

## O Estatuto de autonomía quinze anos despois\*

Rector da Universidade  
da Coruña.  
Catedrático de dereito  
administrativo

José Luis Meilán Gil

### 1. Introducción

Hai cinco anos a EGAP invitoume a participar nas "I Xornadas sobre o Estatuto de Galicia" con motivo dos dez anos de vixencia do mesmo. Entón felicitei os organizadores por aquela iniciativa e expreséille-lo desexo de que tivesen continuidade en sucesivas edicións. Novamente fun invitado a participar nas agora VI xornadas e reitero o agradecemento e a felicitación.

O título da intervención de agora varía só no número de anos do Estatuto, que xa suma tres lustros. Desde as primeiras xornadas o Estatuto non foi reformado. ¿Que puido cambiar para ofrecer unha exposición diferente?

Desde o meu punto de vista tres son os horizontes que podemos axexar para descubri-los posibles cambios:

- a. ¿Como variou o contexto no que o Estatuto opera?
- b. ¿Que valor ten o Estatuto de Galicia nese contexto?
- c. ¿En que medida se desenvolveu o Estatuto?

\* Conferencia pronunciada na Coruña o 23 de abril de 1996 dentro da "VI Xornada sobre o Estatuto de autonomía de Galicia", organizada pola EGAP.

A última das cuestións enumeradas é de doado reconto e susceptible dunha cualificación predominantemente interna á Comunidade Autónoma. As outras dúas necesariamente proxectan a súa valoración cara ó resto de España e requiren como punto de comparación ineludible cá era o contexto político-constitucional no momento en que se aprobou o Estatuto e a significación deste entón e agora.

A apelación ó tempo é, por isto, esencial. E aínda que os elementos que constitúen a paisaxe permanezan –o Estatuto de Galicia na metáfora– a luz, as estacións do ano e a visión de quen os contempla fan que a paisaxe resulte diferente. Qué permanece e qué cambiou e qué significado podemos atribuírlles a esas dúas calidades é o que me propoño desenvolver.

O transcurso do tempo proporciñalles ás persoas un distanciamento respecto dos sucesos que viviron, amortece o apaixonamento e, en principio, fai máis doado o xuízo sereno, concentrado no esencial e liberado de ganga circunstancial. Por iso, a quince anos da entrada en vigor do Estatuto de Galicia, as apreciacións que hoxe faga desexo que teñan esa ecuanimidade e que desde ela se interpreten. Proceden do que foi protagonista dalgúns feitos que considera, con algunha preocupación, os que estamos vivindo e, de ningún modo, quería que fosen entendidas como elementos dunha contenda política, da que me encontro alleo por razóns institucionais coñecidas.

Tódalas persoas, por suposto as públicas, teñen dereito a cambiar, e ha de ser respectado sen reticencias este dereito; pero a historia non tolera que se enfeiten *a posteriori* os acontecementos. Ha de ser contada como foi, baseada en feitos, aínda que sexan susceptibles de interpretacións diversas.

## 2. O contexto histórico-político do Estatuto galego

A case vinte anos de Constitución e máis de quince de autonomías pode que nos pareza natural e ata sinxela a estrutura do Estado que, sen embargo, se cualifica de composto.

Quizais, por isto, non sexa innecesario lembra-lo concreto contexto histórico-político no que se elaborou e se aprobou o Estatuto galego. Para maior ampliación remítome a dous libros: *El Estatuto gallego. Por fin unha terra nosa* (1980) e *La ordenación jurídica de las autonomías* (1988). O primeiro aborda con detalle o proceso e o contido da xestión e aprobación do Estatuto. Ningunha manifestación nin publicación posterior obrigou a rectificar ningún aspecto esencial do que alí se escribiu. O se-

gundo analiza con método xurídico o fenómeno autonómico desde a perspectiva do que denominei lectura constituínte da Constitución.

A variedade de concepcións existentes nos diferentes partidos políticos, e aínda no interior dos mesmos, sobre o múltiplo termo de "autonomía", maniféstanse nos debates constituíntes, do que quedou constancia oficial. "Unos hablan desde una perspectiva federal, otros desde una concepción equivalente a una fórmula confederal o desde el Estado regional a la italiana o sencillamente desde una más o menos pudibunda descentralización administrativa" (*La ordenación jurídica de las autonomías*, páx. 12).

Este caleidoscopio de posturas xunto á convicción común de que era preciso abordar esta cuestión pendente sobre a que incidía a experiencia interrompida en 1936 agudizaba a inseguridade sobre cómo se resolvería, que se proxectaba dun modo preocupante sobre UCD.

A primeira tendencia foi a que interpretou Clavero Arévalo e queda reflectida no primeiro anteproxecto que contiña unha regulación homoxénea do que nel se denominaba "territorios autónomos". A segunda é a que se contén na Constitución, definida polas notas de: carácter dispositivo da autonomía, como dereito, teito único e gradualidade temporal expresada nas vías dos artigos 143 e 150 e disposición transitoria 2ª, pluralismo (art. 144 e disposicións adicionais 1ª e 5ª e transitorias 2ª e 4ª), prohibición de privilexios e afirmación de solidariedade.

Tiven oportunidade de defende-las liñas mestras do proxecto constitucional perante o Pleno do Congreso dos Deputados (sesión do 18 de xullo de 1978), que expresaban con fidelidade o espírito e a lectura do que despois se aprobou.

Constatee por escrito cál foi a mente dos redactores deses artigos (*La ordenación ...*, páx. 26-28) que diferían do borrador inicial: supoñían unha regulación inicialmente plena das cuestións vasca e catalana, coa compañía de Galicia, ó abeiro dun precedente interrompido en 1936; a presentación non discriminatoria dese feito respecto das demais partes de España; recoñecemento da vía do artigo 143 como o procedemento común e enfrontamento gradual do fenómeno, con apertura ó contencioso de Xibraltar e a calquera eventualidade futura. De aí que o acceso inicial á autonomía máxima estivese previsto na disposición transitoria 2ª e no artigo 151.1 pero con tales dificultades neste último caso, que se esperaba que ningunha comunidade as lograse superar. Segundo testemuño de Martín Villa, "el artículo 151 se creó exclusivamente para dar una salida política a las autonomías vasca,

catalana e gallega. Pero se interpretó que podría servir para todas ellas" (*La ordenación ...*, páx. 26).

A primeira aplicación fíxose cos estatutos do País Vasco e de Cataluña. E non foi casual esta elaboración parella nin tampouco estivo movida exclusivamente pola importancia histórica e apremiante das realidades a que se referían. Foi no sen dúbida; pero asemade isto sería o deseño que se trazara oficial e oficiosamente desde o poder e desde a oposición. O citados estatutos constituían unha solución que se diferenciaría das seguintes, que encabezaría o Estatuto de Galicia.

Esta tese obedecía á convicción dalgúns de que as autonomías políticas, no seu pleno sentido, só se podían concibir para "comunidades ricas", e en xeral á vontade de non estender máis aló do imprescindible a plenitude do fenómeno autonómico, unha vez que se descartase a xeneralidade inicial ou a formulación federal.

Que o Estatuto de Galicia ía influír no proceso autonómico xeral reconécese na intervención do socialista Alfonso Guerra na primeira aprobación do Estatuto ó dicir que "trasciende a outros procesos autonómicos ... que trasciende a la política general del país" (*cfr. El Estatuto ...*, páx. 149). Á pregunta que o mesmo deputado se facía –¿que vai pasar nos próximos estatutos de autonomía?–, respondeu entón Martín Villa: "que poden se-la orixe dun proceso de racionalidade que a todos nos importa", e despois respondeu a LOAPA e a xeneralización autonómica acordada polo goberno de Calvo Sotelo co PSOE, con Martín Villa como ministro responsable de Administración territorial.

Pechada a "xaneliña" para Galicia, onde UCD tiña ampla maioría, resultaría doado impedir que se tentase a vía do artigo 151.1 para calquera outra Comunidade, e en primeiro termo para Andalucía, onde os intereses electorais do PSOE eran grandes.

Esta tese encóntrase reconecida polos testemuños de Martín Villa no seu libro *Al servicio del Estado* (1984), Emilio Attard en *Vida y muerte de UCD* (1984) e no de Leopoldo Calvo Sotelo *Memoria viva de la transición* (1990), que inequivocamente se manifesta a prol de dous grupos de autonomías, o primeiro dos cales estaría composto por Cataluña e País Vasco. Galicia iniciaría o pelotón dos estatutos "racionalizados":

"Pensaba yo entonces que una ordenación así tendría que ser grata a las Autonomías históricas vasca y catalana, a cuyos Estatutos no podría legalmente afectar: el hecho de que los demás se negociaran dentro de un marco común no haría sino destacar la singularidad de los primeros, fruto de una negociación *exenta*, y conduciría a una España Autónoma *de dos velocidades*, como catalanes y vascos deseaban" (páxs. 109-110).

Como é sabido, os feitos sucederon de diferente maneira e despois do inconstitucional referendo andaluz e da inconstitucional LOAPA xeneralizouse o proceso autonómico.

O deseño constituínte marcado por unha aposta cara á gradualidade que descansaba, ademais no carácter dispositivo da autonomía como dereito, quedou evidentemente desdebuxado, senón desnaturalizado, e chegou a falar de “desconstitucionalidade fáctica”.

Pero non é isto o que quero subliñar senón lembra-lo contexto político no que se elaborou o Estatuto. A disposición transitoria segunda da Constitución que tiven a honra de presentar no Congreso dos Deputados acolle a Galicia xunto ó País Vasco e Cataluña. Sen a apelación á historia, e sen o precedente da Constitución de 1931, non sería posible. Pero os testemuños antes citados evidencian que non era algo natural. Os que participamos activamente no momento constituínte fomos conscientes da nosa responsabilidade e creo que, erros á parte, estivemos fundamentalmente á altura da historia.

A mesma conclusión hai que sacar do Estatuto finalmente aprobado. Reléanse os *Diarios de Sesións*. Malia presións e afaños –pao e cenoria– polos que hai uns meses me pediu espontaneamente perdón o ex-ministro Pérez Llorca, o Estatuto de Galicia saíu pola mesma canle cós anteriores vasco e catalán. No libro publicado pola EGAP que recolle as intervencións con motivo do décimo aniversario do Estatuto galego deu máis datos.

Todo o esforzo, desde o Goberno de Suárez primeiro, de Calvo Sotelo despois, coa conivencia do PSOE, era que unha lei orgánica das Cortes Xerais aprobase o Estatuto galego, proposta defendida polo representante de Alianza Popular, José Luis Barreiro, nas conversas que remataron no Pacto do Hostal, no que se redactou o proxecto definitivo de Estatuto.

¿Cambiou o contexto político nestes quince anos? A resposta entendo que debe ser afirmativa. No momento constituínte, o que estivo en xogo foi o recoñecemento do dereito de Galicia á autonomía plena desde o primeiro momento. Así se conseguiu. Colocámonos en lugar preferente.

Coa xeneralización do proceso autonómico e a igualación das competencias como obxectivo político inmediato, aquel recoñecemento perde valor relativo. A formulación carga agora o acento no económico –que non afecta ó País Vasco nin a Navarra– e a asuntos nos que CIU quere acentualo “feito diferencial”. E é que a igualdade de competencias entre tódalas CCAA nunca será total por varias razóns: porque existen diferencias –lingua propia, costas– que non existen en tódalas CCAA; por-

que non todas senten as mesmas necesidades, aínda que haxa unha igualdade formal, por exemplo a Policía, que se explica por razóns históricas. E é que no Estatuto existe unha parte que é *singular* -aínda que haxa coincidencia con outros- e outra que é simplemente *singularizada*, por razón de división territorial.

Hoxe de novo volve falarse de Cataluña e País Vasco, como singularidades, como se pretendeu ó elabora-los primeiros estatutos de autonomía e como se pretendeu coa LOAPA. A referencia constitucional da disposición transitoria segunda corre o risco de perde-la súa virtualidade e de quedar reducida a unha reliquia histórica.

### 3. O significado do Estatuto

Recorrentemente, aínda que cada vez con menor intensidade afortunadamente, fálase da imperfección técnica do título VIII da Constitución, aínda que se eloxie como operación política. Menos mal. Certamente conseguir un consenso nun tempo curtísimo sobre un asunto tan complicado e tan lastrado de historia foi un éxito, do que nos xactamos cantos participamos na súa consecución.

Afortunadamente empezan tamén a aparecer solventes testemuños positivos sobre o título VIII, desde o punto de vista técnico, en torno ó que, como reconece o profesor López Guerra, se produciu entre a aprobación da Constitución e 1981 “a xeneralización dunha posición crítica que hoxe se revela inxusta e inxustificada”.

Tamén de cando en vez resucita o federalismo, como unha proposta máis progresiva á que se debería tender para resolver problemas de igualdade. Se se deixa a un lado, que baixo a mesma etiqueta se gorecen experiencias moi diversas, esquécese con frecuencia que as formas xurídicas non se poden impoñer artificialmente. A realidade, da que forma parte a historia, manda. Sen ela non se entende a cuestión catalana, nin o problema vasco, nin Gran Bretaña, nin o que acontece na antiga Iugoslavia, nin espero esa realidade entrañable que chamamos Galicia, que non xurdiu do Estatuto.

Un dos argumentos máis sólidos para soste que o Estado español non é un Estado federal é a existencia dos estatutos. Estes xunto á Constitución forman o “bloque constitucional”. A Constitución adoptou un sistema deliberadamente aberto –que entendo positivo– para ser pechado polos estatutos. Son estes, como subliñou o profesor Rubio Llorente, os que especifican as competencias de cada Comunidade Autónoma e “é, en conse-

cuencia, o conxunto dos estatutos e non só a Constitución, o que define, ó limitalo, o poder das institucións centrais do Estado”.

Desde a perspectiva dun estatuto, como o catalán ou o vasco –por qué non o galego–, a defensa da fórmula federal, como estrutura, en calquera das súas versións supón, ó meu xuízo, un empobrecemento relativo da importancia da Comunidade Autónoma no conxunto. Así se entende a metáfora de Quebec en boca do Honorable Pujol e, por suposto, a posición do PNV, que se poderían considerar, máis ben, como confederais.

E é que por moi aseada teoricamente que se presente a Constitución, esta responde a unha realidade inefable; no noso caso o seu suxeito é o “enigma histórico” que chamamos España. Sen unha aproximación realista á Constitución –e a algúns estatutos de autonomía– non é posible unha comprensión cabal das súas determinacións. Nin a Coroa, nin os dereitos históricos, nin o par conceptual de nacionalidades e rexións –por moitas rodrigas que se lles puxeron– poden reducirse a unha creación da norma. Por iso resulta inxenua a sorpresa intelectual porque a xeneralización do proceso e a igualación incluso de competencias non “pacifícase” dunha vez por todas o problema de integración que encarou a Constitución de 1978, aínda que se afirme con intelixente intención que a igualación xurídica non equivale a uniformidade política (Aja). Unha cousa é configurar-lo Estado como federal, ó meu xuízo non posible sen reforma da Constitución, e outra incorpora-las técnicas do federalismo de execución ou de cooperación que, sen embargo, non se pode facer correctamente sen algunha adaptación previa. Nesa liña estase a orienta-lo Tribunal Constitucional ó soste que, como regra xeral, lles corresponde ás CCAA a competencia de execución en materia de subvencións, mesmo estatais.

As aspiracións á igualdade ou os requirimentos da solidariedade ou as esixencias de eficacia que contén o texto constitucional han de cohonestarse con desigualdades e peculiaridades recoñecidas no mesmo. O Estado autonómico, díxose certeira-mente, revela unha “asimetría estrutural” (López Guerra), que se podería predicar tamén no Reino Unido, no Parlamento do cal a palabra federalismo, con ocasión do Tratado de Maastricht, non foi de boa nota.

Por razóns históricas evidentes, a resposta constitucional de 1978 non foi un exercicio intelectual para realiza-lo principio de eficacia pública, senón primariamente o de “identidade territorial”, pero desde a desigual autoconciencia colectiva. Antes de racionaliza-lo poder público e a Administración había que asegurar –ou facer viable polo menos– a integración das dife-

rentes partes “nunha patria común”. Convén non esquecerlo case vinte anos despois. Nin o Estado autonómico consiste nunha simple operación racionalizadora ó servizo da igualdade, nin os feitos diferenciais se deben tratar como participacións accionarias nunha sociedade mercantil.

#### 4. O proxecto inicial do Estatuto

O Estatuto de autonomía para Galicia, hoxe vixente, difire do proxecto inicial. A comparación de ámbolos textos creo que ten interese na conxuntura presente e é sumamente ilustrativa do que foi quedando no trámite parlamentario, en ocasións por conveniencia dun modelo catalán, admitido polo Goberno e a oposición que, en materia de economía, era negativo para Galicia, que tamén difire do feito diferencial catalán.

No seu nome impuxéronse as fórmulas dos anteriores estatutos –vasco e catalán– en diversos aspectos relativos á emigración (representación dos emigrantes, execución de lexislación estatal) e da economía.

No necesita argumentación adicional recoñecer que o tratamento igualitario desas materias resulta máis ben discriminatorio, xa que versa sobre realidades antitéticas: comunidades de inmigrantes fronte a unha comunidade emigrante; comunidades desenvolvidas fronte a outra atrasada. Aquí reside tamén unha parte do “feito diferencial”.

O relato da negociación do capítulo de Economía e Facenda é sumamente ilustrativo da tese que aquí se sostén. Por esa vía desaparecerán preceptos como os orixenarios artigos 48, 59.3 e o 29 que dicía: “os galegos ós que afecte o disposto no número 3 da Constitución gozarán para os investimentos que pretendan realizar no territorio de Galicia do tratamento xurídico que o Estado lles outorgue ás zonas de réxime fiscal beneficiado”. Na “caída” do precepto xuntáronse outros grupos parlamentarios nacionais e a visión centralista e unificadora do Ministerio de Facenda, malia a moderación da proposta que pretendía asemade encontrar fórmulas específicas para o desenvolvemento de Galicia e sentar bases reais –máis alá do folclore– de relacións fecundas cos galegos da outra beira do atlántico.

Por análogas razóns desapareceron as alíneas 3, 4 e 5 do artigo 30 do Proxecto de Raxoi que lle atribuían á Comunidade Autónoma galega a execución de tratados internacionais relacionados con competencias exclusivas daquela e que a Comunidade Autónoma galega estivese “adecuadamente representada nas comisións do Estado que leven a cabo negociacións con outros



países ou organismos internacionais en materias que afecten *especialmente* a Galicia" e en particular "en materia de emigración, marítimas pesqueiras e actividades agrícolas, gandeiras e forestais".

O artigo 58 dicía: "os poderes públicos galegos quedan facultados para constituír un sector público económico autónomo, ó que se vinculará tamén o estatal que exista no territorio de Galicia, nos termos do presente Estatuto".

Penso que estes preceptos teñen unha actualidade renovada e o seu recordatorio non queda reducido a unha simple evocación retrospectiva.

Actuando selectivamente, referireime a algún precepto que conseguí salva-lo rol do consenso político sobre a regulación da economía no Estatuto catalán. O artigo 46 é o que queda dos orixinais 48 e 50; este contén unha definición do "esfuerzo fiscal" máis axeitado á realidade de Galicia ("cociente entre o que se recade efectivamente e o potencialmente atinxible, tendo en conta o nivel e a distribución persoal da renda"), así como a relación inversa entre a renda real media en Galicia e a media estatal que se considera coa contida na disposición transitoria quinta, 3 sobre nivelación dos servicios en Galicia cos do todo o territorio do Estado.

Atrás, sen embargo, quedaron preceptos ambiciosos contidos nos artigos 48 e 50 do Proxecto de Raxoi sobre o mantemento como mínimo da masa de recursos tributarios procedentes dos impostos compartidos e sobre todo a **esixencia de igualación fiscal** a través das correspondentes subvencións nas que se habería de considerar, ademais do previsto actualmente, o custo máis elevado dos servicios sociais "por razóns derivadas das características diferenciais básicas da poboación, xeografía e economía galegas". Non é necesario lembra-la dispersión do asentamento poboacional coa metade en Galicia dos núcleos de poboación de toda España.

Dentro da escasa marxe que deixou a imposición do modelo económico acordado con motivo do Estatuto catalán e que reforzou posteriormente, queda a innovación do artigo 30.7 relativo ó desenvolvemento e á execución de plans estatais de reestructuración –de negativa memoria e actualidade– programas xenéricos para Galicia de fomento industrial –de magros resultados e de interpretación restrictiva– e programas de actuación referidos a bisbarras deprimidas ou en crise.

O proxecto inicial, afortunadamente, non se modificou nalgúns aspectos nos que o Estatuto galego foi innovador.

Ó feito diferencial galego pertencelle o "Consello da Cultura

Galega", da proposta do cal me sinto persoalmente orgulloso, para "a defensa e promoción dos valores culturais do pobo galego" –que non tiña precedentes nos outros estatutos– co que se pretendeu, ademais, servirle á integración dos que no pasado contribuíron a xustificar a disposición transitoria segunda da Constitución.

Tampouco tiña precedentes nos que se inspirar o "recoñecemento da galegitude", a instancia do lucense Antonio Díaz Fuentes, que loce no actual artigo 7 e que se seguiu polos estatutos posteriores. Obedecía á comprobación da realidade emigrante a que antes me referín, que orixina que o pobo galego reborde o territorio de Galicia.

## 5. O desenvolvemento estatutario

Ó accidentado proceso que seguiu a elaboración e a aprobación do Estatuto débenselle cargar algunhas carencias, probablemente evitables se fose outro o clima.

Sen embargo, as diferencias que existen no articulado do EAG e outros, incluídos algúns posteriores, en materia de augas, estradas, promoción do turismo, colexios profesionais, teñen hoxe nula importancia despois de que se utilizou a vía do artigo 150.2 pola Lei 9/1992, do 23 de decembro, froito dun pacto entre PSOE e PP, para transferirlles competencias ás CCAA e conseguir así unha certa equiparación entre unhas e outras, e que culminou na Lei orgánica 16/1995, do 27 de decembro, que operou iso que se podería denominar igualación técnica, xa que as diferencias entre os estatutos obedecían ós diferentes momentos en que os estatutos se elaboraron e non a ningunha diferenza peculiar ou feito diferencial. Nese sentido maniféstase a exposición de motivos da lei: inclusión de títulos competenciais asumidos por outras CCAA que se recollían no Estatuto de 1981; equiparación do contido de competencias que figuraba no Estatuto co das mesmas recollidas noutros estatutos

De todos modos resulta moi ilustrativo compara-lo artigo 31.1 do proxecto inicial de Estatuto co actual 36.1. A Comunidade Autónoma poderá solicitar do Estado a transferencia ou a delegación de competencias non asumidas no Estatuto, pero aquel engadía "aínda que sexan as comprendidas no artigo 149 da Constitución, sempre que o permita a súa natureza". Constituía un bo instrumento para a "negociación", máis alá da regularización levada a cabo pola Lei 16/1995.

De 1991 a 1996 –por referirme ó período que vai desde as I

xornadas– produciuse un certo desenvolvemento estatutario, a análise concreta do cal renuncio realizar neste momento. Se se actúa selectivamente habería que recordar, entre o máis característico, a creación do Consello Consultivo (Lei 9/1995, do 10 de novembro), o Consello Económico Social (Lei 6/1995, do 28 de xuño), a Academia Galega de Seguridade (Lei 4/1992, do 9 de abril), o Instituto Galego de Promoción Económica, IGAPE (Lei 5/1992, do 10 de xuño), no que se podería denominar ámbito institucional.

No que se refire a sinais de identidade habería que considerar as leis relativas ó recurso de casación (Lei 11/1993, do 15 de xullo), ó dereito civil de Galicia (Lei 4/1995, do 24 de maio) ou a de parcerías e arrendamentos rústicos e históricos (Lei 3/1993, do 16 de abril).

Unha ben orientada Lei de delegación e distribución de competencias en materia de urbanismo (Lei 7/1995, do 29 de xuño) formulou, aínda que parcialmente pola súa materia, a relación entre Comunidade Autónoma e entidades locais.

Outras leis sectoriais atenderon competencias propias de Galicia recoñecidas no Estatuto, como a de Administración hidráulica de Galicia (Lei 8/1993), de pesca (Lei 6/1993), de estradas (Lei 4/1994, do 14 de setembro), de portos de Galicia (Lei 5/1994, do 29 de novembro) ou outras de obxectivos máis ambiciosos como a de ordenación do territorio (Lei 10/1995, do 23 de novembro) ou de protección do medio ambiente (Lei 1/1995, do 2 de xaneiro).

Aínda que é estimable o realizado, é evidente que todo non está feito. Dicía hai cinco anos que non se acabou de deseñar un modelo claro de cómo se quere configura-la Comunidade Autónoma de Galicia e refírome fundamentalmente á *articulación das diferentes administracións existentes no territorio de Galicia*. Non tódolos modelos coinciden: en Cataluña é paradigmática a alerxia ás deputacións provinciais; no País Vasco, pola contra, o ámbito provincial define a esencia histórica da hoxe Comunidade Autónoma.

¿Quen se acorda hoxe da Lei 8/1989, do 15 de xuño de delimitación e coordinación das competencias provinciais? Foi unha lei nacida realmente morta nunha conxuntura política concreta que aspiraba, teoricamente, a establece-lo marco para a delimitación de competencias entre a Comunidade Autónoma e as deputacións provinciais. E, sen embargo, ese obxectivo segue a ser unha cuestión pendente, non obstante houbo algún avance, como sucedeu en materia hospitalaria.

Reiteradamente veño sostendo desde hai anos que esta grande

cuestión pendente só se pode abordar dun modo global. Cómpre examinar asemade as competencias municipais, as ínter e supramunicipais, as provinciais e as autonómicas. Tarefa nada sinxela que esixe reflexionar sobre a funcionalidade mesma das deputacións provinciais e da escala comarcal e sobre as diferentes técnicas xurídicas de colaboración.

Unha formulación xenuinamente autonómica requiriría a integración do que tradicionalmente se denominou, aínda que empobrecedoramente, Administración local e a ordenación do territorio.

Todo iso require un consenso político e tamén social e, polo tanto, diálogo, paciencia e moita información, ademais do previo soporte científico e unha dirección de goberno real que non se limite a evitar conflitos ou a xuxtapoñer iniciativas ou a demoralas cando poidan xerar aqueles.

Aí queda como recordatorio a disposición transitoria terceira e o artigo 40 do Estatuto. A primeira di que “a Xunta coordinará a actividade das deputacións provinciais de Galicia en canto afecte directamente ó interese xeral da Comunidade Autónoma”. ¿Como está coordinando esa actividade?, ¿cal é o interese xeral directamente afectado?

O apartado 2 da disposición fala da posibilidade de que a Xunta lles encomende ás deputacións provinciais a execución dos seus acordos e a delegación e transferencia de funcións. O precepto suxire unha dupla dirección: da provincia á Comunidade e desta á provincia.

Todo isto ten que ver co que dispón o artigo 39 relativo á competencia da Comunidade Autónoma para crear e estruturar a súa propia Administración pública.

Existen demasiadas cuestións abertas que quizais deberían ser abordadas desde a perspectiva dese afortunado *slogan* político que é a Administración única.

Tampouco se encontra definitivamente abordada a cuestión comarcal. A orientación que presidiu a creación e a actuación da “Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia” dista moito do que contén o Estatuto no seu artigo 40.1 e 27.1.2.

Convén reler eses artigos. O primeiro reconece a comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación de seu e o segundo engade –como fai tamén no caso da parroquia– que é **entidade local propia** de Galicia. Sobre ela ten a Comunidade Autónoma competencia exclusiva e non de simple desenvolvemento legislativo de bases estatais, como ten aquela para a organización das súas institucións de autogoberno.

Non foi ese o entendemento nin da estatal LRBL nin da STC 214/1989, do 21 de decembro. A LRBL non tivo en conta a razón de ser do duplo apoio constitucional da comarca: o artigo 141.3 e o 152.3, relativo ás comunidades autónomas do artigo 151, e tampouco leu adecuadamente –ou ninguén llo fixo ler adecuadamente– o Estatuto galego.

A LRBL, ademais de respecta-las peculiaridades dos territorios históricos do País Vasco, protexe na disposición adicional cuarta a realización do artigo 5.1 do Estatuto catalán, que prevé a organización territorial, dun modo xeral, “en municipios e comarcas”, como un recoñecemento histórico. Identifícase, implicitamente, ente local de carácter xeral e ente necesario e ente territorial.

A tese é demoledora para a realidade galega e para a interpretación do Estatuto de Galicia que realiza a STC 214/1989:

“as comarcas non aparecen dotadas de ningunha garantía estatutaria, ó no seren senón entes continxentes en función da decisión que adopte o lexislador autonómico, o cal, se ben poderá dispoñer sobre a constitución e a creación de tales entes, deberá facelo, en todo caso, con suxeición ás esixencias determinadas pola lexislación básica estatal”.

A STC 214/1989 entende –erroneamente ó meu xuízo– que o artigo 40.1 do Estatuto ó remitir ó artigo 27.2 do mesmo está recoñecendo que á Comunidade Autónoma de Galicia só lle corresponde o desenvolvemento lexislativo das bases estatais e, polo tanto, a creación e a ordenación das comarcas ha de realizarse en Galicia, como simple desenvolvemento do artigo 42 da LRBL. A lectura, sen prexuízos, do citado artigo 27.2 permite subliñar que as comarcas e as parroquias rurais son *entidades locais propias* e que sobre elas recae a competencia exclusiva que lle corresponde á autoorganización, diferente das que lles corresponde ás outras funcións que sobre o réxime local cita o mesmo artigo.

Unha falta de sensibilidade no momento da LRBL e unha inercia doutrinal posterior pode reduci-lo fenómeno comarcal –socioloxicamente enraizado en Galicia aínda que non administrativamente vixente– á solución instrumental –sen dúbida benemérita– do asociacionismo ou agrupación comarcal, ou do actual desenvolvemento comarcal, como infraestrutura para determinados servizos ou investimentos.

O desenvolvemento estatutario virá tamén facilitado nalgunha cuestión importante como a adecuada presenza da Comunidade Autónoma na política comunitaria como consecuencia da evolución da xurisprudencia do Tribunal Constitucional.

Inicialmente o Tribunal Constitucional interpreta con excesiva amplitude o título competencial “relacións internacionais” do artigo 149.1.3 da Constitución a favor do Estado, como competencia exclusiva do mesmo. A tese empezou a cuartearse con motivo dos votos particulares á STC 137/1989, do 20 de xullo relativa ó “comunicado de colaboración” subscrito polo conselleiro de Ordenación do Territorio e Medio Ambiente e a Dirección de Medio Ambiente do Goberno de Dinamarca. O que foi opinión minoritaria expresada en votos particulares pasou a ser doutrina do Tribunal Constitucional a partir da Sentencia 165/1994, do 26 de maio (ponente D. Luis López Guerra) sacando as consecuencias da distinción entre aquel título e a proxección da competencia autonómica fóra do territorio da Comunidade que fose aceptada pronto.

Porque “a dimensión externa dun asunto non pode servir para realizar unha interpretación expansiva do artigo 149.1.3 CE, que veña subsumir na competencia estatal toda medida dotada dunha certa incidencia exterior, por remota que sexa, xa que se así fose se produciría unha reordenación da propia orde constitucional de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas” (STC 80/1993, fundamento xurídico 3º, que se remite ás SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 e 100/1991).

## 6. Reflexión conclusiva

Hai quince anos, malia as turbulencias do oportunismo político do momento, Galicia conseguiu ver aprobado un Estatuto que lle correspondía ó lugar que a Constitución lle recoñeceu. Non foi doado e ían malos tempos.

Tampouco agora son favorables, aínda que se conta con quince anos de vida das institucións autonómicas. Agora non se trata de reivindicar títulos heráldicos, senón de aproveitar a forza que procede dun sentimento colectivo de autoconciencia ó que non se pode defraudar e menos traizoar. Contamos coa realidade dunha Comunidade Autónoma que non é xa a utopía pola que loitar. É unha vez máis unha responsabilidade histórica. 