

Xornada sobre o Estatuto de autonomía de Galicia

EGAP, Santiago de Compostela, 21 de abril de 1997

Balseiro da
EGAP

José María Rebolledo Varela

O director da Escola Galega de Administración Pública (EGAP), **Domingo Bello Janeiro**, inaugurou o 21 de abril de 1997 unha "Xornada sobre o Estatuto de autonomía de Galicia", coa que esta institución pretende conmemorar os dezaseis anos de vixencia da norma institucional básica da Comunidade Autónoma, que foi promulgada o 6 de abril do ano 1981.

O profesor Bello Janeiro considerou practicamente culminado o proceso de desenvolvemento normativo das previsións legislativas contidas no Estatuto de autonomía, que se pechará proximamente coa aprobación da Lei de Administración local, que "constitúe un instrumento básico para a vertebración xurídico-administrativa da nosa Comunidade, que respecta e potencia a autonomía municipal e reforza a participación cidadá".

Tamén dixo que o "novo sistema de financiamento, baseado na corresponsabilidade fiscal con capacidade normativa clara, constitúe unha esixencia derivada da autonomía política e competencial pois só dispón de autonomía quen pode incidir fiscalmente sobre os seus cidadáns", así Galicia incrementa, co novo sistema, a súa autonomía financeira dun 14,8 a un 39,3 por cento de recadación de recursos incondicionados.

O responsable da EGAP sinalou que o actual sistema de financiamento favorece a converxencia con Europa e o control do déficit, pois agora está máis garantida a neutralidade financeira e "terá un efecto moderador do endebedamento debido a que os entes territoriais terán que explica-lo nivel de recursos demandados ós seus cidadáns para xestionar los servicios que prestan", o que constitúe un bo elemento de loita contra a fraude fiscal, debido á participación das comunidades autónomas na elaboración dos plans de inspección da Axencia Tributaria.

■ **Roberto L. Blanco Valdés**, catedrático de dereito constitucional da Universidade de Santiago de Compostela, desenvolveu o tema "A institucionalización da autonomía de Galicia: desenvolvemento estatutario e produción lexislativa", nos seguintes termos:

A celebración do dezaseis aniversario da promulgación do Estatuto de autonomía para Galicia, acto producido o día 6 de abril de 1981, ten lugar cando está a piques de pechar a cuarta lexislatura do Parlamento galego, o que lle ofrece ó analista un período de tempo xa suficientemente extenso como para levar a cabo un balance significativo do proceso de desenvolvemento estatutario e do de produción lexislativa da Cámara autonómica.

Aínda que é certo que o labor executivo e o de produción regulamentaria dos sucesivos gobernos autonómicos contribuíu de forma decisiva ó asentamento da autonomía entre a cidadanía, ó convertela nun dato máis da realidade política, non é menos que, en todo caso, ese proceso referido de consolidación social das novas institucións autonómicas sería imposible sen a importantísima actividade lexislativa e de control do Parlamento, que permitiu que na actualidade fosen obxecto de desenvolvemento normativo a totalidade das previsións contidas para tal efecto na norma estatutaria e que posibilitou, ó mesmo tempo, que unha boa parte das materias que trala aprobación do estatuto pasaron a ser competencia da Comunidade Autónoma galega fosen obxecto xa de normación lexislativa.

Por iso, nun momento coma o presente, no que o futuro do

Estado autonómico español volve estar cruzado por luces e por sombras e volve ser obxecto de discusión nalgúns dos seus aspectos esenciais –coma o do financiamento ou o da eventual igualación dos teitos competenciais das distintas comunidades que conforman o sistema– parece oportuno levar a cabo unha reconsideración do realizado ata a data nos dous ámbitos centrais que se mencionaron, dalgunha maneira os indicadores esenciais do camiño percorrido ata o presente e do que, dun ou doutro modo, queda aínda por transitar.

Por imitación das leis orgánicas previstas no artigo 81 da Constitución española –aínda que cunha menor precisión na súa definición xurídica–, algunhas comunidades autónomas, entre as que se atopa a galega, procederon no seu día á creación dun tipo de normas que se diferencian das leis autonómicas ordinarias nas que o seu procedemento de elaboración presenta diversas particularidades con respecto ó previsto para aquelas e –nalgúns casos, coma o catalán– en que han de restrinxirse á regulación de determinadas materias previa e pechadamente enumeradas.

As leis de desenvolvemento básico do Estatuto de autonomía de Galicia non as preveu, no seu momento, a norma estatutaria, o que determinou que a súa creación e a delimitación dos seus perfís esenciais o realizase *ex novo* o Regulamento do Parlamento da Comunidade Autónoma. A norma regulamentaria parece definir, así, as leis de desenvolvemento básico pola combinación dun dobre criterio: un de natureza formal e outro de natureza material.

En relación co primeiro, son varias as peculiaridades procedementais establecidas legalmente. O artigo 126 do regulamento prevé, por un lado, unha posibilidade de iniciativa lexislativa conxunta: segundo el, a Mesa do Parlamento, de acordo coa Xunta de Portavoces, e logo da iniciativa de dous grupos parlamentarios ou dunha quinta parte dos deputados, pode decidir que a iniciativa parlamentaria a exerzan tódolos grupos parlamentarios. Establécese, ademais, por outro lado, unha maioría reforzada para a aprobación deste tipo de leis, pois, segundo o artigo 127 do Regulamento do Parlamento de Galicia, a devandita lei requirirá –de forma paralela ó que existe para as leis orgánicas o artigo 81.2 da Constitución– o voto favorable da maioría absoluta dos membros da Cámara nunha votación final de totalidade.

A definición das leis de desenvolvemento básico complétase, finalmente, co establecemento de dúas prohibicións respecto disto: a de que non poderán ser obxecto de delegación legisla-

tiva (segundo determina o artigo 50.3 da Lei 1/1982, reguladora da Xunta e do seu Presidente) e a de que con respecto a aquelas non cabe a delegación de competencia lexislativa plena en comisión para a aprobación de proxectos ou proposicións de lei (segundo dispón no artigo 132.1 do Regulamento do Parlamento varias veces referido).

Se a definición formal das leis de desenvolvemento básico non presenta, pois, problemas de maior envergadura, non acontece o mesmo, sen embargo, no relativo á súa definición material. E isto porque, como indica unha análise atenta da normativa reguladora desas leis, é realmente moi discutible que aquelas poidan ser caracterizadas no dereito autonómico galego sobre a base da súa natureza material.

Certamente, e a diferenza do que acontece, coas leis orgánicas, claramente delimitadas dende o punto de vista material –por máis que en moitos casos o alcance de tal definición puidese ser obxecto de interpretacións máis ou menos diferentes–, o ordenamento xurídico autonómico galego, rompe cun elemental principio de claridade xurídica, que si se recolleu nalgunha outra comunidade autónoma –como a catalana, por exemplo–, non define, en ningún momento, qué materias deben ser reguladas de acordo co procedemento especial establecido nos artigos 126 e 127 do Regulamento do Parlamento de Galicia.

Nin o Estatuto de autonomía para Galicia, que nin sequera as menciona, nin o Regulamento do Parlamento, e, tampouco, a Lei reguladora da Xunta e do seu Presidente, establecen, en ningún momento, a correspondente reserva de lei de desenvolvemento básico, co resultado final e paradoxal de que acabou por establecerse un procedemento especial para a regulación legal de determinadas materias, especialidade derivada da suposta transcendencia xurídico-política daquelas, sen que en ningunha parte se detalle o ámbito material ó que tal procedemento debe ser aplicado.

Se a normativa reguladora das leis ata agora mencionadas non soluciona os problemas presentados respecto da súa definición xurídica material, podería pensarse que a práctica parlamentaria desenvolvida ata a data puidese solucionar tal cuestión.

Non foi así. O Parlamento interpretou que non tódalas materias de natureza institucional, reservadas á lei, estatutariamente debían ser obxecto da correspondente lei de desenvolvemento básico. Aínda que unha interpretación en sentido diferente –favorable á identificación material entre lei de desenvolvemento básico e materias de natureza institucional reservadas á lei pola norma estatutaria– podería, incluso, derivarse das pre-

visións do artigo 50.3 da Lei reguladora da Xunta e do seu Presidente, precepto que utiliza como termos sinónimos os de "leis institucionais" e "leis de desenvolvemento básico", a verdade é que tal posibilidade interpretativa a contradí inmediatamente o feito de que algunhas desas materias de natureza institucional, estatutariamente reservadas á lei foi obxecto de regulación a través de lei ordinaria da Comunidade Autónoma e non de lei de desenvolvemento básico do Estatuto: así aconteceu, en efecto, coa lei de recoñecemento da galegidade, a do Fondo e Consello da Cultura Galega e a de Patrimonio da Comunidade Autónoma.

■ **José Luis Carro Fernández-Valmayor**, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, desenvolveu o tema "Competencias executivas autonómicas e supervisión estatal".

Toda a problemática referente ás competencias executivas das comunidades autónomas (tanto na súa vertente estritamente competencial como na simplemente orgánica) constitúe unha das cuestións capitais do noso Estado autonómico, a clarificación do cal debe contribuír de forma decisiva á determinación do modelo administrativo que o noso país queira outorgarse. Se a análise do sistema competencial autonómico preocupou, e ocupou constantemente a doutrina e a xurisprudencia dende o mesmo momento da posta en marcha do noso Estado das autonomías, quizais chegara o momento de incidir, con igual ou maior detemento, no aspecto administrativo daquel modelo, pois, en definitiva, do que se trata é de saber cómo vai ser administrado este país no futuro. Para iso cómpre ir clarificando en tódolos seus puntos, tanto competenciais coma orgánicos, a temática das competencias executivas autonómicas.

Nesta temática hai que partir necesariamente do feito de que o noso Texto constitucional non acolleu de forma expresa unha cláusula xeral de execución da lexislación do Estado por parte das comunidades autónomas do xeito que o fixo, pola contra, a Lei fundamental de Bonn.

Esta ausencia pode resultar explicable polo carácter de organización territorial aberta, baseada, esta, no principio dispositivo, que se previra inicialmente para a contida no título VIII do Texto constitucional. Sen embargo, dada a evolución posterior do noso Estado autonómico esta ausencia, se é explicable, e ata xustificable, en termos históricos, non o é xa tanto dende a perspectiva da realidade constitucional actual, caracterizada, como se sabe, pola xeneralización do fenómeno autonómico e

pola tendencia a unha igualación, sequera sexa esencial, na estrutura competencial das distintas comunidades autónomas.

Nas circunstancias actuais do noso Estado autonómico a formulación do problema da xeneralización da execución autonómica no debe, polo menos de entrada, atopar obstáculo insalvable no conciso dato da ausencia da previsión expresa dunha cláusula xeral que a nosa Constitución non podía conter no momento en que se promulgou. O problema, hoxe en día, é máis bien indagar se unha xeneralización da execución autonómica se pode obter a través dunha interpretación sistemática, e actual da nosa Constitución. Xeneralización que, doutro lado, viría esixida pola necesidade dunha racionalización da actividade administrativa nos distintos territorios autonómicos. O concepto de "Administración única" apunta precisamente nesta dirección.

O tema da xeneralización da execución autonómica lévanos, naturalmente, ó artigo 150-2º da Constitución. En efecto, a dita norma é susceptible de ser considerada, á vez, como cláusula de igualación competencial (mínima, dende a perspectiva da cláusula residual, ou máxima, utilizando en toda a súa virtualidade os conceptos de transferencia e de delegación) e como cláusula de variedade, ó permitir unha asignación diferenciada de competencias. Igualación e variedade, dúas posibilidades igualmente abertas, velaquí, en definitiva, a tensión que latexa no seo da norma do 150-2º e que está condicionando politicamente a súa aplicación.

Non parece que sexa obxectable a utilización do 150-2º para proceder a unha xeneralización básica da execución autonómica da lexislación estatal. Máis aínda, a dita xeneralización, coas excepcións que fosen necesarias (como as da execución estatal directa por razóns supracomunitarias ou por razóns de urxencia, tal como estableceu o noso Tribunal Constitucional), introduciría unha indubidable racionalidade no funcionamento do Estado autonómico, e consolidaríase así un definitivo modelo administrativo, do que, polo momento, carecemos, e que nos achegaría, polo demais, ó que hoxe é común no federalismo europeo.

Neste proceso de xeneralización das competencias executivas autonómicas poderíamos formularnos o problema de se a vía do artigo 150-2º é a única existente para acadar tal obxectivo ou se, polo contrario, poden existir tamén outras vías paralelas. Refírome, con isto, á posibilidade da utilización, no noso caso, da delegación intersubxectiva ordinaria que obviaría, por conseguinte, o recurso a unha lei orgánica, polo menos no su-

posto das competencias que aínda o Estado poida exercer en virtude da cláusula residual. Pois ben, non creo que sexa posible acudir a esta técnica da delegación ordinaria pola razón evidente de que non se atopa prevista na Constitución como medio de alteración competencial na relación Estado-comunidades autónomas. A Constitución, polo contrario, só preveu as técnicas do 150-2º como os únicos medios de alteración do sistema competencial (fóra naturalmente do suposto excepcional da harmonización prevista na súa alínea 3ª). Pode dicirse que no 150-2º existe unha especie de *numerus clausus* constitucional de técnicas para utilizar nos supostos de desprazamento competencial do Estado ás comunidades autónomas que fai imposible acudir para isto á vía da delegación ordinaria.

Por maior abastanza, o que parece derivarse do 150-2º é unha vontade de xeneralización global do desprazamento competencial, coas súas consecuencias de igualación e de homoxeneidade mínimas, e non unha dinámica de delegacións caso por caso, que se traduciría, na práctica, nunha situación de desigualdade entre comunidades autónomas. Doutro lado, a aceptación da delegación ordinaria como técnica alternativa ás previstas expresamente no 150-2º faría deste último unha norma en grande parte superflua.

Tampouco existe especial dificultade en rexeitar que a figura da encomenda de xestión poida servir como técnica de desprazamento competencial alternativa á prevista no 150-2º. Como xa o puxo de manifesto, no seu día, o profesor Fernández Farreres nun espléndido traballo, impediríao, nunha palabra, a propia natureza desta figura, limitada, como se sabe, a actividades de carácter material e á utilización simplemente instrumental do aparato organizativo doutra Administración. Podería xogar, iso si, e de acordo coa súa especial natureza, un papel provisional mentres non se producise o verdadeiro traspaso de competencias executivas, acompañado dos correspondentes medios persoais e reais, vía artigo 150-2º.

A afirmación da necesidade da xeneralización da execución autonómica enfróntanos ineludiblemente, co problema principal: o poder de supervisión sobre a execución autonómica da lexislación estatal. Poderíamos debater sobre o concepto e o alcance das competencias de execución das comunidades autónomas, pero ó final teríamos que enfrontarnos, necesaria e ineludiblemente, coa problemática da supervisión estatal. Problemática capital na medida en que contribúe a darlle sentido ó enteiro sistema da execución autonómica e que constitúe o necesario reverso da medalla da súa xeneralización.

No referente ó alcance do poder de supervisión deberíamos previamente formularnos, nun plano dogmático xeral, se o seu concepto esixe sempre, de maneira necesaria, a existencia de dúas fases no seu desenvolvemento, tal como Triepel o describiu na súa clásica monografía do ano 1917 (*Die Reichsaufsicht*) e nos recordou, entre nós, o profesor García de Enterría: unha primeira fase de información, comprobación ou observación (*Beobachtung*) e unha segunda fase de corrección ou de rectificación (*Berichtigung*) das irregularidades advertidas. Ou se, polo contrario, pode tamén falarse, tecnicamente, de supervisión en ausencia da segunda fase que, por conseguinte, non pertencería á esencia do seu concepto. Persoalmente non me parece discutible que todo poder de supervisión deba supo-la existencia dunha posibilidade, ben sexa mínima, de corrección do supervisado, sen que iso signifique, como xa nos lembrou a Sentencia 76/1983 (Loapa), coloca-las comunidades autónomas nunha situación de dependencia xerárquica respecto da Administración do Estado. Supervisión supón, pois, conceptualmente, posibilidade de corrección e o alcance desta corrección debe extraerse dunha minuciosa interpretación da Constitución, apoiada na xurisprudencia do Tribunal Constitucional. Neste sentido parece oportuno lembrar que a Sentencia 6/1982 xa advertiu que o sistema de controis na relación entre o Estado e as comunidades autónomas non se esgota nos que enuncia a Constitución, senón que ha de completarse con aqueles que se definen nos estatutos de autonomía e nas leis orgánicas. En fin, sexa como for, o certo é que a tarefa principal que se debería desenvolver sería a de analizar minuciosamente as posibilidades de corrección ou de rectificación da execución autonómica que o noso sistema competencial permite. E neste sentido parece que a figura do requirimento habería de ser incluída nesta segunda fase da supervisión como a súa manifestación máis patente e xeral (ou se se prefire tamén mínima), implícita no seu mesmo concepto, a salvo, claro está, daquelas outras formas de corrección que puidesen establecerse vía leis orgánicas do artigo 150-2º.

O segundo punto de reflexión, refírese ás posibilidades de admisión no noso sistema constitucional, dun poder xeral de supervisión en mans do Estado sobre a execución autonómica das súas normas en tódalas súas formas; admisión que tería que derivarse implicitamente do Texto constitucional, dada a ausencia que hai neste, como xa sabemos, dunha cláusula xeral expresa en tal sentido. Trataríase, pois, de saber se pode falarse dunha atribución constitucional implícita de tal poder que completaría a enumeración de controis do artigo 153 da Constitución.

Verbo disto convén lembra-lo dato significativo de que noutros sistemas constitucionais, polo menos orixinariamente, a existencia dun poder estatal de supervisión, perante a ausencia do seu recoñecemento expreso, foi aceptada de maneira implícita, sen excesivos problemas, a partir da elaboración interpretativa levada a cabo por doutrina e xurisprudencia fundamentada na natureza das cousas e, por conseguinte, no carácter inherente do dito poder estatal de supervisión.

■ **José Antonio Portero Molina**, catedrático de dereito político da Universidade da Coruña, desenvolveu o tema "Presente e futuro do desenvolvemento estatutario".

Nun Estado democrático centralizado, o principio democrático presídeo todo. É a orixe do poder, lexitímao e xustifica que tódolos seus órganos o exerzan. Este principio, constitucionalizado xa no artigo 1.1 e sobre todo no 1.2 da CE exprésase nunha serie de esixencias, a saber: por una parte a da igualdade dos seus cidadáns, tanto na súa dimensión individual como organizada. Entre outros, o artigo 14 constitucionaliza este dereito que no artigo 1.1 se entende como valor superior do noso ordenamento. Por outra, para produci-la vontade do Estado, e especialmente a lei, o principio democrático exprésase a través da regra das maiorías, que atopa os seus límites na propia Constitución, ben na súa lista de dereitos e liberdades, ben nos procedementos, ou nas regras de organización dos seus poderes.

Nun Estado unitario pero composto, determinados membros, xuridicamente definidos na súa natureza e competencias, e dentro dun ámbito territorial delimitado, responden ó principio de autonomía, que se expresa na garantía do recoñecemento da diversidade (art. 2 e tít. VIII da CE).

Entre ámbolos principios é imprescindible alcanza-lo equilibrio para que o Estado democrático e social, e composto de entes dotados de autonomía permaneza sen perder ningunha das notas esenciais, e, claro está, para que continúe como Estado (P. King).

Se ó principio democrático lle sacrificámo-lo principio da diversidade, porque facemos imposible a diferenza, entón o Estado da CE de 1978 desaparece nos termos nos que foi concibido. Se, polo contrario, prima en exceso a diversidade, convértese en privilexio e sacríficase o principio democrático, todo iso para mante-lo obxectivo da unidade estatal.

A realidade dos estados compostos puxo de manifesto as moitas formas de alcanzar e de manter ese equilibrio, e tamén,

por suposto de cómo se rompe e desaparece a autonomía ou a democracia ou o Estado. A tipoloxía de formas que ofrece a teoría xurídica do Estado é ampla, dende que a primeira desas formas apareceu, na era moderna, coa Constitución federal de USA no ano 1787.

Os nosos constituíntes apostaron polo equilibrio entre ámbolos principios para resolver un problema histórico e cheo dunha forte carga de conflictividade no mesmo momento da transición e do proceso constituínte. Despois, os parlamentarios estatuíntes continuaron desenvolvendo e concretando ese equilibrio na elaboración dos estatutos, e en fin, os gobernos, os parlamentos, o TC, e as forzas políticas continuaron cos seus esforzos por mantelo.

Nembargantes, e para non incorrer en retóricas que confunden máis que aclaran, cómpre puntualiza-lo seguinte: que o principio democrático, é dicir, a igualdade e a regra da maioría, foi o principal responsable de todo este positivo e transcendental cambio que, afortunadamente, leva camiño de converterse no período máis estable da nosa historia constitucional en xeral, como xa o é dende o punto de vista da nosa convivencia en democracia.

En efecto, os estados compostos nacen, principalmente, como consecuencia dun destes dous procesos opostos. Ou son o resultado dun proceso de achegamento e unificación, de federación, dende posicións inicialmente independentes e soberanas, ou son o resultado dun proceso de centrifugación, de descentralización, de federalización, que ten lugar a partir dun só Estado centralizado.

Evidentemente, este foi o noso caso. Un pobo, suxeito á soberanía, resultado da unión secular de individuos e culturas, de territorios, de leis, de costumes, de crenzas, etc., que exerce democraticamente o poder constituínte, dotouse dunha Constitución na que incorpora un modelo de estado composto, é dicir, un estado que se asenta no equilibrio entre a democracia e a autonomía. A CE non é o resultado dun pacto entre suxeitos xurídicos territoriais independentes que levan a iniciativa, senón que é o resultado de unir, democrática, humana, política, xurídica e culturalmente a vontade dun suxeito. É ese suxeito o que democraticamente se expresa politicamente nas eleccións constituíntes segundo as esixencias de igualdade (un home un voto), e mediante a regra das maiorías formaliza a súa vontade.

O resultado desa acción democrática foi o de que, cedendo na súa natureza e no seu poder, o pobo, inspirado no principio democrático decidiu acolle-la autonomía, a diferenza, como

principio estrutural do Estado democrático. Así é como aconteceron as cousas, non ó revés, isto é, os independentes sacrificaron parte da súa independencia a prol dunha unión democrática que os fixera máis poderosos e prósperos, como aconteceu no proceso do nacemento dos Estados Unidos. Por iso se as forzas políticas maioritarias, que o son gracias ó voto igual de cidadáns iguais, non o quixeran así, non chegaríamos a onde estamos.

E ¿como denominamos este modelo de Estado? O relator non ten ningún inconveniente en denominalo Estado federal, porque nel se dan moitos dos trazos propios destes modelos, porque non hai un só tipo de Estado federal, nese caso, evidentemente, España non sería un Estado federal, se o tipo escollido fose USA, ou Suíza, ou Canadá ou a RFA, por exemplo. Acontecería no caso de proceder así, que moitos estados que se auto-definen federais tampouco o serían, porque hai entre os estados federais moitas diferencias. (A Pergola).

Hai estados federais antigos e modernos; democráticos e autocráticos; desenvolvidos e subdesenvolvidos; con sistemas multipartidistas, bipartidistas ou cun só partido; occidentais e orientais; con diferencias raciais e relixiosas ou moi homoxéneos; presidencialistas e parlamentarios; con segundas cámaras elixidas polos cidadáns, polos parlamentos rexionais ou polos gobernos, ou de composición mixta; con moito ou con pouco protagonismo. E poderíamos seguir como se pode imaxinar facilmente.

O decisivo para asignarlle esa denominación a un estado non reside xa, na doutrina actual, na orixe da Federación (dende a independencia á unión); nin no que aconteza coa soberanía; nin en se se recoñece ou non a autodeterminación; nin na igualdade de competencias; nin na existencia dunha segunda cámara elixida polos estados membros e na que cada un deles mantén unha representación igual.

Á vista de tantos países, os estados federais dos cales presentan moitas diferencias, os estudiosos renunciaron á existencia dun único e ríxido concepto de Estado federal, e puxéronse a traballar para atopar unha serie de trazos comúns que consideran imprescindibles, dentro, iso si, dunha notable flexibilidade. Ese é o procedemento científico correcto: a teoría ha de explicala realidade, e adaptarse a ela, en lugar de manterse firme agardando a que a realidade se adapte á teoría. E iso por unha razón sinxela pero contundente. O importante é acadar un modo de facer convivi-la igualdade, a unidade, a democracia coa diferenza, nun marco de liberdade e de paz. Se iso se consegue

co modelo de USA, co de Canadá, co de Alemaña, co de Bélxica ou co da federación malaia, é unha cuestión distinta.

Por iso hai un acordo xeral en que un estado composto, federal, *cuasi* federal, federal asimétrico, etc., é aquel no que hai unha Constitución que reconece a existencia de dous niveis de poder, o da Federación e o dos membros, dotados ambos de capacidade lexislativa e de dirección política; unha Constitución que pola súa rixidez impide que a única vontade da Federación baleire de poder os membros; que estes teñan unha morea de competencias propias e capacidade financeira para desenvolve-las; unha segunda Cámara na que poidan facer oí-la súa voz e un órgano xurisdiccional, non político, que resolva os conflitos entre o poder central e os entes que forman o Estado. A partir desas propostas empeza a ser frecuente a inclusión de España no amplo e heteroxéneo grupo dos estados federais. En todo caso o seu real funcionamento non vai cambiar polo feito de que o denominemos Estado das autonomías, se é que a anterior denominación parece esaxerada, pero non se debe caer en debates nominalistas, tan inútiles pero tan queridos para aquelas forzas políticas que, con manifesta sinxeleza, cren ir máis lonxe que ninguén ó esixi-la reforma da Constitución para introduci-la forma federal de Estado. Se ademais se intenta introduci-lo dereito de autodeterminación, entón entraríamos xa totalmente no mundo do insólito, pero ademais, do perigoso.

Pois ben, denominacións á parte, os nosos constituíntes e despois tódolos demais suxeitos que veñen interpretando, dende posicións e funcións diferentes, a vida política e estatal, constitucionalizaron un Estado composto, a caracterización do cal como tal Estado composto se apoia nestes trazos. É un modelo asimétrico e é un modelo non pechado.

A reunión completouse coa programación dunha mesa redonda, coa participación de diversos xornalistas, e doutra mesa de debate, moderada polo rector da Universidade da Coruña, José Luis Meilán Gil, na que se expuxo o desenvolvemento estatutario nas comunidades de Cataluña, País Vasco e Andalucía e que contou coa intervención do director do Instituto Catalán de Estudos Autonómicos, Antoni Bayona, coa do secretario xeral para a Administración Pública de Andalucía, César López e coa do director do Instituto Vasco de Administración Pública, Josu Erkoreka. 