sería merecedora de numerosas e orixinais ampliacións, renovadas solucións e propostas alternativas que aquí non resulta posible ofrecer. Oxalá sirva, polo menos, para coadxuvar a que outros alcancen tales propósitos.

¹ Rubert de Ventós, Xavier: *Nacionalismos. El laberinto de la identidad*, Espasa-Calpe, Madrid, 1994, p. 81.

² "A partir del siglo XIX, nuestras representaciones políticas se orientan según la idea, que nadie sueña con cuestionar, de que la democracia es realizable en el estado definido de una vez por todas como institución de la soberanía". Mairet, Gérard: "El liberalismo: presupuestos y significaciones", en Francois Châtelet (ed.): *Historia de las ideologías*, Akal, Madrid, 1989, p. 522.

³ Torres del Moral, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, vol. 1, Servicio de Publicaciones da facultade de Dereito da Universidade Complutense, 1992, Madrid, 3ª ed., p. 198. Aún más, o propio Jiménez Campo engade que "quizá como en ningún otro instituto jurídico se implican aquí, junto con la dimensión que podríamos llamar 'estrictamente' normativa, los planos filosófico-ideológicos y sociológicos que sitúan necesariamente al derecho en su enclave histórico-social concreto". Jiménez Campo, Javier: "Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución", en *Revista de Derecho Político* n.º 7, UNED, Madrid, 1990, p. 82.

⁴ Cfr. Pereira Menaut, Antonio Carlos: *Lecciones de teoría constitucional*, 2ª ed., Edersa, Madrid, 1987, p. 65.

⁵ Cfr. De Vega, Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 34.

⁶ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁷ En esencia, o problema pode verse sintetizado no seguinte parágrafo: "Se ha dicho, y con razón, que si todo acto de representación supone la existencia de dos voluntades (la del representante y la del representado), sería necesario demostrar previamente la voluntad de la nación para que la doctrina de la representación burguesa tuviera una mínima coherencia lógica. Pero como esa voluntad no existe, sino que se crea y se presupone con la aparición de los representantes, la teoría de la representación termina convirtiéndose -como indicara Kelsen- en una tautología y en una ficción". Pedro de Vega: "Significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos* n.º 44, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 30.

⁸ "La democracia totalitaria intenta reducir la participación de los ciudadanos a los votos: votar es necesario (hay que votar) y suficiente (no hay que hacer otra cosa que votar)". Jesús Ibáñez: "Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas", en Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (compiladores): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1982, p. 57.

⁹ De Vega, Pedro: *La reforma...*, op. cit., pp. 233-234.

(10) No caso español, Lucas Murillo explica o predominio do aspecto garantidor sobre o adaptador baseándose nos numerosos mecanismos que o texto fundamental posúe para desenvolver con grande amplitude os seus contidos (por exemplo, leis orgánicas), e, así mesmo, pola adecuación das súas disposicións ás novas circunstancias a través da función interpretativa que se lle encomenda ó Tribunal Constitucional. Cfr. Murillo de la Cueva, Pablo Lucas: "La reforma constitucional", en Andrés de Blas (comp.): *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, p. 285.

¹¹ Cfr. De Vega, Pedro: *La reforma...*, op. cit., pp. 138-139.

¹² O profesor Balaguer Callejón intenta salvar habilidosamente as dificultades expostas partindo da dupla condición que posúe o pobo no arti-

go 1.2 da Constitución: 1. Como titular da soberanía e, polo tanto, recoñecido como poder constituínte orixinario e como fonte de lexitimidade da Constitución. 2. Como fonte de lexitimidade de tódolos poderes do Estado, en canto poderes constituídos, no marco da Constitución, é dicir, como un poder constituído máis.

Se, no primeiro caso, o pobo permanece fóra da orde constitucional da Constitución normativa, como poder latente que só se manifesta con ocasión da ruptura desa orde constitucional para dar lugar a un novo, no segundo, o recoñecemento da soberanía "no tiene apenas incidencia en el conjunto de la Constitución, y por tanto, tampoco la tiene en la configuración del Estado como Estado democrático. Estado democrático no es hoy (como en el primer constitucionalismo) aquel en el que el pueblo es soberano (a través de sus representantes), sino aquel en el que el pueblo ha renunciado al poder soberano y ha aceptado el poder constitucional (...). Esta distinción sirve para explicar (...), específicamente, algunas deficiencias en la regulación de la Reforma constitucional, que siendo criticables por su inadecuación a el principio democrático consagrado en el segundo párrafo del art. 1.2, no deben reputarse sin embargo incompatibles con el principio de soberanía popular proclamado en primer párrafo de ese mismo precepto. No porque no lo sean en abstracto, sino porque esa contradicción no llega a producirse, por la ausencia a nivel constitucional de una de las partes en pugna: el principio de soberanía popular". Balguer Callejón, Francisco: "Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978", en *Revista de Derecho Político* n.ºs 27-28, UNED, Madrid, 1988, pp. 110-111.

¹³ De Vega, Pedro : *La reforma...*, *op. cit.*, p. 142.

¹⁴ Torres del Moral, Antonio: *Principios...*, *op. cit.*, p. 194.

¹⁵ Sempre en termos relativos, pois agás no caso do Grupo Senadores para a Democracia (formación bastante atípica ademais, sobre todo unha vez consolidado o sistema de partidos) nas eleccións lexislativas de 1977, non lembramos ningún outro no que a composición política das cámaras lle permitise acadar a cifra dunha décima parte a ningún grupo parlamentario por si só que non fose algún dos dous maioritarios.

¹⁶ Hai que lembrar con Pedro de Vega que a inexistencia de límites materiais reformistas na Constitución de 1978, conduce á conversión do poder de reforma nun auténtico poder constituínte. Cfr. De Vega, Pedro : *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 159-160.

¹⁷ "Esta selección de materias parece indicar que la propia Constitución cifra su esencia en ellas. Si es así, no ha podido hacer una selección más desafortunada. Encontramos en ella desde la definición del Estado como social y democrático de Derecho hasta el reconocimiento de las banderas y enseñas de las Comunidades Autónomas, desde el estatuto jurídico de la Corona hasta las incompatibilidades del tutor del Rey o la anacrónica preferencia del varón a la mujer en el orden sucesorio. Por otra parte, se encuentran fuera de esa arbitraria selección preceptos tan esenciales del régimen constitucional español como los siguientes:

- a) el artículo 10.1, en el que precisamente la Constitución explicita lo que entiendo como fundamento del orden político y de la paz social;
- b) el artículo 14, que consagra el principio de igualdad ante la ley;
- c) el artículo 53, que refleja las garantías generales de los derechos;
- d) el artículo 66, que define el carácter representativo, legislativo y controlador de las Cortes;
- e) el artículo 97, que confiere al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado;
- f) el artículo 103, que somete la Administración a la ley y al derecho;

- g) el artículo 117, que establece la unidad jurisdiccional, la independencia del Poder Judicial, etc., y prohíbe los tribunales de excepción;
- h) el artículo 137, base de la organización territorial del Estado;
- i) el artículo 159.5, que expresa la independencia e inamovilidad de los miembros del Tribunal Constitucional; o todo el título IX, que instaura la jurisdicción constitucional, sin la que el régimen español sería completamente distinto;
- j) el propio artículo 168, que regula la reforma agravada.

La relación que antecede podría ser más prolija, pero seguramente es suficiente para desmoronar todo intento de identificación de los preceptos constitucionales especialmente protegidos por el artículo 168 con el núcleo esencial de la Constitución. Y, en fin, el exceso de protección tiene un efecto negativo: resulta demasiado complicado incorporar al texto nuevos derechos, nuevas garantías o mejoras técnicas y razonables relativas a esas materias tan severamente rigidificadas". Torres del Moral, Antonio: *Principios...*, op. cit., p. 196.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 147-150.

¹⁹ Torres del Moral, Antonio: *Principios...*, op. cit., p. 203.

²⁰ García-Atance, M^a Victoria: "Perfil ambivalente de la fórmula de reforma constitucional en la dialéctica permanencia-cambio", en *Revista de Derecho Político* n^o 31, UNED, Madrid, 1990, p. 147.

²¹ Pérez Royo, Javier: "La reforma de la Constitución", en *Revista de Derecho Político* n^o 22, UNED, Madrid, 1986, p. 60.

²² Cfr. *Ibid.*, p. 40.

²³ Cfr. Jiménez Campo, Javier: "Algunos problemas de interpretación...", op. cit., p. 94.

²⁴ Aínda máis, Pérez Royo indica como "la reforma como garantía ordinaria de la Constitución no es congruente con el carácter del poder político estatal". Pérez Royo, Javier: "La reforma...", op. cit., p. 22.

²⁵ Balaguer Callejón, Francisco: "Soberanía popular y democracia...", op. cit., p. 104.

²⁶ Como señala Pereira Menaut, "fácilmente se comprende que el poder respetará esas autolimitaciones mientras se trate de asuntos de administración ordinaria (o de cualesquiera otros en que no tenga un interés vital y directo), lo que explica que las autolimitaciones hayan sido fructíferas en la línea de conseguir una mayor sujeción de la Administración, pero no tanto en la línea de conseguir una mayor sujeción del puro poder político, en la cual no parecen haberse producido avances espectaculares desde que el Imperio de la Ley alcanzó la formulación con la cual nos lo legaron los primeros padres del constitucionalismo". Antonio Carlos Pereira Menaut: *Lecciones...*, op. cit., p. 91.

²⁷ Pérez Royo, Javier: "La reforma...", op. cit., pp. 41-42.

²⁸ De Vega, Pedro: *La reforma...*, op. cit., p. 92.

²⁹ López Mira, Álvaro Xosé: "Democracia territorial y derecho de participación política en el modelo español". Relatorio presentado nas "XV Xornadas de dereito público" na facultade de Dereito da Universidade de Valparaíso, Chile, do 17 ó 19 de novembro de 1994, p. 4.

³⁰ De Vega, Pedro: *La reforma...*, op. cit., p. 93. No mesmo sentido, Pérez Royo, Javier: "La reforma...", op. cit., pp. 48-49 y 53.

³¹ Pérez Royo, Javier: "La reforma...", op. cit., p. 49.

³² De Vega, Pedro: *La reforma...*, op. cit., p. 192. Isto sen facer referencia ó elevado grao de liberdade interpretativa que posúe o Tribunal Constitucional.

³³ Como di Pedro de Vega, "el drama de la democracia partidista no lo crea el hecho en sí de la existencia de partidos, sino la renuncia sistemática de éstos a la actuación en el ámbito de la sociedad, en aras de la actividad puramente institucional y parlamentaria". Pedro de Vega: *La reforma...*, op. cit., pp. 233-234. Máxime se estes parlamentos están dobregados na súa función de control a uns todopoderosos executivos, subxugados á súa vez polas oligarquías partidarias.

³⁴ Cfr. Máiz, Ramón-Portero, Xosé A. : *As institucións políticas no Estatuto de autonomía para Galicia*, Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, 1988, p. 135.

³⁵ Contreras, Manuel: "Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional", en *Revista de Derecho Político* n° 37, UNED, Madrid, 1992, p. 314.

³⁶ Torres del Moral, Antonio : Presentación ó monográfico "La reforma constitucional", en *Revista de Derecho Político* n° 36, UNED, Madrid, 1992, p. 13.

³⁷ Martínez Sospedra, Manuel- Aguilló Lucía, Lluís : *Lecciones de Derecho Constitucional español II. Derecho autonómico*, Fernando Torres-Editor, Valencia, 1982, p. 81.

³⁸ Engadindo a seguir este autor unha posible solución, "ya que, efectivamente, la consulta popular realizada a escala de una Comunidad Autónoma no debería invalidar la decisión de la comunidad global representada en las Cortes. Esta objeción, sin duda sería, puede no obstante orillarse si la Ley Orgánica aprobatoria de la reforma se autolimita, supeditando su vigencia a la ratificación plebiscitaria". Martín Mateo, Ramón : *Manual de Derecho autonómico*, 2ª ed., Publicaciones Abella, Madrid, 1986, p. 90.

³⁹ "Lo que seguramente puede imputarse al desbordamiento de las provisiones de los redactores de la Constitución, que contemplaron dos grupos de Comunidades y sólo al primero de ellos pensaron adjudicar un nivel de autonomía sustancial, lo que aconsejaría dar entrada en el procedimiento a la integración de la voluntad popular en razón de la importancia de la transición y ante el hecho de que en el pasado, en análogos trances, se habría procedido a análogas consultas". *Ibid.*, p. 91.

⁴⁰ Non deixa de sorprender un caso como o da Comunidade de Madrid no que, a diferenza da totalidade dos outros estatutos de autonomía (a salvo, unha vez máis, o peculiar suposto navarro), non teñen iniciativa de reforma estatutaria as Cortes Xerais, máxime nunha situación como a desta comunidade na que o seu propio Estatuto (art. 6) prevé un réxime especial para a vila de Madrid (como se sabe case identificable coa provincia, e polo tanto coa comunidade autónoma), regulado por unha lei votada nas mesmas Cortes Xerais. O que resulta aínda máis contradictorio se se pensa que estas han de aprobar por lei orgánica a reforma que se formule.

⁴¹ González Mariñas, Pablo : "A reforma do Estatuto de autonomía", en *Estudios sobre o Estatuto galego*, EGAP, Santiago de Compostela, 1991, p. 612.

⁴² *Ibid.*, p. 613.

⁴³ Este é o único cambio que experimenta en materia de reforma o Anteproxecto da Comisión en relación co texto definitivo, e, curiosamente, contra o que acostumaba, non xustifica a Comisión no seu Dictame trala fase de información pública e as emendas presentadas.

⁴⁴ Interpretado por sentido contrario co primeiro parágrafo, indúcese que se trataría daqueles supostos que lle afectasen á Constitución ou ás relacións da Rexión co Estado. A idéntica conclusión chégase lendo o último parágrafo do artigo 33, como fixo notar Cores. Cfr. Cores Trasmonte, Baldomero : *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Minerva, Santiago

de Compostela, 1977, p. 109. Engade seguidamente este autor que a expresión "tener mayor trascendencia" é realmente desafortunada. "Para la Región podían ser trascendentales numerosas reformas estatutarias que, sin violar la Constitución ni las relaciones con el Estado, podrían modificar profundamente las relaciones sociales, económicas y políticas de los gallegos y residentes en Galicia. ¿No podría ser trascendental la regulación de los derechos humanos en Galicia, siempre que no afectasen al orden constitucional establecido? ¿No sería trascendental el paso del unicameralismo al bicameralismo? ¿No lo sería, también, el cambio del sistema parlamentario por un sistema presidencialista? No son, pues, de mayor o menor trascendencia las reformas, sino distintas en su esfera y en sus competencias". *Id.*, p. 110. Claro que unha disxuntiva aproximada se podería formular a nivel de discusión doutrinal, na duplicidade ofertada en materia de reforma tanto polo vixente Estatuto como pola Constitución de 1978; por exemplo, unha reforma do Senado para convertelo nunha especie de *Bundesrat*, ¿non lle afectaría a algún aspecto do Título Preliminar e, polo tanto, a vía do 167 podería exercitarse fraudulentamente?

⁴⁵ Vilas Nogueira di que lle atribúe maior rixidez á modificación das normas só formalmente estatutarias que ás extraestatutarias. *Cfr.* Vilas Nogueira, Xosé: *O Estatuto Galego*, Edicións do Rueiro, A Coruña, 1977, p. 288.

⁴⁶ *Cfr.* López Mira, Álvaro Xosé: *Territorio e democracia. Un modelo de participación para Galicia, nacionalidade histórica*, Edicións do Castro, Sada-A Coruña, 1996.

⁴⁷ Cores Trasmonte, Baldomero: *La devolución...*, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁸ Artigos 18.b e 14.b, respectivamente, con igual redacción neste punto.

⁴⁹ Cores Trasmonte, Baldomero: *La devolución...*, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁰ Este punto foi o único de todo o precepto no que non existiu unanimidade, xa que houbo unha proposta -que recibiu un apoio moi minoritario- de que a cifra de cidadáns galegos non fose inferior ó cinco por cento dos electores. Fonte: Reimóndez Portela, Manuel: *O Estatuto dos 16*, Galaxia, Vigo, 1979, pp. 80-81.

⁵¹ *Vid.* respecto do atinado comentario de Pablo González Mariñas: "A reforma do Estatuto...", *op. cit.*, p. 608.

⁵² *Vid.*, por todos, Torres del Moral, Antonio: *Principios...*, *op. cit.*, pp. 545-547.

⁵³ Máiz, Ramón-Portero, Xosé A.: *As institucións...*, *op. cit.*, p. 286. Tal vez por esta "inesperada" atribución ás Cortes Xerais -engaden os citados profesores-, "os Regulamentos do Congreso dos Deputados e do Senado non consideran ningún procedemento especial para levar a cabo esta iniciativa de reforma estatutaria", o que pode orixinar varios problemas de actuarse nalgunha ocasión. *Id.*, p. 287.

⁵⁴ González Mariñas, Pablo: "A reforma...", *op. cit.*, p. 616.

⁵⁵ Portero Molina, J.A., en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (dirixidos por José Luis Carro Fernández-Valmayor), MAP, Madrid, 1991, p. 883.

⁵⁶ Sobre a inconstitucionalidade da Lei orgánica 12/1980, do 16 de decembro, que estableceu esta última cláusula, reformando a anterior regulación, para salva-lo problema presentado por Almería no referendo de iniciativa andaluz, non parecen existir, a estas alturas, serias discrepancias doutrinais.

⁵⁷ Portero Molina, J.A. en *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 884.

⁵⁸ Non debe levar a engano a redacción literal deste parágrafo sobre que o corpo electoral simplemente ha de confirma-la reforma que, en realidade, xa foi aprobada polo Parlamento galego e/ou polas Cortes Xerais. O que seguramente se redactou con afán de evitar redundancias léxicas (ou, no

caso galego, por puro mimetismo coa redacción do Estatuto catalán), pode xerar outro tipo de confusións. Porque o certo é que é o pobo, en última instancia, o que tamén aproba; o enfoque de simple confirmación posúe tal vez, aires de desprestixio cara á enteira construción da teoría democrática, na cal é o pobo o que decide, non opina.

⁵⁹ *Ibid.*, en semellante sentido, as opinións de Máiz, Ramón Máiz-Portero, Xosé A.: *As institucións...*, *op. cit.*, p. 289. Así mesmo, Portero Molina, J.A., en *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 884.

⁶⁰ O que non parece moi xustificable se quen impediu a aprobación son as Cortes Xerais, baseándose nos argumentos anteriormente expostos respecto disto.

⁶¹ González Mariñas, Pablo: "A reforma...", *op. cit.*, p. 615.

⁶² *Ibid.*, p. 618.

⁶³ Máiz, Ramón-Portero, Xosé A.: *As institucións...*, *op. cit.*, p. 290.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 290-291.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 291-292. Aínda realizan unha última consideración estes autores verbo da inconsistencia da letra e) deste precepto: "Se as Cortes se declaran afectadas por unha proposta de reforma elaborada polo Parlamento de Galicia e aprobada polos dous tercios dos seus membros como prescribe o Regulamento no seu artigo 128,1, ¿que sentido ten reenviar ese requisito de aprobación da proposta de reforma polo Parlamento galego por maioría de dous tercios contido no artigo 56,1,b)? Resulta evidente que se o Parlamento galego lle prestou a súa conformidade por maioría reforzada a unha reforma estatutaria, non vai rectificala súa posición ante o resultado dunha consulta ás Cortes nas que estas se declaren afectadas, a menos que se arbitrasen mecanismos de carácter mixto para a elaboración dun novo texto consensuado polas Cortes e polo Parlamento galego". *Id.*, p. 293.

⁶⁶ Portero Molina, J.A., en *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 887.

⁶⁷ González Mariñas, Pablo: "A reforma...", *op. cit.*, p. 619.

⁶⁸ Portero Molina, J.A., en *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 882.

⁶⁹ Temos afirmado que estas distincións xuridicamente non son perceptibles, e só as diversas conxunturas políticas da Comunidade autónoma galega en comparación, sobre todo, con Cataluña, permitiron unha evolución diferenciada na práctica. *Vid.* López Mira, Álvaro Xosé: *Un modelo de organización territorial para Galicia*. En vías de publicación.

⁷⁰ González Mariñas, Pablo: "A reforma...", *op. cit.*, pp. 621-622.

⁷¹ Cores sinala como exemplos o decreto polo que se outorgan os poderes da Vicepresidencia da Xunta, ou o caso dunha candidatura á Presidencia da dita institución realizado polo Parlamento, que volveu tramitarse co mesmo candidato baixo a desculpa de que ofrecía un novo programa, violentando o artigo 15.3 do EAG. *Cfr.* Cores Trasmonte, Baldomero: *Estructura Política de Galicia*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 1994, pp. 216-217.

⁷² Por exemplo, na combinatoria reforma da Lei de eleccións ó Parlamento galego e do Regulamento do Parlamento, na que podería aniñar un inconfeso afán de mutación estatutaria do sistema político parlamentario. *Cfr.* López Mira, Álvaro Xosé: *Territorio e democracia...*, *op. cit.*

⁷³ Con maior amplitude, *vid.* a nosa obra *Un modelo de organización territorial...*, *cit.*

⁷⁴ Cores narra o pintoresco caso de substitución do Imposto sobre o luxo (xa cedido a Galicia) polo Imposto sobre o Valor Engadido que, contra toda lóxica, non se cedeu. *Cfr.* Cores Trasmonte, Baldomero: *Estructura...*, *op. cit.*, p. 217.

⁷⁵ López Aguilar advertiu certamente o paradoxo que suscita o feito de que "para que un acto jurídico supranacional pudiese comportar alteracións parciais de la Constitución solo haga falta ley orgánica (mayoría absoluta en el Congreso), mientras que para obtener ese mismo resultado a través de los órganos constitucionales internos sea precisa su aprobación por mayoría de 3/5 en cada Cámara (o la aún mayor de 2/3 en el Congreso de los Diputados, siempre que se obtuviese mayoría absoluta en el Senado: art. 167 CE)". López Aguilar, Juan Fernando: "La reforma de la Constitución: opciones constitucionales ante la ratificación de los Acuerdos de Maastricht", en *Revista de Derecho Político* n.º 36, *op. cit.*, p. 449.

⁷⁶ Cfr. López Mira, Álvaro Xosé: *Territorio e democracia...*, *op. cit.*

⁷⁷ Algún caso xa estudiamos con visión crítica, como o relativo á exclusividade por parte da Comunidade Autónoma galega do réxime local e a Sentencia 214/1989, do 21 de decembro, ó respecto. Cfr. López Mira, Álvaro Xosé: *Un modelo de organización...*, *op. cit.*

⁷⁸ Así acontecería, por unha vía indirecta e parcialmente, de levarse adiante a propugnada reforma do Senado, no sentido de que sexan as comunidades autónomas os únicos entes territoriais nel representadas e ser esta Cámara quen ha de designar catro membros do Alto Tribunal (art. 159.1 CE).

⁷⁹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime: *La Administración Única en el marco constitucional*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1993, p. 145.

⁸⁰ Cfr. Balaguer Callejón, Francisco: "Administración única y Estado autonómico", en *Administración Única*, relatorios das xornadas realizadas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública, EGAP, Santiago de Compostela, 1993, p. 47.

⁸¹ Xa algunha tese doutoral e varios traballos específicos se ocupara do tema. E nin sequera a expresión Administración única é orixinal do actual presidente da Xunta.

⁸² Outras suxestións respecto disto poden verse nos nosos artigos "Aproximación a unha dinámica electoral de voto aberto en Galicia", en *Revista de Estudios Provinciais* n.º 10, Deputación de Pontevedra, 1993, pp. 61-68, "Cara a unha dinámica de voto aberto en Galicia", en *Revista Encrucillada* n.º 84, A. Irimia, Pontevedra, 1993, pp. 29-38, e "A lexislación electoral galega e a esencia da democracia", en *Revista Xurídica Galega* n.º 5, Asociación Revista Xurídica Galega, Pontevedra, 1993, pp. 311-322.

⁸³ Cores Trasmonte, Baldomero: *Estructura...*, *op. cit.*, pp. 5-6. Por certo que este autor sinala que "un dos puntos críticos (...) é o referente á necesidade de reformar profundamente o réxime electoral implantado con sositosa unanimidade polas clases gobernantes do Estado e das comunidades autónomas". *Id.*, p. 239.