

Juan  
Cruz  
Alli

Presidente do Goberno  
de Navarra.  
Profesor Titular de  
Dereito Administrativo

# O futuro do Estado das autonomías. Estado federal ou Estado rexional

## 1. O modelo do Estado na Constitución Española

### 1.1. *Estado unitario-autonómico*

A Constitución proclama no seu artigo 1º que «España se constitúe nun Estado social e democrático de Dereito», aínda que non define a súa estrutura e organización territorial.

O artigo 2º «recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran, autonomía que se exerce sen prexuízo da solidariedade e dentro da «índisoluble unidade da nación española».

As distintas valoracións e cualificacións do modelo como federal, rexional á italiana, federal alemán, de simple descentralización administrativa, quedaron reflecti-

das nos debates constituíntes. A denominación como «Estado autonómico» foi sostida polo señor MEILÁN: «Optamos entre un Estado federal e un rexional de entrada, por un Estado que se pode cualificar de Estado con estatuto de autonomía, un Estado autonómico»<sup>1</sup>.

Tampouco a doutrina é unánime sobre a cualificación, pois déronse diferentes denominacións, xa que, como di FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «a constitución evitou conscientemente bautiza-lo Estado por ela debuxado como rexional ou federal e eludiu igualmente a terminoloxía convencional á hora de dar nome ás partes que compoñen ese Estado, ás entidades chamadas a expresa-la personalidade e a autonomía que se recoñece ós distintos pobos de España, ás que se denomina en forma menos comprometida Comunidades Autónomas»<sup>2</sup>.

Foron moitas as cualificacións e referencias realizadas, con máis ou menos acerto e imaxinación<sup>3</sup>, pero o que resulta incuestionable é que nos atopamos ante un Estado unitario<sup>4</sup>. Así o constata LEGUINA ó afirmar «que o Estado é unitario e non é discutible a superioridade dos intereses xerais que *ex Constitutione* son da titularidade dos órganos centrais, o que comporta un determinado nivel de centralización, aceptable e aceptado por todos, pero ó propio tempo o Estado é plural e tampouco é discutible o autogoberno –potencialmente diferenciado– dos intereses colectivos territoriais que a propia Constitución e os Estatutos lles recoñecen ás Comunidades Autónomas»<sup>5</sup>.

No Estado unitario existe unha división territorial do poder como consecuencia de recoñecérille-lo dereito á autonomía ás nacionalidades e rexións. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ encádrase dentro do modelo do «Estado unitario rexional, é dicir, dun novo modelo estrutural baseado nunha redistribución do poder político entre o centro e a periferia, o todo e as partes, que quixo inicialmente presentarse como un *tertium genus* entre o Estado unitario e o Estado federal clásico (así, o célebre discurso de Jiménez de Asúa co que quixo xustifica-lo achado ó presenta-la constitución da nosa II República), pero que posteriormente tivo unha evolución que, unida á que veu experimentando simultaneamente o propio modelo federal (Hesse chamou significativamente Estado unitario federal ó deseñado pola Lei Fundamen-

tal de Bonn), fai actualmente difícil distinguilo deste no plano conceptual»<sup>6</sup>.

A distribución do poder rexional a través da configuración das Comunidades Autónomas determinou a cualificación do modelo como «Estado das autonomías» ou «Estado autonómico» que, segundo SÁNCHEZ AGESTA, «se identifica como un Estado nacional, que, como di ese artigo 2º da Constitución, «se fundamenta na indisoluble unidade da nación española», que se vincula a unha soa soberanía nacional «que reside no pobo español» (artigo 1.2), cun poder constituínte...»<sup>7</sup>.

O Tribunal Constitucional cualificouno como «Estado das autonomías»<sup>8</sup>, poñendo de manifesto que o artigo 137 CE «reflecte unha concepción ampla e complexa do Estado, composto por unha pluralidade de organizacións»<sup>9</sup>, nunha estrutura interna «non uniforme senón plural ou composta»<sup>10</sup>.

### 1.2. A exclusión do modelo federal

Os constituíntes, malia algunhas referencias retóricas<sup>11</sup>, eran conscientes de que non estaban a facer unha constitución federal<sup>12</sup>.

Na Comisión de Asuntos Constitucionais do Congreso houbo coincidencia en que o modelo constitucional non era federal. O Sr. LETAMENDÍA dixo que «non soamente se cerrou o paso á defensa do dereito de autodeterminación nesta constitución, senón que se cerra o paso ó federalismo [...] O Estado que contempla a Constitución [...] non é un Estado federal, senón centralista rexionalizado» (sesión do 14-VI-1978). O Sr. BENEGAS afirmou que «en ningún momento ninguén [...] nin ningún grupo mantivo emendas a prol do Estado federal nesta Constitución» (sesión do 16-VI-1978). Segundo o Sr. SOLÉ TURA, «non estabamos a facer unha constitución federal».

LOEWENSTEIN sitúa o federalismo dentro do que denomina «controles verticais» polo enfrontamento entre dúas soberanías diferentes estatais separadas territorialmente e que se equilibran mutuamente, de xeito que a existencia de fronteiras federais limita o poder do Estado central sobre o Estado membro, e á inversa<sup>13</sup>.

Nas federacións parte da soberanía dos Estados membros entrégase a un centro distinto e superior de decisión política en aspectos tales coma a política exterior e económica, mentres que nas confederacións, como asociacións de Estados, os órganos centrais carecen de autoridade propia e mantense a absoluta independencia dos Estados asociados, procurando a través da nova organización a consecución dos fins comúns que a xustifican.

Na Constitución española non se configura un Estado federal posto que:

A) Non se parte dun pacto entre Estados preexistentes que creen unha constitución e configuren un novo Estado.

Non existe soberanía previa nas comunidades autónomas que xorden, precisamente, da nova ordenación do territorio e do poder do Estado que establece a Constitución.

Como pon de manifesto LOEWENSTEIN, «o Estado central ou «federación» ten unha propia soberanía estrictamente xebrada da soberanía dos Estados membros, estando esta última considerablemente por aquela. O Estado central exerce a través dos seus propios detentadores do poder –os órganos «federais»– un dominio directo sobre os cidadáns de todo o territorio nacional, sen intervención dos Estados membros. A distribución de competencias entre o Estado central e os Estados membros faise de maneira que permite o funcionamento do Estado federal independentemente dos Estados membros e, por outra banda, outorga a estes últimos o grao de independencia fronte ó Estado central, que aparece como desexable para a continuación da personalidade estatal das rexións. E, finalmente, os fundamentos esenciais das relacións federais están fixados nun documento constitucional formal»<sup>14</sup>.

É precisamente por medio dese pacto, que dá lugar á constitución, polo que os Estados membros ata entón soberanos prescinden de certos dereitos da súa soberanía en favor do Estado central, sendo compensados ó estar protexida a súa existencia por tódolos outros membros e gozar das vantaxes que se derivan da vinculación a unha comunidade estatal maior.

Como puxo de manifesto SÁNCHEZ AGESTA, «Es-

paña, como Estado autonómico, ten un principio que o diferencia dunha estrutura federal: non hai un pacto de entidades preexistentes soberanas, senón que, de acordo cos artigos 1 e 2 da Constitución, é a nación ou o pobo en exercicio da súa soberanía o titular dun poder constituínte que define unha estrutura política complexa, cunha división territorial do poder, en que recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran»<sup>15</sup>.

Tal autonomía, que é concretada no título VIII, non atribúe ás «nacionalidades e rexións» soberanía nin competencia constituínte, que só se recoñecen «ó pobo español» (art. 1.2.)<sup>16</sup>.

B) O senado non é unha segunda cámara de representación territorial, como ocorre nos Estados federais. O bicameralismo (unha cámara federal –representante dos Estados– e outra cámara nacional –representante do pobo– en relación paritaria) considérase elemento esencial.

Aínda que no anteproxecto de constitución do senado se configurou como cámara de representación territorial, non se mantivo como tal pola aceptación dunha emenda do deputado Sr. ALZAGA, que a configuraba como cámara de representación predominantemente provincial<sup>17</sup>.

A referencia do artigo 69 da Constitución ó carácter de órgano de representación territorial non é máis ca «un intento de lle dar á cámara alta un maior ton de representación das autonomías», que evidentemente non se conseguiu e nin sequera se intentou<sup>18</sup>.

Xa que logo, non existe na Constitución unha participación directa das comunidades autónomas na formación da vontade estatal, como ocorre nos Estados membros da federación<sup>19</sup>.

C) O sistema xudicial é distinto do dos Estados federais nos que existe unha dobre orde de tribunais, os dos Estados membros e os da federación, mentres que en España o sistema xudicial é único (art. 117 CE)<sup>20</sup>.

D) Non existe participación dos Estados membros no proceso de reforma constitucional, a través do dereito de iniciativa ou pola ratificación das reformas propostas pola cámara federal, polo pobo dos Estados ou polos órganos destes.

Neste sentido, a Constitución Española só lles recoñece ás comunidades autónomas a iniciativa na reforma constitucional, a través da iniciativa lexislativa xeral que o artigo 87.2 lles atribúe ás asembleas das ditas comunidades, en solicitude ó goberno da adopción dun proxecto de lei (art. 166), quedando en mans do consello de ministros do goberno a aceptación e elaboración do proxecto de reforma; a tramitación deste queda atribuída dun modo absoluto ás Cortes españolas consonte os artigos 167 e 168.

### 1.3. A *distribución de competencias*

O sistema de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas que establece a Constitución foi cualificado como «deficiente na orde técnica e pouco claro nas intencionalidades políticas que persegue»<sup>21</sup>, porque «non responde a ningún modelo coñecido e carece da imprescindible claridade»<sup>22</sup>. Como di ARIÑO, «A ambigüidade constitucional encontra a súa expresión máis acabada na peculiar forma de distribuílas competencias entre o Estado e as comunidades autónomas e no modo de atribución das competencias residuais»<sup>23</sup>.

A relación entre o principio de unidade e o dereito á autonomía maniféstase na distribución de competencias entre o Estado, que representa a unidade, e as comunidades autónomas, que responden ó dereito á autonomía das nacionalidades e rexións. Por iso a doutrina a cualificou como «peza chave do Estado das autonomías»<sup>24</sup>. Como dixo GARCÍA DE ENTERRÍA, «o noso país xoga literalmente a súa subsistencia sobre a opción autonomista da Constitución. As lexítimas esperanzas que nela se han de poñer forzan ó realismo e á lucidez máis estrictos...»<sup>25</sup>.

España é hoxe un Estado «policéntrico» (PREDIERI) ou «composto», no que se utilizan técnicas propias do feralismo e do rexionalismo, posto que «a Constitución española ofrece elementos suficientes para conxugar equilibradamente os principios de unidade, autonomía e solidariedade e os pertinentes instrumentos xurídicos para asegura-lo tal equilibrio de xeito que aquela coexistencia sexa efectiva e non meramente programática»<sup>26</sup>.

O artigo 148 CE sinala competencias que «poderán asumir» as comunidades autónomas, que acceden polo procedemento do artigo 143 CE como mera posibilidade, lóxica nun precepto que foi concibido como disposición transitoria e ten esta natureza polo seu alcance limitado a cinco anos, xa que, transcorrido este prazo «e mediante a reforma dos seus estatutos, as comunidades autónomas poderán ampliar sucesivamente as súas competencias dentro do marco establecido no artigo 149»<sup>27</sup>.

O carácter dispositivo da autonomía<sup>28</sup> permite ás comunidades asumir as competencias do artigo 149 CE, que non atribúe á competencia exclusiva do Estado.

Se o contido do artigo 148 CE é transitorio e provisorio, para posibilita-lo acceso a un meirande nivel de competencias, non se pode analizar sen referencia ó artigo 149 CE, no que se establece a «competencia exclusiva» do Estado, o que nos leva a soste que, en realidade, non nos atopamos ante un modelo de dúas listas –autonómica a do artigo 148 CE e estatal a do artigo 149 CE–, senón ante unha lista única –a do artigo 149 CE– á que para chegar cómpre pasar polo réxime transitorio do artigo 148 CE<sup>29</sup>.

O artigo 149 CE declara que «o Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias...», en expresión con «sentido marcadamente equívoco»<sup>30</sup>. A equivocidade do adxectivo «exclusiva» e a imprecisión e inexactitude do artigo 149 CE orixinou un amplo debate doutrinal e xurisprudencial sobre as competencias exclusivas, compartidas e concorrentes. Por exemplo, MEILÁN<sup>31</sup> afirma que existen tres listas: competencias exclusivas do Estado, competencias exclusivas das comunidades autónomas e competencias compartidas:

A) Competencias exclusivas do Estado: as materias 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 32<sup>a</sup> *in toto* e parte das 11<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup>.

B) Competencias exclusivas das comunidades autónomas: as materias 6<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 19<sup>a</sup>.1 e 2., en que as competencias se atribúen como exclusivas ó Estado –non como bases–, pero «sen prexuízo do que lle corresponda á comunidade autónoma», non como desenvolvemento-execución.

C) Competencias compartidas: as que se lle atribúen

ó Estado sobre bases e coordinación, como nas materias 11ª, 13ª, 16ª, 18ª, 23ª, 25ª, 27ª e 30ª.

D) Competencia do Estado por razóns de interese xeral: as materias 20ª, 21ª, 24ª, 28ª e 31ª.

E) Competencias concorrentes: materias 16ª e 23ª, xa que a que se lle recoñece en exclusiva ó Estado non a esgota.

Non é da mesma opinión GARCÍA DE ENTERRÍA, quen parte de considerar que o artigo 149.1 CE efectúa unha atribución de competencias exclusivas ó Estado, que poden ser exercitadas sen desenvolvemento ningún do texto constitucional xa que, se «os Estatutos asumen e delimitan, dentro do marco da Constitución, as competencias das comunidades autónomas, non é o seu cometido face-lo propio coas competencias do Estado, que só á Constitución toca atribuír»<sup>32</sup>. Fronte ó principio dispositivo que rexe o sistema autonómico, asegúrase «o seu núcleo irreductible e inderrogable de competencias asignadas a nivel central, núcleo que non pode, por tanto, ser afectado polo dito principio dispositivo e que constitúe o seu límite infranqueable. A cualificación de «exclusividade» dunha competencia estatal supón [...] o carácter necesario, permanente e intanxible da súa titularidade no Estado»<sup>33</sup>.

Para este autor, de tódalas competencias «nalgunha delas a nota de soberanía é directa e patente; por exemplo, 2ª (nacionalidade e estranxeiría), 3ª (relacións internacionais), 4ª (defensa e forzas armadas); sen estas funcións non habería Estado, simplemente, e se as autonomía tivesen que as asumir deixarían de ser tales para convertérense en soberanas elas mesmas<sup>34</sup>. Sen embargo, «nas demais competencias [...] do artigo 149.1 a soberanía non se manifesta tanto nunha calidade ou intensidade do poder que as actúa como na súa funcionalidade como determinantes da estrutura conxunta do sistema, como factores de integración superterritoriais capaces de articularen e manteren o conxunto», ben por estaren ó servicio da unidade económica superior que constitúe un factor de integración nacional (parágrafos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 17º, 19º, 20º, 21º, 23º e 25º, art. 149.2), intereses ou estruturas inter ou suprarrexionais (parágrafos 15º, 16º, 21º, 22º, 29º) ou para ase-



guraren unha homoxeneidade social básica (parágrafos 1º, 5º, 6º, 8º, 18º, 27º, 28º, 30º, arts. 149.1 e 81), ou por se cualificar como «básica» a competencia do Estado respecto da correlativa que sobre a mesma materia poderían exercitalas comunidades autónomas, o que implica «unha estrutura xeral que ordena o conxunto e que desde esa supraordenación encadra globalmente o sistema autonómico»<sup>35</sup>. Distingue os seguintes graos de «exclusividade» na lista do artigo 149.1 CE:

■ «Competencias exclusivas absolutas», que exclúen tanto a participación das comunidades autónomas na súa ordenación e na súa xestión coma en calquera forma de transferencia ou delegación ás comunidades autónomas, nos termos do artigo 150.2.

■ «Competencias exclusivas do Estado [...] que, segundo previsión expresa do propio artigo 149.1, admite no seu desenvolvemento e execución unha participación das comunidades autónomas; así, as aludidas nos parágrafos 6º, 7º, 11º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 22º, 23º, 25º, 27º, 28º e 29º.

■ «Competencia exclusiva do Estado que deseña o artigo 149.1; está, por unha banda, no parágrafo 8º, referente á lexislación civil, con reserva dunha potestade lexislativa autonómica na materia dos dereitos forais «alí onde existan»; e, por outra, nos varios parágrafos do artigo 149.1 que configuran unha distribución de competencia entre as dúas esferas sobre un criterio de ámbito territorial do servizo respectivo, e deixa ás comunidades autónomas a competencia dos servizos que non excedan do seu propio territorio, e apodera o Estado para os servizos inter ou suprarrexionais».

Para o autor a cualificación das competencias entre exclusivas ou compartidas ten un interese menor e puramente abstracto, «pois en concreto a interferencia das dúas ordes competenciais é constante e indiscernible con liñas de separación minimamente claras [...] o único interese desta clasificación atópase na categoría [...] das competencias autonómicas que se configuran como competencias de participación en aspectos das competencias exclusivas, no sentido constitucional de inseparables propias do Estado [...] non hai, por iso [...], a menor contradición entre estes dous termos, competencia exclu-

siva do Estado e participación autonómica na xestión dalgún aspecto da mesma»<sup>36</sup>.

## 2. Autonomía e Autodeterminación

### 2.1. O dereito á autonomía

A Constitución recoñécelles ás nacionalidades e rexións o dereito á autonomía «para a xestión dos seus respectivos intereses» (art. 137). Deste xeito configúrase o principio de autonomía como principio xeral da organización do Estado.

Autonomía, no seu senso xurídico máis específico, significa, subxectivamente, a potestade de se dar un ordenamento xurídico, e obxectivamente o carácter propio dun ordenamento xurídico que unha entidade se constitúe por e para si, en contraposición ó ordenamento que outros lle constitúen<sup>37</sup>.

A autonomía pode ser mínima ou máxima. Unha autonomía máxima pode ser tan plena e absoluta coma a soberanía, sempre dentro do ámbito en que pode exercitarse, que, evidentemente, nunca poderá entrar en colisión coa autonomía orixinaria ou de rango superior. Recollendo a doutrina de ROMANO, a STC 4/1981, do 2 de febreiro, declarou: «Ante todo resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía non é soberanía –e aínda este poder ten límites–, e, dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, en ningún caso o principio de autonomía pode opoñerse ó de unidade, senón que é precisamente dentro dese onde acada o seu verdadeiro sentido, como expresa o artigo 2º da Constitución»<sup>38</sup>.

O exercicio do dereito á autonomía dá lugar á configuración das comunidades autónomas, consideradas como «poderes públicos» (art. 53 CE), entes autónomos da organización territorial do Estado (art. 137 CE), dotadas de plena personalidade xurídica<sup>39</sup>, que «participan da dobre condición de administracións públicas e de división administrativa do territorio do Estado», como «corporacións territoriais» situadas nun «lugar intermedio entre o Estado e as corporacións locais»<sup>40</sup>.

As comunidades autónomas «teñen un grao superior de autonomía á administrativa que lles corresponde ós entes locais, xa que se engaden potestades lexislativas e gobernamentais que a configuran como autonomía de natureza política»<sup>41</sup>. A súa autonomía «outórgalles potencialmente un poder político e administrativo»<sup>42</sup>. «A Constitución configura unha distribución vertical do poder entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente o Estado, titular da soberanía, as comunidades autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios, dotados de autonomía administrativa...»<sup>43</sup>.

A autonomía política das comunidades autónomas leva consigo tanto a participación no poder lexislativo do Estado<sup>44</sup> coma a dirección política dos seus intereses, xeradores dun ordenamento xurídico interno que se integra no estatal, porque «a raíz mesma do Estado autonómico postula a necesaria articulación entre unidade e diversidade»<sup>45</sup>.

Se o artigo 2 da Constitución configura a autonomía como un dereito, o artigo 137 consagra o principio dispositivo que lle permite a cada comunidade modular o exercicio do seu dereito á autonomía en canto ó nivel de competencias en que aquela se plasma, a través do seu estatuto, de xeito que «non hai atranco ningún na Constitución que impida acadalo máximo nivel da autonomía nela regulamentada. Poden, si, percibirse varias fases que cada comunidade percorrerá de acordo coa libre apreciación das súas circunstancias específicas»<sup>46</sup>.

No réxime xeral iníciase coa fase primeira do artigo 143.2, que se contempla coa disposición transitoria 1ª, procedemento dos artigos 146 e 147.3, organización e competencias dos artigos 147.2 e 148.1. Transcorridos cinco anos pódense ampliar as súas competencias dentro do marco que con carácter xeral establece a Constitución. Sen transcorren eses cinco anos pódese chegar ó teito máximo da autonomía conforme o art. 151.1<sup>47</sup>.

Ademais do réxime xeral para o acceso á autonomía, existen réximes especiais coma os establecidos na disposición transitoria segunda para «os territorios que no pasado plebiscitasen afirmativamente proxectos de estatutos de autonomía e contén [...] con réximes provi-

sorios de autonomía...»; disposición adicional primeira para «a actualización xeral do réxime foral», que «a Constitución ampara e respecta»; disposición transitoria cuarta para a posible incorporación de Navarra ó réxime autonómico vasco, e disposición adicional quinta para as cidades de Ceuta e Melilla.

Como dixo TOMÁS Y VALIENTE, «o constituínte quixo que a orde territorial do Estado fose máis o resultado dunha ordenación con participación decisoria da sociedade ca dunha organización imposta á mesma...; o proceso de configuración do «mapa autonómico» de España, a partir da simple prefiguración constitucional, foi máis ordenador ca organizativo; quíxose que a propia racionalidade inmanente á nosa estruturación histórica en nación actuase na praxe, de xeito que nesta se «concretase» o que o lexislador constituínte ofrecía»<sup>48</sup>.

O exercicio do dereito á autonomía materialízase nos estatutos, «norma institucional básica de cada comunidade» (art. 147.1 CE), a través da cal se coñece o ámbito competencial de cada comunidade e do Estado.

O estatuto forma parte do «bloque da constitucionalidade»<sup>49</sup> e, como parte integrante do ordenamento do Estado» (art. 147.1 CE), está garantido polo «principio de indisponibilidade dos estatutos», que consagran os artigos 147.3 e 152.2 CE, límite fronte ós lexisladores estatal e autonómico, que «non pode verse alterado pola pasividade temporal de calquera dos entes interesados fronte ó indebido exercicio das súas competencias por parte do outro»<sup>50</sup>. Todo isto reforzado polo seu carácter de pacto, consecuencia do proceso para a súa elaboración e reforma<sup>51</sup>.

Os estatutos, «como norma institucional básica de cada comunidade autónoma», configuran un ordenamento xurídico<sup>52</sup> que se integra no conxunto do ordenamento derivado da Constitución, xa que «en ningún caso o principio de autonomía pode opoñerse ó de unidade, senón que é precisamente dentro deste onde acada o seu verdadeiro sentido»<sup>53</sup>. A sentenza do Tribunal Constitucional 99/1986, do 11 de xuño, declarou que «a aprobación dos estatutos de autonomía por lei orgánica non constitúe un simple revestimento formal dunha norma previamente autonómica, senón a incorporación defi-

nitiva e decisiva da vontade do lexislador estatal á configuración do que, polo seu contido, constitúe a norma institucional básica da comunidade».

O fundamento da autonomía e das potestades das comunidades autónomas está nas competencias atribuídas. A sentenza do Tribunal Constitucional 44/1982, do 8 de xullo, declarou como a Constitución «non establece directamente competencias autonómicas, senón que se limita a fixa-lo marco dentro do que poderán asumilas os estatutos de autonomía». A norma atributiva de competencias das comunidades é o estatuto, como puxo de manifesto o Tribunal Constitucional na sentenza 76/1983, do 5 de agosto, sobre a LOHAPA: «polo que se refire á delimitación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, consoante o que determina o art. 147.2.d) da Constitución, son os estatutos de autonomía as normas chamadas a fixa-las competencias asumidas dentro do marco establecido na Constitución, articulándose así o sistema competencial mediante a Constitución e os estatutos»<sup>54</sup>.

## 2.2. O dereito á autodeterminación

### 2.2.1. Alcance e contido

Segundo BOBBIO, «enténdese por autodeterminación ou autodecisión a capacidade que poboacións suficientemente definidas desde o punto de vista étnico ou cultural teñen para dispoñeren de si mesmas e o dereito de elixi-la súa forma de goberno que un pobo ten nun Estado. Pódese distinguir, pois, un aspecto de orde internacional, que consiste no dereito dun pobo a non ser sometido á soberanía dun determinado Estado contra a súa vontade e de separarse dun Estado ó que non quere estar suxeito (dereito de independencia política), e un aspecto de orde interna, que consiste no dereito de cada pobo a escoller para si a forma de goberno que prefire; neste senso, o principio de autodeterminación colócase en antítese aberta coa doutrina do dereito divino dos reis, presuposto e fundamento da monarquía absoluta»<sup>55</sup>.

O fundamento doutrinal do dereito de autodeterminación atópase na teoría rousseauniana da soberanía popular e da nación como acto voluntario.

As primeiras formulacións preséntanse no momento histórico da revolución francesa, como o acredita a relación preparada por Merlin de Douai ó estudia-la cuestión de Alsacia o 31-10-1790: «o pobo alsaciano uniuse ó pobo francés porque o quixo; a súa vontade unicamente, e non o tratado de Münster, lexitimou, pois, a unión». Na declaración de dereitos do home sometida á Convención o 23 de abril de 1795, redactada polo Abbé Grégoire co fin de expoñe-los «principios de xustiza eterna que deben guía-las nacións nas súas relacións recíprocas», afirmábase que o atentado contra a liberdade dunha nación constitúe un atentado contra a liberdade de todas e proclamábase o dereito de cada pobo a organizar e cambiar libremente a súa propia forma de goberno.

Tamén a revolución americana fixo a súa aportación ó declarar: «consideramos como evidentes estas verdades, que tódolos homes foron creados iguais e foron dotados polo creador de certos dereitos inalienables, entre os cales está a vida, a liberdade, a consecución da felicidade; que, para asegurar estes dereitos, institúense entre os homes gobernos que reciben os seus xustos poderes do consenso dos gobernados; que cada vez que unha forma de goberno conduce a destruír estes obxectivos o pobo ten dereito de cambiala ou abolila, instituindo outro goberno en principios e cunha organización de poderes que lle permita ter maiores probabilidades de asegurar-la seguranza e a felicidade».

O 4 de xullo de 1918, en Mount Vernon, o presidente Wilson aludiu á necesidade de que tódalas cuestións, incluídas as territoriais, se resolvesen sobre a base de libre consentimento das poboacións afectadas, recollendo o principio da autodeterminación dos pobos.

O dereito de autodeterminación nacional foi proclamado nos tratados de paz de París, nos que se utilizou a técnica do plebiscito baixo supervisión internacional para solucionar cuestións relacionadas con minorías nacionais, coma en Silesia Alta, en Carintia e no Sarre en 1935, posibilitándolle-lo mantemento da súa nacionalidade no dito momento, a súa unión a un Estado ou a súa conversión en unidade política independente.

Ademais da súa asunción por parte da Sociedade de Nacións, recóllese no punto 2º da Carta Atlántica do

14 de agosto de 1941, así como no artigo 1º.2 da Carta das Nacións Unidas, que no seu artigo 55 volve a trata-lo tema da autodeterminación dos pobos garantida polas Nacións Unidas.

O dereito de autodeterminación conságrase en 1966 no artigo 1 dos Pactos Internacionais dos dereitos económicos, sociais e culturais, afirmando que «tódolos pobos teñen o dereito de libre autodeterminación», referido ás situacións coloniais, como o acredita a resolución 2615 da XXV Asemblea Xeral das Nacións Unidas de outubro de 1970, ó concretar que a finalidade é «poñer fin rapidamente ó colonialismo», así como que os ditos párrafos non se entenderá que autorizan e fomentan calquera actuación encamiñada a quebrantar ou menoscabar total ou parcialmente a integridade territorial de Estados soberanos independentes que se conduzan de conformidade co principio de igualdade de dereitos e da libre autodeterminación dos pobos.

Na acta final da Conferencia de Seguranza e Cooperación en Europa de Helsinki de 1975, punto VIII, dise: «tódolos pobos teñen sempre dereito, con plena liberdade, a determinar, cando e como o desexen, a súa condición interna e externa sen inxerencia exterior e a proseguir, como estimen oportuno, o seu desenvolvemento político, económico, social e cultural»<sup>56</sup>.

O dereito á autodeterminación supón, na orde xurídica e en sentido material, que cada pobo ou nación teña recoñecido o dereito ó autogoberno así como a darse a forma pertinente, fronte á interferencia de calquera poder estranxeiro. SOLÉ TURA afirma que, «como principio xeral, o dereito de autodeterminación é, a meu entender, un principio democrático indiscutible, pois significa que todo pobo sometido contra a súa vontade a unha dominación exterior ou obrigado a aceptar por métodos non democráticos un sistema de goberno rexeitado pola maioría ten dereito á súa independencia e á forma de goberno que desexe libremente»<sup>57</sup>.

Pode atinxir mesmo a «cambios na soberanía territorial que son, naturalmente, decisións políticas de primeira orde. Negar a un pobo a súa voz en cuestións que afectan primariamente á súa nacionalidade sería un escarnio ó principio de lexitimidade democrática sobre o que se quere basea-la sociedade estatal moderna»<sup>58</sup>.

O medio de expresión sería a consulta electoral á poboación do territorio en que o dereito se exerza, o «plebiscito territorial, manifestación arquidemocrática da vontade popular», dotado de lexitimidade democrática<sup>59</sup>.

O dereito á autodeterminación, como dereito material, necesita dun recoñecemento formal nunha norma que o concrete no seu contido, alcance e exercicio en cada momento histórico polas vías da lexitimidade democrática. Deste xeito, a súa captación e práctica serán expresión da soberanía popular e do principio democrático, que de modo histórico e continxente trata de desenvolver-la vontade colectiva. Non podemos esquecer que, «cando tratamos de feitos e doutrinas nunha orde ideolóxica, nin por un momento queremos negar ou desdén-las condicións –xeográficas, etnolóxicas, políticas, culturais– que concorreron a determina-lo curso real dos acontecementos»<sup>60</sup>.

Precisamente son a súa formalización cando non está recoñecido, o seu exercicio cando o ordenamento xurídico o establece, así como o seu alcance material, obxecto de reivindicación programática partidista como arma política, como máis adiante veremos<sup>61</sup>.

A propia ambigüidade do concepto, así como o seu uso desde diversas perspectivas e formulacións políticas, determina que cada vez que é mencionado sexa necesaria unha profundización do seu alcance para comprobarmos se nos atopamos ante unha formulación rupturista da estrutura territorial do Estado, a son do vello principio das nacionalidades e da identificación nacionalidade-Estado ou, pola contra, se se trata dunha formulación que persegue, a través da definición do propio proxecto, unha profundización do autogoberno, a busca dos obxectivos propios desa comunidade e a configuración dun marco institucional que dea cohesión ós diversos intereses e opcións que se moven no seu ámbito, facendo os cidadáns suxeitos da súa propia historia, nun proxecto político cunha continuidade e vixencia á mercede da vontade libremente expresada dos cidadáns.

### 2.2.2. *No debate constitucional*

No dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que, dentro da «indisoluble unidade», establece o artigo



2 da Constitución, implica o rexeitamento expreso do dereito á autodeterminación, tal e como está configurado na actualidade.

Así quedou exposto de forma indiscutible no debate constitucional a través das emendas do deputado D. Francisco Letamendía Belzunce, en relación cos artigos 1 e 2 do proxecto de Constitución, que se formularon en dous aspectos:

#### A) Organización confederal.

Na súa emenda ó artigo 1.2 propuxo un alínea 2 ó mesmo nos seguintes termos: «os poderes de tódolos órganos do Estado emanan dos pobos que o compoñen, nos que reside a soberanía».

O emendante defendía unha estrutura confederal do Estado cando na emenda propuxo que «os poderes de tódolos órganos do Estado emanan dos pobos que o compoñen, nos que reside a soberanía», fronte ó recoñecemento da soberanía no pobo español como comunidade nacional, non como conxunto de pobos soberanos.

Defendeu unha estrutura confederal, «unha estrutura na que os poderes orixinarios residen nos pobos e os pobos fan cesión de soberanía ó Estado español. Esta estrutura confederal deuse no mundo occidental e existe actualmente nun Estado europeo, no Estado suízo, onde son os cantóns os que fan cesión de soberanía á Confederación Helvética»...»o feito de que a redacción do nº 2 do artigo 1 outorgue en exclusiva a soberanía nacional ó pobo español, é dicir, a negación explícita deste principio confederal non é un mero problema de palabras, non é un mero problema semántico; ten a súa manifestación, moi concreta, no anteprojecto de Constitución. Segundo este proxecto de Constitución, os entes autónomos, entes ós que nosoutros consideramos pobos e outorgámo-lo principio orixinario de soberanía, carecen de soberanía tributaria».

#### B) Dereito de autodeterminación das nacionalidades.

Na emenda ó artigo 2 propuxo: «A Constitución fundáméntase na plurinacionalidade do Estado español. A solidariedade entre os pobos. O dereito á autonomía das rexións e nacionalidades que o integran. E o dereito á autodeterminación destas últimas».

Tocante ó título VIII da Constitución, defendeu unha emenda que propoñía a introducción dun novo título VIII bis, con catro artigos para que o dereito de autodeterminación puidese exercitarse nos seguintes termos:

«Artigo 149 bis. O dereito á autodeterminación dos pobos do Estado español supón, consoante o Pacto Internacional de Dereitos Civís e Políticos, ratificados no seu día por aquel, que os mesmos establezan libremente a súa condición política, podendo, en consecuencia, optar entre seguir formando parte do Estado ou separarse deste e constituír un Estado independente.

«Artigo 149 ter. Para o exercicio do dereito de autodeterminación, os pobos do Estado deberán cumprilas seguintes condicións:

«1. Constituírense previamente en territorio autónomo conforme o disposto no título VIII da Constitución.

«2. Expresaren a súa vontade de exercitaren ese dereito, do modo que se regulamenta no artigo seguinte.

«O artigo 149 quarter. Número 1. A iniciativa para convoca-la poboación do territorio autónomo ó exercicio do dereito de autodeterminación correspóndelle á asemblea deste, por proposta dunha cuarta parte dos seus membros. Para a súa aprobación será necesario o voto afirmativo da maioría absoluta destes.

«Número 2. Esta iniciativa non poderá ser proposta perante a asemblea antes de transcorridos dous anos desde a entrada en vigor do estatuto do territorio autónomo.

«Número 3. Obtido o voto afirmativo da asemblea, someterase a referendo da poboación afectada a opción expresada no artigo 149 bis.

«Número 4. A decisión de se constituír en Estado independente requirirá o voto afirmativo da maioría absoluta do censo electoral de cada unha das provincias, rexións históricas ou circunscricións territoriais afectadas.

«Número 5. Se non se conseguise o *quorum* nece-

sario na asemblea do territorio autónomo para convocar-la poboación ó referendo citado, ou se convocado non se acadase no referendo a maioría establecida, non se poderá reformular a proposta ata a seguinte lexislatura do territorio autónomo e, en todo caso, nunca antes de dous anos desde a convocatoria do referendo.

«Número 6. Se o resultado fose afirmativo, o Estado español, de acordo cos órganos lexislativo e executivo do antigo territorio autónomo, recoñecerá o novo Estado e transferiralle a totalidade das atribucións que integren a súa plena soberanía»<sup>62</sup>.

Na defensa da emenda ó artigo 2 afirmou que «este é un dereito democrático elemental, sen o que a Constitución como marco das relacións entre os pobos non ten para nosoutros ningún sentido. Pois, ¿que é a democracia, senón o dereito dos homes e os pobos a decidiren o que mellor conveña ó seu propio destino? Se se recoñece o dereito a esta alternativa, un demócrata pode facer dúas opcións perfectamente válidas: a permanencia no mesmo Estado ou a independencia [...], pero ó que un demócrata non se pode negar de ningún modo é á existencia do dereito mesmo á opción; pois se a un pobo se lle impide decidir sobre si mesmo as relacións constitucionais non estarán baseadas na liberdade e o mutuo respecto entre os pobos, senón na imposición»; [...] «o artigo 2 do anteproxecto de Constitución nega radicalmente o dereito dos pobos a decidiren sobre si mesmos. As forzas do pasado gravitaron visiblemente sobre os seus relatores, pois a última redacción que menciona «a indisoluble unidade da nación española» é moito máis rotunda e enfática cá primeira; desde aquí fago un último chamado ás forzas de oposición que se chaman socialistas, para que apoiem a inclusión deste dereito na Constitución. Pedímosvos que esquezáde-las pequenas argucias verbais, e o non queredes chamarlles ás cousas polo seu nome; pois cando algún de vosoutros definiu o dereito de autodeterminación como a posibilidade de aceptar ou rexeita-la autonomía está a facer xogos de palabras que non enganar a ninguén, e menos a nosoutros»<sup>63</sup>.

### 2.2.3. *Nos programas políticos*

Os reproches do Sr. Letamendía á postura doutros partidos non eran infundados, posto que «o dereito de autodeterminación constituíu un dos elementos programáticos do todo o antifranquismo, porque era un principio democrático xeral fronte á dictadura e porque significaba que non se estaba disposto a aceptar ningunha solución política do problema que non pasase pola libre expresión da vontade dos cidadáns. Pódese dicir, por conseguinte, que fronte á dictadura o dereito de autodeterminación tivo un carácter xenérico de grande principio democrático e que os seus diversos e importantes matices pasaron a un segundo plano mentres o principal fose a loita pola democracia».

En efecto, o XIII Congreso do PSOE, outubro de 1974, en Suresnes, efectuou o recoñecemento do dereito de autodeterminación dicindo:

«Ante a configuración do Estado español integrado por diversas nacionalidades e rexións marcadamente diferenciadas o PSOE manifesta que:

1º A definitiva solución do problema das nacionalidades que integran o Estado español parte indefectiblemente do pleno recoñecemento do dereito de autodeterminación das mesmas, que comporta a facultade de que cada nacionalidade poida determinar libremente as relacións que vai manter co resto dos pobos que integran o Estado español.

2º Ó analiza-lo problema das diversas nacionalidades o PSOE non o fai desde unha perspectiva interclasista do conxunto da poboación de cada nacionalidade, senón desde unha formulación de estratexia de clase, que implica que o exercicio específico do dereito de autodeterminación para o PSOE enmárcase dentro do contexto da loita de clases e do proceso histórico da clase traballadora en loita pola súa completa emancipación.

3º O PSOE pronúnciase pola constitución dunha república federal das nacionalidades que integran o Estado español por considerar que esta estrutura estatal permite o pleno recoñecemento das peculiaridades de cada nacionalidade e o seu auto-

gobierno, ó tempo que salvagarda a unidade da clase traballadora dos diversos pobos que integran o Estado federativo.

4º O PSOE reconece igualmente a existencia doutras rexións diferenciadas que polas súas especiais características poderán establecer órganos e institucións axeitados ás súas peculiaridades»<sup>65</sup>.

Así mesmo, no informe ó comité central do Partido Comunista en 1970 alúdese á «defensa do dereito á autodeterminación das nacionalidades existentes no noso país, xa que as cuestións que na loita pola democratización de España deben estar resoltas figura este dereito con prioridade [...] que entenden os comunistas por dereito de libre determinación. A resposta é clara e concluínte: o dereito de libre determinación significa o dereito de Euskadi, Cataluña e Galicia a formaren parte do Estado español ou separárense deste e constituíren Estados nacionais independentes»<sup>66</sup>.

Comunistas e socialistas mantiñan a concepción inicial da autodeterminación segundo a formulación de Lenin como forma de resolver as relacións entre os pobos do imperio zarista, consistente en que cada pobo puidese elixir, por vía electoral, se quería seguir unha vía propia independizándose, substituíndo a unidade forzada polo convencemento da necesidade da unidade das distintas nacionalidades nun novo Estado socialista. Fronte a esta concepción, noutros sectores da esquerda e nos nacionalistas tradicionais concibíase o dereito de autodeterminación utilizando os principios das loitas de liberación nacional fronte ó colonialismo; deste modo «as nacionalidades españolas entendiáanse así como países colonizados por unha potencia imperial, o Estado español e os seus dirixentes, e por conseguinte, a loita emancipadora só podía ter significado se levaba á independencia pola vía insurreccional. A meu entender, esta visión terceiromundista, filtrada polo vello fondo carlista, tivo moito que ver no nacemento de ETA»<sup>68</sup>.

No ámbito do centro-dereita, os partidos de inspiración demócrata-cristiá «teñen unha concepción de Europa que sobarda os límites actuais da Comunidade Europea. O dereito á autodeterminación de tódolos pobos, incluído o pobo alemán, segue sendo para isto un prin-

cipio de toda política europea» (XX Congreso, maio 1978). As primeiras xornadas domócrata-cristiás do Estado español (1973) na súa base 3ª declararon: «A orde constitucional haberá de articular e institucionalizar un Estado de dereito sobre as variedades e peculiaridades comunitarias, sobre principios de autodeterminación, de concentración funcional e do maior grao posible de participación no exercicio do poder».

Para SOLÉ TURA<sup>69</sup>, o concepto de autodeterminación ten no panorama político español catro significados distintos:

A) «Para os partidos de centro ou de centro-dereita que o admiten, trátase dun principio abstracto, aceptado formalmente porque figura nalgunhas das grandes declaracións universais de dereitos, pero do que fan caso omiso na súa práctica política, a non ser que lles interese nalgún momento para xustificar esta ou aquela toma de posición».

B) «Para os partidos e grupos nacionalistas non independentistas, é un principio que se admite e proclama, pero que se deixa en segundo plano. Non se renuncia a el e mesmo se recorda e se exalta en actos internos, pero cóbrese cun discreto veo na práctica política institucional e nas relacións con forzas e institucións exteriores á propia nacionalidade ou rexión. A súa función é meramente interna, de grupo, e serve para manter viva a labarada nacionalista dentro de colectivos nos que a liña divisoria entre independentismo e non independentismo é moi fluída».

C) «Para a esquerda autonomista –comunistas e socialistas basicamente–, trátase dun principio democrático válido para impedi-los separatismos derrotando democraticamente –isto é, nas urnas– os partidarios do independentismo. Pero tamén se entende por algúns como unha forma de afirma-la profunda vinculación do partido coa nacionalidade respectiva, sen aclarar debidamente a actitude que debería tomarse en caso de que a consulta electoral dese un resultado favorable ó independentismo».

D) «Para algúns grupos de extrema esquerda e para os nacionalistas independentistas, o dereito de autodeterminación é o recoñecemento do dereito á independen-

cia e a vía para o conseguir, aínda que se produzan logo diverxencias sobre a maneira concreta de exercer este dereito: por vía electoral, por vía insurreccional ou mediante a combinación de ambas. As discusións sobre esta cuestión no seo do independentismo vasco, ou máis recentemente entre algúns núcleos independentistas cataláns, mostran que non é un tema secundario. Mentres que algúns entenden que as autonomías poden ser unha vía de aproximación á independencia –tal era, por exemplo, o sentido da emenda Letamendía–, outros preconizan como única vía a insurrección».

#### 2.2.4. Ausencia de recoñecemento

É de toda evidencia que nin no texto constitucional nin no seu contido substancial está recoñecido o dereito á autodeterminación e que nada ten que ver este, nin no seu concepto nin na súa expresión histórica, co dereito á autonomía.

O dereito á autodeterminación enfróntase co concepto de unidade do artigo 2 no seu carácter constituínte, na presenza internacional, na configuración do ordenamento xurídico, no territorio como espazo político, fiscal e xurisdiccional<sup>70</sup>.

Se a «unidade indisoluble» e o principio de autonomía son consecuencia do poder constituínte que corresponde ó pobo español, é só a través deste, tal e como prevé a Constitución no seu título IX, como pode efectuarse a modificación que dese entrada a outro modelo de organización territorial que, afectando ademais á concepción esencial do Estado, debía realizarse polo procedemento do artigo 168<sup>71</sup>.

Tampouco parece identificable o dereito á autodeterminación cos dereitos históricos a que fai referencia a disposición adicional 1ª, ós que, aínda que se recoñece un carácter preconstitucional, se trata de encadrar en canto á súa actualización no réxime constitucional. A imprecisión en que se moven estes dereitos, tal e como quedou exposto con base na doutrina do Tribunal Constitucional<sup>72</sup>, non permite facer extensivo ós mesmos un concepto que aparece elaborado en tempos recentes e que non pode identificarse cos ditos dereitos de xeito que se xustifique a súa aplicación<sup>73</sup>. Deste modo, non ó

abeiro dos dereitos históricos senón da vontade do constituínte, é como podería incorporarse ó dereito constitucional español<sup>74</sup>.

### 3. O camiño cara ó Estado federal

#### 3.1. Nacionalidades e rexións

Vimos como o artigo 2 da Constitución consagra o dereito á autonomía das «nacionalidades e rexións»<sup>75</sup>, organizando o Estado español en comunidades autónomas, nunha nación integrada polas ditas «nacionalidades e rexións».

No debate constitucional discutiuse o alcance do termo «nacionalidades» que recolle o artigo 2 da Constitución. Quen o introduciu pretendeu que a través del se recoñecese a existencia en España de comunidades históricas diferenciadas<sup>76</sup>. Para HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, invocando a MEINECKE, trátase de nacións culturais en contraposición á nación-Estado que sería a nación española, mentres que aquelas serían comunidades étnicas e culturais que constitúen minorías diferenciadas<sup>77</sup>. Para SÁNCHEZ AGESTA, trátase dun «grupo humano unido por vínculos especiais de homoxeneidade cultural»<sup>78</sup>.

A través do artigo 2 o constituínte pretende resolver o problema das nacionalidades e os nacionalismos, como o intentara a Constitución de 1931, dando un xiro radical ó modelo centralista, de modo que se recoñecese a pluralidade, a identidade e a capacidade de autogoberno, sen por iso rompe-la unidade nacional. Vimos como era unha cuestión fundamental no proceso de cambio de réxime<sup>79</sup>.

O feito nacional vincúlase a elementos diferenciais de orde cultural coma a lingua, a historia e unha situación económica que a configurou como un ámbito territorial diferenciado.

Sen embargo, é obvio que non tódolos elementos concorren en todas aquelas reivindicacións do feito nacional, porque «a nación é un vínculo psicolóxico intanxible que une un pobo e o diferencia doutros» (CONNOR).



Isto implica a existencia dun elemento subxectivo, afectivo e sentimental, como integrante desa identificación co feito nacional, dando lugar a un sentido de vinculación, identificación, pertenza a un conxunto diferenciado que constitúe esa nacionalidade. Este vínculo pode existir sen identidade de orixe étnica ou cultural, sen vínculos históricos ou arraigo, sen identidade de lingua, abondando a vontade ou o mero sentimento de identificación cunha realidade, así como o desexo de pertencer e integrarse na mesma, por veces mesmo dun modo radical e extremista para supera-los elementos de desarraigo e desvinculación con ese ámbito de convivencia<sup>80</sup>.

Tanto o concepto kantiano da autonomía do individuo e da liberdade como requisito de autonomía, coma a consideración que FICHTE fixo do Estado como condición da liberdade do home van colaborar ás ideas nacionalistas que fundamentan a nación na lingua, o carácter, a historia e a cultura, sostendo que as nacións deben constituírse en Estados soberanos para conservaren a súa individualidade. Así se consagra o «principio da nacionalidade» como base da lexitimidade de todo Estado, que será completado co dereito de autodeterminación para conseguir meirandes cotas de autogoberno, de xeito que se poida permitir ó pobo da nacionalidade decidir sobre o seu presente e mesmo sobre o seu futuro, incluída a súa permanencia no modelo organizativo preexistente, ou o deseño dun novo marco de convivencia.

Non se pode descoñecer que en Europa o modelo Estado unitario-nación é consecuencia da formación da unidade política, así como dun longo proceso, na maior parte dos Estados, de unificación e homoxeneización cultural, baseado comunmente na lingua común, así como no descoñecemento, se non persecución, dos elementos culturais preexistentes, dando así mesmo lugar a unha corrente ideolóxica de nacionalismo estatal<sup>81</sup>.

O principio das nacionalidades e a identificación entre nación e Estado foron cualificados por MARITAIN como «unha praga da historia moderna»<sup>82</sup>. Para o autor a nación, como comunidade, ten ingredientes biolóxicos, ético-sociais e unha comunión de sentimentos cunha personalidade propia característica que lle permite definila como «comunidade de homes que toman conciencia de

si mesmos tal como a historia os fixo, que se vinculan ó tesouro do seu pasado e que se aman tal como son ou imaxinan ser, cunha especie de inevitable introversión»<sup>83</sup>.

Para MARITAIN a nación e o Estado no son identificables: pola contra, denuncia «o graves que foron para a historia moderna a confusión entre nación e Estado, o mito do Estado nacional e o chamado principio das nacionalidades, entendido no sentido de que cada grupo debe constituírse como un Estado á parte»<sup>84</sup>. Pon de manifesto os riscos da divinización da nación, que conduce ó totalitarismo, e a subordinación do home a aquela, de tal modo que «os vínculos obxectivos e universais da lei e as relacións específicas entre a persoa individual e o corpo político substituíronse polos lazos persoais nados do sangue ou dun compromiso particular do home co home, co clan, co partido ou co xefe»<sup>85</sup>.

Para o dito autor, «un auténtico principio das nacionalidades debería formularse como segue: o corpo político debe desenvolver tanto o seu propio dinamismo coma o respecto das liberdades humanas, a tal punto que as comunidades que contén teñan a un tempo plenamente recoñecidos os seus dereitos naturais e tendan espontaneamente a fundirse nunha única comunidade nacional máis alta e máis complexa»<sup>86</sup>.

Hoxe admítese comunmente que a identificación nación-Estado é unha entelequia e producto do momento histórico de consagración do principio das nacionalidades. Non existe unha plena identificación entre o feito nacional e a súa configuración política como un Estado. Se isto se admite como unha realidade do momento histórico en que nos atopamos, pode se-lo camiño para resolve-lo problema do enfrontamento dos nacionalismos centrípetos e centrífugos, dos separadores e separatistas, dos nacionalistas de Estado e os nacionalistas de nacionalidades, buscando outras formas de integración que superen o Estado unitario e permitan o desenvolvemento dos pobos.

Se os movementos nacionalistas aparecen vinculados, nalgún momento histórico-programático, ó superado proceso de identificación nación-Estado, existe en moitos ámbitos europeos outra corrente que é a rexionalista, que pode te-las mesmas orixes e incluso os mesmos

obxectivos có nacionalismo, pero sen a vontade final de configurar un Estado, pois queda na obtención das maiores cotas de autogoberno sen cuestiona-la súa presenza dentro do Estado en que se inclúe. Nos movementos rexionalistas a reivindicación pode ir unida a unha configuración histórico-política do territorio, con elementos culturais propios, tradición e capacidade de autogoberno ou, simplemente, busca do mesmo para garanti-la súa identidade diferenciada. O rexionalismo foi considerado como un estadio previo do nacionalismo<sup>87</sup>.

Parece evidente que a propia Constitución tratou de dar unha solución ó problema da identificación entre nación e Estado buscando unha fórmula de compromiso, moi propia das circunstancias en que os constituíntes a elaboran. Así, partindo da «indisoluble unidade da nación española», tras recoñece-la soberanía nacional ó pobo español asume a existencia de «nacionalidades» no seu seo. Deste xeito, a nación española agrupa no seu seo diversas «nacionalidades» e a forma de Estado que a dita nación se dá alberga unha diversidade de feitos nacionais que teñen os seus propios elementos identificadores dentro dun único Estado.

Tamén o constituínte quere integra-lo feito foral, que non está necesariamente vinculado ó nacional e forma parte dunha tradición de autogoberno mantida, total ou parcialmente, desde a fin do Antigo Réxime, malia os intentos uniformistas dos sucesivos réximes políticos. Proba disto é a disposición adicional 1ª, en que a Constitución «ampara e respecta os dereitos históricos dos territorios forais», dos que a «actualización xeral [...] se levará a cabo, de se-lo caso, no marco da Constitución e dos estatutos de autonomía». Como puxo de manifesto RAZQUIN referíndose ós dereitos históricos de Navarra, son «norma fundamental [...] asemade preconstitucionais e constitucionais, xa que a Constitución superpón á lexitimidade histórica a necesaria lexitimidade constitucional»<sup>88</sup>. Precisamente o seu carácter reforza o principio autonómico fronte ó de unidade, constitúen un límite para o lexislador e son parámetro de interpretación constitucional.

A dita disposición, como norma xurídica de aplicación directa, constitúe unha garantía constitucional da foralidade, xa que asigna ós dereitos históricos un con-

tido material nun marco de seguridade xurídica<sup>89</sup>, que implica o recoñecemento non só dunha organización peculiar, senón tamén dun sistema competencial propio da foralidade. Neste sentido, o Tribunal Constitucional declarou que da dita disposición se deriva «a existencia dun réxime foral que debe preservarse tanto nas súas características organizativas coma no seu ámbito de poder»<sup>90</sup>. Isto implica que as comunidades dos territorios forais, como consecuencia dos seus dereitos históricos, dispoñen dun *plus* competencial sobre o resto das comunidades autónomas, xa que ás asignadas polo seu estatuto deben engadi-los recoñecidos como propios da súa foralidade<sup>91</sup>. Isto permítelles supera-los teitos competenciais dos artigos 148 e 149 CE ata o límite que representa a «unidade constitucional»<sup>92</sup>, como se desprende do artigo 150.2 CE.

Ademais, o feito de que se trate de dereitos históricos preconstitucionais, porque noutro caso non ten sentido que a Constitución ampare e respecte algo inexistente, algo que proceda dela, utilizouse como argumento de identificación do feito diferencial dalgunhas comunidades nos seus estatutos.

Os dereitos históricos están presentes na LORAFNA a través do seu artigo 2, no que se declara que «os dereitos orixinarios históricos da Comunidade Foral de Navarra serán respectados e amparados polos poderes públicos conforme a lei do 25 de outubro de 1839, a Lei Paccionada do 16 de agosto de 1841 e disposicións complementarias, a presente Lei Orgánica e a Constitución, de conformidade co previsto no parágrafo 1º da súa disposición adicional 1ª», ó que se engade na alínea 2 que «o disposto na alínea anterior non afectaría ás institucións, facultades e competencias do Estado inherentes á unidade constitucional».

Así mesmo, a cláusula adicional do estatuto vasco recoñece que «a aceptación do réxime de autonomía que se establece no presente estatuto non implica renuncia do pobo vasco ós dereitos que como tal lle puidesen corresponder en virtude da súa historia». Este pronunciamiento dun estatuto que foi aceptado polo pobo vasco, que rexeitou previamente a Constitución española –da que trae causa–, é, sen dúbida, o punto de partida dun proceso de integración política e social ó redor da recu-

peración de máis autogoberno, para poder afrontar no marco histórico-constitucional actual o problema subxacente, que é a identidade nacional e o modo en que esta se he de integrar co resto das nacionalidades e rexións do Estado español.

En Europa occidental, dentro do proceso integrador, tendente a longo prazo a unha organización federal, a identificación nación-Estado perdeu a súa razón de ser, porque o punto de referencia, tanto dos Estados nacionais coma das nacionalidades sen Estado, é un ámbito superior ó do Estado en que estas se integran, cun simultáneo proceso interno de descentralización.

Os constituíntes recoñecen nos seus programas o problema nacional de España, rexeitan o centralismo e avogan polo federalismo, aínda que quedan nun modelo rexional que chaman autonómico, que é superior ó do «Estado integral» da Constitución de 1931, así como ó modelo rexional italiano, pero sen atinxi-lo modelo federal da Lei Fundamental de Bonn. Mesmo cabe que a plena utilización das disposicións constitucionais e estatutarias leve a un modelo que podería ser practicamente cualificable como federal aínda que, como vimos, non se dean tódolos supostos contemplados neste modelo.

Tanto o proceso constitucional coma a realidade da súa vixencia demostran que as tensións de tipo nacional só poden ser afrontadas con realismo, recoñecemento da identidade e o feito diferencial, así como de maiores cotas de autogoberno que permitan cada vez máis a decisión das comunidades sobre o seu presente e futuro, integrándoas a partir de aí e dentro do Estado no proceso de formación da vontade da nova organización supra-estatal.

Como non se pode resolve-lo problema nacional dentro do Estado é a través do vello sistema do centralismo ou do nacionalismo estatalista que, ademais de estar fóra da realidade dos tempos, produce o efecto psicolóxico do nacionalismo periférico e hoxe sería, ademais, incoherente co modelo territorial que, quizais dunha forma inicialmente tímida, pretendeu dar unha solución ó problema nacional a través da configuración de unidades políticas territoriais como son as comunidades autónomas.

O proceso de integración europea vai ser decisivo porque diminúe a competencia estatal e dilúea nun ámbito supraestatal. Se neste ámbito se actúa, así como no dos Estados integrados, conforme o principio de subsidiariedade, suprímese, por innecesaria e obsoleta, a identificación nación-Estado, sen necesidade de rompe-lo-cadro estatal existente, irase progresivamente reducindo o seu poder en beneficio doutras novas unidades superiores. O que non cabe é manter tódalas vellas estruturas do Estado centralista nun modelo constitucional descentralizado, a través da laminación das competencias autonómicas, para así seguir mantendo unha cota de poder que se vai diluíndo no ámbito supraestatal. É por iso que o concepto de administración única constitúe non só unha interpretación correcta da Constitución, senón tamén un modo de manter e garantir competencias nos ámbitos territoriais configurados por aquela.

Esta é a auténtica cuestión, á marxe dos nominalismos, chámese Estado autonómico-rexional ou federal. Só o ámbito competencial e a posibilidade de que cada nacionalidade e rexión teña as cotas de autogoberno que en cada momento histórico considera idóneas ó seu proxecto político, son a garantía da eficacia na acción gubernamental e do respecto á liberdade dos pobos, fundamentos dunha convivencia en paz.

### ***3.2. Unha lectura e praxe federalista***

Non se pode dogmatizar sobre as formas institucionais que son só un medio e correctas cando se adaptan á realidade histórica e política que tratan de ordenar. Non se pode esquecer que son as institucións as que están ó servicio dos pobos e non estes mediatizados, dominados e ó servicio dunhas formas históricas e continxentes.

É a realidade histórico-política de cada momento a que vai configurando as institucións e os modos de se integraren os pobos dentro das mesmas, en función de moitos factores non só de orde política, senón tamén económica, social, de convivencia e mesmo de conveniencia. É exemplo disto a propia Constitución española de 1978, que é produto dunha circunstancia histórica concreta, nun país determinado, buscando un equilibrio entre as tensións políticas e a superación do

régime anterior, evitando a ruptura que algúns preconizaban, tentando acadar a democracia sen risco de tensións político-militares e incluso dunha creba total da convivencia.

É precisamente esta relatividade histórica dos modelos institucionais o que debe levarnos a non dogmatizalos como realidades invariables cando, ademais, teñen no seu seo o recoñecemento da posibilidade da súa modificación ou revisión, precisamente para garanti-la liberdade do pobo, ó que se lle reconece a soberanía e que é o auténtico constituínte, sendo o principio democrático o lexitimador da fórmula xurídico-institucional concreta. Como dixo DILTHEY, o escepticismo, é dicir, a conciencia da finitude de tódolos fenómenos históricos, a conciencia da relatividade de toda caste de crenzas, é o paso final cara á liberdade do home.

Vimos como a fórmula constitucional é unha solución ecléctica, de compromiso entre o Estado centralista e federal, consecuencia dun momento histórico concreto. Sen embargo, non é o modelo que satisfaga dun modo total os obxectivos programáticos nin as reivindicacións de autogoberno de partes importantes do país. O modelo constitucional ten, en si mesmo, potencialidades, xa que se exclúe de partida tanto o anterior modelo centralista coma o dereito de autodeterminación que levaría á desintegración do Estado.

A tendencia federalizante dentro do Estado aprécia-se, sobre todo, naquelas comunidades do artigo 151 e Navarra, que, ademais de profundizaren no seu contido estatutario ampliándoo nas competencias de execución do artigo 150, esixen un recoñecemento explícito do feito diferencial, a efectividade da súa competencia autonómica e a supresión de tódalas técnicas de laminación por parte do Estado<sup>93</sup>. Se engadímo-la configuración do Senado como unha auténtica cámara de representación autonómica, atopariámonos cun Estado practicamente federal<sup>93bis</sup>.

No marco europeo estase producindo unha desfiguración do modelo do Estado unitario nacional, con base na progresiva desaparición do elemento clave identificador do Estado, que era a soberanía nacional<sup>94</sup>. Na medida en que a configuración dunha nova unidade eco-

nómico-política se está a facer a custa dos ámbitos competenciais e da soberanía estatal, mentres que o proceso de descentralización interior reduce tamén o ámbito das competencias estatais, é evidente que o vello modelo liberal-autoritario de Estado nacional e soberano está en crise, dando paso a unha unidade supraestatal integrada por Estados, con unidades políticas inferiores con ámbitos de competencias propios (Länder, Rexións, Comunidades Autónomas), que, pola súa vez, se agrupan en rexións con outras unidades de diferentes Estados<sup>95</sup>.

Este é o modelo que hoxe se aprecia nunha Europa que, sendo configurada polos Estados, pode dar lugar a unha nova concepción territorial, a unha unidade baseada no federalismo e a subsidiariedade.

### 3.2.1. *Subsidiariedade*

Trátase dun concepto impreciso que, sen embargo, xunto cos principios da dignidade da persoa humana e da solidariedade, constitúe un dos principios fundamentais da doutrina social católica: «nin o Estado nin sociedade ningunha deberán xamais substituí-la iniciativa e a responsabilidade das persoas e dos grupos sociais intermedios nos niveis en que estes poidan actuar, nin destruí-lo espacio necesario para a súa liberdade»<sup>96</sup>.

Trátase dun principio de limitación do poder en prol da acción do home, desde unha concepción personalista, que pon o poder en tódolos seus niveis ó servicio do home. Así o expresou MARITAIN:

«O Estado non é a suprema encarnación da Idea, como cría Hegel. Non é unha especie de superhome colectivo. O Estado non é máis ca un órgano habilitado para facer uso do poder e a coerción e composto de expertos ou especialistas na orde e benestar públicos; é un instrumento ó servicio do home. Poñe-lo home ó servicio deste instrumento é unha perversión política. A persoa humana en canto individuo é para o corpo político, e o corpo político é para a persoa humana en canto persoa. Pero o home non é de ningunha maneira para o Estado. O Estado é para o home».

«O Estado é inferior ó corpo político en canto to-



do, está ó servicio do corpo político en canto todo. ¿É o Estado mesmo a cabeza do corpo político? Non cabería dicilo, pois no ser humano a cabeza é o instrumento de potencias espirituais, coma a intelixencia e a vontade, ás que debe segui-lo corpo enteiro, mentres que as funcións exercidas polo Estado están ó servicio do corpo político, e non o corpo político ó seu servicio»<sup>97</sup>.

O de subsidiariedade é o principio inspirador de calquera proceso descentralizador e o xustificante da autonomía nos niveis de organización política inferiores ó Estado. É, así mesmo, un dos principios inspiradores da configuración da nova Europa, como o puxo de relevo a resolución do parlamento europeo do 9-7-81, coñecida como documento SPINELLI, que no seu preámbulo declara que hai que «confiar-lles ás institucións comúns, conforme o principio de subsidiariedade, soamente as competencias necesarias para executa-las tarefas que poidan realizar máis eficazmente cós Estados por si mesmos». No artigo 25 da Acta Unica Europea dispónse que a comunidade actuará, en materia de medio ambiente, cando os obxectivos «poidan conseguirse en mellores condicións no plano comunitario ca no dos Estados membros considerados illadamente»<sup>98</sup>.

O presidente DELORS declarou que «o principio de subsidiariedade está no corazón da construción comunitaria, responde á idea de que non é preciso elevar ó centro o que pode ser mellor comprendido e realizado no nivel máis próximo ó cidadán»<sup>99</sup>.

### 3.2.2. *O futuro da administración estatal.*

#### *A administración única*

Como se viu, tanto a ambigüidade do artigo 149 CE sobre as competencias exclusivas do Estado coma as súas diversas interpretacións (mesmo a posibilidade que establece o artigo 150 CE de que algunhas desas competencias exclusivas sexan transferidas por delegación ás comunidades autónomas) poñen de manifesto que a propia Constitución só contempla como competencias realmente exclusivas do Estado aquelas que constitúen os seus elementos esenciais, sen os cales non se podería predicar-la existencia da organización estatal nin, a través

dela, a garantía do principio de unidade do Estado que establece a Constitución.

O feito de o artigo 149.1 permitir que en materias de competencia exclusiva do Estado sexan as comunidades autónomas as que a executen (atribuíndoa mediante transferencia ou delegación por lei orgánica (art. 150.2) está facendo posible que as comunidades autónomas participen dun modo directo do exercicio de competencias que, inicialmente, son exclusivamente estatais e garantía da súa permanencia. O artigo 150.2 é plenamente congruente coa filosofía descentralizadora que se contén no título VIII, consecuencia directa do recoñecemento do dereito á autonomía<sup>100</sup>.

O artigo 103.1 da Constitución, que consagra principios da actuación administrativa en relación co artigo 150.2 da mesma, debía conducir a unha reconfiguración e redimensionamento de toda a administración estatal, tanto central coma periférica, de modo que non só desaparecese toda aquela administración que carece de xustificación unha vez producidas as transferencias, senón que incluso aquelas competencias de execución que o artigo 149 establece como exclusivas do Estado deberían ser transferidas a novas administracións autonómicas, que viñeron substituí-la administración central e periférica do Estado. Deste xeito as comunidades autónomas serían executoras da súa propia competencia, así como da que lle delegou o Estado, único medio de evita-la duplicidade de administracións, o incremento dos cadros de persoal, a burocracia e, en definitiva, o incremento do déficit público.

Deste modo o Estado conservaría a titularidade de competencias reservando para si a función executiva daquelas que sexan esenciais para a súa identificación, vinculadas á unidade e mais á soberanía, como competencias exclusivas absolutas, entre as que se situarían as relativas ás relacións exteriores, nacionalidade, defensa, administración de xustiza, inmigración e emigración, estranxeiría, sistema monetario, réxime aduaneiro; o resto serían competencias exclusivas relativas, e a súa execución atribúese ás comunidades autónomas<sup>101</sup>.

Este é o alcance da proposta de «administración única», que permite que en cada un dos ámbitos territoriais

configurados ó abeiro da Constitución, na nova división do poder no territorio nacional, non haxa outra administración cá autonómica<sup>102</sup>. Esta medida axuda ó proceso de federalización do Estado porque implica unha lectura do título VIII da Constitución de acordo coa vontade da propia norma e mais dos constituíntes<sup>103</sup>.

### 3.2.3. *Vontade autonomista*

A aplicación restrictiva do título VIII da Constitución polos xacobinos de calquera signo, porque os hai na dereita e na esquerda, non só non é fiel á vontade constitucional, senón que contribúe moi negativamente a respecta-lo concepto de nación integrada por nacionalidades con dereito á autonomía que aquela recolle e exacerba as actitudes nacionalistas.

Cómpre ter presente en todo momento que o Estado unitario-centralista foi superado por outro unitario-autonómico, que é unha variante do «Estado rexional», con potencialidades federalizantes. Como di VERGOTTINI, aínda que «o Estado federal se concibe como un Estado unitario que garante un alto nivel de autonomía a algunhas das súas internas distribucións organizadas», sen embargo resulta diferente do Estado rexional que se considera como unha organización intermedia entre o Estado unitario e o federal, partíndose da carencia de soberanía nas rexións, da súa inexistente ou escasa capacidade de participación na formación da vontade estatal e na revisión constitucional, considerándose sempre titular da soberanía o Estado unitario<sup>104</sup>.

Por iso só unha interpretación substancial e progresiva, en clave integradora e federalista, pode ser capaz de aglutina-la vontade das nacionalidades e rexións. A tensión entre a tendencia ó Estado centralista e a tendencia á súa disgregación dá lugar á forma ecléctica do Estado federal, que se configura de modo distinto segundo cal das ditas tensións predomine. Que o noso modelo constitucional non atinxa a cualificación federal pon de relevo o alto nivel de presión centralista e nacionalista do Estado que se produciu no momento da súa elaboración, con logros inferiores ós obxectivos programáticos.

### 3.3. A reforma constitucional

É incuestionable que pasar do Estado autonómico ó federal, o mesmo ca do dereito á autonomía ó dereito á autodeterminación, só é posible pola modificación da Constitución.

Na nosa Constitución non existe a chamada «cláusula de intanxibilidade», tal e como ocorre na Lei Fundamental de Bonn e mais na propia Constitución francesa de 1958. Pola contra, a propia Constitución prevé unha modificación, complexa en canto afecte a cuestións substanciais, pero posible<sup>105</sup>.

Mesmo nos modelos institucionais máis ríxidos, o cambio histórico e o dinamismo da sociedade veu obrigando a adaptalos ás novas circunstancias, ben pola modificación constitucional, polas emendas ou polas convencións constitucionais. Só así, asumindo os novos feitos e situacións, se dá a garantía de continuidade e se evitan as rupturas históricas violentas ou, o que é peor, a instrumentalización totalitaria da persoa e da súa liberdade ó servizo dun modelo dogmático imposto ó pobo.

Só os proxectos político-institucionais que teñen consenso e apoio social maioritario, pois recollen as aspiracións e os valores éticos e políticos fundamentais, teñen valor como reguladores e inspiradores da convivencia. É evidente que estes proxectos só se poden conseguir como produto do consenso e do diálogo entre homes libres, con criterios e opcións diferentes, que, sen embargo, se poñen de acordo na consecución de obxectivos comúns nun marco de convivencia en liberdade.


Isto implica rexeitar todo dogmatismo político, tanto referido ós fins coma ós medios, o que non implica carecer de conviccións. Fronte a quen asigna ós fins ou ós medios unha valoración absoluta débese poñer de manifesto que a persoa, convertida en cidadán, e os dereitos humanos esixen configura-los fins e medios axeitados á súa consecución con base na legalidade que libremente se atribúan os pobos a través das canles lexítimas de participación e decisión. Existe no mundo democrático unha corrente de potenciación do carácter histórico da realidade humana que conduce á formulación dunha hermenéutica que ten máis en conta as variacións históricas, culturais e situacionais.

Como puxo de relevo MARITAIN, «a vida política e social ten lugar no mundo da existencia e da continxencia, non no das puras esencias; [...] na historia non son teses as que se enfrontan coma nun libro ou nunha discusión académica, onde todo remata coa íntima e meritória satisfacción do que ten razón e a puxo de relevo; son forzas concretas, cargadas de humanidade co peso da fatalidade e da continxencia e que naceron dun acontecemento, e que a política debe medir na súa significación existencial»<sup>106</sup>.

A propia Constitución prevé a súa reforma, xa que, como constalara ROUSSEAU, «é contrario á natureza do corpo social impoñerse leis que non poida revocar; pero non é contra a natureza nin contra a razón que el poida revocar estas leis coa mesma solemnidade coa que as estableceu»<sup>107</sup>. Como di GARCÍA PELAYO, «toda estrutura histórica, polo simple feito de o ser, está destinada a transformarse e a perecer, e, por conseguinte, a pasar por períodos de crise, marcos desa transformación»<sup>108</sup>.

Esta necesaria reforma, que se debe levar a cabo dunha forma ordenada e progresiva, sen afectar á estabilidade política e institucional, debe ter en conta que, como sinala o mesmo autor, «a organización federal é particularmente adecuada para salvagarda-la existencia de nacións culturais no marco dunha organización estatal ou nación política, pois, aquí, cada nación cultural posúe, simultaneamente co seu patrimonio histórico, un certo grao de organización política, a través da cal pode salvagarda-la súa propia existencia nacional»<sup>109</sup>.

A organización federal pode responder tamén a unha vontade de outorga-la máxima liberdade e responsabilidade á sociedade, conforme o principio de subsidiariedade, cunha maior distribución do poder, sen obedecer necesariamente á existencia previa de nacións culturais. Trátase de utilizar unha forma de división do poder, desta vez no ámbito territorial, tal e como o recolleu o artigo 40 do proxecto Constitución federal da Primeira República Española: «na organización política da nación española todo o individual é de pura competencia do individuo; todo o municipal é do municipio; todo o rexional é do Estado, e todo o nacional, da federación»<sup>110</sup>.

A existencia de feitos culturais e políticos diferenciais pode tamén ser contemplada, xa que a igualdade non implica uniformidade, senón tratar dunha forma desigual situacións desiguais, ó que atende o denominado federalismo desigualitario» (DUVERGER). 

<sup>1</sup> *Constitución Española, trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, II, pp. 1555, 2396 e ss.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "Autonomía y sistema de fuentes", en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, 1979, p. 840. LEGUINA VILLA, J.: "Las Comunidades Autónomas", en *La Constitución Española de 1978*, dirixido por García de Enterría y Pedieri, Madrid, 1981, pp. 777-780; *Escritos sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1984.

<sup>3</sup> ALONSO ANTONIO, J. A.: *El Estado autonómico y el Principio de solidaridad como colaboración legislativa*, I, Madrid, 1986, pp. 398, 403-408. CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Valladolid, 1988, pp. 35-50. ELIZALDE, J.: "Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas", *RDP*, 16, 1982-1983, p. 145. GARCÍA ROCA, F. J.: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, Madrid, 1985. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: "El Estado de las Comunidades Autónomas", *Sistema*, 38-39, 1980, pp. 219-238. LOJENDIO IRURE, I. M.: "El modelo autonómico de la Constitución de 1978", en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, I, pp. 66-69. LÓPEZ RODÓ, L.: *Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1984, p. 16.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho Administrativo español*, I, Pamplona, 1987, pp. 287-291. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J. L.: "Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias", en *Estudios sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Oviedo, epígrafes 30-34.

<sup>5</sup> LEGUINA VILLA, J.: "Prólogo" a *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 27.

No mesmo senso CLAVERO ARÉVALO (*España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, 1983, pp. 110-111) afirma: "A Constitución ofrece un modelo de Estado en certo modo unitario en canto que a soberanía nacional é única e reside no pobo español. As Comunidades Autónomas, aínda que promulguen leis elaboradas por asembleas elixidas por sufraxio universal, non son soberanas, nin, por suposto, constitúen Estados federados, nin sequera no caso daquelas que nos seus estatutos se denominaron "nacionalidades".

Á unidade do Estado alude o Tribunal Constitucional nas súas sentencias 4, 25 e 29/1981, 32 e 76/1982.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Autonomía y sistema de fuentes...*, cit. p. 840. M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN ("Introducción" a JELLINEK: *Fragmentos de Estado*, Madrid, 1978, p. 50) rexeita tanto a fórmula do Estado federal coma a do rexional, propugnando a expresión "Estado integral" do artigo 1.3. da Constitución española de 1931.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 345.

<sup>8</sup> Ss. 69/1982, do 23 de novembro; 76/1983, do 5 de agosto; 100/1984, do 8 de novembro. M. ARAGON: “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987, pp. 37-42, afirma que “hoxe temos un Estado composto de condición xurisprudencial ou, se se quere, un “Estado jurisdiccional autonómico”, co que alude a como se está a construír, caso por caso, por sentencias do Tribunal Constitucional.

<sup>9</sup> STC 4/1981, do 2 de febreiro. A STC 32/1981, do 28 de xullo, di que a Constitución “configura unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente o Estado titular da soberanía; as Comunidades Autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito [...] a primeira e máis alta das entidades a que se refire o art. 137 da Constitución, é, por suposto, a Comunidade Autónoma”.

<sup>10</sup> STC 1/1982, do 28 de xaneiro. Na sentenza 35/1982, do 14 de xuño, aludindo ó principio de unidade indisoluble e ó dereito á autonomía de nacionalidades e rexións di que “determinan implicitamente a forma composta do Estado”. A sentenza do mesmo Tribunal 38/1982, do 22 de xuño, reitera a idea da forma composta. A sentenza 12/1985, do 30 de xaneiro, considera o Estado como unha institución complexa, da que forman parte as Comunidades Autónomas”. LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades...*, cit., p. 780-782.

<sup>11</sup> A posición federalista foi defendida en abstracto e de xeito puramente programático polo Sr. González Márquez: “e ese Estado das autonomías, nun desenvolvemento que eu non vou fixar no tempo, parecerase moito, quéirase ou non, a un Estado federal; parecerase, quéirase ou non, a ese federalismo que segue no noso programa, que manteremos no noso programa como aspiración, porque non hai ningún tratamento máis igualitario en xustiza có tratamento federal, que se se impón deixa de ser igualitario, pero que se se recolle como o froito maduro dunha evolución histórica é autenticamente igualitario e salvagarda a unidade de España, pola que os socialistas votamos e estamos interesados”.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: “Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones”, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, II, p. 1073, di: “aínda que a opción federalista contaba con defensores máis ou menos decididos entre os constituíntes [...], é evidente que non se elaborou unha constitución federal”.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: “Ley del Suelo y Comunidades autónomas”, en *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1980, p. 217, nota 14; di: “Non se esqueza, sen embargo, que os antecedentes parlamentarios proban que a solución federal foi expresamente rexeitada, e o que agora se deu en chamar “Estado das Autonomías” non é outra cousa –conforme a Constitución– que un Estado unitario que –e nisto radica a súa orixinalidade– permite unha descentralización graduable “a gusto do consumidor” (que o é a correspondente comunidade autónoma).

Por iso, cando desde sectores diversos se propugna chegar a so-



lucións propiamente federais mediante o que eufemisticamente se designa como “profundización dos estatutos de autonomía”, estase propoñendo en realidade a desvirtuación do texto constitucional. Nin máis nin menos.

Cousa distinta é que a fórmula federal haxa que rexeitala como vitanda por atentar á unidade da patria. Nin é así, nin ten por que o ser. É máis, sempre me pareceu que un dos máis fermosos símbolos universais da unidade da patria é aquela fotografía de J. Rosenthal –a fotografía máis famosa da Segunda Guerra Mundial– na que aparecen cinco marines norteamericanos plantando a bandeira dos Estados Unidos sobre o cumo do Suribachi, en Iwo Jima”.

O autor afirma: “Pero quero advertir que admito a solución federal e que, postos a introducir nun proceso constituínte xa de bastante complicado –paso do autoritarismo á democracia de partidos– a cuestión autonomista, coido que foi un erro non irmos sen enredos a esa solución para Cataluña e o País Vasco –e quizais tamén para algunha outra rexión–. E se no proceso constituínte houberse certa altura de miras, débese preve-la fórmula federal de cara á futura recuperación de Xibraltar. O que me semella absurdo é esta solución imprecisa –non se sabe ben se é café para todos, ou só para algúns e para os demais, descafeinado– que a ningún satisfai.

Porque á marxe do que haxa de artificial no movemento autonomista catalán e vasco –que algo haberá, como alentado en parte pola burguesía que parece considerar exhaustos os ubres da solución unitaria– é innegable a existencia nesas rexións –e algunhas outras quizais tamén– de certos trazos –bilingüismo, por exemplo– que dan ós seus homes unha conciencia diferenciadora que supera o plano do meramente folclórico. E isto non ocorre noutras rexións de España. Como tampouco quita a aquelas, nin ten por que, a conciencia de empresa común coas demais”.

<sup>13</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353.

<sup>14</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, cit., pp. 355 e 356.

<sup>15</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema...*, cit., p. 346. Para CLAVERO ARÉVALO (*España...*, cit., p. 111), “A Constitución abre o camiño para unha ampla descentralización político-administrativa, sobre a base de auténticos poderes territoriais, pero ningunha comunidade autónoma atopa a súa incorporación ó Estado en virtude dun pacto federal”.

Por iso non semella acertado atribuírle ó modelo unha flexibilidade que o faga capaz de permitir, “sen sufrir modificación formal ningunha, o mesmo un Estado unitario e centralizado ca un Estado substancialmente federal, ou incluso fenómenos que superan os límites do Estado federal para recordaren fórmulas con-federais”. Como sostén P. CRUZ VILLALON en “Estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, IV, 1982, p. 59.

<sup>16</sup> ARIÑO ORTIZ, G.: “El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica”, en *La España de las Autonomías*, II, Madrid, 1981, p. 22. “O noso sistema non se pode cualificar sen máis de federal, no estricto senso que a doutrina do dereito pú-

blico dá a ese concepto, pola simple razón de que as chamadas “nacionalidades e rexións” non teñen poder orixinario (é dicir, soberanía) nin, polo tanto, competencia constituínte, como teñen os Estados membros dun Estado federal para se daren –ou reformaren– as súas constitucións”. No mesmo sentido ENTRENA CUESTA, R.: “Estado regional, Estado autonómico y Estado federal”, en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, Presidencia do Goberno, Madrid, p. 226.

<sup>17</sup> Diario de Sesións do Congreso, nº 93, 20-4-1978, p. 3527.

<sup>18</sup> AJA, E. e ABOS, X.: “El Senado, cámara posible de las autonomías”, *R.E.P.*, nº 17, 1980, pp. 40-43. AJA, E.: “Por un Senado de las nacionalidades y regiones”, en *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, pp. 447-465. MILLAN: “Reflexions sobre l'autonomia de Catalunya devant del model federal canadenc”, en *Seminari sobre el federalisme canadenc*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 15; sinala entre as principais deficiencias do sistema autonómico español “a inoperancia do senado español, que a pesar de estar definido como cámara de representación territorial na Constitución, nin pola súa composición nin polas funcións que ten asignadas, responde ás esixencias mínimas que serían requiridas para que fose unha cámara de representación territorial, é dicir, que representase as inquietudes e os intereses das diversas rexións que configuran o Estado español”.

<sup>19</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, p. 163.

<sup>20</sup> Neste senso e respecto da organización xudicial o Tribunal Constitucional puxo de manifesto como “o Tribunal Superior de Xustiza non é un órgano da Generalitat, senón do Estado” (S. 38/82 do 22 de xuño). TOLIVAR ALAS, L.: “Las Comunidades autónomas y la fijación de demarcaciones judiciales”, *REDA*, nº 34, xullo-setembro 1982, pp. 450: “non hai unha administración de xustiza das comunidades autónomas, senón unha soa organización do aparello xudicial”.

<sup>21</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades autónomas”, *R.A.P.*, 89, 1979, p. 9.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas”, *R.E.V.L.*, 291, 1979, p. 10.

<sup>23</sup> ARIÑO ORTIZ, G.: “Modelo de Estado, distribución del poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución de 1978”, en *Libro-homenaje a J. A. García Trevijano*, Madrid, 1982, p. 181.

<sup>24</sup> GARRIDO FALLA, F.: “El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas”, *R.A.P.*, 94, 1981, p. 14. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, p. 315.

<sup>25</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: “Estudio preliminar” a *La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Madrid, 1980, p. 18. Xa puxo de manifesto LOEWENSTEIN

(*Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353) como a asignación de competencias é a cuestión máis delicada da técnica constitucional e a chave da estrutura do poder federal.

<sup>26</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *La ordenación...*, cit., p. 15.

<sup>27</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: *La determinación...*, cit., p. 8. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto...*, cit., p. 81.

<sup>28</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público...*, cit., pp. 139 e ss.; LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978, un estudio sistemático*, Madrid, 1980, pp. 752 e ss.; GARCÍA ROCA, F. J.: "El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales", *RDP*, 21, 1984, pp. 112 e ss.

<sup>29</sup> ENTRENA CUESTA, R.: "Comentarios al título VIII", en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1981, p. 1614; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *El sistema de distribución...*, cit., p. 14.

<sup>30</sup> STC 37/1981, do 16 de novembro.

<sup>31</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *La ordenación...*, cit., pp. 56-59.

<sup>32</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., pp. 63-65.

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 71.

<sup>34</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 73.

<sup>35</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 74.

<sup>36</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La distribución...*, cit., p. 92.

<sup>37</sup> ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario jurídico*, Bos Aires, 1964, p. 38.

Para S. DE MADARIAGA: *De la angustia a la libertad. Memorias de un federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, p. 252, "o vocábulo autonomía (é) bastante elástico para permitir calquera mala intelixencia".

<sup>38</sup> Sobre o concepto de autonomía: Ss. TC. 32/1981, do 28 de xullo; 40/1981, do 18 de decembro; 117/1984, do 5 de decembro; 214/1989, do 21 de decembro.

<sup>39</sup> Así o declaran expresamente os seus estatutos de autonomía. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa...*, cit., p. 1093.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa...*, cit., pp. 1087-1101. A referencia que a STC 23/1983, do 28 de abril, realiza ás comunidades como "órganos do Estado", *lato sensu*, hai que entendela en canto que forman parte da súa organización territorial segundo o art. 137 CE.

O Tribunal Constitucional en sentenza 32/1982 declarou que a comunidade autónoma é "a primeira e máis alta das entidades a que se refire o artigo 137 da Constitución [...]; en efecto, a Constitución prefigura [...] unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente o Estado, titular da soberanía, as comunidades autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito".

<sup>41</sup> STC 25/1981, do 14 de xullo.

<sup>42</sup> STC 84/1982, do 23 de decembro.

<sup>43</sup> STC 32/1981, do 28 de xullo.

<sup>44</sup> OTTO, I. de: "Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos", *Autonomías*, I, 1985, p. 15.

<sup>45</sup> STC 100/1984, do 8 de novembro. MEILÁN GIL, J. L.: "La articulación de los ordenamientos local y autonómico", *REDA*, 44, 1988, pp. 657-683.

<sup>46</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *La ordenación...*, cit., p. 23. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J. L.: *Poderes de ordenación...*, cit., epígrafe 48.

<sup>47</sup> MEILÁN GIL, J. L.: *Ibidem*, pp. 27 e 28, afirma que na mente do legislador o artigo 143 constituía o procedemento común e encaramento gradual do fenómeno, de modo que o acceso inicial á autonomía máxima estivese previsto na disposición transitoria 2ª e no art. 151.1, pero con tales dificultades que se esperaba que ningunha comunidade as dese superado. Non se trataba de dous tipos de autonomía, senón de dous modos de acceder á mesma con diferente ritmo e velocidade, aínda que "no fondo latexaba a dobre concepción do fenómeno autonómico: singularidade sen discriminación ou xeneralización [...]; o deseño constitucional tiña, por iso, unha recoñecida flexibilidade e así quedou de manifesto no debate parlamentario".

<sup>48</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, pp. 48-49.

<sup>49</sup> A noción dedúcese do art. 28.1 da Lei Orgánica do Tribunal Constitucional ó dispoñer que o Tribunal "considera, ademais dos preceptos constitucionais, as leis que, dentro do marco constitucional, se dictasen para delimitar as competencias do Estado e as diferentes comunidades autónomas". As sentencias do Tribunal Constitucional 72/1983, do 29 de xullo, 42/1983, do 20 de maio, e 99/1986, do 11 de xullo, puxeron de manifesto como os estatutos forman parte do "bloque de constitucionalidade". A STC 40/1982, do 30 de xuño, recoñece "a prevalencia do aludido bloque de constitucionalidade". FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.

<sup>50</sup> STC 25/1983, do 7 de abril.

<sup>51</sup> ARIÑO ORTIZ, G.: *El Estado...*, cit., p. 22.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, 1978, I, p. 350. LEGUINA VILLA, J.: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1984, pp. 51-53.

LUCAS VERDÚ invoca a categoría da *Vereinbarung* ou do "acto complexo" por entender que "estamos ante unha coparticipación que produce unha integración política" (*Curso de Dereito político*, IV, Madrid, 1984, pp. 787-797).

O pacto é requisito para a validez da norma estatutaria, que noutro caso incorrería en inconstitucionalidade (Ss. TC. 140/1986, do 11 de novembro e 159/1988, do 16 de decembro).

A cualificación dos estatutos como leis paccionadas é criticada por MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, cit., I, p. 283.

<sup>52</sup> ROMANO, S.: *El ordenamiento jurídico*, Madrid, 1986, pp. 110, 111 e 192.

<sup>53</sup> STC 4/1981, do 2 de febreiro.

<sup>54</sup> STC 10/1982, do 23 de marzo: A Constitución "remítase con carácter xeral ós estatutos para que estes determinen as competencias autonómicas". Doutrina do Tribunal recollida nas sentencias 38/1982, do 22 de xuño, 72/1983, do 29 de xullo, e 67/1983, do 7 de abril.

Sobre os decretos de transferencias de servicios o Tribunal Constitucional dixo que "os decretos traspasan servicios, non transfieren competencias...; a competencia non nace co dereito, senón co estatuto" (S. 113/1983, do 6 de decembro); "o Estado perde as facultades que as comunidades autónomas gañan" (S. 85/1984, do 26 de xullo), posto que a titularidade da competencia corresponde ás comunidades *ope legis* o *ipso iuris*, "sen que exista unha sorte de *vacatio* nas competencias atribuídas polos estatutos, e unha regra de entrada en vigor diferida das mesmas conforme os acordos das comisións mixtas o fosen permitindo" (S. 143/1985, do 24 de outubro).

<sup>55</sup> BOBBIO, N. e MATTEUCCI, N.: *Diccionario de política*, Siglo XXI, Madrid, 1982, p. 124. "Trátase en primeiro termo do dereito dos pobos que aínda se atopan baixo dominio colonial a lozaren a súa independencia. En segundo lugar, o dereito dos pobos a consolidaren a independencia xa obtida, a protexérense contra toda forza dominante e toda inxerencia ou presión estranxeira, a promoveren en tódolos campos o seu auténtico carácter nacional e a contribuíren máis eficazmente e nun plano de igualdade ó progreso da cooperación internacional", segundo a definición do ECOSOC (E/CN/4-sub. 2/L 590, do 17-9-73, citado por DE MIGUEL ZARAGOZA: "Regionalización y minorías en el área del Consejo de Europa", DA, nº 69, p. 149).

<sup>56</sup> O principio de autodeterminación, como principio estrutural ou constitucional do ordenamento internacional, foi obxecto de numerosos estudos.

BARBERIS, J.: *Los sujetos del Derecho Internacional actual*, Tecnos, Madrid, pp. 125-148.

CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, pp. 58-73.

COLLIART, C. A.: *Instituciones de relaciones internacionales*, F.C.E., pp. 307-315.

GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: *Curso de Derecho internacional público*, Universidad de Oviedo, pp. 613 e ss.

PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, pp. 248-256.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 109 e ss.

<sup>57</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 141.

Para Miguel A. APARICIO: "De la autodeterminación", *El País*, 15-12-1989; trátase dun dereito humano "irrenunciable e nin sequera se esgota polo seu exercicio; e, aínda no suposto hipotético de que se producise un resultado negativo á autodeterminación trala celebración dun referendo sobre o tema, o dereito á autode-

terminación seguirá existindo coma se nada pasase”, de modo que “o acatamento do marco constitucional que non fale do tal dereito non supón o menor óbice á súa existencia”.

Formúlase a cuestión de se a democracia debe ou non impedir que unha parte do país, invocando a súa singularidade étnico-cultural, aspire a súa plena soberanía e reclame a súa independencia. M. VACLAC HAVEL, expresidente de Checoslovaquia, cando se formulou a secesión de Eslovaquia considerou que non cabía e no momento da súa demisión o 20 de xullo último declarou: “As presións para a emancipación da sociedade eslovaca manifestáronse máis fortes do que nós os federalistas pensabamos, e debo respectalas” (*Le Nouvel Observateur*, 23-7, 1992). Nunha entrevista (*El Mundo*, 28-9-92) contestou á pregunta de se se consideraba federalista dicindo: “Sigo moi próximo á idea do federalismo, pero o meu federalismo non chega a nega-lo dereito doutro Estado á autodeterminación. Penso que se os eslovacos desexan te-lo seu propio Estado están no seu pleno dereito”.

<sup>58</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 332.

<sup>59</sup> LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, cit., p. 332, considera, non obstante, que o plebiscito “queda desvalorizado polo excesivo grao de emoción tanto da poboación directamente afectada coma dos Estados que, segundo sexa o resultado da votación, saíran perdendo ou gañando; por iso sería preferible unha asemblea representativa, elixida especialmente para decidir sobre o cambio da soberanía territorial. Pero a tintura ideolóxica da lexitimidade democrática, inherente ó plebiscito territorial, exerce unha forza tan convincente sobre os políticos actuais e sobre os pobos, que tódolos argumentos adicionais que se esgriman contra o dito procedemento, por moi apoiados que estean na experiencia, nin farán efecto no seu prestixio nin poderán evitar que se siga aplicando”.

SOLÉ TURA, J. (*Nacionalidades...*, cit., p. 155): “O dereito de autodeterminación a través dunha consulta electoral significa que a poboación do territorio onde este dereito se exerza pode pronunciarse pola independencia ou rexeitala. Pero, precisamente porque é un dereito de autodeterminación, só se pronuncia a poboación do territorio que pretende autodeterminarse. A poboación do resto do Estado [...] non se pronuncia electoralmente, senón que se limita a tomar nota do resultado electoral no territorio en cuestión e acepta-lo resultado”.

<sup>60</sup> VINOGRADOR, P.: *Outlines of Historical Jurisprudence*, Londres, 1929, pp. 150 e ss. Citado por MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MINÓN en *Nacionalismos y constitucionalismo*, Tecnos, Madrid, 1971, p. 30.

<sup>61</sup> Para P. LUCAS VERDÚ, en “Entre la realidad constitucional y la realidad política”, *Papeles para la libertad*, YA, 16-1-90, p. 2: “xa non se trata de se servir da linguaxe política para enmascara-la realidade, da que o propósito estriba na separación e independencia, senón de manifestalo como instrumento para a loita política, sexa dentro das canles democráticas, sexa como aparato da loita armada. Unha posición intermedia utiliza a autodeterminación

como arma electoral ante as próximas eleccións autonómicas. Así como algúns partidos moderados se serven dela para non semellaren menos cós radicais”.

Aludiuse á utilización do concepto de autodeterminación “como remedio máxico que ha reabri-lo proceso de negociación global coa administración central, brandindo esquemas maximalistas e ameazando posibles radicalizacións; obteríanse [así] meirandes cotas de poder político e económico” (Joan SUBIRATS: “Autodeterminación o codeterminación”, *El País*, 24-1-1990).

<sup>62</sup> Diario de Sesións do Congreso, 16-6-1978, nº 91, pp. 1694 e ss.

Analizando o debate constitucional SOLÉ TURA, en *Nacionalidades y nacionalismo en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 140, expón como “a emenda provocou incomodidade nalgúns grupos políticos, concretamente en toda a esquerda e nos grupos nacionalistas, todos eles partidarios en abstracto do dereito de autodeterminación. Demóstrano as propias explicacións de voto. O deputado Sr. Gregorio Peces Barba, en nome do grupo socialista, explicou que o seu grupo era efectivamente partidario do dereito de autodeterminación, pero que entendía que este era a manifestación da vontade dunha determinada comunidade no marco dun Estado federal e que, por conseguinte, o pobo vasco -posto que del estabamos a discutir en definitiva-autodeterminariase nas eleccións e nos referendos sobre a Constitución e o estatuto de autonomía. Eu mesmo dei unha explicación política, pero non entrei no fondo do problema. Tras recoñecer que, efectivamente, o PCE e mailo PSUC incluían nos seus programas o dereito de autodeterminación como “concepto que hai que aplicar de acordo coa situación de cada país como solución definitiva do problema das nacionalidades” e aclarar que tanto o PCE coma o PSUC defendían este dereito pero asemade opoñíanse á separación de calquera nacionalidade ou rexión de España, expliquei que votara en contra porque non estabamos a facer unha constitución testemuñal, senón unha constitución capaz de recolle-las aspiracións compartidas pola inmensa maioría da poboación española e que por iso nos moviamos no marco do artigo 2 da propia Constitución, con tódalas súas consecuencias e connotacións. En definitiva, nosoutros queríámolo Estado das autonomías e, de votármola incorporación do dereito de autodeterminación tal como o propoñía o deputado Sr. Letamendía, non teriamos nin dereito de autodeterminación nin autonomías, e posiblemente nin Constitución”.

<sup>63</sup> Diario de Sesións do Congreso, 8-5-1978, nº 60, pp. 698-699; 9-5-1978, nº 61, p. 731; 12-5-1978, nº 66, pp. 805-860.

Defendendo a emenda nº 590 do Grupo Parlamentario Vasco, o Sr. Arzallus, tras invoca-lo exposto polo Sr. Letamendía, dixo: “... nosoutros entendemos que a estrutura do Estado ou do reino desde a súa propia formación histórica e, desde logo, tal como nosoutros nos vemos contemplados dentro dese Estado, ou de se-lo caso reino, nun sentido de soberanía orixinaria, cunha cesión de parte desa soberanía, toda a que fose indispensable para estruturármomos conxuntamente con outros pobos ós que consideramos así mesmo soberanos, formando unha estrutura política

superior en ben de todos, en respecto a todos e en solidariedade de todos. Entendemos, xa que logo, que esta concepción non se pode rebater desde un punto de vista dunha concepción de unidade, senón que o que habería que precisar écales son os diferentes contidos da palabra unidade, que poden ser mesmo equívocos, e desde logo ratificar que a nosa concepción do Estado, do reino, non no senso dunha soberanía estrutural que pode ser descentralizada administrativa ou politicamente cedendo o Estado os poderes, senón exactamente no proceso inverso: a estruturación posterior fórmase a partir de soberanías orixinarias que ceden parte da súa propia soberanía orixinaria para conformaren esa estrutura superior" (Diario de Sesións do Congreso, 11-5-1978, nº 64, pp. 758-759).

<sup>64</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., p. 148.

<sup>65</sup> BUSTELO, F., PECES BARBA, G., VICENTE, C., ZAPATERO, V.: *PSOE*, Editorial Avance, Barcelona, 1976, pp. 51-52. Tocante ó problema das nacionalidades en España os ditos autores afirman:

"En España nunca lle foi doada a vida ó disidente. Somos un pobo feito a base de reconquistas cristiás, unificacións prematuras e ortodoxias tridentinas: unidade da fe, unidade política e unidade relixiosa. En España non se admitiu máis fe cá que, en ocasións, impoñiamos ó mesmísimo pontífice, nin máis lingua cá de Nebrija, nin máis terra cá de España esquecendo que antigamente falabamos "das Españas". Un dos dramas de España foi a súa vertebración de cal e pedra, con formigón armado se fose preciso, aínda que de cando en vez, e por culpa da presión, salte polo aire España cos seus españois".

"En España non só estivo mal vista a heterodoxia relixiosa, cultural e política. Para complicarmos máis o panorama perseguimos mesmo a "herexía nacional" tentando sempre construímos unha soa nación aínda que para iso tivesemos que esquecernos da ciencia política e convencernos de que nación e Estado son unha única e mesma cousa. Tratamos sempre de assimilar, ata anulalos, os que naceron noutro ámbito xeográfico, noutra placenta cultural".

"Non estamos a falar dun exemplo lonxincuo e escuro pasado. Cremos estar falando de hoxe: séguese sen aceptar outros credos políticos que non sexan os oficiais, outros dogmas relixiosos que non sexan os católicos, outra nación que non sexa a que dirixe e simboliza o poder central instalado en Castela. Somos un pobo de ortodoxos".

"Que as dereitas tradicionais collan medo ante o espectro da pluralidade de España e que nos repitan tópicos coma o de que a autonomía xera divisións, separatismos e guerras e morte é un feito cotián".

"Nosotros cremos que o tema das nacionalidades é un dos graves problemas que ten hoxe en día formulados España e, polo tanto, o socialismo español. Adiantar, suxerir solucións ó tema desde unha perspectiva socialista é unha das misións do PSOE. Pero atopármola solución ou solucións esixe clarificármolos seguintes puntos:

1. Cando se fala da unidade de España é conveniente precisar se se fala da unidade como feito ou da unidade como ideal. Se



o que tentamos facer cando dicimos que España é unha é describírmo-la realidade, estamos emitindo un xuízo empiricamente falso. Abonda con saírmos de Madrid para vermos que Asturias, Galicia, Euskadi, País Valenciano, Aragón, Cataluña... son diferentes de feito. Nunca un reclamo turístico expresou maior verdade. España é diferente nos seus niveis de desenvolvemento económico, nos seus recursos naturais, nas súas xentes, as súas culturas, etc. Pero, se cando se fala da unidade de España se está sinalando un ideal que cómpre conseguir algún día, ese é outro cantar. Aquí é máis posible a coincidencia da maioría se por unidade non se entende uniformismo, senón “unidade de acción” dentro da variedade respectada, propiciada e protexida”.

2. O nacionalismo non ten por que ser un anacronismo político. Baseándose en que os ventos sopran noutra dirección (cara a unións supraestatais), adóitase dicir que revivi-lo nacionalismo é realizar un traballo esperpéntico [...]; “o camiño que a modernidade tomou hoxe en día: a tendencia actual a favorecer fórmulas federais, fórmulas que posibiliten a convivencia pacífica e reciprocamente respectuosa de distintas nacionalidades ou rexións é un feito. México, Iugoslavia, Suíza, USA, Alemaña, Italia, URSS, etc. demostran, cada un o seu xeito, que é posible a unión de diferentes nacionalidades dentro dun único Estado. Ese podería se-lo camiño, e non só dos Estado illados: é o camiño de construción de Europa sobre a base de unidades nacionais federais, [...] pero cando na historia de España se volve a formula-lo problema das nacionalidades o socialismo atópalle –en 1974– unha nidia e clara solución ó tema. Solución na que se consagra o principio federal como marco organizativo desa nova convivencia que se anuncia para España. O PSOE, ó proclama-la necesidade dun sistema federal de tódalas nacionalidades e rexións, mostra a súa tradicional sensibilidade ó problema” (pp. 83-86).

No debate da emenda ó título VIII o Sr. Letamendía quixo “lembrarles ós membros do Partido Socialista que hai a penas dous meses, na celebración do Aberri Eguna, homes do Partido Socialista, homes públicos, parlamentarios do Partido Socialista, encabezaron unha manifestación xunto con outros homes públicos, sonando unha pancarta onde se lía claramente: “Autodeterminación” (Diario de Sesións..., cit., p. 1693).

Verbo da posterior actitude do PSOE, J. SÁDABA, “Los colores de Euskadi”, *El Mundo*, 12-8-92, p. 4, dixo: “O PSOE tería que facer algo máis que protestar. Ou que dicir insensateces. Causa risa oír algúns dos seus xefes (por propia convicción ou como intermediarios) frases coma a de que a autodeterminación é imposible. É obvio, pola contra, que a autodeterminación non só é posible, senón que é mesmo probable. De aí que a frase quizais o que debería dicir é que non se vai permiti-lo exercicio da autodeterminación. Neste caso estaríanse cometendo, cando menos, dous erros. O primeiro no exceso de cinismo, posto que, concedendo que todo se pode reivindicar democraticamente (o independentismo é, por iso, unha opción lexítima), de feito logo négase. O segundo é o de incitar á violencia. No noso caso á violencia dos que esmagarían a au-

todeterminación (e, por contraste, a incitación ós que coas armas se opoñen ás armas). O mellor que podería face-lo PSOE, en suma, é acomoda-lo seu programa e racionaliza-las súas ofertas. É a forma de ser respectado polos seus e polos demais”.

<sup>66</sup> No debate citado o Sr. Letamendía dixo referíndose ós comunistas:

“Lembrarlle ó Partido Comunista que non hai moitos anos, en 1970, Dolores Ibarruri, “A Pasionaria”, escribía no seu libro *España, Estado multinacional*, que a primeira tarefa para a democratización do Estado español era devolve-lo dereito de autodeterminación a Euskadi, Cataluña e Galicia” (Diario de Sesións, cit., p. 1693).

<sup>67</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., p. 148.

<sup>68</sup> Así mesmo, dicíase:

“Europa está integrada como unha estrutura crecentemente federal, baseada no dereito de tódalas comunidades políticas, desde o concello ata a comunidade europea, a gobernarse a si mesma. O Estado español e tódalas comunidades políticas que o integran deberán adoptar esa mesma estrutura e crea-los órganos representativos de goberno e de regulamentación de competencia necesarios.

As comunidades políticas que integran o Estado español adoptarán a denominación acorde co seu sentido histórico e que decida cada comunidade.

A distribución de funcións entre as distintas comunidades políticas que integran o Estado español farase de acordo co principio de subsidiariedade, de tal xeito que a comunidade maior non absorba as funcións que pode realiza-la menor”.

Na base 11ª establecíase: “... Dun modo especial realizarase a incorporación ó actual proceso de unificación na orde social, económica e política de Europa sobre bases federativas, superando todos cantos obstáculos internos se opoñan a isto”.

Nas terceiras xornadas (31-1-1976) consagrouse como un dos principios ideolóxicos o federalismo, “como estrutura política que permite o dereito ó autogoberno de tódolos países e rexións do Estado español coa solidariedade entre eles”. Na súa declaración final propúgnase “a forma federal do Estado cunha distribución de competencias políticas entre os países e rexións do Estado español, dentro dunha solidariedade entre todos eles consonte os criterios usuais nos Estados autenticamente federais”.

No programa político do Partido Popular Europeo (PPE), aprobado en Bruxelas os días 6 e 7 de marzo de 1978, dise: “Temos unha responsabilidade moral e humana respecto dos países de Europa do leste, ós que estamos unidos por unha historia común. Queremos supera-la división de Europa pacificamente, e o dereito de tódolos pobos europeos á autodeterminación –mesmo o pobo alemán– supón para nosoutros un principio de política europea” (II.- 1.1.2.).

Rafael CALDERA, en *Especificidad de la Democracia cristiana*, Editorial Dimensiones, Caracas, 1978, p. 106, precisa como “os nosos partidos son partidos nacionais, que teñen unha idea esencial da comunidade nacional. Cada comunidade nacional ten unhas características propias e un dereito á autodeterminación. Para nós, a autodeterminación non é unha palabra baldeira, nin o resultado

dunha conveniencia ou compromiso, senón o punto da nosa convicción de que a nación, como grupo social, como desenvolvemento natural da tendencia social do home, ten uns dereitos inmanentes que non dependen de que se acumule nas súas mans maior ou menor poder político, ou económico, ou militar, senón que realmente corresponden a unha vontade nacional”.

<sup>69</sup> SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., pp. 148-149.

<sup>70</sup> SÁNCHEZ AGESTA: “Comentarios al art. 2”, en *Constitución Española de 1978*, Papeles para la Libertad, YA, Madrid, 16-1-1990, p. 2: “non cabe dúbida de que, a teor do noso ordenamento fundamental, non é posible a segregación, separación e/ou independencia de calquera parte do territorio nacional (art. 2). Os estatutos autonómicos son partes integrantes do ordenamento xurídico estatal (art. 147). A Constitución española recoñece e garante o dereito ás autonomías das nacionalidades e rexións e a solidariedade entre todas elas. As comunidades autónomas son competentes para organizaren as súas institucións de autogoberno (art. 148.1.1<sup>a</sup>). Conforme ó art. 1.2, a soberanía nacional reside no pobo español, do que emanan os poderes do Estado”.

<sup>71</sup> Sobre a reforma constitucional afirma DE VEGA, en *La reforma constitucional y problemas del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 285-286, que “toda Constitución se identifica cun réxime político determinado e cunha fórmula política que materialmente define e socialmente lexitima. O ordenamento legal é claro. Calquera intento de modificación dos valores básicos que compoñen a fórmula política a través do mecanismo da reforma implicaría non unha simple substitución duns artigos por outros, senón a creación dun réxime político diferente e o establecemento dun novo sistema constitucional [...]; a ninguén se lle oculta, por exemplo, que suprimir pola vía da reforma a cláusula do art. 1.2 (“a soberanía nacional reside no pobo español, do que manan os poderes do Estado”) non podería interpretarse de ningunha maneira como unha simple operación de revisión, senón como un acto revolucionario de destrución da Constitución existente e de supresión do actual réxime político”.

<sup>72</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: De la negación al reconocimiento”, *R.A.P.* nº 124, 1991, pp. 263-297.

As distintas concepcións e significados do sintagma “dereitos históricos” aparecen reflectidos no debate no Congreso da disposición adicional primeira: Diario de Sesións do Congreso correspondente ás sesións do 20 e 21 de xullo de 1978.

Diputación Foral de Guipúzcoa: *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, San Sebastián, xullo 1985. *Los derechos históricos vascos*, *Actas del Congreso sobre los derechos históricos vascos*, celebrado no seo do II Congreso Mundial Vasco, Vitoria, outubro, 1987.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “Concepto y función de los derechos históricos”, *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1988, pp. 7-27. *Idea de los derechos históricos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: *Fundamentos...*, cit., pp. 175-342. Recolle toda a doutrina elaborada ata o momento actual. BURGO, J. I. DEL: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987.

<sup>73</sup> Só asumindo a fundamentación contida na defensa do Sr. Arzallus, recollida na nota 63, podería invocarse un preexistente sistema confederal ou federal, vixente ata o réxime constitucional e parcialmente mantido no foral, que xustificando a inclusión de tal dereito esixiría en todo caso unha reforma ou, cando menos, unha mutación constitucional.

<sup>74</sup> Nos derradeiros días do mes de agosto do presente ano 1992 publicouse nos medios de comunicación unha proposta realizada ó Ministro do Interior polo senador de H.B. Iñigo Iruin, a fin de que tivese entrada na Constitución o dereito de autodeterminación a través dun novo parágrafo na disposición adicional 2ª da Constitución nos seguintes termos: "No actual marco internacional, e segundo a doutrina sobre dereitos dos pobos, por dereitos históricos cómpre entende-lo dereito á libre determinación".

É evidente, por todo o que se leva exposto, que se trata non dunha interpretación dos dereitos históricos, senón dunha modificación do principio de unidade que consagran os artigos 1 e 2 da Constitución, na que só se admite o dereito de autonomía, pois quedou claramente establecida a vontade dos constituíntes contraria á inclusión do dereito de autodeterminación.

<sup>75</sup> En 2.2.3. sinalamos como nas resolucións do XIII Congreso do PSOE de outubro de 1974 se distingue entre "nacionalidades" con "pleno recoñecemento do seu dereito de autodeterminación" (B-1º) e "rexións diferenciadas [...] con órganos e institucións axelados ás súas peculiaridades" (B-4ª).

<sup>76</sup> Arias Salgado, Roca Junyent e Solé Tura: *Diario de Sesións do Congreso*, cit., pp. 2266-2269, 2273-2277, 2292-2293. Para Arias Salgado as nacionalidades significan o recoñecemento da existencia de formacións socio-históricas ás que se confire o dereito á autonomía (p. 2269). *Diario...*, cit., p. 2308.

<sup>77</sup> M. GARCÍA PELAYO, "Derecho constitucional comparado", *Revista de Occidente*, Madrid, 1959, p. 216, citando a MEINECKE, alude á distinción entre "nación política" e "nación cultural": "a nación cultural é aquela que descansa sobre a vivencia común de bens culturais, por exemplo, comunidade de lingua, de literatura, de relixión, etc. Nación política é a que se basea sobre unha historia e unha Constitución comúns. As veces ámbolos tipos de nación coinciden, pero hai casos en que poden non coincidir, ben porque unha mesma nación política alberga varias nacións culturais, ben porque unha mesma nación cultural estea fraccionada entre dúas ou tres nacións políticas. Por outra banda, o normal é que as nacións culturais fosen noutro tempo tamén nacións políticas; de modo que perderon o seu Estado, pero manteñen a súa peculiaridade cultural".

<sup>78</sup> *Diario de Sesións do Senado*, nº 40, do 19-8-1978, p. 1629.

<sup>79</sup> Para algunhas persoas vinculadas ó franquismo, coma Silva Muñoz, era "unha porta aberta ó separatismo" (*Diario de Sesións*, cit., p. 3795).

<sup>80</sup> O aspecto psicolóxico e emotivo do nacionalismo aparece recollido por KOHN ó dicir que é “un estado de ánimo que impregna a grande maioría dun pobo e intenta impregnar a tódolos seus membros, reconece o Estado nacional como unha forma ideal de organización política e a nacionalidade como a fonte de toda enerxía cultural e do benestar económico”. Para SHAFER, é “aquele sentimento que unifica un grupo de persoas que comparten unha experiencia histórica real ou imaxinaria e que teñen a aspiración común de viviren en conxunto como un grupo separado no futuro”. Citados por BOBBIO, *Diccionario...*, cit., p. 1081.

Segundo E. J. HOBSPAWN (*El País*, 10-12-1991), “non hai máis ca unha ducia de Estados étnica e lingüisticamente homoxéneos entre os cerca de 170 Estados do mundo, e probablemente ningún que englobe a totalidade da nación que reclama”.

<sup>81</sup> Sostén M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, *Nacionalismo y constitucionalismo*, Tecnos, Madrid, 1971, pp. 44 e 46, que na evolución do nacionalismo occidental se distinguen as fases de personalización, democratización e socialización do nacionalismo, segundo sexa o seu suxeito histórico o soberano, o terceiro estado ou o pobo en canto masa, de tal forma que a democratización da nación significou a afirmación dos intereses da burguesía dominante e a socialización a súa incorporación ás masas nun proceso de “ascenso do nivel histórico” (Ortega), “en que progresivamente se incorporan á tarefa colectiva novos estratos sociais, de modo que no “nosotros” nacional, constituído primeiro só por “o rei e maila nobreza”, intégrase desde fins do século XVIII a clase burguesa, ata o punto de que esta “abrange todo o que pertence á nación e todo o que non éterceiro estado non pode considerarse parte dela” (Sieyés), para terminar identificándoo coa rebelión mesma das masas, incluído o que cabería denomínavo cuarto estado. Xa que logo, o contido positivo do nacionalismo soamente é determinable atendendo ó seu protagonista, o que en último termo supón aborda-lo seu tratamento en función da loita de clases [...]; xa que logo, a historia do nacionalismo é a historia da súa masificación e conseguinte socialización, partindo dun movemento restrinxido a cadros burgueses e de contido positivo liberal, ata chegar a un movemento popular ós intereses do cal corresponde un contido positivo social”.

Sobre as relacións entre Estado e nacións, Vid. *Cahiers de philosophie politique et juridique*, nº 14, 1988, Université de Caen.

<sup>82</sup> MARITAIN, J.: *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1983, p. 16.

<sup>83</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 19.

<sup>84</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 21.

<sup>85</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 22.

<sup>86</sup> MARITAIN, J.: *El hombre...*, Ibidem.

<sup>87</sup> Así o acreditan a orixe do nacionalismo vasco no foralismo e a recente transformación do Partido Aragonés Regionalista (PAR) nun partido nacionalista.

<sup>88</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: *Fundamentos...*, cit., p. 524.

Tal disposición serviu de canle para o específico e diferenciado acceso de Navarra ó réxime autonómico.

MEILÁN GIL (*La ordenación...*, cit., pp. 40-41), invocando o art. 2 da LORAFNA, afirma (p. 41) que “a diferente vía seguida polo estatuto vasco e pola LORAFNA podería non ter xustificación ningunha, pero, como dereitos históricos recoñecidos na disposición adicional 1ª, a diferente traxectoria dos foros de Navarra e das provincias vascongadas poden constituír un apoio argumental á actual diverxencia”.

Para TOMÁS Y VALIENTE (*El reparto...*, cit., pp. 57-67), “quizais algunha das singularidades de procedemento que se lle aplicaron pode ser interpretada como froito dunha política dos sucesivos gobernos da nación para favorecer-la permanencia de Navarra nesta liña. Quizais especulativamente se puidese dubidar da escrupulosa constitucionalidade do peculiar proceso de acceso de Navarra ó seu actual réxime autonómico; en calquera caso, como ninguén impugnou perante o Tribunal Constitucional ningunha das normas que o desenvolveron e como, obviamente, o Tribunal carece de iniciativa, esta é unha cuestión opinable, pero sen resolución xurisdiccional posible. O proceso cara á conversión de Navarra de provincia foral en comunidade foral consistiu en enlazar coa lei do 16 de agosto de 1841 un dual e simultáneo proceso de “democratización das institucións forais” e de “Amejoramiento” do “sistema institucional navarro”, expresión esta tradicional no seu réxime foral. A principal característica deste proceso é a insistencia no seu carácter pacticio, como subliñan tanto o preámbulo do Real Decreto citado como, sobre todo, o da LORAFNA”.

<sup>89</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. R.: *Los derechos...*, cit., pp. 79-113.

<sup>90</sup> STC 86/1988, do 3 de maio.

<sup>91</sup> STC 214/1989, do 21 de decembro (Fº 26).

<sup>92</sup> Á “unidade constitucional” refírese o artigo 2.2 LORAFNA. A lei do 25-10-1839 dispuxo no seu artigo 1: “confírmense os foros das provincias vascongadas e Navarra, sen prexuízo da unidade da monarquía”.

<sup>93</sup> FERRANDO VALIA, V.: *El estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 225-226.

<sup>93(bis)</sup> X. ARBOS, “El Senado: marco constitucional y propuesta de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 24, 1991, pp. 9-33, propón o *Bundesrat* como modelo e afirma: “O’ meu modo de ver, débese reforma-la Constitución para que o Senado poida converterse nunha cámara materialmente especializada en asuntos autonómicos pola súa composición, sen pretender unha equiparación funcional xenérica co Congreso dos Deputados. A elección dos senadores debería derivar soamente da comunidade autónoma, tal e como se preveu ó comeza-lo proceso constituínte. Ademais, o sistema autonómico xeneralizouse e non ten moito sentido mante-lo tipo de cámara que se decidiu cando era aínda unha incógnita o desenvolvemento das iniciativas autonómicas. Na hipótese dun Senado exclusivamente autonómico, creo que debería buscarse aquela composición que permitise un traballo parlamentario especializado e que, na medida do posible, non duplícase nin as discusións nin as tarefas do Congreso dos Deputados”.

“Admitindo que o Senado debe ser unha cámara de representación territorial, pódese discutir a adopción dun criterio igualitario para a representación das comunidades autónomas, ou ben tomar en consideración o peso demográfico e introducir algún criterio de corrección proporcional. Ó meu modo de ver, a segunda proposta, que é a que se adoptou na Lei Fundamental de Bonn, resulta máis aceptable se se ten en conta que en todo o proceso constituínte foi a dominante. Por outra banda, teño as miñas dúbidas acerca da necesidade de que o feito insular encontre o seu reflexo nun Senado coma o que aquí se suxire. En canto a Ceuta e Melilla, parece oportuno o mantemento da súa representación senatorial dadas as súas peculiaridades. Quizais sería conveniente adapta-la Constitución á posibilidade de que ambas cheguen a constituírse en comunidade autónoma de acordo co disposto na disposición transitoria quinta CE, e permitir que os seus senadores cheguen a elixirse nos termos que os respectivos estatutos de autonomía poidan concretar”.

<sup>94</sup> J. MARITAIN, *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1983, pp. 41-65, fixo unha profunda crítica do concepto de soberanía afirmando que “se queremos pensar de modo consistente en materia de filosofía política, temos que rexeita-lo concepto de soberanía, que se identifica co concepto de absolutismo”. “Pero, na orde política e en relación cos homes ou os órganos que se encargan de guiar os pobos cara os seus destinos terrenos, non hai uso que valla do concepto de soberanía [...]. Son vicarios do pobo e non poden estar divididos do pobo por ningunha propiedade esencial superior”. “A soberanía significa unha independencia e un poder que son separados e transcendentemente supremos e que se exercen desde arriba sobre o corpo político, porque constitúen un dereito natural e inalienable que pertence a un todo [...] superior ó todo formado polo corpo político ou o pobo e que, por tanto, lles está suprainposto ou os absorbe en si mesmo. A calidade así definida non pertence ó Estado. Cando se lle atribúe, vicia o Estado”. “Os dous conceptos de soberanía e absolutismo foron forxados xuntos na mesma engra. Xuntos deben ser desbotados” (pp. 62-65).

<sup>95</sup> Para o profesor J. DE ESTEBAN (*El Mundo*, 17-9-92, p. 4), “todo o proceso de integración europea, desde o primeiro tratado ata este último, non é máis ca un camiño para trasladar a soberanía nacional dos diferentes Estados ás institucións comunitarias e construír así, logo dunha etapa de soberanía compartida na que actualmente nos atopamos, uns Estados Unidos de Europa cunha soberanía comunitaria única. Pero maticemos máis as cousas. O concepto de soberanía ten especialmente dúas vertentes: a súa titularidade e o seu contido. O titular non pode ser outro có pobo e o contido componse dunha serie de competencias como son a moeda, as fronteiras, unha defensa propia, unha política exterior autónoma, etc. O conxunto destas prerrogativas é o que define un Estado, que, en consecuencia, é proclamado soberano. Pois ben, o longo proceso de integración europea, sobre todo a partir da Acta Única e agora de Maastricht, non é máis ca un proceso en que se van cedendo tales competencias ós órganos comunitarios. Se se crea unha moeda única e, por conseguinte, unha política econó-

mica única, unha defensa común, unha política exterior coordinada; se se suprimen as fronteiras interiores; se existe a libre circulación de traballadores e mercadorías; se se establece unha cidadanía europea; se se recoñecen mutuamente os títulos universitarios, etc., etc., o que se está facendo en realidade é ir baldeirando o concepto de soberanía nacional para engrosalo novo de soberanía comunitaria”.

<sup>96</sup> Instrucción da Sagrada Congregación para a Doutrina da Fe, *Libertatis conscientia*, 1986, nº 72.

“Esta acción do Estado que fomenta, estimula, suple e completa está fundada no principio da acción subsidiaria” (Xoán XXIII: *Mater et Magistra*, nº 53).

“O Estado debe facer por si só aquilo que os cidadáns e sociedades inferiores non son quen de realizar en forma eficiente de cara ó ben común, ou resulta un risco para o ben común que as ditas actividades estean en mans privadas” (Pío XII: *Quadragesimo anno*, nº 79).

Paulo VI (“Mensaxe ó Congreso Europeo de Cardiólogos”, *Ecclesia*, nº 1345, p. 1003): “Segue en pé un principio eterno, a sociedade para o individuo”.

<sup>97</sup> MARITAIN, J.: *El Hombre...*, cit., p. 27.

Tamén o formula o programa político do Partido Popular Europeo do 6 e 7 de marzo de 1978:

“Como a democracia esixe ó noso xuízo descentraliza-lo poder político ata onde sexa posible, segundo o principio de subsidiariedade, as decisións débense adoptar, executar e controlar xusto no nivel estatal, rexional ou municipal que corresponda. En particular cómpre reforza-la autonomía municipal que ofrece ós cidadáns óptimas oportunidades de participaren na mellora das súas condicións de vida diarias e inmediatas” (I.-4.3.).

“Conforme ó principio fundamental de subsidiariedade, a política rexional da comunidade non está chamada a substituí-la dos Estados membros nin a das rexións. Ten por obxecto completar, coordinar, orientar e estimular aquelas, e terá máis éxito canto máis exerzan as autoridades nacionais e rexionais as súas responsabilidades no tocante á planificación, financiamento e execución” (III.-4.5.).

<sup>98</sup> CARRO MARTÍNEZ, A.: “La unión europea y el principio de subsidiariedad”, *RAP*, nº 126, 1991, pp. 217-252.

<sup>99</sup> DELORS, J.: “La cooperación interregional como elemento del proceso comunitario”, discurso con motivo da creación da cátedra J. Delors de estudos eurorrexionais da eurorrexión Mense-Rhin, Maastricht, 8-12-1991.

<sup>100</sup> Nesta mesma liña pronúncianse os artigos 152, sobre participación na agrupación de demarcacións xudiciais, e 156.2, sobre a posibilidade de que as comunidades que non teñan estatutariamente recoñecida esta competencia, actúen como delegadas ou colaboradoras do Estado para a recadación, a xestión e a liquidación dos recursos tributarios do mesmo.

<sup>101</sup> K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353, considera que a cuestión máis delicada en técnica constitucional é a asignación das competencias entre o Estado cen-



tral e os Estados membros, na que xace a clave da estrutura do poder federal: "existe un mínimo irreductible de competencias federais que son indispensables nunha auténtica orde federal. Aféctanlles ós seguintes campos: os asuntos exteriores, a defensa nacional, o sistema monetario, pesos e medidas, a nacionalidade, comercio e comunicacións entre os Estados membros e os medios financeiros para levar a cabo as tarefas federais. Este catálogo mínimo de competencias do Estado central, clásico en tódalas organizacións federais antigas, experimentou, tras experiencias recentes, unha ampliación por causa das tarefas estatais esixidas polo estado de benestar e prestador de servicios, que non poden ser realizados se existen desigualdades territoriais no territorio da organización federal".

Para GARCÍA PELAYO (*Derecho...*, cit., pp. 234-236), que as materias de lexislación e execución pertencentes exclusivamente á federación poidan ser obxecto de transferencia en canto á súa execución a través dos membros que a integran, baixo a vixilancia e inspección da federación, aproxima o modelo ó do Estado federal. Para o autor, adoitan ser competencia da federación as materias relativas á política exterior, de modo que só a federación está en relación inmediata coa comunidade internacional e goza de personalidade internacional; o mando e a organización militar aínda que poida admitirse a existencia de formacións militares nos Estados membros baixo a vixilancia e fiscalización federais e como partes integrantes do exército federal; a política comercial exterior; a circulación e o sistema monetario, pesos e medidas; e o sistema postal, os correos e telégrafos, radio e liñas aéreas; a execución da Constitución federal; a lexislación e goberno das colonias dos territorios e do distrito federal; a decisión de conflitos entre os Estados".

<sup>102</sup> Así o propuxo M. FRAGA IRIBARNE na súa conferencia "El estado de las autonomías en su proyección europea. Una visión desde Galicia", na Universidade Carlos III de Madrid, o 22-4-1992.

<sup>103</sup> SOLÉ TURA, "Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional", en *Federalismo y Estado de las autonomías*, p. 137: "Desde o punto de vista técnico a lectura federalista do título VIII esixe medidas evidentes, entre as que me limitarei a indica-las seguintes:

1. Impulsa-la desaparición da administración periférica do Estado, partindo da base de que as comunidades autónomas e as entidades locais deben ser consideradas como a representación normal do Estado.

2. Fortalece-los mecanismos de cooperación e de coordinación estables entre as autonomías e o poder central, non só no nivel administrativo, senón tamén nos niveis lexislativo e executivo.

3. Definir claramente o modelo de organización territorial rompendo a actual superposición dos dous modelos, o centralista e uniformista dun lado, e o autonómico do outro.

Isto significa definir con rigor as competencias, as funcións e os servicios, abandona-lo principio da preeminencia sistemática da administración central, non multiplica-las funcións, os servicios e os aparatos no mesmo territorio, tender a poucas estruturas orgánicas e á diversidade de dependencias funcionais".

<sup>104</sup> VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 268.

<sup>105</sup> Para PÉREZ ROYO, *La reforma de la Constitución*, Congreso dos Deputados, Madrid, 1980, pp. 188-189, "cando a través dos procedementos de reforma se pretenden introducir determinados cambios na Constitución, determinar se tales cambios supoñen un cambio na ou da Constitución é tarefa complicada e susceptible de xerar polémicas moi difíciles de resolver con criterios obxectivos. De aí que as constitucións que recoñecen a reforma total diferenciándoa da parcial renunciem, polo xeral, a definir desde o punto de vista material en que consiste a reforma total e se limiten simplemente a determinar que órgano ou órganos e con que procedementos están facultados para definir unha reforma como total e a poñer en marcha, en consecuencia, tal mecanismo de reforma".

<sup>106</sup> MARITAIN, J.: *Humanisme integral*, Fernand Aubier, París, 1936; 2ª edición, París, 1947, 1965, p. 234. Para o autor o ideal histórico concreto é "unha imaxe prospectiva significando o tipo particular e específico de civilización que ten unha certa idade histórica" (p. 134).

<sup>107</sup> ROUSSEAU, J. J.: *Considerations sur le gouvernement de Pologne*, citado por GARCÍA PELAYO, *Derecho...*, cit., p. 130.

<sup>108</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., p. 198.

<sup>109</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., pp. 216- 217.

<sup>110</sup> Citado por GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., p. 217.