Colección
Ciencia Política e da Administración

Serie
Monografías

O Terceiro Estatuto Galego
Propostas desde a Ciencia Política

Álvaro Xosé López Mira
(Coordinador)

TÓRCULO EDICIÓNS

O TERCEIRO ESTATUTO GALEGO

PROPOSTAS DESDE A CIENCIA POLÍTICA

Coordinador
Álvaro Xosé López Mira

Director
Argimiro Rojo Salgado

Coordinadora da serie
Mónica López Viso

Consello Científico
Alvaro Xosé López Mira
Antonio Carlos Pereira Menaut
Celso Cancela Outeda
Enrique José Varela Álvarez
Luis Filipe Lobo Fernandes
Mar De Santiago Pérez
Mónica López Viso
Xoan Carlos Bascuas Jardón
Xosé Mahou Lago

1ª Edición: Santiago de Compostela, 2006
Edita: Tórculo Edicións, S.L.
Vía Edison, 33-35. Polígono do Tambre
15890 Santiago de Compostela
info@edicionstorculo.com

Esta publicación foi financiada pola Cátedra Filgueira Valverde conveniada entre Caixanova e a Universidade de Vigo (campus de Pontevedra) na convocatoria do ano 2005

Imprime: Tórculo Artes Gráficas, S.A.
I.S.B.N.: 84-8408-382-9
Depósito Legal: C 1750-2006

AUTORES LIBRO *O TERCEIRO ESTATUTO GALEGO*

Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS. Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade da Coruña. Na actualidade é Deputado no Parlamento de Galicia.

Argimiro ROJO SALGADO. Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Xosé María MAHOU LAGO. Profesor Asociado de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Celso CANCELA OUTEDA. Profesor Contratado. Doutor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Xoán ANTÓN PÉREZ-LEMA LÓPEZ. Avogado.

José Enrique VARELA ÁLVAREZ. Profesor Axudante de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Álvaro Xosé LÓPEZ MIRA. Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Mar DE SANTIAGO PÉREZ. Profesora Asociada de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Mónica LÓPEZ VISO. Profesora Contratada. Doctora de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Alfonso SOLA LIMIA. Profesor Asociado de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Constantino CORDAL RODRÍGUEZ. Profesor Asociado de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

Xulio RÍOS. Director do IGADI (Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional).

INDICE

LIMIAR..... 1
Álvaro Xosé López Mira

A VOLTAS COA GALEGUIDADE 5
Por Pablo González Mariñas.

LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO EN RELACIÓN AL ESTADO AUTONÓMICO..... 25
Argimiro Rojo Salgado

A REFORMA DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA: ONDE ESTAMOS?, CARA ONDE IMOS? 67
Xosé Mª Mahou Lago

A REFORMA ESTATUTARIA GALEGA EN CLAVE EUROPEA. A PROPÓSITO DO PARLAMENTO DE GALICIA..... 109
Celso Cancela Outeda

AS COMPETENCIAS DE XUSTIZA E DEREITO CIVIL NOS NOVOS PROCESOS DE CREACIÓN ESTATUTARIA NA ESPAÑA PLURINACIONAL 151
Xoán Antón Pérez-Lema

LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO AUTONOMÍA DE GALICIA: UNA POSIBLE HOJA DE RUTA BASADA EN LA GOBERNANZA 203
Enrique José Varela Álvarez

HIPÓTESES VERBO DALGÚNS ELEMENTOS DO FUTURO SISTEMA ELECTORAL GALEGO 243
Álvaro Xosé López Mira

DISCURSO E TEMPO: *A NOSA TERRA* E OS PROCESOS ESTATUTARIOS NA GALIZA..... 259
Mar De Santiago Pérez

REFLEXIONES SOBRE GÉNERO Y EL PROYECTO DE REFORMA DE UN ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA 293
Mónica López Viso

O RECOÑECEMENTO ESTATUTARIO DO DEREITO A LIBERDADE INFORMÁTICA COMO GARANTIA NACIONAL DOS GALEGOS..... 331
Alfonso Sola Limia

AS RELACIÓNS DE GALIZA COA UNIÓN EUROPEA 375
Constantino Cordal Rodríguez

A ACCIÓN EXTERIOR NO NOVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA 395
Xulio Ríos

LIMIAR

As aparencias poderían facer pensar ao lector que este é un libro oportunista, xestado ao abeiro da reforma posta en marcha do vixente Estatuto galego que fora pirricamente referendado en 1980. Non é así. A idea é previa e a súa elaboración antecedente, xa que cobrou forma coa concesión dunha axuda investigadora da Cátedra Filgueira Valverde da Universidade de Vigo en consorcio con Caixanova a principios do ano 2005; nin as eleccións que supuxeron a caída dun réxime político en Galicia e, conseguintemente, o desbloqueo da modificación estatutaria, estaban sequera convocadas.

O noso equipo investigador cría sinceramente na necesidade de que Galicia non fose a última cincenta estatutaria por mor da carencia de pulso político que, atavicamente, parece aferrollala como colectividade, malia a súa vitalidade en tantos outros eidos dos humanos avatares. Por iso pretendiamos efectuar un modesto aporte, máis ou menos intelectual, pero con non poucas doses de pragmatismo que abrise o camiño a outros posteriores que o mellorasen, e desde logo co corazón aberto, a un proceso de novación do Estatuto galego que mesmo poida axudar a recuperar parte da esperanza perdida nos anos que levamos de autogoberno, todo o relativo que se queira, pero real.

A sistemática que, como coordinador do equipo e do traballo, lle foi imposta aos redactores dos diversos capítulos

que seguen a esta digresión explicativa, foi a do fomento da liberdade máis absoluta para cada un deles e delas, coa íntima certeza de que o talento de todos era argumento máis que convincente para evitar encadramentos, ordes, disciplinas ou xerarquías. Se esta carencia de sistema dou froitos sazonados é algo que a outros corresponde valorar, se prouguer, con xenerosidade porque o que con seguranza non faltou foi unha ilusión desmedida, tanto por parte dos nove compoñentes do equipo investigador da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo, como pola dos xenerosos colaboradores e amigos que puxeron o seu prestixio e a súa pluma ao noso dispor. Graciñas Pablo, Xoán Antón e Xulio.

A orde dos capítulos pode parecer anárquica porque segue un criterio semellante ao exposto, o cal non quere dicir que careza de criterio, pero ao non pretenderse un texto que analizase exhaustivamente todos e cada un dos aspectos que tratará a norma institucional básica dos galegos, pode entenderse a súa non ordenación cartesiana mediante capítulos, títulos e artigos. Unha vez máis, os resultados publícanse para analizar tamén, de se desexar, este atípico proceder.

Cómpre rematar esta xustificación. A variedade é, asemade, nota predominante do texto. Dende o sistema electoral ata as relacións exteriores e coa Unión Europea; dende reflexións sobre o ser dos galegos, a galeguidade, ata outras sobre o tratamento de xénero no futuro Estatuto; dende as relacións co Estado no que nos adscribimos e os seus outros fragmentos ata os dereitos máis vangardistas que, só recen-

temente, se están incorporando aos ordenamentos xurídicos e por iso os suxerimos para o galego; dende os aportes de textos históricos ata outros de a onde pretendemos encamiñar os nosos pasos. En fin, innovacións nos eidos xudicial, parlamentario e local. A creatividade marca tamén a súa pegada na obra que nas túas mans obra, lector. Para nós foi un pracer, esperemos que para ti non sexa un desgusto e confiamos en que no resulte inútil para a alma intanxible pero aínda existente do ser colectivo galego.

Álvaro Xosé López Mira

A Voltas coa Galeguidade

Por Pablo González Mariñas.

Na hora do "pluralismo constitucional", falar das novas formas de convivencia por riba de dogmatismos centralistas constitúe un xeito de reflexionar, aberto e destemido, no futuro rico, diverso e fértil da complexa sociedade contemporánea "aniquiladora" de tabús de "estatolatría". Matinar en col dos sinais de identidade dos diversos pobos que conviven no Estado español non pertence a un enfoque das cousas que propenda por forza ao isolamento ou insolidariedade de tales identidades. Albiscamos un tempo novo, no que, como di Daniel Innerarity, "boa parte da retórica e da práctica política dos estatalismos pertencen aos restos do naufraxio dun mundo que xa non é, afortunadamente, o noso: as sociedades contemporáneas son agora máis complexas, como este pequeno país que ten na súa variedade a mellor expresión de riqueza". Aceptar isto con naturalidade e ser quen de comprender que o tempo inmediato nos aboca á construcción dun Estado plurinacional, pluricultural e plurilingüe constitúe para algúns un reto difícil, mais para outros moitos unha apaixonante profesión de fe e decisión.

Para un galego, falar de "galeguidade" implica un exercicio de introspección recomendábel a todo aquel que teña nacido ou se criado nestas terras propias, que tanto configuran a nosa identidade. Mergullarse nese concepto e cavilar nos seus miolos non é inútil lecer romántico, senón que pode mesmo revelármonos moitas cousas verbo da nosa posición política fronte ao país, verbo do noso compromiso con

el. E tamén, desde logo, pode alumear a clave de moitas actitudes históricas -e non tan lonxanas- que condicionan e seguen a dificultar a consolidación de Galicia como Nación, como país autónomo de seu. Esta experiencia intelectual latexa con agudo interrogante: que facemos aquí, na Galiza, como pensamos, que sentimos, como actuamos nas reviravoltas do tempo, que é Galicia para nós e que debemos entender que esixe de nós esta pertenza e este sentimento.

A coincidencia fónica con "asturianidade" ou "castelanidade" mesmo pode inducir a confusións inconvenientes. Hai, de certo, un fondo referencial común, pero non igual nin xeneralizable. Cando un asturiano fala de "asturianidade" ou un levantino de "valencianidade" expresan dende logo un sentimento. Pero só as auténticas nacións, as que con eufemística e táctica timidez a Constitución chamou "nacionalidades históricas", teñen acuñado tamén outro termo paralelo, que evoca a acción política conxunta do país. Eis que só nestas fálase ao tempo de "catalanismo" ou "galeguismo", disociación advertíbel tamén en Euskadi, aínda que nominada con outras expresións.

Saliento este extremo porque -como logo se verá- resulta importante para a funcionalidade da "idea-concepto", que non é idéntica nos distintos territorios. Mesmo en Portugal, fálase de "galecidade", desacougante diacronía da lingua e do sangue, que tan ben estudiou Paz Andrade na obra de Guimarães Rosa, mais que se refire máis ben a orixes comúns de costumes e tradicións e a súa "estilización aforismática", pero máis nada. Unha resonancia de todo isto

poderíase atopar tamén na interpretación galaico-portuguesa da filosofía, preñada de dimensión sentimental, de actitude espiritual e de tendencia á intimidade individual, de que nos falou Ramón Piñeiro, na súa "Filosofía da saudade". Ou mesmo no simbolismo xurídico, tan peculiar entre nós, e tan maxistralmente reflectido por Paulo Ferreira da Cunha no seu libro "Le Droit et les sens".

Non embargante, ao que nos aludimos coa verba galeguidade é algo moito máis complexo e transcendente. Galeguidade non é unha palabra baleira. É historia, fronteira, lingua, nacenza, presenza, carácter… É, sen dúbida, unha palabra polisémica ou, se se prefire, de esvaído significado. Conviría, por exemplo, precisar qué quere dicir a Fundación Cela cando fala de publicar un libro sobre "la galleguidad de D. Camilo, manifestada a través de la Revista Papeles de Son Armadáns". ¿Alude a que deu cabida nela a emerxentes escritores galegos en galego?, ¿a que toma para os seus relatos personaxes extraídos das nosas aldeas e vilas?, ¿a que a "Mazurca", "Madeira de buxo" e a "Cruz de San Andrés" se conciben como unha triloxía representativa das tres Galicias: a rural e campesiña, a mariñeira e a urbano-burguesa?.

Todo puidera ser. Sexa como fose, isto non é máis que un exemplo. Fálase tamén da galeguidade de Valle-Inclán, como ese pouso profundamente galego que hai nos seus escritos, aínda expresados en castelán, esa resistencia meduliana á feudal asimilación lingüística de Castela. E mesmo tamén resistencia á apropiación cultural ou ao non

protagonismo galego a respecto de América, que revela por exemplo o intento frustrado de comezos do século XIX de constituíren en Santiago de Compostela unha Universidade Libre Hispanoamericana, na que se intensificarían os vencellos entre os pobos americanos e galego; unha Universidade con "conciencia de galeguidade", na que traballaron persoeiros tan destacados como Cabeza de León, Barcia Caballero ou Gumersindo Busto, paladíns da fundamentación da personalidade galega, da galeguidade, en valores intelectuais, "armas nobres coas que se conquista o mundo".

Ten que ver todo iso coa difusa idea de galeguidade. Como evoca ante todo sentimento, cada un de nós pode enchela dun significado preferente. Mais sempre evoca á Terra na mellor concepción de Vicente Risco. Esa Terra que nos pariu e que nos espera para a fusión telúrica co máis alá convivencial que todo galego leva dentro de si. É o que dicía Antón Vilar Ponte cando cantaba, pouco antes de morrer, o seu desexo de comer terra e a beleza do acto en que o home -ateigado de emoción- come terra: a terra física de Galiza, a terra da Terra, onde todos seremos soterrados.

Hai que reparar nesta primixenia manifestación da galeguidade, ligada ao territorio, á necesidade dos galegos de volver á súa Terra. Se é de vivos mellor, e se non pode ser, de mortos. A sobranceira manifestación, primaria, da galeguidade é este sentimento de volver. Diríase que se un morre e o deixan nun frío cemiterio, fóra de Galiza, nunca estará en paz, pechado en "sacrílego" sartego. Quedaría

condenado a unha anguria permanente e infinita: a de arelar "in aeternum" se facer terra galega, nun canto inevitábel, tan belo, fundente e necesario coma o pranto matricial de Valentín Paz Andrade.

Esta ligazón da "galeguidade" ao territorio, á Terra, constitúe un dos nosos máis característicos sinais identitarios. Máis que en Euskadi onde, se ben non faltan chamadas á patria e á terra ("gure lurraren deia"), a identidade defínese máis polo étnico e pola lingua, chegando á distinción máis radical xustamente sobre esta última: é "euskaldun" quen fala o euskera; quen fala outro idioma é "elderdun", algo así -di Caro Baroja- como "o bárbaro para o grego". E máis tamén que en Cataluña, onde lingua, cultura e historia predominan abertamente sobre o factor territorial, que tan só aflora en vagas referencias a esa "cousa viva, aguda, inmortal, que é o xenio particular, que é o Mediterráneo, ou o Pirineo, e a raia do Ebro…" (como lle dicía poéticamente Maragall a Ortega en 1910) ou no seu inmorredoiro poema: "Aquesta terra amb tot lo que s´hi cria es ma patria, Senyor, ¿ i no podría esser també una patria celestial?".

Todo isto forma parte da enorme complexidade antropolóxica do home galego: da súa intensa e peculiar relación e interacción coa Natureza, da súa distinta forma de enfrontar a enfermidade, do seu fatalismo, da curiosa convivencia e presenza dos mortos, sempre enredando arredor dos vivos... cousas todas das que escribiu maxistralmente García Sabell, aquela fusión hipersumativa do home galego coa súa terra, ancestros e nutrientes.

Pero a idea de galeguidade non é só esta, con ser tan importante. Hai nesa difundida idea outros moitos contidos posíbeis e outros moitos tendencialmente ideais. Ninguén sabe moi ben cómo xurdiu esta idea. Pero calquera galego percibe o que evoca, aínda que sexa esvaídamente. Galeguidade non é só anguria por volver; é sentimento de pertenza, solidariedade co propio: cos nosos paisanos, coas nosas cousas, cunha forma propia de vivir, de sentir e de entender o mundo.

E non se trata dunha pura idea nostálxica que haxa de nos levar por forza á deixadez rutinaria da tradición, senón dun concepto cheo de potencialidade activa. Se un está posuído de galeguidade, compórtase de determinado xeito ante a vida, ante as pretensións e arelas dos alleos (dos "outros") e dos galegos con quen convivamos. Tentará de facer cousas en conxunto. E cunha xenerosidade extrema. A galeguidade é xenerosa. A nosa historia demostra que non fabrica ghettos nin exclusións, senón universalidade. A galeguidade nunca conduciu ao isolamento. Nunca a Galicia exterior (a Galicia privada da súa Terra) se comportou coma outros pobos emigrados. A galeguidade non impide a integración e, a máis, impregna aos demais, aos que nunca exclúe. Hai pobos dominantes, inzados de nacionalismo agresivo e conquistador, que se impoñen se é preciso pola forza das armas e da violencia de todo tipo. Non é o caso galego. A galeguidade é garantía de respecto aos máis prezados valores vitais. Non haberá, de seguro, pobo menos cruel ca o galego -xunto co portugués, que en definitiva é o mesmo- en toda a península ibérica. É máis, con exceso de

entrega e xenerosidade, a galeguidade traballa, integrase, ofrecese, mestúrase e crea. Esta é a faciana amábel da galeguidade.

Todas estas positivas virtualidades desta enigmática verba e concepto resultan, non embargante, contrapesadas por factores xa non tan apreciábeis. A raíz romántica e nostálxica do concepto inficciónao dunha problemática dose de debilidade. A galeguidade parece propender a un conformismo vital, individual e colectivo. Os galegos, cando oprimidos, adoitan se cobexar nesta acolledora idea. Entendendo imposible cambiar o medio agresivo, abeirámonos nos recordos da Terra, reproducimos as festas autóctonas, os seus símbolos e os seus cantos... e a vida segue, aínda que sexa esmorecente. Hai así na galeguidade como un indesexado efecto perverso. Dixérase que o noso pobo leva séculos sen dar o paso da galeguidade ao galeguismo, o dorso activo e puxante da romántica galeguidade.

Vese, xa que logo, que estamos diante dun concepto en absoluto inocuo, senón moi condicionante da nosa actitude colectiva. Así, paga a pena reflexionar sobre as súas orixes, sobre a súa conceptualización posterior e nomeadamente verbo do seu uso político na construción do autogoberno galego. Desde esas premisas, poderase valorar o seu alcance e virtualidade de cara a unha utilización fértil ante os novos retos da Galiza interior e exterior.

O progresivo reducionismo do territorio galego operado historicamente polo centralismo, que deixou fóra dos nosos límites amplas zonas incorporadas a Portugal, León,

Zamora e Asturias (a chamada "Galiza irredenta") provocou un peculiar fenómeno, que teño cualificado como de extravasación ou rebordamento polo pobo dos nosos límites territoriais. Isto ocorreulle tamén a Cataluña, asemade obxecto de histórica "parcelación" territorial, aínda que as consecuencias fosen diferentes.

Cando estaba a escribir o meu apaixonado libro "Territorio e identidade", que merecería para min inesperadamente o premio "Manuel Colmeiro", cheguei a pensar que a orixe da idea de "galeguidade" ben puidera atoparse no sentimento daqueles galegos habitantes desas terras de transición, moitos dos que se deitaron placidamente unha noite como galegos e amenceron ao día seguinte -coido que abraiados-, tras unha súpeta decisión administrativa, como leoneses ou zamoranos.

Esta idea resulta atractiva: expoñer este fenómeno como reacción da integridade-identidade territorial fronte á paulatina redución do espazo galego e fronte á conseguinte necesidade de defenderen, nos ámbitos perdidos, os outros sinais identificativos, nomeadamente a lingua e a cultura. Non embargante, a tese parece arriscada e parcial: tan só chegaría a explicar o fenómeno nos espazos xeograficamente lindeiros e, ademais, non se atopa nin rastro dunha tal xustificación, que non se albisca por ningures, nin en escritos do noso prolífico pensamento galeguista nin tampouco nos tamén abondosos documentos preestatutarios.

Penso, xa que logo, que o concepto de galeguidade nace arredado da problemática territorial das perdidas zonas

xeográficas limítrofes e vencellado a un fenómeno máis persoal e humano, como é a crónica emigración galega, sobre todo a emigración americana.

Con estas orixes, configúrase sobranceiramente a galeguidade como un sentimento indefinible quizais, mais profundo e certo, de pertenza a unha forma de ser e entender a vida, de nacer dunha lingua, de sentir unha terra…, tal vez o que Risco chamara, como característica do home galego, a "emoción do sedentarismo". Tal vez o que suxería poeticamente Losada Diéguez: "Non hai peito galego emigrado que non sinta o aguillón da terra como un desexo infinito, como un fortísimo alento para traballar con máis fe, buscando logo o descanso no colo da nai Galicia". Un sentimento que opera sen dúbida cando se está no país -e autoafirma- , pero que é máis forte e necesario, en canto sustento de identidade, cando "se está" emigrado, e ademais moi lonxe e con escasas posibilidades de voltar. A galeguidade, entón, sen preterir o dito, transfórmase de xeito significativo nun "vir de…"

Non está claro a quen corresponde a paternidade do concepto e cuñación do termo. Con ese sentido multidimensional aparece a cotío na metalinguaxe culta dos galeguistas do século XX. Baldomero Cores atribúe a Vilar Ponte a pescuda sobre a súa orixe racional e aventura para o termo un certo sentido eufemístico: "galeguidade" nacería como expresión dun fondo sentimento de Galiza, ceibe de compromiso político, versus "galeguismo", entendido como "sentimento en acción" e adscrito a unha tendencia política moi definida.

Algo disto debe de haber cando en "Os tempos son chegados" Otero Pedrayo saíra a combater a minoración do galeguismo a un papel de mero "rexionalismo" ("galeguismo quere dicir a integridade do ser e da alma galega") e cando o propio Partido Galeguista contrapoñía, asumindo aquelas connotacións, os referidos termos galeguismo e galeguidade: "somos un partido máis no campo da política, pero non vimos a dividir, senón a colaborar; xurdimos para defender e realizar o galeguismo, mais non pretendemos monopolizar a galeguidade".

A idea estaba xa en Risco:

"Os galeguistas... forman un partido político que se chama Partido Galeguista. Pero non é un partido como outro calquera, senón unha xuntanza ou asociación de homes e mulleres, que queren, antes de nada, á nosa Terra e que defenden en primeiro lugar aos galegos".

"En sendo galegos, todos somos irmáns, porque todos somos fillos da nosa única e mesma patria común, que é Galicia".

"Por iso, todos os galegos nos debemos querer como irmáns verdadeiros, e deixar as nosas diferenzas, para estarmos xuntos como un só home na defensa das nosas cousas, dos nosos intereses comúns, da nosa riqueza, da nosa vida, da nosa liberdade" e tamén "a nosa fala, os nosos cantares, os bailes, as nosas usanzas antigas..."

Hai aquí un xeito de "protosentimento" de Galiza que é o que explica o Partido. Un Partido Galeguista que -en

palabras de Risco- "non aspira a mandar nin a ser o que goberne Galicia", senón contribuír a que os que gobernen, sexan os que queiran, o fagan ben, con espírito galego, con xustiza, con honradez e non para proveito dunhas cantas camarillas senón para beneficio de todos os galegos".

Velaí o xermolo da famosa tese da "impregnación", que desenvolvería Ramón Piñeiro, e que tanto atranco suporía para a consolidación, en tempos recentes, dun partido autóctono galego. Abrazando simplemente a galeguidade (que non o galeguismo) dificultábase sobremaneira a acción política galega a través dun instrumento propio non hipotecado á política estatal. O único que había que facer era "impregnar de galeguidade" a todas as forzas políticas, non xuntar a todos nun partido interclasista e autónomo, quedando así o galeguismo reducido a unha pura acción cultural. A actuación da chamada "Realidade Galega" para a confección das listas de candidatos á primeira lexislatura do Parlamento de Galiza seguiu fielmente esta táctica, colocando homes do chamado galeguismo cultural nas candidaturas de PP e do PSOE. O residual Partido Galeguista non acadaría escano ningún. Grande responsabilidade histórica. Habería que agardar tempos mellores, coa ascensión frentista do BNG, hoxe en día única forza política verdadeiramente galega.

Sexa como fose, a verba "galeguidade" terá un rotundo éxito. Instálase na linguaxe cotiá e o propio preámbulo do ditame da Comisión redactora do Anteproxecto de Estatuto de 1932 expresa a súa satisfacción polo feito de que todas as

emendas presentadas fosen concibidas con "alto espírito de galeguidade". O termo parece evocar aquí nomeadamente unha conduta xenerosa, ligada á colaboración política desprendida.

Nun texto máis pragmático, o "Programa de Acción" do Partido Galeguista, pódense atopar algunhas claves para clarexar tanta ambigüidade. É sabido, aínda que non deixa de sorprenderen, que o Partido Galeguista, que tan arraigada tiña no seu pensamento a consideración da emigración como unha cruel e destrutiva mágoa secular do país, non avogou inequivocamente pola súa eliminación e reinstalación en Galiza dos nosos emigrantes. Quizais pesou nisto a subconsciencia do valor lenitivo deste fenómeno nun marco de depresión económica e desemprego como o que se estaba a xerar na República. Sendo ou non esta a explicación válida - apuntada por Xabier Castro ("O galeguismo na encrucillada republicana")- o certo é que o PG vai preconizar outro tipo de política que, coido, clarexa o sentido último e funcionalidade do noso concepto. En efecto, apelando á galeguidade, o Programa de Acción instaba aos emigrantes galegos "á salvagarda dos seus dereitos de minoría nacional, tratando de evitar que racharan os seus vencellos con Galicia". O texto é fondamente expresivo:

"Galicia é tamén un pobo espallado polo mundo. É preciso que os enormes núcleos de galegos emigrados sintan na súa conciencia a galeguidade e laboren con nos. Cómpre facer que se sintan cada vegada máis ligados á Patria e que

impoñan, onde queira que se atopen, os seus dereitos de minoría étnica e a forza do seu valer e da súa galeguidade…"

En consecuencia, o Programa propoñía a conveniencia de estudar "unha fórmula que permitise aos emigrados ter representación directa na organización política de Galicia".

A galeguidade, como concepto, vincúlase así de forma indisolubel á emigración (primordialmente americana entón), afástase do irredentismo peninsular e vai cobrando diversa funcionalidade. Á primeira utilidade, non perda de dereitos políticos, hanse sumar paulatinamente outras, nomeadamente ligadas ao ensino, á lingua e á cultura.

A mesma Comisión estatutaria de 1932 discute e valora as emendas presentadas ao artigo 15 (ensino, cultura, universidade, arquivos, bibliotecas, museos…), que pretendían introducir nestes eidos mecanismos tuitivos "do propiamente galego" nos centros de ensino que o Estado crease no estranxeiro e nas disposicións que ditase en relación cos emigrados.

Sobre estas bases operará xa no futuro a "galeguidade" cando, trala longa noite de pedra, os estatuíntes de 1981 recuperen o concepto e fundamenten nel os artigos 7 e 11.6 do vixente Estatuto e cando o Parlamento de Galiza alumee, aprobándoo por unanimidade, un importante texto da súa lexislatura fundacional: a Lei 4/1983, do 15 de Xuño, de recoñecemento da galeguidade.

Esta lei, sen dúbida feliz no seu propósito, quedou non embargante curta no desenvolvemento do contido potencial da "galeguidade", mesmo tendo presente o que o propio

Estatuto dispón sobre a Galiza da diáspora. A Lei esquece, por exemplo, o artigo 11.6, un precepto relevante, que nunca se ten desenvolvido: arbitrar un sistema para que os intereses de conxunto dos galegos residentes no estranxeiro se teñan en conta nas decisións da Comunidade Autónoma. Non é unha obriga, pero si unha posibilidade, unha admonición estatutaria, que nunca se abordou, probablemente pola súa ligazón directa co tema, incómodo para moitos, dos dereitos políticos dos galegos no exterior. E tampouco o fixo a Lei de Recoñecemento da Galeguidade no ano 1983, que se limita a desenvolver o artigo 7 de Estatuto.

Este artigo 7 constitúe unha das máis orixinais invencións da nosa norma institucional básica. Cando se elaborou este texto non existía nos Estatutos vasco e catalán, xa promulgados, nada parecido, xustamente porque o noso artigo 7 ten relación directa con outro precepto estatutario galego (o artigo 1.2), relativo á identidade de Galicia e á solidariedade entre todos os galegos, inexistente tamén nos Estatutos das outras dúas "nacionalidades" históricas, na terminoloxía da CE. Desta forma estes preceptos (recoñecemento da galeguidade) serviron de modelo a practicamente todos os Estatutos posteriores. Todos eles foron institucionalizando o dereito ao recoñecemento da "identidade" andaluza ou da estremeña, ou da "asturianía", ou da "orixe" cántabra, ou da "condición" murciana... Como di Cores Trasmonte, nada ten de sorprendente que fose o modelo autonómico de Galicia, país de orixe migratoria de tendencia secular, o que se impuxese e irradiase o seu contido por todos os Estatutos que se aprobaron máis tarde.

Volvendo á nosa Lei de 1983, hai que concretar o seu obxectivo. Trátase de regular o dereito das comunidades asentadas fóra de Galicia a colaborar e compartir a vida social e cultural do pobo galego. Non estamos ante unha Lei de Asociacións. Algo ten disto, pero é moi peculiar. Vén sendo como unha prolongación intraterritorial dos dereitos de Asociacións constituídas fóra de Galicia, o que supón para elas un aumento dos seus fins e dos seus obxectivos.

A Lei esixe que se trate de entidades asociativas sen ánimo de lucro e que nos seus estatutos teñan como obxecto principal o mantemento de lazos culturais ou sociais con Galiza, coas súas xentes, coa súa historia, a súa lingua ou a súa cultura.

Trátase sobranceiramente dunha Lei estimuladora: oito dos seus quince artigos prevén unha extensa e varia actividade de fomento. Ao tempo, deseñase unha Organización da Galeguidade, que pivota sobre o Consello de Comunidades Galegas. As súas funcións son preponderantemente consultivas; pero tenas tamén deliberantes e de iniciativa, polo que nada impide que puidera chegar a se converter nun órgano activo de Administración da Galeguidade.

Chegados aquí, parece conveniente facer algunha consideración final sobre todo o dito até dagora.

Ás veces son os conceptos máis polisémicos e difusos os que encerran maior potencialidade creativa, sobre todo se, como é o caso, penetran na consubstancialidade identitaria.

A "galeguidade" pertence a esta clase de conceptos e convén por eso proxectalo ao futuro. Para que toda a súa

escuridade se faga transparencia de razón e de acción. Tratarías de, sen esquecer a virtualidade pasada, reflexionar verbo do que este concepto pode dar de si para Galicia no futuro: cómo se veu aproveitando e orientando ata hoxe en día, se se debe seguir a política tradicional ou convén reformulala, se habería que modificar a Lei, se se están a aproveitar axeitadamente os recursos humanos aglutinados por esta idea, se habería que reorientar a función dos Centros galegos, agora que os nosos emigrados son xa, en América, de terceira ou cuarta xeración, se habería que poñer máis imaxinación para afrontar accións que sobardasen o tradicional sentido folclórico das súas actividades, se realmente Galicia está usando ben o inmenso potencial que supón dispor dunha rede tan importante e extensa de asociacións galegas por todo o mundo, agora que se está a falar tanto das redes, por riba de fronteiras que se esvaen máis rapidamente cada día que pasa...

Desde todos os foros penso que debemos estar atentos a todo un proceso global de universalización, de caída dos Estados-Nacións, de esvaemento de fronteiras, de rexurdimento da necesidade de asadeiros de pertenza e raíces propias, que nos salven fronte á abafante uniformización despersonalizante (individual e colectiva). E dende aí, repensar o sentido e actitudes dos nacionalismos e, xa que logo, do propio concepto de galeguidade e da súa debida funcionalidade actual.

Galeguidade é, en suma, pertenza, lealdade e compromiso coa Terra. Abrangue a tódolos galegos de seu. Pero non ha ser unha cuestión puramente romántica ou evocadora. O concepto pode morrer se non se lle nutre de moderni-

dade activa, máis alá da relembranza da parroquia e dos costumes, sentados á mesa nutrida de polbo á feira e baixo o doce e ao tempo amargo son da gaita. E non deben morreren. A "galeguidade" debería ser o símbolo da Galiza axexadora, que -como dicía Castelao- agarda futuro para o esencial invariábel.

Las Perspectivas de Futuro en Relación al Estado Autonómico

Argimiro Rojo Salgado

A la vista de los resultados no deseados y de los males que aquejan a nuestro modelo autonómico, esto es, de su fracaso en relación al gran objetivo orientado a encauzar e integrar a los nacionalismos periféricos, y también de algunas disfunciones detectadas respecto a su otro objetivo, a saber, la construcción y consolidación efectiva de un Estado descentralizado, se vienen formulando y ofreciendo una serie de propuestas encaminadas a lograr una salida a la problemática actualmente planteada. Llama la atención la cantidad de propuestas de reforma ofertadas por unos y por otros, lo que constituye un claro exponente de la amplia problemática y del grado de descontento y frustración que rodea actualmente al Estado autonómico.

En esta exposición nos proponemos identificar y analizar algunas de estas propuestas con la única finalidad de poder contribuir a clarificar el estado actual de nuestro modelo territorial y a sus perspectivas de futuro. Un ejercicio que, por otra parte, consideramos útil teniendo en cuenta el actual momento estatuyente por el que atraviesa el país.

1. Un Repertorio de Enunciados y Propuestas de Reforma

Del conjunto de estas propuestas, unas constituyen ciertamente un claro intento por hallar una solución dentro del modelo constitucional autonómico, al que se pretende

culminar o perfeccionar. Otras, en cambio, sitúan la solución claramente fuera del modelo autonómico, entendiendo de esa manera que la única salida posible al problema planteado es, justamente, salirse del marco autonómico y, por tanto, del propio marco constitucional. He aquí una relación de algunas de las principales propuestas ofertadas hasta el día de hoy.

- Aplicar los principios del federalismo cooperativo, lo que significa fortalecer las relaciones intergubernamentales, concretamente entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

- Otra opción es la del federalismo simétrico, cooperativo y ejecutivo, de tipo alemán, caracterizado por la existencia de homogeneidad entre las Comunidades Autónomas y por el predominio de las relaciones de cooperación multilaterales. Este modelo estaría basado sobre el principio de paridad entre sus unidades básicas, esto es, las CCAA, y haría posible una mayor integración, donde el nivel central continuaría desempeñando funciones importantes encaminadas, por ejemplo, a ejercer una política fiscal de carácter homogéneo a fin de conseguir una mayor redistribución de la riqueza tanto entre las Comunidades como entre los ciudadanos.

- Decantarse decididamente por un modelo de federalismo asimétrico, lo cual permitiría definitivamente plasmar en la práctica el hecho diferencial a favor de determinadas Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra, Galicia, País Vasco, Canarias), que disfrutarían así de especiales niveles competenciales, poderes institucionales y recursos económico-financieros.

- Reformar el Senado para convertirlo en una Cámara legislativa auténticamente territorial, esto es, de representación de las Comunidades Autónomas.

- Eliminación del principio dispositivo, a fin de evitar que el Estado funcione "a la carta", asumiendo o rechazando competencias según las conveniencias o caprichos de los gobiernos de turno.

- Mejorar el actual sistema de financiación autonómica, introduciendo las modificaciones precisas para garantizar, a la vez, la unidad del ordenamiento jurídico tributario, la suficiencia financiera del Estado y de las CCAA de régimen común, y el cumplimiento del principio de solidaridad.

- Articular un procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en el sistema institucional de la Unión Europea (Consejo, Parlamento, Comisión) posibilitando al mismo tiempo la acción exterior de las CCAA en el ámbito internacional cuando estén en juego campos competenciales propios.

- Culminar el proceso de descentralización iniciado en 1978, a través del fortalecimiento de la autonomía de los poderes locales, a fin de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio básico informador de todo el proceso autonómico, a saber, acercar el poder y la administración al ciudadano, al administrado, y hacerle partícipe de él.

- Incorporar al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo y al Consejo General del Poder Judicial magistrados designados por las Comunidades Autónomas, para así

mejorar su carácter arbitral y garantizar su sensibilidad autonómica, principalmente en todo aquello relacionado con los conflictos y contenciosos que puedan plantearse entre aquéllas y el Estado.

- Delimitar o definir con criterios flexibles aquellas competencias del Estado que son susceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 150.2 de la Constitución.

- Desarrollar lo dispuesto en los artículos 3.3 y 149.2 de la Constitución para facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas y fomentar, así, la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas y demás elementos culturales que conforman el conjunto del Estado.

- Reafirmar la potencialidad integradora de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, la cual no sólo declara amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales, sino que además se compromete a su actualización general dentro siempre del marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.

- La propuesta defendida hasta ahora por el Partido Popular: la estabilización pragmática del modelo autonómico y la vertebración de España.

- Las propuestas rupturistas, como la autodeterminación, la confederación, la unión con la Corona, la cosoberanía o la teoría de los "fragmentos" de Estado.

Del conjunto de estos planteamientos ofertados, algunos son, y como queda dicho, abiertamente rupturistas y

caen fuera del paradigma constitucional no sólo del Estado autonómico sino incluso del mismo Estado federal. Otros, en cambio, son en líneas generales, y con las oportunas matizaciones, perfectamente asumibles. Es el caso de la reforma del Senado, de la introducción del federalismo cooperativo y del consiguiente reforzamiento de las relaciones intergubernamentales, la mejora del sistema de financiación autonómica, el reforzamiento de la autonomía local en el contexto del propio marco autonómico o la regulación de la acción exterior y comunitaria de las CCAA.

Otras proposiciones, en cambio, ya son más cuestionables; y lo son debido no sólo a su más que dudosa constitucionalidad, sino sobre todo la problemática que plantearían, enconando todavía más la situación y añadiendo más barullo y confusión al complicado escenario autonómico. Así, por ejemplo, la delimitación –y sin reforma constitucional- de las competencias estatales susceptibles de transferencia o delegación a las CCAA resulta bastante problemática. Y ello porque, de admitir esa propuesta, se estaría procediendo al vaciado competencial del Estado en aquellas materias que son propias y definitorias de la acción del Estado en cuanto instancia única, común y global. Y en cuanto a la interpretación expansiva y generosa de la Disposición Adicional Primera, habrá que preguntarse si en realidad ello constituiría una solución para evitar la opción secesionista de algunos territorios, cuando de hecho dicha opción ya se ha manifestado de manera clara, inequívoca y reiterada en los últimos años. Dada esta situación cabe preguntarse si la propuesta de re-

forma antes enunciada no serviría para otra cosa más que para alentar todavía más la deriva segregacionista.

En relación al desarrollo de la comunicación cultural entre las CCAA para fomentar así la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas existentes en España, no debiera plantear mayores problemas, eso sí, siempre que se respeten las previsiones constitucionales y no se produzca una interpretación perversa de las mismas. Así, por ejemplo, ha de respetarse la posición del castellano como lengua española oficial del Estado, y respecto de la cual todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla, impidiendo que pase a ser considerada, y utilizada, como mera modalidad lingüística. Respecto a la participación de las CCAA en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional o del Tribunal Supremo el principal inconveniente reside en su difícil encaje constitucional, ya que dichos órganos no son propiamente representativos de las Comunidades Autónomas, ni de cada una de ellas o de sus pueblos, sino del conjunto del Estado como tal.

Respecto de la exigencia de una lealtad constitucional que suponga, en lo que respecta al Estado, que éste ha de tener sumo cuidado en la utilización de la normativa básica a fin de no reducir el ámbito competencial de las Comunidades, ha de considerarse que dentro de la dificultad de su definición y delimitación, ello habrá en todo caso que tratar de compatibilizarlo con la necesaria e irrenunciable función integradora y armonizadora del Estado. Y ello para evitar, justamente, lo que aparecía como una de las principales per-

versiones y defectos de la experiencia autonómica en España, a saber, la disfuncionalidad, la excesiva fragmentación, la entropía normativa, con el consiguiente riesgo para la igualdad, la solidaridad, la cohesión, y la vertebración del conjunto. Apurar al máximo la potencialidad autonómica de la Constitución, tal como algunos proclaman, pero sin calibrar adecuadamente la posibilidad de riesgos apuntada, puede significar sencillamente una apuesta irresponsable por el camino inacabable, y sin fin, de la autonomía ilimitada de las partes, lo que conduce, inevitablemente, a esa situación de Estado diluido de que hablábamos anteriormente. Resultaría, así, que la construcción del Estado de las Autonomías conduciría de manera simultánea y paralela a la destrucción del Estado, esto es, a su progresivo vaciamiento y evaporización. ¿Realmente, es esto lo que se quiere o conviene?

2. La Propuesta del PSOE: el Federalismo Cooperativo y Asimétrico.

En el documento aprobado por el PSOE en 1998[1], y después de efectuar un balance de veinte años de autonomías, poniendo énfasis principalmente en los efectos negativos y en las consecuencias no deseadas de dicha experiencia, se propone a las demás fuerzas políticas un pacto sobre la organización territorial del Estado. Dicho pacto preveía abrir un

[1] En este documento titulado "La estructura del Estado. Política autonómica y municipal" (Madrid, 1998), y salvo algunas modificaciones efectuadas posteriormente con ocasión de las elecciones autonómicas de 1999, se contiene el principal referente programático del PSOE respecto a la organización territorial del Estado.

amplio y sosegado debate en torno a las siguientes cuestiones consideradas prioritarias:

- La reforma del Senado, para convertirlo en una Cámara auténticamente territorial.

- Un nuevo modelo de financiación autonómica, que haga más y mejor compatible la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la solidaridad interterritorial.

- La consecución de la autonomía local, mediante el aumento de las competencias y recursos de los Ayuntamientos, la delegación en ellos de importantes competencias por parte de las CCAA y, por último, la modificación de la participación municipal en los recursos tributarios para fortalecer su autonomía.

- El establecimiento de foros de encuentro y mecanismos decisorios entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos para la articulación de las relaciones y participación de las CCAA en los asuntos europeos.

- La introducción de mecanismos federales de cooperación, al constatar que en España se echa en falta una cultura de cooperación entre las CCAA, y entre éstas y el Estado, a semejanza de lo que acontece en los Estados federales.

- La propuesta anterior, favorable a un federalismo funcional y cooperativo, se completa a su vez con la aceptación implícita de un federalismo asimétrico, al afirmar que "de hecho nuestro sistema autonómico se configura como un modelo de inspiración federal, con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las competencias comunes y el eje

de los hechos diferenciales que la Constitución recoge y protege".

Con ocasión de las elecciones autonómicas de 1999 el PSOE hacía públicas algunas propuestas más relativas al modelo territorial de Estado. Así, por ejemplo, proponía la creación de la Conferencia de Presidentes, integrada por el presidente del Gobierno central y los presidentes de los Gobiernos autonómicos, y concebida como una instancia máxima de coordinación y encuentro; la participación de las CCAA en la Agencia Estatal Tributaria; la participación de representantes de las CCAA en los Consejos de Ministros de la Unión Europea; la puesta en práctica inmediata de sucesivos traspasos competenciales desde las Comunidades Autónomas a las ciudades, en el marco del Pacto Local. La propuesta socialista se basa en la defensa de un federalismo cooperativo, y para ello insiste principalmente en reforzar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado (reforma del Senado, participación de las CCAA en asuntos europeos) y en la intensificación de los mecanismos de cooperación. Considerando que el Estado autonómico es un Estado funcionalmente federal, lo único que hace falta para su culminación es, en buena lógica, la institucionalización de los mecanismos de cooperación, tal como demandan las actuales tendencias del federalismo comparado.

En la llamada Declaración de Santillana del Mar (Cantabria), del 30 de agosto de 2003, los socialistas reiteran su posición en relación al modelo territorial (federalismo plural

y asimétrico), a la vez que fijan las condiciones en materia de reformas estatutarias, concretándolas en las tres siguientes: a) existencia de una "impecable adecuación a la Constitución y sus valores, así como "el respeto a las reglas del juego democrático"; b) existencia de un "amplio consenso social y político, toda vez que el proceso de aprobación exige mayorías cualificadas"; c) que las CCAA "sean instancias de autogobierno próximas a los ciudadanos, prestadoras de servicios de calidad y promotoras de cambio, modernización y progreso".

Como puede observarse, parece existir una coincidencia general respecto a determinados temas susceptibles de aplicar en el hipotético caso de proceder al mejoramiento del actual Estado autonómico (reforma del Senado, mejora de la financiación, más autonomía local, más y mejores relaciones intergubernamentales...). Además, cabe pensar que cuando el PSOE apuesta por el federalismo cooperativo, en oposición al federalismo dual, lo hace con la intención de mejorar los mecanismos de cooperación e integración, para llevar adelante una acción unitaria y coordinada en el conjunto del Estado federal, aceptando una serie de tareas comunes como obligatorias para las partes, así como una fuerte impronta de la legislación común, aunque reconociendo también una clara tendencia hacia una intensa descentralización de la ejecución. Y es que debe tenerse muy presente, en este orden de cosas, que la tendencia hacia la unificación normativa, a fin de asegurar la necesaria armonización, y la tendencia también hacia una amplia descentralización de la ejecución, a fin de no desvirtuar el principio de autogobierno territorial, consti-

tuyen la esencia del federalismo cooperativo actual, siendo Alemania uno de sus principales exponentes.

Por otra parte, el hecho de proponer, por un lado, un federalismo cooperativo y defender, a la vez, y como segundo eje del Estado autonómico, un federalismo asimétrico para atender a los hechos diferenciales puede que, lejos de resultar contradictorio, como creen algunos, constituya, por el contrario, un acierto y una prueba de sabiduría y realismo político. En este sentido hay que reconocer que la realidad española es compleja y, tal como ocurre en otros países como Suiza, Canadá o Bélgica, en España existen hechos diferenciales tales como la diversidad lingüística, el derecho civil foral o especial, los derechos históricos de los territorios o el hecho de la insularidad y alejamiento geográfico de determinados territorios como Canarias. Tales hechos diferenciales precisan, en buena lógica, un tratamiento también diferencial y singular.

Ahora bien, una vez hecha esta afirmación inmediatamente hemos de plantearnos esta otra cuestión: ¿son compatibles con el federalismo cooperativo, no ya los hechos diferenciales, sino la voluntad diferencialista de los nacionalismos periféricos? Es más, ¿tiene límites la reivindicación nacionalista basada en los hechos diferenciales? Probablemente no sean los hechos diferenciales en sí mismos, sino la actitud diferencialista hasta el infinito, lo que dificulta encontrar una solución a este problema. Conviene diferenciar, a este respecto, entre "los hechos diferenciales", entendidos como singularidades autonómicas institucionalmente rele-

vantes y reconocidos en la Constitución y los Estatutos, y que por consiguiente constituyen un límite a la homogeneidad, y "las aspiraciones diferencialistas globales" basadas en un diferencialismo integral. En este último caso se trata de pretensiones encaminadas a lograr una acentuación del principio diversificador a favor de la Comunidad Autónoma, aun a costa de acrecentar los perfiles asimétricos o de desbordar los marcos del Estado autonómico.

Frente a los hechos diferenciales entendidos como especificidades concretas de determinadas Comunidades, como ámbitos exentos de la dinámica homogeneizadora, se pone el acento en una suerte de "hecho diferencial global", que viene a coincidir con la propia Comunidad Autónoma que lo reivindica (Gumersindo Trujillo, 1999). Es el querer ser distintos y más que los otros, y a toda costa, lo que produce, a su vez, esa reacción en los demás territorios, contrarios, como ya indicamos en otro apartado de este trabajo, a cualquier agravio comparativo, a ser Autonomías de segunda, exigiendo equiparación e igualdad, incluso a costa de disfrutar todos ellos de aquellos productos diferencialistas demandados por los nacionalismos periféricos. Es la absurda y frenética carrera de la competitividad entre las Comunidades Autónomas.

En este supuesto cabe suponer que una futura decantación del Estado autonómico hacia un modelo de federalismo asimétrico, que intentase dar respuesta a las demandas "diferencialistas" de los nacionalismos periféricos, lo único que conseguiría sería, en primer lugar, reforzar la tendencia hacia la heterogeneidad, el bilateralismo y las estrategias

competitivas por la búsqueda de mayores recursos institucionales, políticos y económicos (E. Alvarado, 1999); y, en segundo lugar, extender y generalizar al conjunto de las Comunidades Autónomas la opción diferencialista, y así sucesivamente *ad infinitum,* hasta la desintegración del Estado, hasta la disolución de esa común sustancia nacional de carácter histórico, político, cultural y jurídico, posibilitando la apertura hacia un escenario confederal, traicionando así la esencia de todo proyecto federalista, a saber, la unidad (o unión, como algunos prefieren, al manifestar reticencias por el término "unidad"), compatible con la diversidad.

3. La Propuesta del PP: la Estabilización Pragmática del Modelo Autonómico y la Cohesión real de España.

En la propuesta socialista se apostaba claramente por un federalismo funcional, cooperativo y asimétrico, con más o menos matices según el momento y la coyuntura electoral. En el caso del Partido Popular, se opta por una solución que podemos calificar de pragmática, consistente sustancialmente en una congelación o estabilización del proceso autonómico, rehuyendo además presentar un modelo sistemático y conceptual alternativo al actual Estado autonómico. Al mismo tiempo, este pragmatismo le lleva a compaginar ciertas concesiones puntuales a los nacionalismos periféricos, principalmente a CiU, y a cambio del apoyo parlamentario de éstos, con medidas concretas encaminadas a la mera gestión del modelo autonómico (desde el impulso a las reformas estatutarias de las CCAA del artículo 143 llevadas a cabo entre

1996 y 1999, hasta la supresión de la figura del Gobernador Civil), con el frenazo y parón a partir de 1999 de toda política autonómica de importancia.

En la ponencia que lleva por título "España plural: un proyecto de futuro común", presentada en su Congreso de enero de 1999, el Partido Popular confirmaba esa línea de actuación, defendiendo el marco constitucional como soporte de cualquier mejora autonómica y rechazando al mismo tiempo la "relectura" de la Constitución, tal como proponían los nacionalismos periféricos. Como opción de fondo se apuesta, pues, por una estabilización del modelo autonómico tendente a su cierre efectivo, y no como proponía el PSOE, a saber, a través de su apertura al horizonte federal. En el programa presentado con ocasión de las elecciones generales de 2000, el PP se reafirma en su postura de estabilización, afianzamiento y normalización de la forma actual del Estado español, al no ofrecer ninguna construcción teórica relevante, innovadora y alternativa respecto del mismo y, sí, al seguir optando por las medidas concretas y puntuales, aunque algunas de cierto calado, sobre cada uno de los frentes más controvertidos del Estado autonómico. Entre estas medidas concretas a tomar cabe destacar la reforma del Senado, para convertirlo en una Cámara territorial; la reforma de la Justicia, incluyendo al propio CGPJ; la reforma de la Ley Orgánica del Régimen General Electoral (LOREG), a fin de lograr el desbloqueo de las listas electorales; se aboga también, y a fin de lograr la estabilización de la organización territorial del Estado, por un pacto de Estado para definir un modelo de financiación de las CCAA estable e impulsar, al mismo

tiempo, en el seno de las Comunidades Autónomas una mayor autonomía a favor de los entes locales, dotándolos de mayores competencias y recursos financieros.

Después de las elecciones generales de marzo de 2000 la estrategia del PP respecto del Estado autonómico no ha experimentado cambios sustanciales, constatándose, en efecto, la ausencia de un planteamiento general y sistemático del tema autonómico, no proponiendo ninguna solución de alcance global, y sin entrar tampoco en definiciones o proclamas de tipo teórico-conceptual, sino optando, una vez más, por actuaciones concretas y puntuales en aquellos ámbitos ya mencionados. Es decir, otra vez el posibilismo pragmático orientado hacia la comentada estabilización del modelo autonómico.

¿Pero, es este todo el proyecto del Partido Popular, o hay algo más? Puede que la idea del PP respecto al tema de la organización territorial del Estado no se agote en las recetas enunciadas anteriormente, y tenga bastante más alcance que el que podría desprenderse de los datos anteriormente apuntados. En su planteamiento, el PP parte de la convicción de que el proceso autonómico ha producido dos efectos que han acabado por manifestarse claramente contradictorios e incompatibles. Uno es el de haber construido y afianzado la realidad autonómica, convirtiendo a las Comunidades Autónomas en entidades políticas territoriales dotadas de amplio autogobierno que las equipara a la posición de la que gozan los Estados miembros de una Federación, o incluso más. El

otro efecto se produce como una consecuencia perversa de lo anterior, y se refiere a la progresiva desintegración, difuminación y debilitamiento de la idea y de la misma realidad estatal. El proceso de institucionalización de las CCAA, y el consiguiente reforzamiento de los sentimientos e intereses centrífugos activados, ha mermado y relativizado la idea de Estado y de Estado-nación en España. Esta contradicción se considera alarmante, puesto que ya no se trata de que a más autonomía menos Estado, sino de que a una autonomía sin fin siga, irremediablemente, el fin del Estado.

Pues bien, contando con ese diagnóstico, el Partido Popular intenta aplicar el tratamiento más adecuado, y siguiendo para ello una argumentación no exenta de lógica. Si al cabo ya de un cuarto de siglo se ha conseguido construir y consolidar la realidad autonómica, las Comunidades Autónomas, y a través de un incesante y acelerado proceso segregacionista y siguiendo una tendencia y un movimiento claramente centrífugo, ahora parece llegado el momento de resituar el Estado, la realidad global, el conjunto, recuperando elementos esenciales a esa realidad común y que, debido al fragor segregacionista, es posible que hayan desaparecido o se hayan debilitado. No se trata, en modo alguno, de resucitar la vieja y preconstitucional estructura y funcionamiento de un Estado centralista, sólo se trata de reubicarlo convenientemente en el nuevo contexto autonómico y plural, y poder alcanzar así una definitiva o, al menos, duradera consolidación de España como un Estado constitucional descentralizado.

Ha llegado el momento de desarrollar las transferencias concedidas y de actuar con responsabilidad desde las Comunidades Autónomas, poniendo fin al discurso reivindicativo de éstas. Tras afirmar que España es ahora el país con más poder distribuido entre las CCAA y los Ayuntamientos, se insiste en que lo que toca ahora es "mantener y administrar bien ese autogobierno y esas competencias transferidas", a la vez que "garantizar bien las funciones básicas del Estado, como seguridad, política exterior, justicia, Seguridad Social, así como la defensa de la cohesión del conjunto"[2].

El Presidente José María Aznar, en su discurso de investidura pronunciado el 25 de abril de 2000, y sin olvidarse de una serie de cuestiones puntuales, a algunas de las cuales ya nos hemos referido anteriormente, puso especial énfasis en un tema fundamental que subyace a la propia organización del Estado autonómico, a saber, la idea de España expresada en la Constitución, y cuya construcción en el futuro habrá de pivotar sobre aspectos tan relevantes como la educación, la cultura, la investigación y la innovación, las comunicaciones, las infraestructuras, la solidaridad. En suma, una apuesta por recuperar la identidad, la cohesión y la vertebración real de España, basada en la proximidad física y en la interdependencia e interpenetración de sus territorios y ciudadanos, aprovechando para ello el cúmulo de posibilidades que ofrece la llamada sociedad de la comunicación, la información y el conocimiento.

[2] Diario *El Pais*, 7-04-2003.

En perfecta coherencia con dichos enunciados, el Gobierno surgido de los comicios de 2000 puso en marcha una serie de actuaciones de gran fuste y trascendencia estructural, tales como el Plan Hidrológico Nacional; el programa del Ministerio de Fomento empeñado en dotar a España de unas infraestructuras auténticamente vertebradoras, a través de una red de más de 13.000 kms. de vías rápidas para el año 2010, y de una red de ferrocarriles de alta velocidad que permita la conexión de todas las ciudades de España con Madrid; la decidida apuesta por la investigación y las telecomunicaciones que lleva a la creación del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología; la reforma del sector audiovisual público; la reforma de las Humanidades y de la Formación Profesional; la reforma universitaria para hacer posible un sistema universitario español vertebrado, de calidad y eficiente, así como la consolidación del llamado distrito único; el relanzamiento del pacto nacional (revisión del Pacto de Toledo) para mejorar las condiciones de vida de los españoles en temas tan fundamentales como las pensiones y la sanidad; y, en fin, la potenciación de todas aquellas realidades que son exponente y contribuyen al realce de la cultura española, por considerarla no sólo como uno de los elementos fundamentales de la identidad nacional, sino también como uno de los principales activos con los que cuenta España en la escena internacional.

En la ponencia sobre *El Estado en el siglo XXI. Las nuevas responsabilidades*, aprobada en su XIV Congreso Nacional, celebrado en enero de 2002, el PP vuelve a reafirmarse en sus principios y en su discurso. Considerando que España

goza de una espléndida (hasta el punto de considerarse "aburrida") normalidad democrática, y considerando que no existe ningún "clamor popular" ni ninguna razón objetiva que exija en estos momentos reformar la Constitución, el PP descarta dicha posibilidad al no considerarla ni oportuna ni conveniente, optando por la estabilidad constitucional, recordando además las dramáticas consecuencias que para España ha tenido su crónica y endémica inestabilidad constitucional.

Del discurso del Partido Popular parece desprenderse, pues, que en adelante la atención ha de dirigirse hacia otros objetivos y que las energías colectivas han de canalizarse hacia otra causa, avanzando todos juntos en pos de un único y gran objetivo: convertir a España en una de las grandes democracias del mundo. Y todo ello desde la estabilidad institucional –entendida como marco de convivencia abierto para todos los españoles- y desde el "patriotismo constitucional" –entendido como el respeto a los valores de la libertad, tolerancia y justicia consagrados por la Carta Magna-. Un reto, ciertamente, muy genérico y ambicioso, por lo que requiere importantes reformas, especialmente en el campo económico y social. Y en este sentido se proponen medidas concretas como el pleno empleo, más natalidad, menos impuestos, lucha implacable contra el terrorismo, educación de más calidad, más poder local y, como gran soporte de todo ello, más poder estatal, regreso y recuperación del "Estado fuerte", capaz de afrontar con garantías de éxito los futuros problemas y turbulencias derivados de la posmodernidad.

Este relanzamiento del poder estatal se argumenta diciendo, entre otras cosas, que antes de los sucesos del 11-S se creía que el proceso de la globalización desembocaría en la sustitución de los Estados por una red financiera y electrónica mundial. Pero eso ha cambiado, y los hechos han demostrado que "cada vez que se plantea una crisis grave de seguridad o de amenaza grave para la libertad, adonde vuelven los ojos los ciudadanos es al Estado, y de él reclaman una intervención". En todo caso, se matiza que no se trata de volver al fuerte intervencionismo y a los monopolios públicos, sino que lo único que se pretende es un sector público con la legitimidad y eficacia suficiente para defender las libertades cívicas y culturales. Algo así como un "Estado limitado, pero fuerte".

El programa del Partido Popular elaborado para las últimas elecciones, incluyendo las municipales y autonómicas, insiste en que el Estado de las autonomías no es un pozo sin fondo, y rechaza de plano la apertura de una segunda descentralización autonómica, sea por la vía de la reforma de los Estatutos o por la del artículo 150,2 de la Constitución, que cede competencias exclusivas del Estado a las autonomías, tal como demandan los partidos nacionalistas. Al mismo tiempo se señala que el proceso autonómico está prácticamente culminado y, por consiguiente, ha de darse por cerrado.

¿Se conseguirá, así, la recuperación de España, su vertebración, su cohesión, en cuanto realidad y tarea común? Sin duda, esta es la aportación más sobresaliente del Partido Popular por lo que respecta a la cuestión autonómica, y co-

mo tal ha de ser valorada, tanto en sus aspectos positivos, que los tiene, como en sus aspectos negativos, que también los tiene, y que pueden concretarse en dos objeciones, principalmente. En primer lugar, ha de evitarse caer en el error de hacer una interpretación preconstitucional del proyecto orteguiano de vertebración de España, ya que ahora, y tras la institucionalización del Estado autonómico, ya no se trata de vertebrar una España sobre pautas unitaristas y centralistas, sino sobre los principios constitucionales de pluralismo, autogobierno y distribución territorial del poder. La vertebración de España debe coincidir ahora con la vertebración del Estado (autonómico). La otra gran objeción que presenta la propuesta del PP es la siguiente: ¿es posible conseguir plenamente la recuperación de España, su vertebración, su cohesión en cuanto realidad y tarea común, sin esa apertura formal hacia un federalismo cooperativo, leal, solidario y pluralista?

Comparada la propuesta del PSOE con la del PP se observan algunas coincidencias generales, con sus respectivos matices y concreciones (la reforma del Senado, la modificación del modelo de financiación autonómica, la ampliación de la autonomía local, la defensa conjunta del llamado bloque de constitucionalidad, la aceptación de la comunidad cultural, histórica y política española, etc.); pero también se aprecian claras discrepancias, principalmente en lo que respecta al desarrollo federal del Estado autonómico y al tratamiento dado a los hechos diferenciales mediante el modelo asimétrico. Estas discrepancias, sustantivas en algunos casos, y que enfrentan a los dos grandes partidos de ámbito estatal

en torno al contencioso autonómico, constituyen, indudablemente, un serio obstáculo en la búsqueda de soluciones para nuestra forma de Estado. También el consenso, que haga posible un pacto de Estado, es indispensable en este tema.

4. Las Propuestas Rupturistas.

Frente a las propuestas anteriores, que en su conjunto, y con más o menos matices y retoques, encajan dentro de la racionalidad y del paradigma constitucional, las que ahora presentamos tienen todas ellas un común denominador, un contenido y, quizás también, un propósito claramente rupturista y aconstitucional. Ello es así, a pesar de que, en algunos casos, se intenten presentar, incluso, como el resultado y la consecuencia de efectuar determinados ejercicios de reinterpretación y "relecturas" del texto constitucional. Analicemos, muy brevemente, cada una de estas soluciones propuestas.

4.1. La autodeterminación.

La idea de autodeterminación está íntimamente relacionada con la tradición y la doctrina liberal, básicamente con uno de sus principios fundamentales y más definitorios: la libertad. En efecto, la noción de libertad hace referencia al derecho que tiene todo individuo a escoger, decidir y orientar su vida, sin intromisiones ni injerencias, y de acuerdo con sus propias concepciones. La libertad, en este sentido, es un derecho fundamental y constituye la condición natural del ser humano, haciendo posible la autodeterminación, es decir, la

capacidad para decidir y elegir libremente entre diversas opciones. Aplicada esta idea al ámbito político, y conectada con otro importante concepto liberal, el de gobierno representativo, resulta que la autodeterminación no es más que el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus gobiernos, de manera que éstos sean siempre el resultado del consentimiento de aquéllos.

Esta es la dimensión interna de la autodeterminación, concebida como el derecho de los pueblos a vivir en un régimen democrático libremente constituido y, como tal, reconocido por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 1.1. A partir de esta concepción, y como si se produjese un curioso ejercicio de prestidigitación, aquella original pretensión de que los individuos deben consentir o establecer contractualmente su gobierno, se transforma en el derecho natural de las naciones a determinar su propia estatalidad. Seguidamente se empieza a defender por doquier un derecho a la secesión como consecuencia de la lógica interna del gobierno democrático. Es la autodeterminación en su dimensión externa, el *ius secessionis*, el derecho de los pueblos a pertenecer al Estado que libremente elijan, a decidir su pertenencia o independencia respecto de un Estado, para en este último supuesto decidir, a su vez, integrarse en otro o declararse independiente y constituirse en un nuevo Estado soberano.

En este sentido, la autodeterminación externa puede concretarse en diferentes opciones: la decisión de continuar perteneciendo al Estado del que se formaba parte; la inde-

pendencia o secesión respecto del Estado en el que se estaba integrado hasta entonces, declarándose un nuevo Estado soberano; la integración en un Estado soberano preexistente, el cual a su vez puede ser de naturaleza federal, o unitaria; y, finalmente, cabe también la libre asociación con un Estado soberano. Tal como se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá (1998), a propósito de la pretensión independentista de la provincia de Québec, "la secesión es una operación por la que un grupo o una parte de un Estado intenta desligarse de la autoridad política y constitucional de ese Estado, para formar un nuevo Estado dotado de base territorial y reconocido a nivel internacional...".

Desde el punto de vista histórico, el principio de autodeterminación en su dimensión externa empieza a ser aplicado de manera significativa después de la Primera Guerra Mundial, y no sólo como respuesta a los nacionalismos emergentes de la época, sino también como reacción y castigo contra los antiguos imperios (otomano y austro-húngaro, principalmente). Tras la Segunda Guerra Mundial, la autodeterminación es utilizada tanto como medio para restablecer el orden europeo, gravemente quebrantado por el imperialismo nazi, como instrumento para llevar a cabo el amplio y generalizado proceso de descolonización, afectando principalmente al continente africano y asiático. Concretamente, en la denominada Carta Magna de la Descolonización (resolución 1514 de 1960), las Naciones Unidas consagran este derecho, pero para ser aplicado solamente a casos de descolonización, tal como se expresa en su primer apartado: "La sujeción de los pueblos a una subyugación,

dominación y explotación extranjera, constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales". Se trata, pues, de una idea históricamente aplicada a territorios previamente sometidos a las potencias dominantes, y en claro contexto colonialista. Otra lectura e interpretación de esta idea o doctrina constituye "una distorsión de la realidad sin la que no se entiende ni la política de W. Wilson y sus catorce puntos, ni los tratados de paz que siguen a la Primera Guerra Mundial, ni la práctica de la Sociedad de Naciones, ni la consideración del tema por las Naciones Unidas" (Ramón Cotarelo y Andrés de Blas, 1987: 145).

En efecto, respecto al ejercicio y aplicación del derecho de autodeterminación el problema que se plantea deriva principalmente de la dificultad de establecer unos límites razonables a tal ejercicio. Una aplicación supuestamente lógica y razonable del mismo puede conducir, sin embargo, a la situación absurda, pintoresca y peligrosa de establecer una organización estatal justo allí donde la voluntad, o también el capricho, de una colectividad humana lo decidan. La posibilidad prácticamente ilimitada de creación de Estados soberanos a través de la aplicación "lógica" y "rigurosa" de tal principio –principio que, no conviene olvidar, entronca con el otro principio de las nacionalidades, y según el cual toda nación tiene derecho a dotarse de una organización política, es decir, a convertirse en Estado-, le convierten en algo difícilmente compatible con la exigencia de un orden y estabilidad mínimamente aceptable y necesario tanto en el ámbito internacional como en el intraestatal.

Como señala E. Gellner (1998), el número de naciones potenciales siempre será muchísimo mayor que el número de Estados factibles, por lo que el citado principio según el cual a cada nación ha de corresponderle un Estado, no es en modo alguno aplicable en la práctica o, al menos, no siempre. Quizás sea por esto por lo que algunos autores llegan a considerar que el principio de autodeterminación puede, en realidad, convertirse en uno de los inventos más perniciosos y desafortunados del derecho internacional, habiendo de ser considerado más bien como una pretensión que como un derecho (Ralf Dahrendorf, 1982). Y quizás por ello sea necesario también conjugar dicho principio con otro, plenamente vigente en el orden internacional y explicitado de manera reiterativa también por las Naciones Unidas: el de la integridad territorial de los Estados, a fin de garantizar la estabilidad y seguridad del sistema internacional.

Al igual que ocurre en los demás países europeos, en el actual sistema político-constitucional español no se reconoce el derecho de autodeterminación. Al haber sido rechazado expresamente, no cabe interpretación extensiva de ninguna norma constitucional en este sentido, y su reconocimiento necesitaría de la reforma constitucional, o incluso de la apertura de un nuevo proceso constituyente y constitucional, a fin de permitir pronunciarse democráticamente al conjunto del pueblo español como titular de la soberanía. La Constitución, por definición, asegura el orden y la estabilidad, siendo una garantía de seguridad; y, por ello mismo, la autodeterminación, como cualquier otro intento de reforma sustancial, no puede realizarse unilateralmente y, mucho menos, "en

virtud de la Constitución". Por otra parte, y siendo la unidad de España y la soberanía del pueblo español parte del núcleo estable y uno de los contenidos constitucionales esenciales -ya que la propia Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles-, para que el pretendido derecho de secesión pudiese prosperar tendría que darse el supuesto de contar con una nueva Constitución, pues no bastaría con una versión modificada de la actual.

En términos generales esta es la doctrina predominante, sobre la que, a su vez, se apoya el ordenamiento jurídico-político de nuestros Estados. Pero la realidad y casuística de nuestras sociedades sigue en algunos casos sin encontrar encaje y acomodo satisfactorio en dicho marco jurídico-doctrinal, planteando una serie de interrogantes para los que no existe una respuesta fácil. Para empezar, la realidad actual parece que se empeña en contradecir la argumentación anterior, puesto que el número de naciones que desean convertirse en Estados no cesa de aumentar y, lo que es más sintomático, el número de Estados a bordo del planeta no ha dejado de crecer de manera exponencial en las últimas décadas, pasando de contabilizar únicamente 50 Estados al final de la Segunda Guerra Mundial a registrar en la actualidad más de 200. Este hecho nos plantea quizás la necesidad de tener que concretar y determinar cuáles son esas exigencias mínimas aceptables para poder constituir y reconocer esas unidades políticas básicas inteligibles y practicables. ¿Es decir, dónde están los límites de esa permisividad externa y de esa viabilidad interna exigible?

Otra cuestión que se plantea es la siguiente: ¿puede el orden constitucional permanecer indiferente e inmutable ante la manifestación clara e insistente de un territorio o población de separarse de un Estado? Algunos autores opinan que la falta de reconocimiento del derecho de autodeterminación no significa que un Estado democrático pueda obligar a permanecer en su seno a una parte de la población que manifieste claramente su voluntad de separarse, porque ello "repugnaría al propio principio democrático" (Eliseo Aja, 2003: 284). De la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá –el equivalente, al efecto, a nuestro Tribunal Constitucional- en 1998 sobre la pretensión de independencia de la provincia federada de Québec, se deduce, por una parte, la legitimidad del derecho de autodeterminación y su posibilidad, pese a no estar reconocida por la Constitución ni a estar reconocida tampoco por el derecho internacional, que no admite la secesión unilateral. Y, por otra parte, y después de considerar que la democracia es mucho más que la regla de la mayoría, se admite que una votación que alcanzase una mayoría clara en Québec a favor de la secesión, y en respuesta a una pregunta también clara y precisa, conferiría al proyecto independentista una legitimación democrática que los demás ciudadanos tendrían la obligación de reconocer. El orden constitucional no podría permanecer indiferente ante la expresión clara de la mayoría de los quebequeses a favor de la independencia. Se impone, pues, la negociación, la cual versaría sobre el acto potencial de la secesión y las condiciones eventuales de su efectiva realización:

> "Desde todos los puntos de vista, tanto jurídicos como políticos, para resolver los conflictos políticos graves que afecten a la unidad del Estado parece preferible la orientación del Tribunal Supremo canadiense, basada en los principios de la democracia y el federalismo, y mediante la negociación política, (...) a la concepción tradicional del derecho de autodeterminación, como decisión unilateral que pretende resolver todos los problemas en el día del referéndum. En la democracia actual, y más en el marco de la Unión Europea, es más importante el carácter democrático de los procesos y la protección de los derechos de todos los afectados que la adscripción de un territorio a un Estado u otro" (E. Aja, 2003: 287).

Según este planteamiento, alternativo al tradicional, y en aras del principio democrático y federal, habría que aceptar la posibilidad de la autodeterminación, tratando de resolver, así, una situación de manifiesta e incurable incompatibilidad y rechazo, expresado de manera persistente e inequívoca, por una población, Comunidad o territorio hacia la realidad, la idea y el proyecto común. En cierto modo, se trataría de aplicar al orden político el mismo tratamiento que se utiliza en otros ámbitos de la vida, de tal manera que cuando la relación y la con-vivencia se rompe y se hace imposible se decide la separación, ya que el aplazar la separación -la independencia en este caso- entre las partes, es causa casi siempre de violencia, destrucción, muerte y tragedia. Eso sí, la autodeterminación ha de ser, en todo caso, el resultado de una negociación política y de una decisión democrática de las partes afectadas, y nunca consecuencia de una decisión unilateral. Una negociación en la que, además,

se fijen las reglas y procedimientos a seguir en dicho proceso: condiciones del pronunciamiento de la población secesionista, mayoría necesaria para que la consulta produzca sus efectos, derechos de los ciudadanos que se manifiesten contrarios, reparto de medios y recursos humanos y materiales, distribución de las obligaciones internacionales, ser rigurosamente consecuente con las decisiones tomadas, lo que impide una secesión a la carta (en lo que conviene al separador permanecer unido y en lo que no alejarse todo lo que se pueda), etc.

En todo caso, queremos dejar claro que ni el derecho internacional ni el ordenamiento interno amparan la escisión unilateral de una región o Comunidad Autónoma, privilegiando más bien el principio de integridad territorial, salvo en aquellas situaciones en las que un territorio estuviese sometido a "explotación extranjera", pero éste no es el caso. Al igual que sucedió en Canadá en 1999 (proyecto de ley Chretien sobre *Claridad*, donde se fijaban las reglas de juego para posteriores consultas sobre la cuestión quebequesa), opinamos que a España tampoco le vendría mal fijar una "ley de claridad" en la que se clarificase esta cuestión, incluso fijando una línea roja que definiese con precisión los límites hasta donde podrían llegar las demandas de autodeterminación de nuestras Comunidades.

4.2. Las teorías soberanistas.

En relación a las teorías soberanistas ha de reconocerse que, en realidad, no se trata más que de una fórmula semán-

tica para evitar los términos de independencia y secesión. Se quiere plantear lo mismo, pero sirviéndose de expresiones eufemísticas para no impactar ni producir alarma en el conjunto de la sociedad y del electorado. En Québec, por ejemplo, las posiciones soberanistas son las partidarias de la independencia.

¿Soberanía compartida? ¿Cosoberanía? Si lo que se pretende, a través de estas expresiones, es participar, compartir el poder soberano del Estado, entonces no hay motivo para la alarma, pues al fin y al cabo eso es precisamente lo que caracteriza al Estado compuesto, plural, donde se haya institucionalizada esa división, distribución y reparto del poder político estatal. Se da ya, por consiguiente, una situación de cosoberanía, al compartir poderes, competencias, tareas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. ¿Y acaso en el plano europeo no se da también una situación de soberanía compartida entre los Estados miembros? Es decir, si lo que se quiere con la utilización de esta expresión es reivindicar un mayor poder político, y se utiliza como algo efectivamente distinto de la secesión, entonces sería preferible, en aras de la claridad y el rigor, reivindicar mayores competencias bien sea en el ámbito interno o bien en el internacional o europeo.

Si por cosoberanía se entiende, en cambio, otra cosa, esto es, adquirir la cualidad de Estado, convertirse en Estado, entonces habrá que decir que ello no cabe en el ordenamiento constitucional, ya que éste consagra la "soberanía de España", así como su radicación en el entero pueblo español, y

por consiguiente en el Estado como expresión organizativa de España, tanto en su territorio como en su pueblo.

4.3. La confederación.

Se trata de una fórmula que además de tener resonancias añejas, particularmente en el anarquismo del siglo XIX, deja bien a las claras cuál es la intencionalidad de sus defensores: proclamar por dicha vía la independencia política de los Estados confederados. Y es que la confederación se define exactamente como un modelo de relación, organización o unión de Estados independientes y soberanos. En este sentido, la diferencia entre organización federal y organización confederal es sustancial, ya que mientras la federación se caracteriza por la unión e integración de diferentes Estados en una nueva y superior unidad política compleja o compuesta, y como consecuencia de lo cual aquéllos pierden o renuncian a su personalidad jurídica internacional, la confederación, en cambio, mantiene y preserva la independencia y soberanía de cada uno de los Estados que deciden confederarse. Hablar de confederación es situarse, pues, fuera de la órbita estatal, ya que es muy dudoso que el Estado, como tal, pueda seguir existiendo bajo una fórmula confederal.

4.4. La unión con la Corona.

Como señala Eliseo Aja (2003), estamos ante una propuesta todavía más exótica que la anterior y nos retrotrae de lleno en el Antiguo Régimen o, más atrás, en el feudalismo, cuando los reyes en el momento de iniciar sus mandatos

juraban respetar los fueros de determinados territorios. Partiendo de los conceptos de plurinacionalidad y de politerritorialidad se cree posible, por parte de algunos nacionalismos periféricos, la vinculación de algunos territorios, más que al Estado y a la soberanía del entero pueblo español, tan sólo a la Corona.

La fórmula de la vinculación con la Corona entraña, además, una importante contradicción histórico-política, en el sentido de que precisamente la institución que desempeñó una función fundamental de unión, concordia e integración entre doctrinas, pueblos, territorios e intereses durante la etapa de la transición política –y que culminó con la aprobación de la Constitución de 1978-, acabara finalmente sirviendo para llevar a cabo una operación totalmente contraria: la desagregación y ruptura de España (Souvirón Morenilla, 2000)

Todas estas propuestas (soberanismo, confederación, unión con la Corona) reclaman, por consiguiente, la independencia y la secesión, pero sin nombrarla. Estamos, así, ante un juego de palabras que no es legítimo ni moral, ya que confunde o pretende engañar al electorado, y la democracia exige que la opinión pública tenga una información clara y veraz, sin equívocos, acerca de las diferentes opciones políticas para, a partir de ahí, poder decidir libremente.

4.5. La teoría de los "fragmentos de Estado".

Ante los problemas, insuficiencias y descalificaciones de que son objeto las anteriores propuestas, algunos autores

pretender ofrecer una solución consistente en efectuar una relectura de la Constitución, la cual permitiría, precisamente, satisfacer las reivindicaciones máximas de los nacionalismos periféricos sin necesidad de reformar la Constitución. Ello se conseguiría activando determinados mecanismos y procedimientos existentes, de manera más o menos explícita, en el texto constitucional, tales como una nueva actualización de los derechos históricos contemplados en la Disposición Adicional 1ª, o la utilización de las Leyes Orgánicas de transferencia del artículo 150. 2 de la Constitución. Se trataría, pues, de aprovechar la actual definición –o, porque no decirlo, indefinición y ambigüedad, lo cual permite una gran elasticidad- constitucional del Estado autonómico para el definitivo acomodo de estas Comunidades.

Esta propuesta va a coincidir en el tiempo con la equiparación competencial entre las CCAA que supuso la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades del artículo 143. A partir de ese momento, el argumento utilizado es el de que la diversidad prevista por el constituyente para las Comunidades históricas habría sido eliminada, debido al proceso de homogeneización llevado a cabo entre todas las Comunidades Autónomas. Se hacía necesario, pues, recuperar y adensar aquella diversidad con la revitalización de los llamados hechos diferenciales. Algunos autores, como E. Argullol (1994), proponen como solución la apertura a una serie de vías y procedimientos capaces de garantizar los hechos diferenciales, tales como la intensificación de los mecanismos de protección de la heterogeneidad y singularidad de las CCAA, a partir, por ejemplo, de la obli-

gación estatal de salvaguardar las diversidades culturales, la potenciación de los instrumentos de bilateralidad, o el reforzamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en el sistema de la Unión Europea.

Miguel Herrero de Miñón (1998), y dentro de este propósito de encontrar una solución al contencioso autonómico a través de una relectura del texto constitucional, elabora una propuesta de cierto alcance con la que pretendía encajar las reivindicaciones máximas de los nacionalistas periféricos. Partiendo de la convicción de que el Estado autonómico resulta a todas luces insuficiente para dar cabida satisfactoria a las nacionalidades históricas y a sus derechos históricos, Herrero de Miñón reivindica la necesidad de recuperar el concepto de los "fragmentos de Estado", elaborado anteriormente por Georg Jellinek (1981). Según dicha concepción, se trata de cuerpos políticos "con concurrencia parcial de los elementos esenciales de la forma estatal", y que no se subordinan al Estado global como a una estructura superpuesta, tal como le ocurre al Estado federado o a la Comunidad Autónoma, sino que se le yuxtaponen como *anexa pars*, las cuales, por consiguiente, no estarán en situación de subordinación respecto del Estado. Más que incluir o subsumir unas naciones sin Estado en el Estado de otra nación, de lo que se trata es de hacer a las diferentes naciones copropietarias del Estado común.

Nos encontramos, pues, ante un Estado de fragmentos, pero un solo Estado, en el que los fragmentos se unen en sus órganos supremos (Corona, Asambleas representativas

comunes, etc.). A su vez, la relación de estos fragmentos o *corpora política*, a los que hoy llamamos naciones, con el Estado global puede ser, y debido a esa situación de yuxtaposición, en parte confederal (cultura), en parte federal (economía) y en parte unitaria (relaciones exteriores). Aplicando este planteamiento al caso español, las llamadas Comunidades históricas deberían reconocerse y configurarse como fragmentos del Estado, por lo que sus símbolos, instituciones y competencias habrían de tener carácter estatal y no autonómico, carácter político y no administrativo. Además, el Estado global habría de ser cogobernado por sus instituciones y las de los fragmentos de Estado, por estar éstos en una situación de yuxtaposición y no de subordinación respecto del Estado global.

Añade el citado autor que una de las características esenciales del fragmento de Estado es que su posición no se basa en la norma constitucional ni, por tanto, depende de la reforma de la misma, ya que posee un derecho originario y preconstitucional. En consecuencia, y eso es lo que parece deducirse de la argumentación anterior, estos fragmentos del Estado, es decir, las Comunidades históricas (Galicia, Navarra, Cataluña y País Vasco) quedarían desvinculadas de la Constitución. Ahora bien, y a fin de salvar la compatibilidad de todos los fragmentos del Estado con nuestro ordenamiento constitucional, el autor acude, como segundo elemento eje de su planteamiento, a una teorización *ad hoc* de los derechos históricos contemplados por la Constitución en su Disposición Adicional Primera. Según esta interpretación, los dere-

chos históricos no deben su existencia a la Constitución, no serían creación de la misma, ni parte de ella, sino una realidad que aquélla respeta y ampara y, por ello, inmunes ante la revisión constitucional, traduciéndose todo ello en una reserva permanente de autogobierno.

Expuesta de esta manera tan sucinta esta teoría de los "fragmentos de Estado", cabe preguntarse ahora si con ella se consigue avanzar en la solución del problema planteado. ¿Pero, qué significa exactamente esta propuesta? Puede que una vuelta al pasado, y un intento por destejer una vez más una historia común y multisecular, que ha cristalizado en la formación de uno de los Estados-nación más viejos de Europa. Si con dicha propuesta se ha pretendido proyectar luz y racionalidad sobre el asunto, clarificar teórica y doctrinalmente el tema de la organización territorial del poder en España, y de paso proporcionar sensatez y cordura, lo que ha conseguido es aumentar la confusión y también la tensión, al disparar unas expectativas evidentemente maximalistas e inviables dentro del marco constitucional actual.

La tesis de relectura de la Constitución puede resultar engañosa y hasta contradictoria, al querer hacer pasar por relectura lo que en realidad es una reescritura. La holgura y la elasticidad en la interpretación del derecho, aunque sean los derechos históricos, no puede dar para tanto, y el objetivo que se plantea conseguir sólo puede lograrse, en este caso, a través de la reforma de la Constitución. Como indica Gumersindo Trujillo (1997), para tales fines lo correcto sería plantear la reforma constitucional o estatutaria, explicitando

al mismo tiempo su oportunidad y conveniencia, e intentando alcanzar el máximo o, al menos, el necesario consenso y, finalmente, renovar el pacto constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.: (2003) *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza. Madrid.

ALVARADO PÉREZ, E.: (1999) "Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo dual", en PANIAGUA SOTO, J.L. y MONEDERO, J.C., *En torno a la democracia en España*. Tecnos. Madrid.

ARGULLOL MURGADAS, E.: (1994) "Las vías para la construcción de la diversidad de modelos autonómicos", en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas.* Institut d´Estudis Autonómics. Barcelona.

ARGULLOL MURGADAS, E.: (2002) *Desarrollar el autogobierno*. Península. Barcelona.

COTARELO, R. y BLAS, A. de.: (1987) *Teoría del Estado.* UNED. Madrid.

DAHRENDORF, R.: (1982) *El nuevo liberalismo.* Tecnos. Madrid.

GELLNER, E.: (1998) *Nación y nacionalismo.* Alianza Universidad. Madrid.

HERRERO DE MIÑÓN, M.: (1998) *Derechos históricos y constitución.* Alianza. Madrid.

JELLINEK, G.: (1981) *Fragmentos de Estado*. Civitas. Madrid

SOLOZÁBAL J. J.: (1998) *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. McGraw-Hill. Madrid.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.: (2000) *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado.* Comares. Granada.

TRUJILLO, G. *et al.:* (1997) *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. MAP. Madrid.

TRUJILLO, G.: (1999) "Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa", en *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nacion*. Escuela Judicial-CGPJ. Madrid.

VV.AA.: (1996) *El funcionamiento del Estado autonómico*. MAP. Madrid.

A Reforma do Estatuto de Autonomía: Onde Estamos?, Cara onde Imos?

Xosé Mª Mahou Lago

Este estudo tenta achegarse á reforma do Estatuto de autonomía describindo o seu proceso de negociación e analizando a postura que defende cada un dos partidos políticos con representación no Parlamento galego: PPdG, PSdG e BNG. Dado que a día de hoxe o proceso aínda se atopa nun momento preliminar- concretamente a Comisión parlamentaria creada a tal efecto segue a recoller nestes intres a opinión dos principais representantes da sociedade civil- non pretendemos facer unha predicción de cal vai ser o futuro estatuto de Galicia nin das súas repercusións políticas a nivel autonómico e estatal senón, simplemente, colocar os argumentos defendidos por cada actor na perspectiva crítica da Ciencia política, en concreto da metodoloxía de análise das Políticas públicas.

Para obter información puntual do proceso acudimos principalmente á dúas fontes: *La Voz de Galicia* en rede (2004, 2005 e 2006) e á xornada sobre Reforma do Estatuto de Autonomía celebrada o 27 de marzo de 2006 na Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación no campus de Pontevedra (Universidade de Vigo). Como elemento de control entre os discursos públicos dos representantes dos partidos políticos e a posición oficial dos mesmos empregamos os programas das eleccións de 2005 e as propostas de reforma. En concreto:

- **PPdG**: Relatorio "Constitución e Estatuto. Un marco de convivencia", presentado por Pedro Puy no

XIII Congreso do Partido Popular de Galicia, celebrado o 14 e 15 de xaneiro de 2006.

- **PSdG**: "Bases para a Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia", publicada en outubro de 2004 pola Fundación Iniciativas21, organización próxima ao partido socialista.

- **BNG**: "Estatuto de Nación", proposta propiamente dita do grupo nacionalista aprobada polo Consello Nacional o 26 de novembro de 2005.

Seguindo a metodoloxía das Políticas públicas, as preguntas que tentaremos respostar son as seguintes. Dende a óptica de cada formación política:

- Por que consideran que é preciso reformar o estatuto de autonomía?

- Que queren resolver coa reforma?, isto é, que problema perciben os partidos que fai necesaria unha solución?

- Cal é rol que cumpren cada un na negociación?

- Que recursos controlan na negociación?

- Cales son a solucións que suxiren?

1. O Contexto da Reforma

O actual Estatuto de autonomía é resultado dun turbulento proceso que principia na denominada "Comisión dos

dezaseis"[1]. Desta comisión vai saír o 7 de abril de 1979 un anteproxecto de Estatuto fundamentado no consenso entre as diferentes forzas políticas e coa intención de aproveitar ao máximo o teito que a Constitución establecía para o acceso ao autogoberno. Se ben, tanto na Ponencia como na Asemblea de Parlamentarios non se introduciron cambios de consideración, a Comisión Constitucional do Congreso de Deputados vai contemplar unha serie de modificacións de tal magnitude que reducen á autonomía galega a unha posición secundaria a respecto das outras nacionalidades históricas. O resultado foi a mobilización popular en Galicia en contra do denominado "Estatuto do Aldraxe" a cal conduce a unha nova rolda de negociacións que culmina no chamado "Pacto do Hostal". Neste pacto entre todas as forzas políticas, incluída a UCD, acórdase eliminar aqueles aspectos máis restrictivos do texto e incluír a Galicia no grupo das Comunidades Autónomas que acceden ao autogoberno pola vía rápida e aspirando ao máximo teito competencial.

Logo de 25 anos de vixencia, os cambios experimentados na sociedade galega e o escenario político favorable a nivel estatal van contribuír a abrir o debate sobre a conveniencia de reformar o estatuto. Nun principio a reforma fica á marxe das principais preocupacións dos galegos, pero axiña o contexto creado en torno aos estatutos de Euskadi e de Catalunya espertan o interese da opinión pública galega. Así o reflicten enquisas como a de Sondaxe para *La Voz de Gali-*

[1] No libro de Vilas Nogueira, Máiz Suárez, Caamaño Domínguez e Rivera Otero, *O Sistema Político Galego* (1994) podemos atopar unha análise pormenorizada sobre a xénese do Estatuto do 81.

cia (19-12-2005) que indica que o 51,9 por cento consideran moi ou bastante necesaria a modificación do Estatuto do 81 para ampliar a súa capacidade de autogoberno, mesmo o 49,6 por cento opinan que debe acometerse en caso de implicar cambios na constitución, fronte ao 22 por cento que estiman que é pouco necesaria e un 11,5 por cento que non senten en absoluto a súa necesidade.

Os datos favorables que mostra esta enquisa a prol da reforma do Estatuto amosan ás claras a capacidade que tiveron os partidos nacionalistas, nomeadamente os vascos e cataláns, para aproveitar a ventá de oportunidade que se abre a partir da victoria do partido socialista nas eleccións xerais do 14 de marzo de 2004 e situar no centro do debate político a reforma estatutaria. Esta formación contemplaba no seu programa cambios de certa substancia tanto no contida da Constitución como nos Estatutos de Autonomía, pero son os pactos parlamentarios necesarios para conformar un goberno en minoría estable os que van a obrigar a Rodríguez Zapatero a acometer con urxencia os procesos de reforma dos estatutos. Confírmase, deste xeito, a hipótese estendida na literatura de que o Estado autonómico, lonxe de ser un modelo fechado, é un modelo dinámico e aberto que se vai definindo como resultado da negociación e dos intercambios de recursos entre o goberno en minoría e os grupos parlamentarios, fundamentalmente nacionalistas.

Por outra banda, nun escenario no que os medios de comunicación e partidos políticos transmiten a diario a idea de que a reforma do Estatut vai supor maiores cotas de auto-

goberno traducidas en melloras na calidade de vida do cidadáns, está a crear na opinión publica galega unha percepción positiva cara a reforma do estatuto, máxime cando están en xogo non só aspectos simbólicos como a denominación de Galicia, senón ante todo, aspectos de enorme importancia como é o financiamento autonómico. Neste senso, o BNG e, en menor medida, o PSdG lanzan a cotío mensaxes na dirección de aproveitar a experiencia catalana para non deixar a Galicia nunha situación de inferioridade a respecto das outras nacionalidades.

Pero sen dúbida, o feito que permitiu que a reforma do Estatuto estea a ocupar un lugar privilexiado na axenda da presente lexislatura foi a chegada ao goberno da Xunta da coalición PSdG e BNG tras a eleccións autonómicas de 2005. Tanto a formación socialista como a nacionalista contemplaban nos seus respectivos programas modificacións de importante calado no estatuto, especialmente esta última cunha proposta de clara superación do marco autonómico. O bipartito enfróntase, deste xeito, con diferentes perspectivas do que debe ser o autogoberno galego ao reto de xestionar a reforma do Estatuto nun escenario caracterizado, ademais, por un factor clave, a indispensabilidade do PPdG no proceso de negociación.

2- O Marco Institucional da Reforma: o Estatuto de Autonomía e a Comisión Parlamentaria

Como non podía ser doutro xeito, o Estatuto de Autonomía contempla no Título Quinto (artigos 56 e 57) os me-

canismos da súa reforma, establecendo un procedemento que xira en torno a dous principios fundamentais:

- A iniciativa da reforma pode recaer na Xunta, no Parlamento galego (a proposta dunha quinta parte) e nas Cortes Xerais.
- O proceso de aprobación debe seguir os seguintes pasos:
  - Aprobación do Parlamento por maioría de dous terzos (50).
  - Aprobación das Cortes Xerais mediante Lei Orgánica, isto é, maioría absoluta nunha votación final sobre o conxunto do proxecto (artigo 81.2 da Constitución).
  - Referendo positivo dos electores galegos: Esta forma de proceder na reforma é unha singularidade de importancia que non se atopa, tal como indica Meilán Gil (2004, p. 36) nos estatutos non aprobados polo procedemento do artigo 151 da CE.
  - En caso de que non sexa aprobada polo Parlamento nin polas Cortes Xerais ou non sexa confirmada mediante referendo polo electores galegos, non poderá ser sometida a debate e votación do Parlamento antes dun ano.

Aínda que non fica recollido no articulado do Estatuto referencia algunha sobre o órgano encargado de elaborar o proxecto de reforma, o lexislador galego seguindo a estela

doutras Comunidades (Comunidade Valenciana, Catalunya, Andalucía, etc) preferiu a fórmula da **comisión parlamentaria**, na cal se establecen as regras de xogo que canalizan as discusións e comparecencias dos representantes da sociedade civil que poidan aportar a súa visión sobre sobre a reforma do Estatuto. Unha vez recompilada a información necesaria, a Comisión nomeará unha **Ponencia conxunta** que se encargará da redacción do texto de reforma, en forma de proposición de lei, que someterá, en primeiro lugar, a debate na Comisión, e posteriormente será elevada ao Pleno da Cámara para ser votada. A diferencia do caso vasco, son os grupos parlamentarios os que presentan a súa proposta de reforma á Cámara, e non o goberno da Xunta.

Segundo as *Normas de funcionamento da Comisión de Estudo da Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, a Comisión está integrada por quince membros (7 deputados do grupo popular, 5 do grupo socialista e 3 do grupo nacionalista) dos cales saen elixidos os membros da súa Mesa, composta por un presidente (o socialista Francisco Cerviño), vicepresidente (o nacionalista Pablo González Mariñas) e un secretario (o popular Xesús Palmou)[2]. As funcións deste órgano de dirección son a de: (i) recompilar toda a información e documentación, (ii) organizar as actividades para dotar á Comisión de todo tipo de información, (iii) preparar os do-

[2] O resto dos membros da Comisión en calidade de vocais son: polo grupo Popular (Xosé Manuel Baltar, Xosé Manuel Barreiro, Xosé Antonio Orza, Pilar Rojo, Manuel Ruiz Rivas e Ignacio López-Chaves Castro), polo grupo Socialista (Abel Losada, Ismael Rego, Laura Seara, Beatriz Sestayo Doce) e polo grupo Nacionalista (Carlos Aymerich e María Xosé Buxán).

cumentos que deben ser sometidos á deliberación, e (iv) propor á Comisión un plan de traballo.

Pola súa banda, a Ponencia conxunta estará integrada por 9 membros, 3 por cada grupo parlamentario, e un relator suplente máis por cada grupo[3]. Este órgano aprobará por maioría un plan de traballo e solicitará a opinión de persoas que poidan contribuír coa súa experiencia e coñecementos á elaboración do texto articulado do Estatuto.

A busca de consenso para aprobar as normas de funcionamento da Comisión amosaron as primeiras discrepancias entre o bipartito e o PPdG. O principal escollo foi decidir se as sesións de traballo da comisión tiñan de coincidir coa ponencia de elaboración do texto. Mentres o goberno avogaba por que a comisión e a ponencia traballaran de xeito paralelo, o PPdG cría máis axeitado levar a cabo primeiro as comparecencias e a recompilación de información para logo traballar na ponencia a porta fechada.

O peso da maioría parlamentar do PP vai decantar a balanza cara os seus intereses. Como en todo proceso destas características, o tempo convértese nun elemento estratéxico de primeira orde. Os actores políticos son conscientes de que segundo cómo se xestione a duración das negociacións produciranse diferentes efectos, non tanto na orientación do estatuto, coma no escenario político autonómico e estatal.

[3] Polo grupo popular foi designado Xosé Manuel Barreiro, Xosé Antonio Orza e Xesús Palmou, polo grupo socialista Ismael Rego, Xoaquín Fernández Leiceaga e Pablo López Vidal, e polo grupo nacionalista Carlos Aymerich, Pablo González Mariñas e María Xosé Vega Buxán.

Deste xeito, a lóxica de actuación do goberno bipartito e do Partido Popular van por carreiros distintos, por unha banda o PSdG e o BNG tentan, coa súa posición facendo coincidir os traballos da Comisión e da Ponencia, avanzar o máis rápido posible no proceso co propósito de ter un texto referendado antes das eleccións municipais de 2007 e amosar así cara o electorado galego unha imaxe de unidade de goberno. Pola contra, o PP interésalle alongar as negociacións en busca de diverxencias entre o bipartito e gañar posicións de cara a convocatoria electoral.

3. Os Puntos de Encontro na Negociación

Se ben dende diferentes posicións, o PPdG, PSdG e BNG coinciden nunha serie de aspectos que consideran básicos para iniciar o proceso negociador e que elevan á categoría de principios rectores.

Cada formación ten clara a necesidade de reformar o Estatuto para adaptalo aos cambios protagonizados na sociedade galega nos últimos 25 anos, en especial a raíz da entrada de España na Unión Europea. Os tres partidos comparten ademais unha visión positiva do estatuto de 1981, ao situar a Galicia no grupo das nacionalidades históricas o que lle permitiu acceder pola vía rápida (a través da artigo 151 da Constitución) ao autogoberno. O Estatuto converteuse, dende a perspectiva dos tres grupos, no instrumento esencial para a consecución dunha sociedade máis próspera e para acadar un marco de convivencia que afondou no recoñecemento da identidade galega e na consolidación dunhas insti-

tucións políticas propias. Nestes momentos, o autogoberno está plenamente consolidado e a Xunta é a administración de referencia en Galicia.

Os partidos políticos galegos son tamén conscientes da necesidade do diálogo permanente e da consecución dun Estatuto fundamentado no consenso. Non só debido a que como norma básica do autogoberno debe recoller a pluralidade de sensibilidades presentes na sociedade galega, senón tamén por esixencias das propias circunstancias que arrodean ao proceso. Por unha banda, atópase a opinión pública que, segundo as enquisas[4], os galegos prefiren un modelo de reforma que tenda ao consenso, en contra da vía catalana e vasca que exclúen a determinados partidos políticos de ámbito estatal e presentes no arco parlamentario autonómico (PP en Cataluyna e PP e PSOE en Euskadi). Por outra banda, a propia obriga legal de acadar os dous terzos do Parlamento para aprobar a proposta de Reforma esixe ao bipartito contar necesariamente cos votos dos populares. O goberno, o principal impulsor do proceso, quere chegar a resultados satisfactorios sen reproducir a confrontación experimentada en Catalunya e Euskadi que poida erosionar a súa unidade interna. Baixo a mesma lóxica de actuación, o PPdG -que nun principio negou, por imperativo de disciplina doutrinal do PP, a necesidade de introducir calquera tipo reforma no Estatuto-, non desexa transmitir cara a opinión pública a imaxe de bloqueo permanente cando noutras CC.AA, incluso sen

[4] Enquisa elaborada por Sondaxe para La Voz de Galicia (19/12/2005).

rango de nacionalidade históricas, estanse a acadar maiores niveis competenciais.

Neste senso son continuas as chamadas ao consenso por parte dos principais actores. Así, Pérez Touriño manifesta constantemente, dende o seu cargo institucional como presidente, que o "estatuto ha de ser de todos" no que "todos os galegos se sintan reflectidos e cómodos" (Xornal, 27 de xullo de 2005). Na mesma liña, o vicepresidente Anxo Quintana, reitera que "o Estatuto de Galicia non pode ser nin o do BNG, nin o do PSOE, nin o do PP, senón o estatuto que todos sexamos capaces de facer" (Conferencia Universium, 2005, p. 48). Tamén o presidente do PPdG, Núñez Feijoo, expresa a mesma idea: "o PPdeG amosarase sempre disposto a traballar co Goberno e os demais (partidos) desta Cámara para (acadar unha) reforma intelixente" (discurso polos 25 anos do Parlamento de Galicia).

4. Principais Liñas de Debate

Da análise das argumentacións esgrimidas polos principais protagonistas no proceso, constatamos unha serie de ideas recorrentes que a modo de consignas vanse transmitindo á opinión pública e configurando o discurso de cada formación política. Estas podémolas organizar en torno ás seguintes tres liñas de debate:

1- Necesidade dun novo Estatuto de Autonomía: visión do autogoberno.
2- Definición do problema do autogoberno.
3- Medidas de solución: propostas de reforma.

4.1. Necesidade dun novo Estatuto de Autonomía: visión do autogoberno

Os tres partidos políticos coinciden en sinalar que a reforma do Estatuto é necesaria como camiño para dar resposta ás transformacións económicas, políticas e sociais experimentadas en Galicia nos últimos anos. Novas realidades como o cambio tecnolóxico, a globalización da economía, a pertenza á Unión Europea ou o fenómeno crecente da inmigración esixen novos medios para afrontalas. A reforma do Estatuto vai orientado, neste senso, a proporcionar ferramentas que permitan incidir con maior eficiencia sobre estes contextos para mellorar non só as condicións de vida dos cidadáns, senón tamén para optimizar o autogoberno.

A diferencia entre as formacións faise máis nidia cando este desexo de reforma concrétase nunha determinada visión dos límites que o Estatuto do 81 imprimiu ao autogoberno galego. Partindo da idea de que a reforma non é unha prioridade que preocupe en exceso aos cidadáns[5], o **PPdG** considera que Galicia ten o máximo nivel de autonomía dentro

[5] Nas Xornada sobre reforma do Estatuto celebradas o día 27 de marzo de 2006 na Facultade Ciencias Sociais e da Comunicación de Pontevedra, Xesús Palmou, representante do PPdG, afirmou que "A reforma do Estatuto non é unha cuestión que teña preocupado de forma especial aos galegos. De feito, nas eleccións autonómicas de 2001 ningunha forza política plantexou a reforma do estatuto. Claro, hoxe hai un proceso de reforma estatutaria do que non nos podemos substraer e non nos podemos quedar á marxe. Polo tanto, con independencia de que non fora unha prioridade dos cidadáns, nestes momento o é e por iso imos estar aí". Xesús Palmou transmite a mesma idea que o PP a nivel estatal tenta introducir no debate territorial: "A maioría dos españois non ven a reforma da Constitución, nin do noso estado autonómico, como algo prioritario nin urxente" (Soraya Sáez de Santamaría, en López Mira e Varela Álvarez, 2005, p. 94).

duns dos Estados máis descentralizados de Europa. Cómpre unicamente pechar o modelo coa transferencia da totalidade de competencias recollidas no propio Estatuto. En opinión dos populares, o nivel de autogoberno é **óptimo**, se ben depende da vontade e receptividade do goberno central poder responder ás demandas de transferencias pendentes.

Pola súa parte, o **PSdG** sinala que o Estatuto do 81 non colma as expectativas de autogoberno en Galicia, debido á falta de claridade no sistema de distribución competencial que establece a Constitución. Asumindo o rol de mediador entre as posturas que representan as outras dúas formacións, os socialistas avogan polo máximo consenso e acordo, pero recoñecendo a necesidade de superar o teito autonómico avanzando nunha organización do Estado de corte federal na que se consagre a igualdade de todos os cidadáns e territorios baixo un sistema no que prime a solidariedade e a axuda mutua.

Unha visión próxima é a procedente do **BNG**. Segundo esta formación, a reforma debe encamiñarse na procura das máximas cotas de autogoberno para a Xunta. Dende unha perspectiva que salienta o carácter imperfecto do grao de autonomía acadado por Galicia no marco do actual modelo autonómico, os nacionalistas consideran que as ferramentas que contempla o Estatuto non son as axeitadas nin para asumir as competencias pendentes nin para desenvolver outras de maior calado político tanto a nivel autonómico como estatal e europeo. Segundo as teses do BNG, o Estado camiña cara unha configuración territorial asimétrica e Galicia

debe aproveitar a reforma para se situar nun lugar preferente do concerto estatal canda o resto das nacionalidades históricas, aumentando e consolidando a súa capacidade en todos os sectores estratéxicos do país.

O grupo nacionalista vai máis aló do PPdG e do seu socio de goberno presentando unha reforma do estatuto en clave de transformación do propio modelo de Estado[6]. En efecto, a visión da reforma do Estatuto inspírase na tradición do federalismo que entende a norma básica dun territorio federado como un *pacto inter pares* coa federación. Mentres o PSdG insiste no carácter solidario e igualitario do pacto, o BNG carga máis as tintas nun acordo bilateral entre Galicia e o Estado. Carlos Aymerich, voceiro do BNG no Parlamento galego na actual lexislatura, concibe do seguinte modo o novo Estatuto: "A nivel interno, (debe ser) como un novo pacto social baseado nunha democracia de cualidade, nun estándar elevado de dereitos e liberdades, de cohesión social e de equilibrio territorial. A nivel externo, como un novo pacto entre Galiza e o Estado en virtude do cal este recoñece o carácter nacional de Galiza e, por conseguinte, os espazos e poderes necesarios para a existencia dunha sociedade diferenciada e unha opinión pública propia e aquela, Galiza, acepta

[6] As palabras de Anxo Quintana antes de se converter en vicepresidente da Xunta son esclarecedoras neste senso: "Galiza non debe ser espectadora, senón protagonista. No pode quedar atrás da reforma do Estatuto. As propostas de Euskadi poden ser boas para Euskadi, as propostas de Catalunya poden ser boas para Catalunya, pero as propostas para Galiza temos que facelas dende nós mesmos, e non podemos actuar nin por mimetismo nin por comparación, demostrándonos a nós e ao Estado que pode haber unha vía galega para a transformación positiva do Estado español. (López Mira e Varela Álvarez, 2005, p. 45).

lealmente o marco estatal e renuncia a cuestionalo sempre e cando os supostos do acordo se manteñan" (Grial, 2004, p. 43).

4.2. Definición do problema do autogoberno

A posición sostida por cada grupo político con relación á pertinencia da reforma do Estatuto de Autonomía proporciónanos información suficiente para saber cómo definen o problema dos límites do autogoberno en Galicia, definición sobre a cal van fundamentar as diferentes medidas de solución no marco das súas propostas de reforma.

Como non podía ser doutro xeito, as tres formacións subliñan a oportunidade que ofrece o proceso de reforma para mellorar de forma cuantitativa ou cualitativamente o autogoberno. Analizando o discurso dos seus principais representantes podemos concluír que o **PPdG** parte dunha definición do problema en termos **técnico-administrativos**. O problema do autogoberno de Galicia é de natureza administrativa, en concreto, de mellora da eficiencia do funcionamento das Administracións públicas e de busca de mecanismos que posibiliten o achegamento do goberno aos cidadáns. O problema non é nin político nin identitario[7] senón que ten a súa orixe nunha dobre fonte:

[7]Segundo Núñez Feijoo, "En Galicia non hai conflicto identitario... hai que diferenciar a identidade real da postiza, que xorde do complexo de inferioridade... Este complexo consiste en crer que o catalanismo e o vaquismo son os irmáns maiores do galeguismo" (La Voz de Galicia, 24 de abril de 2006).

- A falta de profundización da autonomía local. En virtude do principio de subsidiariedade, o proceso iniciado nas CC.AA durante a Transición ten que ser dirixido, nunha sorte de segunda descentralización, cara os concellos.
- A falta de vontade por parte do goberno central de continuar coa transferencia das competencias pendentes, se ben a súa reivindicación debe ter un límite, tal como indica Soraya Sáenz de Santamaría: "Debemos ser conscientes de que la carrera hacia la transferencia no puede derivar en una carrera hacia la reivindicación o el mayor poder político de nuestros representantes políticos de las CC.AA, sino que se debe pensar en quién puede dar mejor ese servicio a los ciudadanos y cómo puede resultar mejor el sistema" (en Mira e Álvarez, 2005, p. 101)[8].

En definitiva, a idea do **PPdG** a respecto do autogoberno galego é fechar e consolidar o sistema autonómico actual. Non pretende afondar no mesmo nin facelo derivar

[8] Unha vez que chega o PSOE ao goberno central son constantes as reivindicacións públicas do PPdG, tanto dende o executivo autonómico como dende a oposición, daquelas competencias non traspasadas por Madrid. Así Manuel Fraga apunta "Entre a vintena de competencias que reclama a Xunta, figuran a titularidade e xestión dos portos e aeroportos, a formación continua dos traballadores, a meteoroloxía e o dominio público hidráulico das concas de Galicia, xestión de bolsas, inspección do traballo, control so espectro radioeléctrico e a vixianza do tráfico. (La Voz de Galicia, 19 de maio de 2004). Tamén Núñez Feijoo redunda na mesma idea: "Iniciarase a reforma unha vez completadas as 30 competencias que o executivo en funcións reclamou ao Estado central e que aínda non foron transferidas, tal como aparece no seu programa electoral" (Xornal, 27 de xullo de 2005).

cara un modelo federalizante[9], senón que, salvagardando o punto de equilibrio entre identidade autonómica e identidade nacional (española), situar a eficacia dos servizos que a Comunidade Autónoma presta aos cidadáns galegos no centro do debate por riba de reivindicacións de índole político-territorial.

No ángulo oposto do discurso, o **BNG** define o problema do autogoberno de forma diametralmente distinta. Dende as ringleiras nacionalistas a mellora do autogoberno de Galicia non só equivale a máis competencias, o cal podería perfectamente asimilarse a descentralización xeneralizada e uniformista (Ferrán Requejo, 2004, p. 26) o chamado "café para todos", senón o recoñecemento da identidade nacional galega polo Estado e a capacidade de poder negociar de forma bilateral co mesmo.

Atopámonos, polo tanto, cunha definición de corte **político-identitario** que sitúa o carácter nacional de Galicia no centro do debate. Non é un problema soamente territorial, de descentralización administrativa ou de distribución de competencias, senón un **problema de reparto de poder** entre a nación galega e a española non solucionado a través do modelo autonómico. Nembargantes, fronte as teses que veu defendendo o BNG tradicionalmente nas que facía fin-

[9] Neste aspecto o PPdG non deixa espazo á dúbida. Xesús Palmou refírese a un posible cambio de modelo territorial nos seguintes termos: "Non somos federalistas, pero estamos a prol da mellora do noso autogoberno como autonomistas que somos. Estamos a prol da nosa autonomía..." (en Xornada sobre Reforma do Estatuto de Autonomía celebradas o 27 de marzo de 2006 na Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación no campus da Pontevedra, Universidade de Vigo).

capé en elementos prístinos e de corte esencialista para definir a nación galega[10], nesta volta os nacionalistas –que por primeira vez asumen responsabilidades de goberno a nivel autonómico- tentan renovar o seu discurso equiparando a idea de nación e poder político con aumento no só da cantidade senón, sobre todo, da calidade das competencias exclusivas. Neste senso o recoñecemento da nación galega vai aparellada a novos instrumentos de goberno tanto políticos como financeiros orientados a acrecentar a eficiencia na xestión das políticas públicas co obxectivo de que redunden na mellora das condicións de vida dos galegos[11]. A máis nación, menos administracións que operen no territorio, máis eficacia e máis benestar económico, social e cultural.

Nunha posición intermedia entre as anteriores perspectivas atópase a proposta do **PSdG** que define o autogoberno como un problema esencialmente **político-administrativo**. Para os socialistas a mellora do autogoberno significa, do mesmo xeito que para os populares, afondar no

[10] Dende a Ciencia Política recoñécense dúas grandes correntes dentro da teoría do nacionalismo, o "esencialismo" e o "voluntarismo". A primeira salienta elementos "obxectivos" para definir unha nación tales como idioma, cultura, etnia, historia, territorio, etc. Pola contra, a segunda reafirma a superioridade da vontade dos cidadáns que suxeitos de dereitos e deberes poden decidir a súa pertenza a unha ou a outra nación. Mentres na primeira concepción a nación é anterior ao individuo, na segunda a nación é resultado do establecemento previo dunha comunidade política.

[11] O propio Anxo Quintana o expresa do seguinte modo: "O reto do Estatuto é dar resposta ás necesidades reais da sociedade galega... Hai que fixarse nas necesidades reais dos galegos e ver as solucións. Se desas propostas que finalmente fagamos se deriva unha reforma constitucional (...) pois esa será a proposta de Galiza á reforma do Estado. Así o entende o BNG, dende a convicción de que canto más autogoberno teñamos, máis posibilidades de benestar teñen os cidadáns galegos" (en Mira e Varela, 2005, p. 47).

nivel competencial co propósito, a diferencia daqueles, de transformar o actual modelo autonómico nun sistema federal consolidado, no que, baixo os principios da solidariedade social e territorial e do respecto á diversidade, se produza unha distribución diferente das capacidades sobre os recursos públicos e un cambio de ferramentas que permitan a mellora dos servizos aos cidadáns.

4.3. Medidas de solución

A partir da análise que cada grupo político realiza da situación do autogoberno en Galicia, temos diferentes propostas de reforma. Existen alomenos cinco ámbitos preferentes en torno os cales o PSdG, PPdG e BNG circunscriben as súas iniciativas:

- Definición de Galicia.
- Competencias exclusivas
- Descentralización administrativa.
- Modelo de financiamento.
- Idioma.

A posición defendida por cada partido ven determinada pola batería de obxectivos que cada formación constrúe a propósito da reforma e que podemos agrupar en dous grupos: "obxectivos endóxenos" e "obxectivos esóxenos ou políticos". Mentres os primeiros fan referencia ás metas que cada actor pretende conseguir no ámbito circunscrito ao autogo-

berno, os segundos teñen que ver coa estratexia seguida no xogo e confrontación políticas.

En función desta clasificación, podemos concluír que o **PPdG** busca con relación aos obxectivos endóxenos acadar maior nivel competencial no novo Estatuto sen mudar o modelo territorial, finalidade parcialmente compartida tanto polo **PSdG** e o **BNG** que procuran un cambio de modelo, se ben de diferente grao: os socialistas dirixen a reforma cara a configuración dun Estado federal e os nacionalistas cara o recoñecemento dun Estado, tamén de corte federal, pero fundamentado no seu carácter plurinacional na que as diferentes nacións poidan manter relacións bilaterais entre iguais.

Polo que atinxe aos obxectivos esóxenos, o grupo popular pretende non ficar descolgado do proceso no intre no que constata que non calla na opinión pública o discurso do PP central sobre a innecesaria reforma dos Estatutos de Autonomía. A partir de aquí, e unha vez oficializada a sucesión de Fraga ao fronte do PPdG na persoa de Núñez Feijoo, a súa estratexia vai encamiñada a establecer certa distancia a respecto das teses do PP e tentar debilitar ao bipartito convertendo a reforma nun problema para a estabilidade do goberno. Pola contra, o PSdG e o BNG buscan conxuntamente afianzar o seu poder institucional e consolidar a súa posición cara as eleccións municipais, amosando os nacionalistas certo grao de mesura na súa concepción con vistas a atraer ao electorado de centro.

4.3.1. Definición de Galicia

Se acudimos á enquisa do CIS publicada o 6 de outubro de 2005[12] o 66,1% dos galegos non se consideran nacionalistas, mentes un 64% séntense tan españois coma galegos, o 26,3% manifestan ser máis galegos ca españois, e unicamente un 3,5% séntense galegos. Noutra enquisa realizada pola empresa Sondaxe para *La Voz de Galicia* (19 de decembro de 2005) saliéntase que o 20,2% dos galegos son partidarios de recoñecer a Galicia coma nación, fronte o 37,4% que prefiren o termo nacionalidade histórica e comunidade autónoma e un 31,1% optan polo termo rexión[13].

Tendo en conta este marco sociolóxico, o **PPdG** prefire a fórmula maioritaria elixida polos galegos para definir Galicia, isto é, a denominación constitucional de nacionalidade histórica. Segundo este partido, no país non existe conflicto identitario posto que, tal como corroboran as enquisas, a maioría dos galegos ven posible unha convivencia pacífica entre o sentimento de seren galegos e pertenceren a España. Existe exclusivamente unha única nación, a española, onde reside a soberanía indivisible dos cidadáns españois, una nación política xurdida do constituínte de 1978 en que fundamenta a súa identidade na pluralidade e diferencias territoriais[14].

---

[12] Esta enquisa foi realizada entre o 29 de xuño e o 18 de xullo de 2005.

[13] Estas cifras contrastan co sentimento nacional que mostran os cidadáns de Catalunya e Euskadi a respecto das súas Comunidades Autónomas que acada o 37 por cento respectivamente.

[14] Segundo o relatorio "Constitución e Estatuto. Un marco de convivencia": "Tamén serviron estes anos para a constatación, por todos os españois e todos os galegos, de que o autogoberno, exercido responsablemente, no só non é un ins-

Un enfoque radicalmente oposto é a visión do **BNG**. Fronte a imaxe dunha única nación española, a formación nacionalista contrapón a idea de catro nacións integradas nun mesmo Estado: Euskadi, Galicia, Catalunya e España[15]. É na xustificación da existencia da nación galega onde o discurso do BNG faise máis esencialista e fechado a calquera tipo de discusión. A nación galega é unha "realidade" indiscutible. As palabras de Carlos Ameyrich son, neste senso, moi clarificadoras: "Non creo que teña moito sentido entrar a discutir se Galiza é ou non é unha nación, iso máis ca un debate político é un debate do ámbito das Ciencias Sociais, das Ciencias Políticas. En calquera caso parece difícil negar que Galicia é unha nación cando temos lingua, cultura, unha vida económica propia, unha conciencia diferenciada e un pobo que traduce politicamente esa conciencia. E tradúcea politicamente non só apoiando as forzas nacionalistas, senón tamén cando os partidos estatais vense forzados a poñer roupaxes autóctonas" (Xornada sobre a Reforma do Estatuto de Autonomía).

A frase de Pérez Touriño, "Galicia será o que definamos entre todos", resume ás claras a posición ambigua do **PSdG** a respecto da definición de Galicia. Os socialistas de-

trumento para o confrontamento entre os territorios ou a división de España, senón un elemento esencial para perfeccionar a unión política da nación española e mellorar o benestar de todos os españois".

[15] Anxo Quintana expresa esta idea tentando compaxinar a existencia de nacións dentro Estado coa eficiencia administrativa: "Temos que chegar a un gran acordo entre as forzas políticas galegas para crear un Estado de nacións libres que se falen de igual a igual para procurar solucións comúns aos problemas de España" (Xornal, 27 de xullo de 2005).

fenden a expresión nacionalidade histórica se ben admiten a posibilidade de que Galicia sexa recoñecida como nación, baixo un termo próximo ao de "realidade nacional"[16], sempre e cando elo non derive nunha definición xurídica nin sexa fonte inspiradora de dereitos. Segundo o parlamentario socialista Xoaquín Fernández Leiceaga "Galicia está recoñecida como nacionalidade na Constitución o que lle dá senso político a condición nacional de Galicia. Este é un tema que a estas alturas deberíamos dar por discutido. Non é esa a cuestión, senón como somos capaces de organizarnos para que esta identidade que ten que ver co idioma, coa cultura, etc., teña que ser convenientemente reforzada, teña futuro e teña máis proxección no interior de Galicia e internacionalmente" (Xornada sobre a Reforma do Estatuto de Autonomía).

4.3.2. Competencias exclusivas

O establecemento dun marco competencial blindado á intromisión do Estado e no que fiquen recollidas as atribucións que ten encomendadas a Xunta en condición de exclusividade divide o bipartito e a oposición popular.

A postura do **PPdG** neste asunto é clara: a Constitución por si mesma garante o exercicio das competencias asignadas a Galicia, así como a súa blindaxe, entendida esta como limitación da capacidade lexislativa e executiva do Estado. Segundo o popular Pedro Puy, a propia Carta magna

[16] No "Acordo sobre bases programáticas para acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdG-PSOE e BNG", recoñécese "o carácter nacional de Galicia dentro dun Estado que avanza cara unha configuración plurinacional, pluricultural e plurilingüe".

non só "estableceu cláusulas que protexen o exercicio do dereito da autonomía de interferencias do poder central, en particular as que atinxen á esixencia dun dobre consenso (do propio lexislativo autonómico e das Cortes Xerais) para a modificación do marco estatutario" senón tamén "estableceu un mecanismo xurisdiccional neutral para dirimir os conflictos competenciais entre as administracións autonómicas e a administración xeral do Estado, o Tribunal Constitucional" (apartado 7 do relatorio "Constitución e Estatuto. Un marco de convivencia").

Pola súa banda, o **PSdG** e o **BNG** comparten unha visión común sobre a blindaxe: o Estatuto debe clarexar o exercicio das competencias exclusivas da Xunta para evitar os continuos conflictos de constitucionalidade entre o Estado e a Comunidade Autónoma e a interferencia constante da regramentación estatal baixo a forma de leis básicas ou declaracións de interese xeral.

No tocante as competencias específicas, o PPdG considera posible ampliar o ámbito competencial da Comunidade autónoma de acordo co vixente Estatuto en cuestións tales como:

- Ámbito institucional: elevar a rango estatutario institucións como o Consello Consultivo da Xunta e introducir melloras no Consello de Contas e no Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.
- Seguridade cidadá: transferencia do parque nacional da Policía Autonómica.

- Emprego: transferencia integral dos Fondos para a formación continua e a xestión do emprego e formación do Instituto Social da Mariña.

O grupo popular non especifica outros ámbitos susceptibles de seren exercidos en exclusividade pola Xunta. Propón unicamente o reforzamento das competencias exclusivas e a incorporación de novas materias sen especificalas. Pola contra, entra en detalle no recoñecemento de competencias de desenvolvemento lexislativo e execución, ampliándoas ao ámbito do dereito de asociación e ao de protección do medio ambiente, e nas competencias de execución da lexislación do Estado en cuestións relativas ao emprego inmigrante, á ordenación dos modos de transporte e ao comercio.

Sen embargo, os populares móstranse contrarios a aqueles traspasos que polo seu contido xulgan que se prestan de xeito máis eficiente polo nivel central, como a xestión da Seguridade Social, cuxa descentralización cren ariscada para a sustentabilidade do sistema público de pensións. En todo caso, o PPdG deixa claro, nuns termos moi similares aos previstos na reforma do Estatuto valenciano[17], que non vai renunciar a incorporar a súa proposta ningunha competencia que lle poda ser transferida a outra Comunidade Autónoma xa que "de producirse o recoñecemento do exercicio dalgún ámbito competencial ou dalgunha prerrogativa a favor dalgunha das partes do sistema, as outras (...) se atoparían nunha posición de franca inferioridade e debilidade respecto

[17] Concretamente baixo a denominada "Cláusula Camps".

á parte que si a desfrutase" (apartado 56 do relatorio "Constitución e Estatuto: un marco de convivencia").

Nas súas respectivas propostas de Estatuto, o PSdG e o BNG desenvolven con maior nivel de detallade as competencias exclusivas que consideran esenciais para o afondamento do autogoberno galego. Chama poderosamente a atención o alto grao de mimetismo entre ámbalas dúas formacións neste capítulo, se ben hai que ter presente que a proposta que seguimos para analizar a posición do PSdG non provén propiamente do aparato do partido senón da Fundación Iniciativas21 a cal conta con maior capacidade de manobra para explorar diferentes alternativas á marxe de esixencias e sensibilidades partidistas.

Sen entrar nunha descrición polo miúdo de cada un dos ámbitos competenciais que abranguen a totalidade do sectores clave do autogoberno (emprego, política social, ensino e investigación, política económica e financeira, medio ambiente, territorio, infraestructuras, cultura e deportes), podemos compendiar na seguinte táboa os principais elementos definitorios do réxime xurídico competencial das propostas socialista e nacionalista:

Táboa 1- Réxime xurídico competencial

PSdG	BNG
-Ao Estatuto correspóndelle a función de fixación e precisión competencial. -A maior precisión do contido competencial nunca será un límite para desenvolvementos derivados do enunciado xeral das competencias. -As competencias exclusivas soamente poderán ser reguladas polas institucións do autogoberno. -A ausencia de normas propias non poderá ser suplida polo Estado. -O Estatuto recollerá como exclusivas da Comunidade Autónoma algunhas competencias do art. 149.1. -O Estatuto poderá incorporar como de índole exclusiva materias lexislativas ou executivas de titularidade estatal (art. 150.2) transferidas ou delegadas.	-Potestade lexislativa e execución en todos os ámbitos competenciais non a atribuídos expresamente ao Estado -Administración galega actuará como Administración Única cunha competencia xeral de execución da lexislación estatal en Galicia, coa conseguinte supresión progresiva da periférica do Estado. -Transposición ao ordenamento xurídico propio do Dereito Comunitario nas materias de competencia dos poderes públicos galegos e a execución das normas europeas. -As institucións galegas participarán no proceso de elaboración do Dereito Comunitario. -O Goberno de Galicia xestionará todas as medidas de fomento establecidas polo Estado -A intervención do Estado a través de títulos competenciais concorrentes con competencias exclusivas de Galicia ou de potestades de coordenación realizarase a través dunha Comisión Mixta.

4.3.3. Descentralización administrativa

Dende o punto de vista da organización territorial galega os tres partidos políticos coinciden en sinalar a necesidade de mellorar a dotación dos concellos e o seu nivel competencial sempre baixo as directrices e coordenación da Xunta.

A diferencia do **PPdG**, o **PSdG** e o **BNG** avogan ademais por que o Estatuto recolla todo tipo de competencias en materia de ordenación territorial e administrativa co propósito de redeseñar un novo modelo administrativo local atendendo ás especificidades de Galicia. Mentres os socialistas falan da potenciación de novas estructuras supramunicipais (dúas áreas metropolitanas, tres rexións urbanas e varios ámbitos supracomarcais) e da institucionalización da chamada "Rede de Cidades de Galicia" como instrumento para artellar as diferentes áreas urbanas, os nacionalistas sosteñen directamente a desaparición das provincias e o mantemento dos concellos e potenciación das comarcas e entidades metropolitanas.

4.3.4. Modelo de financiamento

A cuestión do financiamento converteuse, tras o longo e acedo debate suscitado en torno ao Estatut catalana, nun elemento de máxima prioridade nos diferentes procesos de reforma, non só por ser un instrumento de primeira orde que posibilita dotar ás institucións autonómicas dunha verdadeira capacidade de decisión, senón tamén polas súas implicacións en temas de alta sensibilidade política como son a relación

bilateral Estado-Comunidade Autónoma, a solidariedade territorial e o pagamento da débeda histórica.

A respecto da posibilidade de aumentar a capacidade recadativa de Galicia, o **PPdG** introduce a posibilidade de que a Xunta teña maior participación nos impostos compartidos co Estado. Defende a configuración e consolidación dun ámbito fiscal propio con plena competencia normativa e facultades de revisión administrativa dos tributos actualmente cedidos e xestionados pola Xunta (patrimonio, sucesións e doazóns, taxa fiscal sobre o xogo, etc.). Ao mesmo tempo, xulga prioritario aumentar a responsabilidade fiscal nos tributos compartidos co Estado, incluíndo maiores competencias en relación co IRPF, IVE e impostos especiais en fase minorista, e crear un "ente galego" para a xestión tributaria encargada da xestión, inspeccións e recadación dos tributos propios.

Nunha liña próxima, o **PSdG** e o **BNG** defenden a constitución dunha Axencia Tributaria Galega na que a comunidade autónoma participe na xestión, recadación e inspección dos impostos compartidos. Se ben, nacionalistas e socialistas contemplan un aumento da cesión de impostos (IVE, IRPF e Impostos especiais), o BNG aspira a superar os límites tributarios do Estatuto catalán[18], reclamando incluso o imposto de sociedades, a xestión directa dos fondos europeos e a tributación en Galicia de todas as empresas que

[18] O acordo chegado entre o goberno central e a representación catalana foi do 50 por cento do IRPF, o 50 por cento do IVE e o 58 por cento de impostos especiais.

desenvolven a actividade no territorio galego e explotan os seus recursos naturais.

No tocante á solidariedade territorial as tres formacións políticas consideran prioritario manter un fondo de compensación que garanta un nivel de servizos e de infraestructuras homoxéneo e a converxencia nos niveis de renda entre os territorios, tomando como criterios prioritarios de reparto a dispersión poboacional e o envellecemento. Relacionado estreitamente con este asunto, o BNG, que prefire falar de xustiza máis ca de solidariedade, xulga prioritario reclamar a denominada "débeda histórica" ao Estado que cifra en 21.000 millóns de euros, débeda que os socialistas denominan "déficit histórico" (reclamando o 8 por cento do Plan Estratéxico de Infraestructuras e Transportes), e os populares "Plan Galicia".

Fronte o PPdG que nega o establecemento de relacións bilaterais entre o Estado e as Comunidades autónomas máis aló da participación destas na "conformación da vontade estatal" a través da reforma do Senado, da Conferencia de Presidentes autonómicos, do Consello Económico e Social e do Tribunal Constitucional, o BNG demanda o establecemento de relacións bilaterais co Estado, sen perxuizo da celebración de conferencias multilaterais- tanto para deseñar o novo ámbito competencial como para negociar o sistema de financiamento- e participar en organismos tales como a Comisión Nacional de Enerxía, RTVE ou o Consello Xeral do Poder Xudicial.

4.3.5. Idioma

Como herdanza do galeguismo –político e cultural- e do nacionalismo, ao longo destes 25 anos as diferentes formacións políticas asumiron o idioma galego como seña de identidade de Galicia e como lingua propia que debe ser oficial e de uso común nas institucións autonómicas. Nembargantes, o carácter obrigatorio do seu coñecemento divide ao bipartito e ao PPdG.

O **PPdG**, botando man da sentencia 84/1986 do Tribunal Constitucional e da constatación de que en Galicia existen dúas linguas, defende o que durante os últimos anos constituíu a espiña dorsal da política de normalización lingüística da Xunta: o bilingüismo harmónico. Mediante este mecanismo o goberno autonómico tentou normalizar o uso do galego a través de diferentes accións, preferentemente no ámbito educativo e no da sensibilización social.

Nesta política o dereito de usar e coñecer o galego, tal como fica recollido no artigo 5 do Estatuto de Autonomía, estaba asegurado, non así a súa obrigatoriedade, aspecto que si defenden o **PSdG** e o **BNG**. Ambos partidos xulgan prioritario avanzar na normalización lingüística promovendo, non só o dereito de usalo, senón tamén o deber de coñecelo, como base para establecer a igualdade entre o galego e o castelán. Outras iniciativas a respecto da súa normalización van encamiñadas a promover o seu uso no Senado e acadar o seu recoñecemento como lingua oficial na Unión Europea.

O BNG vai máis lonxe co seu socio de goberno reclamando unha serie de reivindicacións clásicas do nacionalis-

mo: (i) consideración do galego como "lingua propia", isto é, idioma oficial das institucións galegas (autonómica, local e demais entes dependentes, corporacións e empresas públicas) e "lingua preferente" utilizada pola Administración do Estado e demais entes estatais en Galicia, (ii) obrigatoriedade do seu coñecemento para o exercicio da representación política e das funcións administrativas, notariais, rexistrais e xudiciais, e (iii) fomento do uso do galego nas zonas galegofalantes do exterior de Galicia.

5. Conclusións: Posibilismo, Consenso e Nación.

Se temos que poñer un adxectivo á proposta de cada partido político que fora quen de compendiar a idea de Estatuto que defenden para Galicia, ao PPdG corresponderíalle o de "Estatuto Posible", ao PSdG o de "Estatuto de Consenso" e ao BNG o de "Estatuto de Nación". Cada termo resume a posición ante o proceso de reforma e o papel xogado no mesmo.

En efecto, tal como vimos ao longo deste traballo, o **PPdG** afronta o reto da reforma do Estatuto con enorme escepticismo e desconfianza, sen dúbida alimentados pola actitude do PP central renuente a calquera cambio no marco autonómico. Nembargantes, o grupo popular, que acredita unha experiencia de 16 anos ao fronte da Xunta, é consciente dos límites do autogoberno galego e das consecuencias negativas que lle pode carrexar permanecer á marxe dun proceso de tal calado. Por elo, o carácter indispensable na

negociación que lle confire a súa forza parlamentaria lévalle a moverse entre o rol que lle corresponde como "opositor", no seu intento de minar a estabilidade do bipartito, a aquel que lle permite transmitir á opinión pública a imaxe de máximo artífice do acordo que vai contribuír á profundización do autogoberno. O seu discurso pivota constantemente entre a reivindicación daquelas competencias reclamadas durante os últimos meses do goberno de Manuel Fraga ao executivo central e o "posibilismo" dunha reforma que non debe rachar o consenso de 1978 e 1981 nin exceder o teito constitucional.

Un discurso máis ambiguo é o defendido polo **PSdG**. O rol que asume como principal actor institucional confírelle, ata certo punto, o papel de "director" do proceso encamiñado a consensuar as posicións extremas que representan os outros grupos políticos, á vez que actúa, fronte ao seu socio de goberno, como "filtrador", seleccionando aquelas propostas procedentes do nacionalismo que poden ser asumidas polo partido e polo PSOE estatal, así como polo goberno central. Con elo busca marcar os límites da reforma acudindo, se é preciso no seu momento, a informes xurídicos (preceptivos pero non vinculantes) procedentes do Consello Consultivo de Galicia, institución de clara pegada conservadora.

Sen embargo, non se aprecian grandes diferencias de perspectiva entre socialistas e nacionalistas. Ambas formacións coinciden en sinalar que é preciso blindar as competencias exclusivas da Xunta, desenvolver estructuras supramunicipais para a mellora dos servizos, crear unha

Axencia Tributaria Galega, ampliar a participación autonómica na xestión do IVE, IRPF e impostos especiais, crear e consolidar espazos de encontro bilateral Estado-Comunidade Autónoma e fomentar o uso do galego esixindo a obrigatoriedade do seu coñecemento.

As diferencias xorden naqueles aspectos directamente relacionados coa compoñente identitaria do discurso do BNG que se traduce en demandas tales como o recoñecemento da nación galega, a desaparición da división territorial en provincias, o pagamento da débeda histórica por parte do Estado, a extensión das relacións bilaterais e a consideración do galego como lingua oficial das institucións galegas. Neste senso o BNG, dende a posición maximalista que lle confire autoidentificarse como continuador da tradición do nacionalismo galego, tenta levar a reforma máis aló dos límites da doutrina constitucional.

Que as diferentes iniciativas defendidas polos partidos políticos cheguen a ser plasmadas no futuro Estatuto de Autonomía vai depender da capacidade de manobra que estes teñan nas roldas de negociación. Certamente, cada grupo utiliza a dialéctica para tentar persuadir á opinión pública e ao adversario de que se leve a cabo a reforma no senso que considera máis pertinente[19]. Pero non abonda con elo. Cómpre fixármonos noutros aspectos.

[19] Temos un exemplo nas palabras de Carlos Ameyrich: "Todo indica que nos próximos anos vai ser redeseñada a estructura do Estado e que imos camiñar cara un modelo asimétrico, de diferenciación nítida entre comunidades de carácter nacional e comunidades de carácter rexional...: Se en 1978 Galiza se puido servir do feito de ter plebiscitado favorabelmente o seu Estatuto de Autonomía en 1936

Dende a análise das políticas públicas, Dente e Fareri (1993) definen actor a todo suxeito, individual ou colectivo, público ou privado, que participa no proceso de toma de decisión e implementación dunha política. Seguindo a Scharpf (1997) estes actores posúen as súas propias racionalidades e lóxicas de actuación (instrumental, estratéxica e sistemática) e son portadores de ideas e intereses que plasman nos seus obxectivos que tentan acadar a través do control de recursos e do desempeño dun determinado rol no proceso.

Son precisamente o tipo de recursos que controlan os partidos e o rol que desempeñan no proceso os dous factores clave que definen a capacidade de cada actor para colocar os seus obxectivos e propostas nun lugar prominente na mesa de negociación.

De acordo con Scharpf (1997) os **recursos** ou "capacidades" poden derivar de propiedades persoais (forza física, intelixencia ou capital social e humano), de aspectos físicos (diñeiro, poder, capacidades tecnolóxicas, acceso a información) ou de normas institucionais que definen competencias e garanten ou limitan dereitos de participación, veto ou decisión autónoma en certos aspectos dos procesos políticos. Este tipo de normas son denominadas por Padidlean (1989) "recursos normativos" os cales establecen os dereitos e as obri-

e acceder por esa vía á condición de nacionalidade histórica, nesta nova xeira nada indica que a historia poida acodir outra vez ó noso auxilio. Desta volta a realización práctica –estatutaria- do carácter nacional de Galiza vai depender da iniciativa, da vontade e da forza que a sociedade galega sexa capaz de xuntar" (Revista Grial, p. 40).

gas dos actores, delimitando os dominios lexítimos de actividades dos membros.

Táboa 2. Coincidencias e diferencias nas propostas de medidas de solución do PSdG e BNG

	PSdG	**BNG**
Definición de Galicia	Nacionalidade histórica-realidade nacional.	Nación galega vs Nación española.
Competencias exclusivas	-Blindaxe competencias.	-Blindaxe competencias.
Descentralización administrativa	-Potenciación de novas estructuras supramunicipais.	-Potenciación de novas estructuras supramunicipais -Desaparación das provincias.
Modelo de financiamento	-Axencia Tributaria Galega. -Aumento de cesión impostos. -Solidariedade territorial. -Déficit histórico. -Bilateralidade limitada	-Axencia Tributaria Galega. -Aumento de cesión impostos. -Imposto de Sociedades. -Xestión directa fondos europeos. -Tributación en Galicia das empresas galegas. -Xustiza estatal. -Débeda histórica. -Bilateralidade ampla.
Idioma	-Obrigatoriedade de coñecer o galego.	-Obrigatoriedade de coñecer o galego. -"Lingua propia" e "Lingua preferente". -Fomento uso do galego en zonas galegofalantes do exterior.

Fonte: Elaboración propia

Sen entrar en valoracións sobre o capital humano, o potencial económico ou o grao de poder de cada partido político, podemos afirmar que o principal recurso que vai axudar a decantar a negociación cara un ou outro resultado son as facultades que proporcionan, aos diferentes partidos políticos, as esixencias normativas da reforma. En efecto, a pesar da posición de goberno que ocupan tanto o PSdG como o BNG, do apoio que reciben do executivo central e do control do aparello administrativo autonómico, o artigo 56.1 do Estatuto de Autonomía sitúa ao PPdG nun lugar central do proceso ao esixir unha maioría de dous terzos do Parlamento para aprobar a reforma. Non se debe esquecer que o PSdG e BNG avantaxan nun só deputado ao PPdG no lexislativo galego logo de que a formación socialista obtivera *in extremis* o oitavo escano pola provincia de Pontevedra tralo escrutinio do voto emigrante.

Dito noutros termos, a formación mellor posicionada, grazas ao recurso normativo derivado do procedemento de reforma, é o PPdG. Os seus votos son esenciais para sacar adiante o estatuto (ten 37 escanos) e conta, nun hipotético escenario de ruptura do bipartito, con suficiente capacidade numérica para pactar co PSdG (25)[20]. O BNG, aínda que ocupa a posición máis feble dado o número reducido de parlamentarios (13) e a distancia ideolóxica[21] que impide un acordo co PPdG, pode, nembargantes, converter a coalición de goberno co PSdG nun importante recurso nas súas mans.

[20] Incluso nun escenario politicamente improbable o PPdG podería pactar co BNG ao acadar entre os dous partidos os 50 deputados necesarios.

[21] Tanto en termos de dereita-esquerda como de concepción de Galicia.

Por unha banda, pode evitar unha suposta alianza entre socialistas e populares rompendo o bipartito e abocar ao seu socio a desmantelar un goberno no que controla a maioría das Consellerías ademais da presidencia da Xunta, e por outra, pode aumentar a presión sobre o PSdG e situar certas demandas de alto contido simbólico para o nacionalismo no centro do discurso do partido socialista.

En definitiva, descrito o escenario político, é posible afirmar, sen risco a equivocarnos, que o futuro Estatuto de Autonomía vai ser resultado dun longo proceso no que o marco legal vai obrigar ás diferentes partes a manter un diálogo aberto e fluido fundamentado na cesión mutua e na chegada a compromisos firmes.

Táboa 3- Escenario político da reforma do Estatuto

	PPdG	**PSdG**	**BNG**
Situación do autogoberno	Óptimo: **Modelo territorial consolidado.**	**Mellorable**: Falta de claridade do ámbito competencial	**Imperfecto**: Falta de competencias: "ir más aló"
Definición problema	**Oportunidade para mellorar o autogoberno**: mellora do texto actual dende a Constitución.	Oportunidade para mellorar o autogoberno: **mellora dos instrumentos de autogoberno avogando pola cohesión social e territorial do Estado**	**Oportunidade para mellorar o autogoberno**: Problema de reparto de poder. Oportuni-dade para que o nacionalismo estea reflectido no novo texto.

Medidas de solución	**Reforma orientada á** utilidade: **A reforma ten que conducir a resultados visibles e útiles aos problemas diarios dos cidadáns.**	Reforma orientada a acadar o **máximo nivel competencial.**	Reforma orientada dotar **a nación dos instrumentos** necesarios para acadar o benestar dos cidadáns.
Rol na negociación	**Opositor**	**Director-filtrador**	**Maximizador**
Principais recursos	Normativo	Control maioría Consellerías e presidencia Xunta	Coalición de goberno
Obxectivos	-Aumentar competencias xa contempladas no Estatuto. -Debilitar bipartito	-Aumentar competencias. -Avanzar cara un Estado Federal. -Afianzar poder institucional. -Evitar inestabilidade gobernamental	-Aumentar competencias. -Avanzar cara un Estado Federal Multinacional. -Afianzar poder institucional. -Evitar inestabilidade gobernamental -Atraer electorado centro.

Fonte: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

Aymerich, C. (2004): "Un novo Estatuto para Galiza", en *Grial*, 164, outubro, novembro e decembro, tomo XLII, pp. 40-45.

Dente, B y Fareri, P (1994): *Deciding about waste facilities sitting. Lessons from case of success in seven European countries*, final report. No publicado.

López Mira, A.X.; Varela Álvarez, E.J. (coord.) (2005): *O futuro modelo territorial do Estado*, Vigo: Universidade de Vigo.

Meilán Gil, J.L. (2004): "A singularidade constitucional de Galicia", en *Grial*, 164, outubro, novembro e decembro, tomo XLII, pp. 23-29, pp. 34-39.

Padidlean, J. G (1989): *El Estado en lo concreto*, México: FCE.

Programa de Goberno do PSdG-PSOE ás eleccións autonómicas de xuño de 2005.

Puy, P. (2006): *Constitución e Estatuto. Un marco de convivencia*, relatorio presentado no XIII Congreso do Partido Popular de Galicia, os días 14 e 15 de xaneiro de 2006.

Requejo, F. (2004): "Democracia, federalismo e plurinacionalidade: O Estado das autonomías, 25 anos despois", en *Grial*, 164, outubro, novembro e decembro, tomo XLII, pp. 23-29.

Scharpf, F. W. (1997): *Games Real Actors Play, actor-centered institucionalism in policy research;* Westview Press, Harper Collins publishers, USA.

Trascripción das intervencións de Carlos Aymerich, Fernández Leiceaga e Xesús Palmou nas Xornada sobre "A reforma do Estatuto de Autonomía: Unha visión dende o parlamento galego", celebrada na Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación o 27 de marzo de 2006.

A Reforma Estatutaria Galega en Clave Europea. A Propósito do Parlamento de Galicia

Celso Cancela Outeda

1. INTRODUCIÓN[1]

A adhesión dun estado á Unión Europea orixina diversas e numerosas transformacións nos diferentes compoñentes do seu sistema político. En xeral, inciden sobre aspectos como a opinión pública, os actores políticos (partidos políticos, grupos de interese,...), as institucións políticas (parlamento, goberno, administración pública,...) ou, notoriamente, as políticas sectoriais, etc. A este fenómeno alude o concepto de "europeización".

Os Estados membros politicamente descentralizados constitúen un caso específico. Un dos seus aspectos nucleares, o reparto competencial establecido constitucionalmente, resulta alterado a causa da gradual transferencia ou cesión de eidos competenciais materiais á Unión Europea. En numerosos casos, son materias de titularidade rexional o que conleva unha redución xurídico-formal do autogoberno, acompañada da merma do marxe de maniobra das autoridades rexionais a causa de que son as autoridades centrais (en concreto, os gobernos centrais dos Estados membros) os que asumen (ou reasumen) a capacidade decisoria o estaren presentes nas principais institucións decisorias europeas (Consello de Mi-

[1]O autor agradece os comentarios e críticas realizadas polo profesor Antonio-Carlos Pereira Menaut á primeira versión deste traballo.

nistros). Noutras palabras, a división territorial resulta alterada.

Dende o comezo da década dos noventa, a mobilización rexional no contexto da Unión Europea intensificouse con demandas orientadas a paliar esa perda de capacidade política e poder normativo. A resposta foi a configuración de canles de intervención das entidades rexionais no proceso europeo de toma decisións, isto é, na denominada fase ascendente[2]. Nesta liña e termos formais, o feito máis relevante foi, sen dúbida, a creación do Comité das Rexións que abría a porta do nivel europeo á presencia colectiva das rexións. Isto reflictía un acordo implícito segundo o que as rexións consenten a perda da súa capacidade decisoria e normativa individual a cambio de certa participación nas decisións europeas. Sen entrar agora nos pormenores das diferentes fórmulas de participación rexional (no nivel estatal coma no europeo), apuntemos que tanto a concepción como o artellamento institucional levouse a cabo coa mente posta nos gobernos e administracións rexionais, esquecendo aos órganos parlamentarios. Isto repercute sobre as relacións entre o parlamento e o executivo ó marxinalizar ó primeiro en favor do segundo, dito doutro xeito, orixina a "desparlamentarización" do sistema político rexional afectando, pois, á división funcional de poderes.

[2] É usual diferenciar entre a participación doméstica ou indirecta, isto é, a aquela que trata de orientar a vontade estatal e a europea ou directa que implica a presencia directa das rexións ante as institucións europeas a traverso de mecanismos previstos no propio Dereito europeo. A chamada fase descendente ou de implementación foi, en termos xerais, menos controvertida.

Este fenómeno non é novidoso nin exclusivo dos parlamentos rexionais pois garda semellanza co suscitado no nivel estatal respecto dos denominados parlamentos nacionais. O sorprendente é o diferente tratamento dispensado pola Unión Europea e o seu Dereito orixinario ós parlamentos nacionais e ós rexionais, en particular, ós dotados de poderes lexislativos. Como veremos de seguido, mentres aqueles xa gozan de recoñecemento institucional formal, os rexionais son absolutamente descoñecidos pola Unión. Houbo que agardar ó *Proxecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa* para contemplar unha única e modesta referencia á participación dos parlamentos rexionais nos asuntos europeos (a concretar polos Estados membros)[3] ó tratar do principio de subsidiariedade. Pero, como este Texto non está en vigor, a Unión Europea continúa a descoñecelos, a pesares das implicacións democráticas[4].

Alén doutras cuestións de maior fondura política e teórica (presencia de dúas estratexias ou lóxicas democratizadoras, diferentes concepcións democráticas e do proceso de integración, etc.), ese recoñecemento dos parlamentos rexionais (e dos nacionais) no devir político da Unión conleva alomenos dúas implicacións relevantes. Recoñece que os parlamentos están chamados a realizar unha certa aportación ó proceso político europeo e a inxectar lexitimidade democráti-

[3] O Proxecto de Tratado constitucional recolle a intervención directa dos parlamentos nacionais nos asuntos da Unión Europea e regulaa polo miúdo no *Protocolo sobre a función dos parlamentos nacionais na Unión Europea* e o no *Protocolo sobre a aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade*.

[4] A xustificación da exclusión provén do principio de autonomía institucional e procedimental dos Estados membros.

ca indirecta na Unión Europea para reducir o déficit democrático. Doutra banda, e aínda que o Proxecto de Tratado constitucional non estea en vigor, a mención ós parlamentos rexionais conleva o recoñecemento dunha eiva institucional e a conseguinte necesidade de reequilibrar os sistemas políticos rexionais. Abre a xanela á reflexión acerca de cales son as canles idóneas para outorgar certa intervención ós parlamentos rexionais no proceso político europeo e na democratización da Unión Europea. Racha, tamén no relativo ós órganos parlamentarios, coa visión intergobernamental da Unión Europea e do proceso político que a concibe como unha arena política coma un coto reservado ás asembleas nacionais coa conseguinte marxinalización dos órganos parlamentarios subestatais, os cales son democraticamente representativos e están dotados de potestades semellantes. En suma, esboza tamén neste ámbito un novo marco ou terreo de xogo político.

A presencia das autoridades rexionais na Unión Europea tanto na fase de toma de decisións como na da súa implementación deu pé a un novo enfoque teórico a gobernanza multinivel (*multilevel governance*). Como veremos, subliña a presencia de diferentes actores públicos (parlamentos, gobernos, administracións, etc.) e privados no proceso político europeo, actores que aportan diferentes recursos (políticos, cognitivos, etc.) para xestionar eficazmente os diversos problemas sociais. Deste xeito, neste novo contexto político europeo xorden novas oportunidades e expectativas para actores políticos rexionais entre os que se atopa os parlamentos.

Na medida en que o Estado español posúe unha organización territorial descentralizada e é membro da Unión Europea, o anterior é válido para as institucións autonómicas, en particular, para galegas. Xa que logo, o sistema político galego, en especial, o Goberno e a administración e Parlamento sufriron ese impacto, aínda que a literalidade do vixente Estatuto de Autonomía non acusase recibo en absoluto. Así, teríase experimentado unha mutación estatutaria, de xeito singular, no referente ás competencias e á separación de poderes.

A partires das anteriores consideracións, este traballo pretende chamar a atención sobre a necesidade de reflexionar e concebir a reforma estatutaria considerando eses dous fenómenos: a europeización e a gobernanza multinivel. Estas páxinas non conteñen nin un estudio completo sobre a europeización do sistema político galego, –tarefa aínda pendente–, nin un esbozo das posibles modificacións político-institucionais. A nosa labor é menos ambiciosa e limitarase a expor algunhas modificacións susceptibles de ser incorporadas ó Estatuto de Autonomía en relación ó Parlamento galego.

Así pois, o lector desta contribución atopará, en primeiro lugar, unhas breves reflexións sobre o concepto de "europeización", e sobre as características da gobernanza multinivel europea. A seguir, atenderemos ós efectos ocasionados sobre a división funcional de poderes no nivel estatal, efectos extrapolables, con algunhas puntualizacións, ó nivel rexional. No epígrafe cuarto, examinaremos as canles insti-

tucionais destinadas a corrixir ou paliar ese impacto, as cales apuntan á atribución de participación os parlamentos nacionais nos asuntos europeos. No quinto apartado, a partires da experiencia acumulada polos parlamentos nacionais, (ademais foron obxecto de maior atención doctrinal), a nosa atención dirixirase especificamente cara a situación actual dos parlamentos rexionais reparando tamén na reacción destes órganos ante os efectos político-institucionais do proceso de integración. Para rematar, exporemos algunhas consideracións e propostas relativas ó Parlamento galego susceptibles de seren incorporadas ó Estatuto de Autonomía.

2. EUROPEIZACIÓN E GOBERNANZA MULTINIVEL

Este epígrafe diríxese a expor de xeito conciso os dous anteriores conceptos sobre os que descansan as reflexións posteriores. Dende a perspectiva politolóxica e, en concreto, no eido dos estudios sobre integración europea, a europeización é un dos diversos enfoques teóricos (neofuncionalismo, intergobernamentalismo, neoinstitucionalismo, gobernanza multinivel, etc.) empregados para abordar o estudio da Unión Europea e do proceso de integración. A súa nota orixinal consiste en considerar as institucións supranacionais e as súas actuacións como variable independente e os sistemas políticos estatais integrantes da Unión Europea como dependente (DÜR-MATEO, 2004:18; CLOSA, 2001:18).

Closa define a europeización como "la eventual modificación de los sistemas nacionales, manifestada como transferencia de problemas nacionales, respuesta adaptativa o

convergencia política, bien de las políticas, sistema institucional o procesos políticos, aisladamente o en combinación, como resultado directo del propio proceso de integración o indirecto de las modificaciones inducidas por este en alguna de las otras partes del sistema político" (CLOSA, 2001: 20). O concepto remite, pois, a un proceso caracterizado pola complexidade, o incrementalismo e a lentitude.

Dende a perspectiva teórica, este enfoque non está exento de puntos sombríos nin de críticos. Así, por exemplo, existen fondas discrepancias (intergobernamentalismo *versus* neofuncionalismo) acerca dos efectos da europeización (homexeneización ou heteroxenización dos diferentes sistemas políticos, fortalecemento dos gobernos estatais a expensas das institucións europeas ou viceversa). Neste senso Closa apunta que "los efectos de la integración en la UE están condicionados por la miríada de características que conforman el sistema político de cada Estado miembro: su cultura política (conflictiva o consensual), el tipo de relaciones entre la sociedad civil y las instituciones estatales (corporativistas, estatistas, pluralistas), la estructura territorial (federal, autonómica, regional o centralizada); su historia política, la denominada constitución económica, etc." (CLOSA, 2001:19).

Sexa como sexa, este enfoque trata de amosar e explicar as numerosas transformacións ocasionadas polo proceso de integración en relación a diversos elementos dos sistemas políticos estatais: institucións formais (creación de novas institucións), opinión pública, administración e procedementos, cultura política, políticas públicas, etc.). Aínda que neste

último eido é onde con maior claridade e amplitude foi observado ese impacto[5], cómpre non esquecer o proceso político nin as institucións (CLOSA, 2001:19).

En efecto, no campo institucional os efectos tamén son notorios[6]. Así, as principais institucións (parlamento, goberno e administración, xudicatura) viron alteradas as súas funcións, así como as relacións recíprocas resultantes da división funcional. En concreto, observase un incremento do predominio do goberno sobre o parlamento. É innegable que este efecto xa se viña producindo por mor doutros factores, pero, agora, intensificase e formalizase a causa da cesión formal de competencias en favor da Unión Europea. En termos xerais e en relación ós asuntos europeos, os órganos parlamentarios restrinxen as facultades á recepción de información, ó control e ó exercicio de influencia sobre a posición política que o respectivo goberno defenderá no seo das institucións europeas, en particular, no Consello de Ministros[7].

---

[5] Jordan chama a atención sobre a fonda europeización experimentada por certas políticas sectoriais e, pola contra, a escasa europeización das institucións estatais, en particular, as administrativas. Jordan, A. (2003). "The Europeanization of National Government and Policy: A Departamental Perspective", *British Journal of Political Science*, 33, 2, 264-269.

[6] Closa advirte que, a diferencia do que acontece no eido das políticas públicas, tanto no terreo institucional como no proceso político non é doado establecer a relación de causalidade entre a transformación do nacional (variable dependente) e a actuación europea (variable independente) xa que poden estar presentes outros factores distintos (CLOSA, 2001:22-23).

[7] Ademais, como escribe Closa, a política europea de xeito predominante "se concibe esencialmente como política exterior e incumbe al gobierno su dirección. En este contexto, la posición de las Cortes se nuclea en torno a sus poderes de control e información y la posibilidad de influir en el gobierno en la fase ascendente de la formulación de la política comunitaria" (1999: 487).

Como xa indicamos, nos Estados membros da Unión Europea dotados dunha estrutura territorial complexa[8], o proceso de integración afecta ás entidades rexionais; en particular, ó reparto competencial xa que privaas, en favor das institucións de Bruxelas, de determinados eidos competenciais conferidos constitucionalmente (CLOSA-HEYWOOD, 2004: 85-86). Deste modo, Albertí Rovira observa un dobre proceso de centralización que afecta ás entidades rexionais. Dunha banda, causado pola transferencia formal de competencias en favor das institucións europeas; doutra banda, unha segunda en favor dos gobernos centrais estatais porque son estes os que as exercen no seo do Consello de Ministros (ALBERTÍ, 2003: 178). E prosigue este autor, "el proceso de integración provoca así una alteración del equilibrio constitucional interno del reparto de poderes, que debe restaurarse si no se desea que se produzca una mutación que socave gravemente los fundamentos sobre los que asienta la convivencia política de la comunidad, expresada en las reglas constitucionales de cada estado" (ALBERTÍ, 2003: 179)[9].

Precisamente, nesta alteración fundamentanse as reivindicacións rexionais de participación no proceso europeo de toma de decisións. No nivel estatal, cada Estado membro

[8] Alemaña, Austria, España, Italia. A nómina pode ampliarse a Estados membros como Reino Unido (Escocia e Gales), Portugal (Azores e Madeira) ou Finlandia (Illas Åland) que contan con entidades territoriais con autonomía política.

[9] A participación rexional nos asuntos europeos non ha de ser considerada unha concesión graciosa ou discrecional do Goberno central, senón un principio constitucional derivado da esixencia de preservar o equilibrio constitucional; neste senso, véxase (ALBERTÍ, 2003: 180).

artellou os mecanismos autonomamente. No nivel europeo, a instauración do Comité das Rexións (ademais da posible presencia de representantes rexionais no Consello de Ministros) é a resposta común. En xeral, tratábase de compensar a perda de capacidade decisoria e normativa individual das entidades rexionais a cambio de certa participación nas decisións europeas.

No caso español, a resposta a este fenómeno e ás conseguintes demandas das Comunidades Autónomas concretáronse na creación da Conferencia de Asuntos Relacionados coa Comunidade Europea (CARCE), das conferencias sectoriais, das comisións bilaterais, na presencia de dous conselleiros autonómicos na Representación Permanente ante a Unión Europea, na intervención de representantes autonómicos en comités e grupos de traballo da Comisión Europea. Ademais, as Comunidades Autónomas dispoñen de mecanismos de actuación directa ante a Unión Europea, é o caso das oficinas de representación en Bruxelas ou do propio Comité das Rexións.

O anterior dá pé para referise ás transformacións causadas nas propias institucións rexionais (e nas políticas sectoriais) pola integración europea[10]. Como manifestacións concretas podemos mencionar a creación de órganos de coordinación interadministrativa nas burocracias rexionais, a instauración de oficinas de representación rexionais en

[10] Véxase, CLOSA-HEYWOOD, 2004: 85-88.

Bruxelas, ou a constitución de comisións parlamentarias especializadas en asuntos europeos, entre outras.

Entre esas transformacións institucionais interesa destacar a producida nas rexións dotadas de competencias lexislativas, como é o caso galego, e de xeito semellante ó acontecido cós parlamentos nacionais, onde constatamos unha alteración da división funcional ou separación de poderes. As potestades parlamentarias foron alteradas en favor dos executivos. Así, a lexislativa foi chapodada naqueles eidos competenciais rexionais cedidos formalmente ás institucións europeas[11]; o control sobre o executivo rexional viuse dificultado pola escasa e tardía de información facilitada. Deste xeito produciuse, como nos parlamentos nacionais, a modificación da separación de poderes entre o parlamento e o goberno, da que resultou beneficiado o segundo (BILBAO UBILLOS, 2003: 204; CLOSA-HEYWOOD, 2004: 87-88, NAGEL, 2004: 248, 252, 278). É posible, entón, referirse a unha sorte de "desparlamentarización" dos sistemas políticos rexionais, especialmente perceptible na función lexislativa e na de control. En último extremo, tales alteracións institucionais internas repercuten sobre a lexitimidade democrática[12].

Ademais, este fenómeno agudízase na medida en que os executivos rexionais foron recoñecidos formalmente no

[11] O principio de preclusión ou o carácter pormenorizado e técnico das directivas europeas, entre outros factores, dificultan a intervención parlamentaria.

[12] Convén notar que a integración europea non é a única causante desta alteración; véxase neste senso, VALLÉS, 2002: 192-193.

proceso de toma decisións europeo, mentras que os parlamentos, singularmente os dotados de capacidade lexislativa efectiva (rexións con competencias lexislativas), ficaron no descoñecemento e no anonimato tanto no nivel europeo coma no estatal. En suma, a monopolización dos asuntos europeos polos executivos conduce á marxinalización parlamentaria.

O fío da presencia rexional no proceso decisorio europeo (unida a outros factores como as transformacións xeradas pola globalización), foi tomando corpo un novo enfoque teórico: a gobernanza multinivel. En esencia e en referencia á Unión Europea, significa que o proceso político europeo non está dominado por un único centro de autoridade (dende o intergobernamentalismo deféndese que son os gobernos estatais, en tanto dende a óptica supranacionalista acentúase o papel das institucións europeas), senón que é compartida, fragmentada, dispersa entre varios actores públicos e privados que operan en distintos niveis de goberno (europeo, estatal, rexional e local). Entre eles establecen relacións multilaterais caracterizadas pola interdependencia mutua e a ausencia de xerarquía (HOOGHE, 1996:18). Xa que logo, ningún nivel de autoridade está capacitado para resolver ou xestionar conflictos en exclusiva. Pola contra, resulta imprescindible a coordinación, o intercambio de información e recursos e a negociación e cooperación entre eles (BENZ, 2000: 21). No *policy-making* europeo prodúcese a interacción dunha pluralidade de actores públicos (institucións europeas, estados membros, gobernos subestatais e locais) e actores priva-

dos que actúan en distintos niveis de goberno (MORATA, 2000: 18). Asimesmo, a implementación das políticas europeas demanda a actuación combinada de institucións de nivel europeo, estatal e rexional e actores privados.

O anterior permite constatar as dificultades que experimentan os actores públicos, a causa da carencia de recursos financeiros, cognitivos, políticos-legales, para adoptar e levar a práctica decisións políticas destinadas a xestionar ou regular problemas sociais. Isto obrigaos a negociar e cooperar con outros actores, públicos e privados, a impulsar redes políticas grazas as que afrontar eficazmente os diversos problemas sociais.

O proceso de integración europea permitiu que os actores rexionais comezasen a intervir no nivel europeo creando novas expectativas e oportunidades para despregar estratexias autónomas (MORATA, 2004: 21). En claro contraste coas teses intergobernamentais, os gobernos estatais convertéronse nun actor máis, aínda que relevante, no proceso político europeo; xa non monopolizan a relación entre a política estatal e a europea na que se producen os acordos políticos. Os estados non son os únicos vencellos entre os actores subestatais e as institucións europeas o que orixina que as diferentes arenas (europea, estatal e rexional) estean interconectadas, sen que exista unha clara separación entre elas. Isto fai posible para os actores subestatais a configuración dun novo campo de actuación (MARKS/HOOGHE/BLANK, 1996: 346-347).

Para rematar, a gobernanza multinivel asume o concepto de europeización e entende que o estado sufriu unha transformación que implica un incremento da interdependencia entre os distintos niveis de goberno, os cales vense obrigados a compartir os seus respectivos recursos para facer fronte aos cambios derivados do proceso de integración. Isto tende a xerar formas de gobernanza cooperativas que alteran os principios de estatalidade, territorialidade e soberanía (véxase, MORATA, 2004: 37). E, é xustamente neste contexto onde se fai ineludible situar a reforma estatutaria en xeral, e o futuro papel do Parlamento galego de xeito específico.

3. UNIÓN EUROPEA E PARLAMENTOS NACIONAIS

¿Cal foi o impacto causado pola Unión Europea sobre os órganos parlamentarios nacionais? En termos xenéricos, implicou a erosión das súas facultades e do seu rol político. Hoxe, a Unión Europea elabora arredor dun 80% da normativa aplicable en eidos diferentes eidos (económico, social e medioambiental) en calquera dos seus Estados membros. Isto foi posible a causa das sucesivas reformas dos Tratados constitutivos que se traduciron, entre outros aspectos, na extensión das competencias materiais das institucións europeas. Nun primeiro intre e ó longo de case catro décadas, a intervención das Comunidades Europeas estivo limitada a certas áreas, mentres a toma de decisións (na práctica rexida pola regra da unanimidade) estaba nas mans dos representantes dos executivos estatais integrados no Consello de Ministros (a presencia da Asemblea parlamentaria composta por mem-

bros dos parlamentos estatais era case irrelevante en termos políticos). No eido estatal, alomenos formalmente, a maior parte das decisións políticas relevantes continuaban en mans dos órganos parlamentarios.

Nembargantes, a mediados da década dos oitenta, asistimos a unha fonda transformación institucional. A (re)introdución da regra da maioría cualificada con ocasión da Acta Única Europea de 1986 significou, por unha banda, que os parlamentos nacionais cedesen capacidade de influencia sobre as decisións europeas no seu conxunto (desaparición do veto estatal) e ao tempo, por outra banda, o fortalecemento da posición dos executivos estatais presentes no Consello de Ministros[13]. No nivel estatal, os efectos sobre a distribución funcional de poderes foron de tal magnitude que autores como Pernice afirman que se produciu unha reversión dos papeis do parlamento e do goberno, de forma que o primeiro converteuse en executor e o en segundo lexislador (PERNICE, 2001: 6).

O anterior efecto deu pé a que, mediada a década dos oitenta, en coincidencia co afondamento da integración europea e, paradoxicamente, co auxe das facultades do Parlamento Europeo, xurdisen voces que reclamaban maiores atribucións aos parlamentos nacionais en relación aos asuntos europeos, tanto no ámbito interno estatal como no europeo

[13] Nos anos posteriores á sinatura e entrada en vigor da Acta Única Europea en 1986-87, asistimos á agudización do problema, en gran medida, debido á inxente cantidade de normativa necesaria para obter o seu obxectivo estelar: a instauración do mercado interior en 1992.

(ATTINÀ, 4)[14]. Estimábase que, dada a erosión das súas facultades (especialmente a lexislativa e de control), era preciso rehabilitalos na súa posición dentro dos sistemas políticos estatais; de xeito singular, tocante á toma de decisións europeas onde os parlamentos foran progresivamente desprazados polos executivos ata ocupar unha posición case marxinal[15].

Outra data clave neste proceso foi 1993. A entrada en vigor do Tratado de Maastricht supuxo novas atribucións ás institucións europeas (por exemplo, a introdución do procedemento de codecisión), así como unha nova extensión competencial, neste caso coa vista posta na consecución da Unión Económica e Monetaria. En canto aos parlamentos nacionais, foi precisamente este Tratado o que, por vez primeira, incluiu unha referencia explícita o seu cometido na esfera europea[16], isto é, asistimos ao seu recoñecemento político no nivel europeo.

Despois, o Tratado de Ámsterdam continuou esta liña e incorporou un *Protocolo sobre o cometido dos parlamentos nacionais na Unión Europea* co ánimo de institucionalizar a súa

[14] Dende a óptica da lexitimidade, a percepción do problema comezara en 1979 con ocasión da celebración das primeiras eleccións ó Parlamento Europeo por sufraxio universal directo, o que provocou a desaparición do nexo orgánico entre as asembleas estatais e a Asemblea parlamentaria das Comunidades Europeas.

[15] Sobre as Cortes Xerais, véxase, CIENFUEGOS MATEO, Manuel (2001). "Las Cortes españolas ante la integración europea". En Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo, pp. 197-221.

[16] Trátase da Declaración nº 13 dos xefes de estado e de goberno e da Declaración nº 14 que versan sobre as asembleas parlamentarias nacionais.

participación colectiva nos asuntos europeos a nivel europeo. En 2001, o Tratado de Niza, que mantivo inalterado o anterior Protocolo, realizou na súa Declaración anexa 23 unha alusión ao papel dos parlamentos nacionais na arquitectura institucional da Unión Europea e un convite a intervir no debate sobre o futuro da Unión Europea, convite que foi reiterado e concretado na Declaración de Laeken, xa que incluía un conxunto de interrogantes referentes á intervención dos órganos parlamentarios nacionais nos asuntos europeos[17].

Máis alá do contido específico destes documentos, aquí o que cómpre subliñar é o recoñecemento político e a apertura da porta á presencia na vida política da Unión Europea doutros órganos parlamentarios xunto ó Parlamento Europeo.

4. Aproximación ás canles de intervención dos parlamentos nacionais nos asuntos europeos

Ante a referida erosión das atribucións parlamentarias, emprendéronse dous camiños conducentes a emendar ou paliar esta situación: dunha parte, a instauración de meca-

[17]"Unha segunda pregunta, relacionada tamén coa lexitimidade democrática, refírese ao papel dos parlamentos nacionais. ¿Deben estar representados nunha nova institución, a carón do Consello e o Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar unha función nos ámbitos de acción europea nos que non é competente o Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse no reparto de competencias entre a Unión e os Estados membros, por exemplo, mediante un control previo do respecto do principio de subsidiariedade?" *Declaración sobre o fututo de Europa* do Consello Europeo de Laeken, 14 e 15 de decembro de 2001.

nismos institucionais de carácter interno orientados a controlar (e nalgúns casos a orientar) aos executivos internos (a incidencia nos asuntos europeos é obviamente indirecta); e, doutra parte, a creación de mecanismos europeos destinados a posibilitar a intervención parlamentaria colectiva e directa nos asuntos europeos.

A. Canles internas para a intervención parlamentaria nos asuntos europeos

Estes mecanismos consisten, en xeral, no reforzamento das facultades parlamentarias de dirección e fiscalización dos executivos en relación aos asuntos europeos. Pertencen ao ámbito e a práctica constitucional de cada Estado membro e pretenden compensar a perda de facultades lexislativas e fiscalizadoras que, *de facto*, experimentaron os órganos parlamentarios como consecuencia da transferencia de competencias ás institucións europeas; os parlamentos nacionais trataron de gañar control para compensar a perda de capacidades lexislativas (Maurer, 2002: 3). En efecto, unha parte considerable das decisións aplicables nos Estados membros son, directa o indirectamente, resultado de acordos alcanzados no seo da Unión Europea coa intervención da Comisión Europea, o Consello de Ministros e o Parlamento Europeo. A partires de mediados da década dos oitenta, é constatable un incremento do protagonismo dos parlamentos nacionais en relación ás cuestións europeas que se manifesta en tres cambios institucionais principais: especialización dos parlamentarios, incremento da actividade das comisións parlamentarias

e intentos de integrar parlamentarios europeos nas súas actividades (NORTON, 1996: 179-186)[18].

A eficacia deses mecanismos parlamentarios varía na dimensión espacial e temporal. Nela inciden tanto factores institucionais (a posición do parlamento no sistema político, o carácter federal do Estado membro, etc.) como sociopolíticos (actitude das forzas políticas cara a integración europea, a existencia de temas ou aspectos especialmente relevantes para a opinión pública, etc.) (AGOSTINI, 2001: 32; ATTINÀ, 5). Ademais, a avaliación da eficacia da actuación interna dos parlamentos nacionais en relación aos asuntos europeos obriga a considerar, dunha parte, as diferentes funcións parlamentarias (principalmente, lexislación e control da execución)[19] e, doutra parte, os diferentes eidos da Unión Europea, en particular, a división entre os piares intergobernamentais (caracterizado pola debilidade do Parlamento Europeo e adopción de decisións por unanimidade no Consello de Ministros) e o comunitario (marcado pola fortaleza do Parlamento Europeo e aplicación da regra de maioría no Consello de Ministros). *A priori*, os parlamentos nacionais

[18] As referidas modificacións institucionais foron acompañadas dun cambio na concepción xeral da política europea como diferenciada da política exterior xeral sobre a que, tradicionalmente, os órganos parlamentarios exerceran un menor control.

[19] Hofmann observa que os parlamentos nacionais desempeñan tres funcións principais en relación aos asuntos europeos, aínda que con intensidade variable: 1) son parte do "poder constituinte" europeo na medida en que ratifican as reformas dos Tratados; 2) inflúen na formulación de políticas europeas a través dos seus executivos e, finalmente, 3) inciden na implementación desas políticas (HOFMANN, 18).

poden incidir de xeito notable, aínda que indirectamente, no caso dos dous primeiros piares.

Entre os atrancos que afectan de xeito negativo á eficacia das labores parlamentarias atopamos a deficiente información que reciben sobre os asuntos europeos (PERNICE, 2001: 7). Isto dá pé para falar dun "déficit" de información parlamentaria que reflicte a situación de asimetría existente entre os parlamentos e os gobernos no tocante á información dispoñible (RAUNIO, 2005). En suma, ofrecer máis e mellor información ás asembleas nacionais resulta clave para lograr maior capacidade de control sobre os respectivos gobernos e, en termos xenéricos, para o exercicio das súas funcións[20]. Precisamente, como imos ver no seguinte epígrafe, no Dereito orixinario da Unión Europea xa foron incorporados mecanismos institucionais encamiñados a paliar esa situación[21].

B. CANLES DE PARTICIPACIÓN DIRECTA DOS PARLAMENTOS NACIONAIS NA UNIÓN EUROPEA

A diferencia da primeira, esta segunda canle brinda aos parlamentos nacionais participación directa e colectiva nos asuntos europeos, o cal implica a colaboración entre os parlamentos nacionais e entre estes e o Parlamento Europeo (AGOSTINI, 2001: 31). Os principais fitos na súa edificación

[20] Con esta mesma orientación, tamén debería incrementarse a transparencia do Consello de Ministros que continúa actuando como un órgano diplomático, isto é, reunións a porta fechada e aplicación da regra do secreto das deliberacións.

[21] Tamén o Proxecto de Tratado constitucional inclúe un Protocolo sobre o papel dos parlamentos nacionais na Unión Europea có ánimo de combater eses atrancos.

son os que seguen. Os comenzos remóntanse a novembro de 1989 cando se celebrou en París a primeira reunión da COSAC (*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*). En novembro de 1990, co ánimo de influenciar o desenrolo da Conferencia intergubernamental, tivo lugar en Roma a Conferencia de Parlamentos á que asistiron membros dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeo. O Tratado da Unión Europea de 1992 limitouse a acoller formalmente esta problemática, absténdose de confeccionar mecanismos ou procedementos específicos de intervención parlamentaria. En concreto, na Declaración nº 13 sobre o papel dos parlamentos nacionais na Unión Europea e na Declaración nº 14 sobre la Conferencia de Parlamentos[22].

Novamente nos meses previos á celebración da Conferencia Intergobernamental que conduciu ao Tratado de Amsterdam, voltaron a oírse voces que demandaban unha maior intervención dos órganos parlamentarios nacionais a nivel europeo[23]. Agora, asistimos á institucionalización formal desa participación posto que o Tratado incorporou o

[22] A primeira avogaba polo fortalecemento da participación dos parlamentos nacionais nas actividades da Unión Europea, ao tempo que realizaba unha chamada de atención aos gobernos nacionais para que lles facilitasen unha axeitada e puntual información acerca das propostas da Comisión Europea. A segunda contiña un chamamento á intensificación dos contactos entre o Parlamento Europeo e os parlamentos nacionais e a tomar en consideración os informes periódicos do Consello Europeo e do Presidente da Comisión Europea.

[23] En concreto, a Asemblea Nacional francesa lanzou unha proposta consistente na creación dun órgano parlamentario europeo integrado, parcial ou totalmente, por membros das asembleas nacionais (delegados parlamentarios). Con esta iniciativa pretendíase reforzar o papel colectivo dos parlamentos nacionais na Unión Europea, en contraste con outras propostas que apuntan á atribución dun cometido individual a cada parlamento nacional.

Protocolo sobre o papel dos parlamentos nacionais na Unión Europea. Para acadar a mellora da participación dos órganos parlamentarios nacionais nos asuntos europeos, incidía en dous aspectos: a remisión de información e a cooperación interparlamentaria[24].

Con ocasión do Tratado de Niza non se realizaron modificacións relacionadas coa materia que estamos a tratar; como xa indicamos, unicamente foron mencionados os parlamentos nacionais na Declaración anexa 23 o que permitía melloras con ocasión de futuras reformas institucionais, mentras a Declaración de Laeken de 2001 incluiu unha referencia á participación dos parlamentos nacionais na vida política da Unión Europea.

Para rematar este breve percorrido, indiquemos que no *Proxecto de Tratado constitucional* a participación dos parlamentos nacionais é abordada polo miúdo en dous protocolos

[24] No apartado I do Protocolo aludíase á información destinada aos órganos parlamentarios nacionais. En concreto, recoñeceu un dereito de información no seu favor que varía segundo sexan documentos de consulta (comunicacións, libros verdes ou brancos) ou proposicións normativas. Estas son remitidas a través dos gobernos nacionais que se encargarán de envialas aos respectivos parlamentos; polo contrario, no caso dos primeiros a transmisión efectúaa de forma directa a Comisión Europea. Neste apartado I do Protocolo, contemplábase o establecemento dun prazo de seis semanas para que poidan debater sobre un asunto de interese e expresar o seu punto de vista. No segundo lugar, o apartado II do Protocolo institucionalizou a COSAC, é dicir, incorporou ao Dereito orixinario a práctica da cooperación interparlamentaria. A este órgano conferiulle a facultade de remitir contribucións ás institucións europeas sobre calquera cuestión que xulgue convinte, en particular, nos eidos de libertade, seguridade, xustiza, aplicación da subsidiariedade e dereitos fundamentais. As aportacións emanadas da COSAC, que se reúne dúas veces por ano, carecen de carácter vencellante para as institucións europeas; tampouco obrigan nin prexulgan a posición dos parlamentos nacionais.

que, en termos xerais, implican o reforzamento da súa posición político-institucional. O primeiro denominado *Protocolo sobre a función dos parlamentos nacionais na Unión Europea* ten como meta xenérica "impulsar unha maior participación dos Parlamentos nacionais nas actividades da Unión Europea e incrementar a súa capacidade para manifestar a súa opinión sobre os proxectos de actos lexislativos europeos e noutros asuntos que consideren de especial interese". Como meta específica persegue a mellora do acceso á información sobre os asuntos europeos por parte dos parlamentos, evitando ou reducindo a dependencia informativa respecto dos executivos (RAUNIO, 2005: 4).

O segundo, o *Protocolo referente á aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade*, se ben non está destinado directamente a abordar a cuestión dos parlamentos nacionais, contén importantes referencias a eles ao implicalos no control político da aplicación do principio de subsidiariedade a través do denominado "sistema de alerta temperá". Entre outras obrigas, este mecanismo fixa que a Comisión Europea deberá realizar "amplas consultas" antes de propor un acto lexislativo, as cales "deberán ter en conta, cando proceda, a dimensión rexional e local das accións consideradas". A primeira vista, podería ser esta unha das canles para os órganos parlamentarios, en particular, os rexionais. Pola súa banda, os parlamentos nacionais poderán emitir un dictame motivado no que consten os motivos polos que estiman que o acto previsto pola Comisión Europea viola a susbsidiariedade. Queda á discrecionalidade de cada parlamento ou cámara nacional a consulta ós parlamentos rexionais que sexan titu-

lares de competencias lexislativas. É neste Protocolo onde se atopa a única mención expresa ós parlamentos rexionais (incomprensiblemente o *Protocolo sobre o cometido dos parlamentos nacionais na Unión Europea* omite calquera referencia ás asembleas rexionais).

5. Os parlamentos rexionais e a Unión Europea: marxinación política e descoñecemento institucional

Verbo dos efectos xerais da integración europea sobre as entidades rexionais (*Länder,* rexións, Comunidades Autónomas), xa foi abondo subliñado o recorte experimentado nas competencias materiais a causa da transferencia ás institucións europeas (distribución ou división territorial); en termos políticos, significou unha merma da capacidade decisoria autónoma. Nembargantes, os efectos da europeización non se esgotan aquí. Aínda que foi obxecto dun menor tratamento doctrinal, a alteración da división ou distribución funcional de poderes, do marco de relacións entre o parlamento e o goberno, tamén é notable, de xeito singular nas entidades rexionais con poderes lexislativos[25].

En termos xerais, as consecuencias políticas son semellantes ás descritas ó tratar os parlamentos nacionais dos Estados membros. En primeiro lugar, e como efecto directo da integración, a potestade lexislativa sofre un recorte formal; en segundo lugar, os gobernos rexionais consolidan a

[25] Véxase, Morata, 2006: 75-76.

súa hexemonía fronte os parlamentos rexionais (notablemente na función de orientación e control) a causa dos denominados asuntos europeos que son monopolizados polos gobernos (CLOSA-HEYWOOD, 2004: 88).

As causas desta hexemonía son diversas: usualmente, a transposición e implementación das medidas e normas europeas recae, cando corresponde constitucionalmente, nos gobernos e administracións rexionais (BILBAO UBILLOS, 2003: 212); en segundo lugar, os gobernos rexionais contan con canles directas e formais (ademais das informais) de acceso á información sobre cuestións europeas (as oficinas rexionais de representación en Bruxelas, os contactos coa Comisión Europea, etc.), e, en terceiro lugar, as canles institucionais de participación rexional (directa ou indirecta) no proceso político europeo foron concebidas para acomodar os poderes executivos. Así, a nivel europeo, o Comité das Rexións[26], a posible presencia de representantes de entidades rexionais con rango ministerial no Consello de Ministros ou nos grupos de traballo da Comisión Europea e do Consello de Ministros están destinadas aos representantes dos executivos rexionais. No nivel estatal, a orientación xeral é semellante; as fórmulas institucionais establecidas nos Estados membros con estrutura federal ou descentralizada[27] acollen ós repre-

[26]En referencia a Alemaña, Nagel apunta que nalgúns casos os delegados son parlamentarios dos *Länder*. Tamén no caso de Escocia acontece o mesmo cunha parte dos delegados asignados (NAGEL, 2004: 255, 273).

[27] Para un estudio comparado dos casos alemán, austríaco, belga e británico, véxase (NAGEL, 2004).

sentantes dos executivos[28]. En definitiva, no nivel rexional os parlamentos son marxinalizados, mentras que, como veremos, no europeo son descoñecidos.

En efecto, a intervención dos parlamentos rexionais nos asuntos europeos é modesta. En liñas xerais, diferenciamos, ao igual que observamos no caso dos parlamentos nacionais, dous tipos de canles: as internas ou domésticas que confiren unha intervención indirecta nos asuntos europeos e as europeas que os conectan directamente coas institucións europeas.

A. Canles internas de intervención parlamentaria nos asuntos europeos

Estas están destinadas a influenciar ou controlar a actuación dos executivos rexionais en relación aos asuntos europeos, polo tanto, a súa incidencia na vida política da Unión é claramente indirecta. En primeiro lugar e conforme o principio de especialización, os órganos parlamentarios rexionais apostaron a título individual pola creación de comisións parlamentarias encargadas dos asuntos europeos e orientadas á fiscalización e control da actuación do respectivo executivo

[28] No caso español, os executivos das Comunidades Autónomas teñen presencia na Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas, nas conferencias sectoriais e na Consellería para Asuntos Autonómicos da Representación Permanente de España ante a Unión Europea. Sobre o sistema español, véxase RAMÓN I SUMOY, Ricard. (2005). "Multi-level governance in Spain: building new patterns of sub-national participation in the EU policy-making" Ponencia presentada no VII Congreso da AECPA, Madrid.

no eido europeo. No eido comparado, en Austria, Alemaña[29] e Bélxica contémplanse outras fórmulas que abarcan dende o establecemento da obriga dos executivos de remitir información sobre proxectos normativos europeos ao respectivo parlamento rexional ata a posibilidade de emitir un dictame ou expresar a opinión que, en ocasións, é vencellante para o executivo de tal xeito que, se arreda dela, debe xustificalo (ARCE JANÁRIZ, 10-12). A diferencia dos primeiros, estes mecanismos posibilitan unha actuación proactiva, aínda a efectividade política final sexa reducida.

No caso español, os Estatutos de Autonomía non contemplan a intervención específica dos parlamentos autonómicos nin na fase ascendente de formación da vontade estatal, nin na descendente de execución do Dereito comunitario (BILBAO UBILLOS, 2003: 205)[30]. En canto á función de control, algúns parlamentos autonómicos crearon de comisións permanentes de asuntos europeos de carácter non lexislativo (Asturias, Castela-León, Canarias, Cataluña, Euskadi, Madrid, Valencia), sen prexuízo das actividades que sobre as

[29] No caso alemán, na década dos oitenta algúns *Länder* constituiron comisións parlamentarias especializadas (*Europaausschüsse*). Os novos *Länder* introduciron facultades de control parlamentario sobre o goberno e o dereito a ser informado. No caso dos *Länder* occidentais as facultades parlamentarias son máis amplas e, en xeral, son vencellantes politicamente. Por exemplo, en Baden-Württemberg o Parlamento ten o dereito a ser informado e a súa participación ten rango constitucional; en Bremen a Constitución garante a voz do Parlamento no nomeamento de representantes nos órganos europeos. (NAGEL, 2004: 252-253).

[30] Este autor apunta as excepcións de Aragón, Cantabria e Madrid, onde, con rango legal, está prevista a intervención das respectivas asembleas en relación ao reparto dos fondos estruturais e aos plans e programas operativos vencellados a eles (BILBAO UBILLOS, 2003: 205).

mesma materia poidan realizar outras comisións ou o Pleno (BILBAO UBILLOS, 2003: 215).

En síntese, o papel desempeñado polos parlamentos rexionais verbo dos asuntos europeos é marxinal. Como subliñan Closa e Heywood, mesmo en cuestións como os fondos estruturais, os cales significan unha parte importante dos orzamentos autonómicos, ou os plans de desenvolvemento a súa intervención é cativa (CLOSA-HEYWOOD, 2004: 88).

Para modificar esta situación no senso de reforzar a presencia dos parlamentos rexionais no proceso político europeo, por exemplo, Morata propón: a creación dun enlace permanente nas oficinas de representación autonómica, fortalecemento da CALRE, en particular, nas materias excluidas da competencia consultiva do Comité das Rexións (MORATA, 2005: 16-17).

B. CANLES EUROPEAS DE INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA NOS ASUNTOS EUROPEOS

No caso dos parlamentos rexionais, non existe unha rota ou canle europea xurídico-formal, é dicir, a Unión Europea non contempla ningunha canle institucionalizada de acceso destes órganos ao proceso decisorio. Na actualidade, o Dereito orixinario europeo garda absoluto silencio sobre a cuestión. Tampouco gozan de recoñecemento nas declaracións políticas máis relevantes en relación a cuestión que nos ocupa, contrariamente ao que sucede cos parlamentos nacionais. Xa que logo, nin o Tratado de Maastricht, nin o de

Amsterdam, nin a referida Declaración nº 23 do Tratado de Niza nin a Declaración de Laeken conteñen referencias á presencia formal das asembleas rexionais.

Dende a perspectiva democrática, a xustificación deste silencio non é doada. Son institucións representativas xurdidas da vontade dos cidadáns coa conseguinte lexitimidade democrática e, daquela, do mesmo xeito que os parlamentos nacionais, tamén enriquecen a lexitimidade democrática da Unión Europea contribuíndo a limar o déficit democrático e achegando as decisións políticas aos cidadáns. Ese silencio é aínda menos xustificable no caso das asembleas con poderes lexislativos. Non semella xustificable que asociacións ou grupos de interese reciban maior consideración institucional que estes órganos. Por outra banda, ese silencio non ha de ser interpretado como unha exclusión pola Unión Europea, ao fin e ao cabo, a batalla política sobre a participación rexional desenvólvese no eido interno estatal (principio de autonomía institucional). En derradeira instancia, responde a unha visión ou enfoque intergobernamental da Unión.

Así, escribe Bilbao Ubillos que "hasta ahora, esa es la verdad, no han jugado ningún papel. Ni siquiera puede hablarse de un papel desdibujado, no perfilado del todo, como en el caso de los Parlamentos nacionales. Los Parlamentos regionales han quedado fuera de juego, fuera del circuito de fabricación de las decisiones comunitarias, y su influencia en el concierto europeo es insignificante. En la práctica, la política europea es un monopolio, un ámbito

reservado a los Gobiernos, a todos los niveles" (BILBAO UBILLOS, 2003: 203).

En referencia aos parlamentos rexionais, só cabe mencionar dúas iniciativas orientadas á incrementar o seu protagonismo na política europea. No nivel europeo, dende 1997, existe a Conferencia de Asembleas Lexislativas Rexionais Europeas (CALRE) que, a pesares da súa denominación, é unha conferencia de presidentes, non unha sorte de cámara rexional composta por delegados dos parlamentos rexionais[31]. Tamén foi constituída en novembro de 2002 NORPEC (*Network of Regional Parliamentary European Committees*). Como indica a súa denominación, trátase dunha rede de comisións de asuntos europeos de asembleas rexionais composta polos parlamentos de Escocia, Cataluña, Euskadi e Alta Saxonia (o Parlamento flamenco que participou na súa constitución, decidiu converterse en observador).

Por agora, os resultados de ámbalas dúas experiencias son escasos e non comparables coa referida COSAC. Á marxe disto, é interesante destacar que ámbalas dúas pretenden que as asembleas rexionais desenvolvan un papel colectivo no seo da Unión Europea orientado á mellora da lexitimidade democrática.

No plano interno ou doméstico, esa intervención está encamiñada tamén a ese obxectivo, aínda que de modo indirecto, e á recomposición das relacións entre o parlamento e o goberno coa conseguinte mellora do exercicio das funcións

[31] Sobre a CALRE, véxase ARCE JANÁRIZ, 2005.

parlamentarias. Finalmente, búscase incorporar a dimensión europea no funcionamento parlamentario cotiá ("europeización" da axenda, do debate e da actuación parlamentarias) para poder realizar unha actuación proactiva e efectiva respecto do proceso político europeo e da integración europea en conxunto.

Asimesmo, é preciso mencionar os numerosos documentos e declaracións políticas elaboradas a instancia dos parlamentos rexionais[32]. Neste punto é sobresaliente a actividade desempeñada pola CALRE. Nos seus pronunciamentos aposta, en xeral, pola configuración de canles bidireccionais entre o Parlamento Europeo, os parlamentos nacionais e os parlamentos rexionais (reforzamento da cooperación entre os propios parlamentos rexionais) para a transmisión de información sobre os actos lexislativos susceptibles de afecta-las rexións ou de documentos de interese rexional. En relación á Comisión Europea amósase partidaria do establecemento de obrigas e mecanismos de transmisión de información semellantes aos previstos para os parlamentos nacionais[33]. Dende a súa creación en 2000, REGLEG adquiriu relevancia en canto foro de demandas rexionais. Trátase

[32] Neste terreo é considerado como documento inicial e referencial as "Tesis de Stuttgart sobre el papel europolítico de los parlamentos de los *Länder* y de las Asambleas regionales" de 1997.

[33] Os diferentes documentos e declaracións poden consultarse en http://www.calre.eu. Un exame das resolucións máis relevantes relacionadas coa participación dos parlamentos rexionais na Unión Europea pode atoparse en SANTALÓ I BURRULL, Vicenç M. "Los parlamentos regionales en la construcción europea como instancia legislativa más próxima a los ciudadanos", Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, maio de 2005.

dunha rede informal de cooperación integrada por rexións con poderes lexislativos de diferentes Estados membros[34].

6. O Parlamento de Galicia: algunhas reflexións e propostas para o contexto da gobernanza multinivel

O exposto ata este intre axuda a situar no contexto axeitado as institucións autonómicas, notablemente, o Parlamento galego. É evidente que ese contexto político e institucional arrédase daquel no que foi concebido e redactado o vixente Estatuto de Autonomía e as nosas institucións políticas. Así pois, o proceso de reforma estatutaria deberá considerar a gobernanza multinivel e axeitar as institucións dotándoas das ferramentas e capacidades precisas para desenvolver unha actuación eficaz.

Polo que respecta á cuestión que estamos a tratar, é perentorio introducir a dimensión europea nas nosas institucións políticas, en concreto, no Parlamento galego. Canto órgano representativo do pobo galego dotado de facultades lexislativas, está sometido a un impacto semellante ao doutras entidades rexionais dotadas de potestade lexislativa. Dado que determinadas materias de competencia exclusiva galega foron transferidas ás institucións europeas, é obvio que esta potestade foi amputada. En canto á función de control (preguntas, interpelacións, proposicións non de lei, programas, plans, comunicacións, comparecencias, sesións

[34] Pode accederse á documentación da REGLEG en http://www.regleg.org

informativas), existen disfuncionalidades non imputables directamente á Unión Europea[35]; aínda que si as agudizou. Precisamente, as seguintes propostas apuntan a incorporar a dimensión europea ao exercicio ordinario das funcións parlamentarias a partires da idea de que o europeo e o galego (tampouco o estatal) non pertencen a eidos desconectados ou aillados. En suma, o noso Parlamento é quen de contribuír á democratización da Unión Europea e á sólida edificación da integración europea.

Entre as melloras que, directa ou indirectamente, afectan ao Parlamento galego figuran as que seguen:

- Introdución dunha mención xeral á Unión Europea no texto do Estatuto de Autonomía (as institucións políticas galegas) resaltando o contexto político complexo e multinivel e a aportación á democratización da Unión Europea por parte do Parlamento galego en canto órgano representativo do pobo galego.

- Na medida que o permita o Dereito da Unión Europea e nos asuntos de especial relevancia para Galicia, recoñecemento, con carácter xeral, ao Parlamento galego da facultade de emitir resolucións dirixidas ás institucións europeas (Comisión Europea e Parlamento Europeo) ou a órganos que se poidan constituír con carácter temporal (Convención).

[35] Sobre a función de control parlamentario, Bronfman Vargas, A. (2003). *A función de control no Parlamento de Galicia*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela/Parlamento de Galicia. O autor sostén que son, sobre todo, factores políticos e xurídicos os que dificultan a axeitada fiscalización sobre o Executivo galego.

- Na medida que o permita o Dereito da Unión Europea e nos asuntos de competencia exclusiva galega, o Parlamento galego poderá solicitar información ás institucións europeas para o mellor desenvolvemento das súas funcións. Particularmente, á Comisión Europea en relación a documentos de consulta (libros verdes, brancos, comunicacións) ou propostas normativas con impacto rexional[36].

- Habilitación xeral do Parlamento para tomar parte e impulsar a instauración e funcionamento de redes interparlamentarias coa finalidade de acadar unha mellor e estreita cooperación interparlamentaria para estimular o intercambio de información entre comisións sectoriais doutros órganos parlamentarios no referido ós asuntos europeos (Parlamento Europeo, parlamentos rexionais, Cortes Xerais, parlamentos autonómicos).

- Previsión dun procedemento específico destinado á constatación da violación do principio de subsidiariedade e proporcionalidade polas institucións europeas. En consecuencia, facultalo para solicitar ao Goberno central a interposi-

[36] Neste senso e en relación á Comisión Europea, é preciso lembrar que en diversos documentos xa asumíu unha serie de compromisos para reforzar os contactos e consultas coas autoridades locais e rexionais, en particular na fase de preparación de iniciativas. Por exemplo, Libro branco sobre a gobernanza europea, 2001; Comunicación "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo". Principios generales y normas mínimas para la consulta e la Comisión a las partes interesadas" (2002); Comunicación "Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los estados y las autoridades regionales y locales" (2002); Comunicación "Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea" (2003), Comuniciación "Actualizar y simplificar el acervo comunitario" (2003), Informe "Legislar mejor" (2003).

ción dun recurso diante do Tribunal de Xustiza por vulneración deses principios polas institucións europeas.

- Facultar ao Parlamento galego para elaborar e remitir ás Cortes Xerais dictames non vencellantes acerca da violación do principio de subsidiariedade e proporcionalidade, nomeadamente, da Comisión Europea en exercicio da iniciativa normativa.

- Establecemento da obriga xeral do Goberno central de informar puntual e detalladamente ó Parlamento galego dos asuntos europeos que afecten a Galicia.

- Establecemento da obriga xeral do Goberno galego de informar ao Parlamento dos asuntos europeos puntual e detalladamente; en particular, antes e tralas xuntanzas do Comité das Rexións ou da asistencia de funcionarios galegos ós grupos de traballo ou comités da Comisión Europea, así como da celebración da CARCE ou de conferencias sectoriais. O Goberno galego tamén estará obrigado a informar das medidas de transposición e aplicación de normas europeas que desarrollen os distintos departamentos da Xunta de Galicia.

- Dentro das competencias asignadas á Galicia, o Parlamento galego será o garante do cumprimento do Dereito europeo.

- Mención específica da potestade do Parlamento galego para realizar a transposición ao Dereito interno dos actos europeos de acordo coa Constitución española e o Estatuto de Autonomía

- Comparencias parlamentarias periódicas dos responsables do Goberno galego directamente implicados nos temas europeos (Secretario xeral de Relacións coa Unión Europea) ou de responsables de entidades vencelladas ou dependentes del (Director da Fundación Galicia-Europa da Oficina de Bruxelas)

- Constitución de ponencias e celebración de debates monográficos sobre temas de interese específico galego; particular atención deberán recibir as futuras reformas dos Tratados constitutivos (poder constituinte), así como a aprobación das perspectivas financeiras e do orzamento anual da Unión Europea polo Parlamento Europeo, futuros alongamentos ou os períodos de presidencia española da Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

AGOSTINI, Maria Valeria (2001). "The Role of National Parliaments in the Future of EU", *The International Spectator*, XXXVI, nº 4, pp. 29-41.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2003). "Las regiones en la nueva Unión Europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión Europea", *Autonomies*, 29, pp. 177-206.

ARCE JANÁRIZ, Alberto (2005). "La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria", Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, maio de 2005.

ATTINÀ, Fulvio "Strategies for Democratising multi-state Systems and the European Union", dispoñible en http://ieie.itam.mx/docs/attina.html

BENZ, Arthur (2000). "Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy", *Regional & Federal Studies*, vol. 10, pp. 21-44.

BILBAO UBILLOS, Juan M. (2003). "El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos". En Biglino Campos, P. (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 201-285.

BRONFMAN VARGAS, Alan (2003). *A función de control no Parlamento de Galicia*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela/Parlamento de Galicia.

CLOSA, Carlos (1999). "La europeización del sistema político español". En Paniagua, J. L. y Monedero, J. C., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid: Tecnos, pp. 473-501.

CLOSA, C.arlos - HEYWOOD, Paul M. (2004). *Spain and the European Union*, New York: Palgrave-Macmillan.

CLOSA, Carlos (2001). "Introducción". En Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo, pp. 13-23.

DÜR, Andreas-MATEO GONZÁLEZ, Gemma (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea, WP 233, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

GRANDE, Edgar (2000). "Post-National Democracy in Europe". En *Democracy Beyond the State*, Greven, Michael Th.-Pauly, Louis W. (eds.), Lanham, pp. 115-138.

HOFMANN, Herwing C. H. "The Changing Role of National Parliaments in EU Affairs. Parliamentary Representation in a System of a Multi-Constitutions: Case Study of Germany and the Post-Nice Discussion, disponible en www.icel.ie/ac2_herwig_hof.doc

HOOGHE, Liesbet (1996). "Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity", en *Cohesion Policy and European Integration*, HOOGHE, L. (ed.), Oxford: Clarendon Press, pp. 1-24.

JORDAN, Andrew (2003). "The Europeanization of National Government and Policy: A Departamental Perspective", *British Journal of Political Science*, 33, 2, pp. 261-282.

MARKS, G.-HOOGHE, Liesbet - BLANK, Kermit (1996). "European Integration from the 1980s: State-Centric *v.* Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, pp. 341-378.

MAURER, Andreas (2002). "National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism", *Informe presentado ao Grupo de traballo IV da Convención Europea*, 10 de xullo de 2002.

MORATA, Francesc (2006). "Subsidiariedad y regiones en el Proyecto de Constitución Europea". En López Mira, A. X.-Cancela Outeda, C. (coords.), *Europa, Europa*, Santiago de Compostela: Tórculo, pp. 73-103.

MORATA, Francesc (2005). "El Proyecto de Tratado constitucional: la participación regional en el control de la subsidiariedad", Ponencia presentada no VII Congreso da AECPA, Madrid.

MORATA, Francesc (2004). "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea" En Morata, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 19-50.

MORATA, Francesc (ed.) (2000). *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.

NAGEL, Klaus-Jürgen (2004). "La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado". En Morata, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 245-284.

NORTON, Philip (ed.) (1996). *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass: Londres.

PERNICE, Ingolf (2001). "The Role of National Parliaments in the European Union", WHI-Paper 5/01, dispoñible en http://www.whi-berlin.de/pernice-parliaments.htm

RAUNIO, Tapio (2005). "Much ado about Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty", dispoñible en http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm

VALLÉS, Josep M. (2002). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

As Competencias de Xustiza e Dereito Civil Nos Novos Procesos de Creación Estatutaria Na España Plurinacional

Xoán Antón Pérez-Lema

1. O Estado da Cuestión na Constitución do 1978.

A Constitución do Estado aprobada no 1978 (CE) enxergou un modelo aberto, semellante nalgúns aspectos ao da Constitución republicana do 1931, no que as provincias limítrofes con características xeográficas, culturais ou históricas comúns ou as provincias con entidade rexional histórica de seu, a medio da súa conversión en Comunidades Autónomas (CC.AA) pola adopción de cadanséu Estatuto de Autonomía, podían acadar un ámbito de autogoberno máis ou menos limitado, no que se distinguía entre as CC.AA. que se achegaban ao seu réxime autonómico ao abeiro do artigo 151 da CE e máis as que podían achegarse ao mesmo réxime ao abeiro da vía do artigo 143 CE. Nun esquema semellante, as primeiras adquirían un nivel competencial moito máis alto, pois que non só podían asumir funcións públicas das da listaxe do artigo 148.1 da CE, senón tamén as outras non consignadas da exclusiva competencia estatal no artigo 149 CE. Non embargante, as esixencias para achegárense á autonomía "reforzada" do artigo 151 eran indubidálmente máis intensas, até o extremo de chegar a requisitos moi desincentivadores deste camiño (1). Só tres territorios, as tres nacións sen Estado, ficaron excepcionados de semellantes requisitos e puideron acceder de vez a un grao de autonomía reforzado, o deseñado no artigo 151 CE. Son estas tres nacións, Galicia, Euskadi e Catalunya, pois que ao abeiro da Disposición Transitoria 2ª da

CE ficaron excluídas dos graves requisitos do artigo 151 CE (substituídos polo acordo da maioría absoluta do órgano superior de goberno pre-autonómico (2), aprobación do proxecto de Estatuto pola Asemblea de Parlamentarios (3), exame paccionado do proxecto no seo da Comisión Constitucional e aprobación en referendo pola maioría simple de votos emitidos).

Isto fixo posíbel o acceso destes tres países (aos que se lle recoñecía un estatuto especial-conectado coa definición nacional de determinados territorios do Estado do artigo 2 CE-) ao meirande grao de autogoberno, mentres que o resto estaban destinados á autonomía "ordinaria" do artigo 143 CE (agás o caso navarro, nun intre no que non se sabía moi ben se optaría pola incorporación á Comunidade Autónoma basca consonte coa Disposición Transitoria Coarta da Constitución).

Non embargante, este esquema tronzouse de vez canda o referendo andaluz do 28.02.1980. Este referendo fora convocado para aprobaren o proxecto de autonomía andaluza consonte co disposto no artigo 151 CE, malia que non se obtivo o resultado esixido nese artigo, ao non acadaren a provincia de Almería a maioría absoluta do censo electoral de votos positivos. Non embargante, o trunfo relativo dos partidos que apoiaban o voto favorábel (nos que sobranceaba o PSOE) fronte aos que se opuñan á vía do artigo 151 (a UCD, nomeadamente) foi evidente e esixiu a adopción do proxecto do Estatuto consonte co procedemento do artigo 144. Deste xeito Andalucía equiparábase esencialmente aos teitos competenciais galego, catalán e basco (4).

Pois ben, referido ás autonomías "especiais" do artigo 151 da CE, deseñouse na Carta Magna un esquema institucional (privativo só das autonomías do artigo 151, é dicir, de primeiras as tres nacionalidades que tiñan plebiscitado nos anos 30 do século pasado cadanséu proxecto de Estatuto de Autonomía, ás que se lles engadía Andalucía consonte co proceso xa aludido) que incluia un Parlamento, un Consello de Goberno e máis un TSX (artigo 152 CE). O Parlamento exercería a función lexislativa, o Consello de Goberno as funcións executiva e de dirección administrativa e o TSX remataría a organización da Administración xudicial no seu territorio, *sen prexuizo da xurisdición do Tribunal Supremo, órgano superior de xustiza en todas as ordes (*agás garantías constitucionais*) con competencia en todo o Estado* (artigos 152 e 123 CE). Fóra desa competencia do Tribunal Supremo *"as sucesivas instancias procesuais esgotaríanse perante órganos xudiciais radicados na mesma Comunidade Autónoma no que estea o órgano competente en primeira instancia* (artigo 152 CE).

Porén, o conxunto dos Estatutos das CC.AA (dende o catalán e basco do 1979 e o galego do 1981, até os das Comunidades de Madrid, A Rioxa ou Murcia, a primeiros do 1983) asumiron ese elemento de autonomización da función xudicial, adoptando aquel TSX previsto só para as nacionalidades galega, basca e catalá na CE do 1978. Foi unha pegada máis do chamado "café para todos", que homoxeneizou de paseniño os teitos competenciais das nacións e rexións do Estado. Un chanzo deste proceso (moi comprensíbel dende o ponto de vista da alternativa democrática) foi a adopción do

Estatuto de Andalucía. E outro chanzo especialmente significativo (polo efectivo baleiramento da distinción entre teito competencial do artigo 151 CE e teito competencial do artigo 143 CE) foi o equiparamento dos teitos competenciais canario e valenciano ao das "nacionalidades" do artigo 2 da CE, equiparamento que se obtivo a medio de senllas Leis Orgánicas de Transferencia ditadas ao abeiro do artigo 150.2 da CE. Foron as chamadas LOTRACA e LOTRAVA (4).

Non embargante e voltando ao ámbito competencial da Administración de Xustiza e da creación do Dereito, cómpre salientar que os artigos 117 e 123 CE definiron un Poder Xudicial estatal independente e amobíbel, atribuíndolle carta de natureza ao principio da unidade xurisdicional, que a posterior xurisprudencia interpretativa do Tribunal Constitucional (TC) outorgou o valor xurídico de reservar en exclusiva o Poder Xudicial ao ámbito do Poder do Estado, agás as modestas competencias que cadanseu Estatuto de Autonomía reservaba para os Poderes territoriais.

Un TC que, consonte co disposto no Título IX da CE, componse de doce maxistrados, elixidos dez deles por institucións estatais (dous polo Consello Xeral do Poder Xudicial-CXPX-, dous polo Gonerno estatal e catro polo Congreso dos Deputados) e só dous por unha institución, o Senado, no que coexiste unha maioría de senadores elixidos directamente en eleccións estatais cunha minoría de senadores que si representan ás distintas CC.AA. Circunstancia ésta que alonxa de vez o sistema español doutros sistemas de caste federal e que fai menos críbel a garantía do autogoberno, ao se

lle conceder o monopolio das garantías constitucionais a un ente xudicial que *forma parte do propio Poder estatal*, entendido no seu sentido estricto de institucións estatais que non integran ás CC.AA.

2. O Estado da Cuestión no Estatuto de Autonomía de Galicia do 1981 e na Lei Organica do Poder Xudicial do 1985.

O Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) atribuílle ao Poder galego competencias na delimitación das demarcacións territoriais dos órganos xudiciais galegos, recollendo así a posibilidade que lle outorgaba o artigo 152 CE (artigo 20.2 do EAG). Do mesmo xeito outorgoulle ao Poder galego todas as competencias que a Lei Orgánica do Poder Xudicial lle atribuira ao Goberno do Estado, subrogándose nas mesmas (artigo 20.1 EAG). Canto á organización xudicial, creouse no EAG o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG), órgano que remataba a Administración de Xustiza en Galicia, manténdose só a competencia do Tribunal Supremo para os recursos de casación e revisión sociais, penais e civís (só no atinxente á aplicación do Dereito Civil estatal, que, non embargante, constituía na altura a meirande parte do Dereito civil aplicábel na Galicia). Canto á orde xurisdicional contencioso-administrativa, o TSXG poría remate só aos recursos contra actos da Xunta de Galicia cando éstes se basearan só na lexislación autonómica (case inexistente naquela altura). Na evolución normativa da potencialidade deste artigo do EAG (o 22) compre salientar a extrema lentitude coa que se

dotou de competencias a determinadas Salas do TSXG, nomeadamente á súa Sala do Civil e Penal (que acada certo nível de actividade como sala casacional só dende a aprobación dunha Lei de Dereito Civil de Galiza no 1995 que lexisla fóra do marco estreito das institucións "forais" e como Sala de apelación penal cos recursos de apelación contra as sentenzas ditadas polos Tribunais do Xurado creados no 1995).

A tímida internalización xudicial autonómica completouse (artigos 24 e 25 do EAG) coa definición do coñecemento do galego e do Dereito de Galiza a xeito de mérito preferente para a cobertura das prazas vacantes de maxistrados, xuices, secretarios xudiciais, fiscais e demáis persoal non xudicial ao servizo da Administración de Xustiza, o mesmo que para a cobertura de prazas vacantes de notarios e rexistradores, que, asemade, serían nomeados pola Xunta de Galicia, malia que o devandito nomeamento era (e é) puramente formal, xa que a cobertura das súas prazas regúlase por normativa estatal e execútase dende un órgano estatal (a Dirección Xeral de Rexistros e Notariado), sen que a avaliación dos devanditos méritos preferentes para o efecto de cobertura das vacantes teña sido resolvida de xeito satisfactorio, como tampouco se tivo en conta para a cobertura de vacantes de maxistrados e xuices até o 2000 e non se ten aínda en conta, practicamente, na cobertura de vacantes de Secretarios e Fiscais.

A Lei Orgánica 6/1985, do Poder Xudicial (LOPX), recoñeceu xurisdición en todo o Estado para a Audiencia Nacional. elemento xa existente dende xaneiro do 1977, no

que se suprimira un Tribunal excepcional do réxime franquista, o Tribunal de Orde Pública, do que a Sala do Penal da Audiencia Nacional é sucesor. Aínda que formalmente non se vulnerara (e así o recoñeceu o TC) o artigo 152 CE (que garantía o esgotamento de todas as instancias procesuais na Comunidade Autónoma onde pertencera o órgano xudicial competente na primeira instancia) nin o 24 CE (que recoñecía o dereito de todos ao xuiz ordinario predeterminado pola Lei), pois que esta competencia xeralizada a todo o Estado estaba recoñecida na Lei, este Tribunal disturba en grande medida o esquema deseñado nos artigos 123 e 152 da CE e no proprio EAG, que non contemplaban en absoluto esta "Audiencia Nacional". E, asemade, a creación de órganos de competencia estatal continuou, creando Salas do Penal, do Contencioso-Administrativo e mesmo do Social e Xulgados Centrais de Instrucción e do Penal incardinados no seo da devandita "Audiencia Nacional", atribuíndolles xurisdición en todo o Estado. Xurisdición que renxe de vez coa cláusula de competencia xeral na derradeira instancia dos Tribunais Superiores de Xustiza autonómicos, sen prexuizo da xurisdición recoñecida ao Tribunal Supremo (artigo 152 CE).

Por outra banda a LOPX restrinxiu gravemente a competencia das CC.AA. (no caso da Galicia recoñecida no artigo 20.2 do EAG) no que atinxe á demarcación xudicial ao reducilas á mera proposta da planta e á fixación da capitalidade das demarcacións xudiciarias (artigos 35 e 36 LOPX). A creación de novas Seccións e Xulgados continuou a ser competencia residenciada no Goberno do Estado, a pesares de que o EAG e o artigo 37 da LOPX recoñecíanlle competencia

plena ao Poder galego na xestión dos medios da Administración de Xustiza, competencia que se extende ao persoal non xudicial ao servizo da Administración de Xustiza (oficiais, auxiliares, axentes xudiciais e médicos forenses), constituíndo o coñecemento do galego-artigo 471 LOPX-mérito preferente, avaliábel regulamentariamente, no atinxente á provisión das vacantes no noso territorio. Xa que logo, na altura xa se tentaba facer dos Secretarios Xudiciais unha sorte de "tertium genus"; non son persoal xudicial, mais tampouco persoal non xudicial en xeral, co pretexto da súa dación de fe xudicial. A blindaxe fronte a unha posíbel autonomización do Corpo latexa tras deste prantexamento.

Canto á consideración do coñecemento da lingua galega e do Dereito Civil proprio, só se recoñece como requisito para a cobertura de 2/3 das prazas da Sala do Civil e Penal do TSXG (artigo 330.3 LOPX) . A cobertura do terzo restante faríase a proposta da Parlamento de Galiza, única faculdade directa do Poder galego na cobertura das prazas dos órganos xudiciais do seu territorio. Tamén sería avaliábel como mérito o coñecemento do galego e a especialización no Dereito Civil de Galicia para a provisión do cargo de Presidente do TSXG, en tanto que a incidencia do coñecemento do galego e do Dereito Civil de Galicia como méritos preferentes na cobertura das restantes vacantes nos Xulgados e Tribunais galegos deixábase a un posterior Regulamento, que non foi promulgado polo Consello Xeral do Poder Xudicial até primeiros do ano 2000.

A xurisprudencia do Tribunal Constitucional (TC), nomeadamente as súas Sentenzas 76/1983 e 56/90, do

29.03.1990, interpretou que o principio de unidade xurisdicional do artigo 117 CE supuña a incardinación do Poder Xudicial como Poder estatal e máis a competencia do Estado para o nomeamento de *todos os membros do Poder Xudicial*.

Eis, o configuramento dunha xustiza achegada á nova realidade autonómica do Estado, albiscábel polo menos para Galicia no artigo 152 da CE e no propio EAG, reconduciuse a unha recentralización moi intensa coa promulgación no 1985 da LOPX e coa xurisprudencia do TC que a interpreta, coutando case todas as posibilidades de internalización da Administración Xudicial por parte dos novos Poderes autonómicos, posibilidades que xurdían certamente do devandito artigo 152 CE e dalgúns Estatutos, entre eles e para o que nos preocupa o propio Estatuto galego. E a propia xurisprudencia constitucional á que nos temos referido recoñece que outra interpretación en clave máis autonomista sería tamén compatibel coa CE.

Chama a atención esta obsesión por unha unidade xurisdicional que foi xa excepcionada dende a integración do Estado español nas-daquela- Comunidades Europeas o 01.01.1986. A xurisdición plena dos Tribunais de Primeira Instancia e de Xustiza da UE (artigo 228 do Tratado de Roma creador da Comunidade Europea na súa versión logo das reformas operadas polos Tratados de Maastricht no 1992 e de Amsterdam no 1997) racha con este principio de unidade xurisdicional e, aínda que se entenda que as súas atribucións nacen da cesión da soberanía estatal operada "ex" artigo 93 da

CE, non deixan de constituir un sinal de que o Poder Xudicial tende a artellarse por níveis territoriais, existindo hoxendía (fóra da xurisdición internacional do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos ou do Tribunal Internacional radicado en Den Haag) unha xurisdición europea que se superpón á xurisdición estatal española e que mesmo constitúe referencia inexcusábel da mesma, tanto na interpretación do Dereito Comunitario canto na resolución das cuestións prexudiciais que prantexan os xuices e tribunais estatais ao Tribunal de Primeira Instancia, ao abeiro do actual artigo 234 do devandito Tratado de Roma, constitutivo da Comunidade Europea.

3. Achegas Doutrinais do Foro Novo Estatuto e da Fundación "Iniciativas XXI" a Respecto da Administración de Xustiza e do Dereito Civil no Novo Estatuto Galego.

A primeiros do ano 2005, primeiro o Foro "Novo Estatuto" e despois a chamada "Fundación Iniciativas XXI", presentaron perante a sociedade galega cadansúa achega cara un novo Estatuto de Galiza.

Cómpre, denantes de nada, distinguir dun xeito moi salientábel a grande diferenza entre ambas as dúas equipas. Mentres o Foro "Novo Estatuto" xurdiu do convidamento persoal do voceiro nacional do BNG, Anxo Quintana, acadando un total de 73 expertos participantes (dos que unha maioría non pertencían, na altura, á estrutura organizativa do BNG) moi vencellados á vida universitaria, social, económica, empresarial e cultural da Galiza, a chamada "Fundación

Iniciativas XXI" era unha organización partidaria do PSOE na que coexistían algúns persoeiros independentes, certamente tamén prestixiosos.

As bases estatutarias do Foro Novo Estatuto traballaron abondosamente a cuestión da Xustiza e do Dereito dende setembro do 2004, no que principiaron os seus traballos até febreiro do 2005 no que presentaron os mesmos á sociedade. E cómpre salientar aquí o documento de traballo que, nunha data tan temperá como novembro do 2004, publicábase no "web site" do Foro "Novo Estatuto". No devandito documento, alicerce do definitivo texto das Bases Estatutarias do 2005, chamábase a prol dunha xustiza "áxil", pronunciada en tempo, "galega" no que atinxía á lingua da súa produción e ao lugar onde principiarían e rematarían os xuizos e *"moderna, baixo dos principios de autoorganización do Poder Galego a respecto da planta, demarcación, provisión e organización interna dos Xulgados e Tribunais da Galiza e de codecisión dos Poderes Galego e Estatal no que atinxe ao artellamento do Poder Xudicial"*.

Deste xeito, as bases estatutarias do "Foro Novo Estatuto" parten dun alicerce que proclama que *"o Poder Xudicial conta na Galiza con órganos propios, tanto de goberno como xurisdicionais"*, para de seguido definir ao Consello Xudicial de Galicia como o órgano de goberno do Poder Xudicial na nosa Comunidade Autónoma, competente para exercer todas as funcións gobernativas e disciplinarias hoxendía da competencia do Consello Xeral do Poder Xudicial e da Sala de Goberno do TSXG, amáis das de fixación da planta xudicial, da súa demarcación territorial e sedes, *"consonte á organización territorial*

de Galicia"(8) . Sería, asemade, competente para a selección, provisión, concursos e ascensos do persoal xudicial, consonte cos principios de amobilidade e independencia. Salientaba neste eido que *"un mínimo dun 40% das prazas para xuices de ingreso reservaríanse para concurso entre xuristas de recoñecido prestixio con máis de oito anos de exercicio profesional"*, cantidade que ficaba reducida a "*un terzo"* no atinxente ás vacantes do TSXG, malia que neste caso requiriríase unha antigüidade mínima de quince anos.

Canto ás outras cuestións que, dalgún xeito, se referían á creación do Dereito e aos servizos xudiciais e para-xudiciais, as Bases do Foro:

a) Proclamaban a obrigatoridade do coñecemento avanzado da lingua galega na selección dos funcionarios ao servizo da Administración de Xustiza, amáis do coñecemento avanzado das ferramentas informáticas e ofimáticas de uso cotián.

b) Sinalaban que a Xunta lle daría pulo a un Plan de Normalización Lingüística a desenvolver no TSXG, nos demáis Tribunais colexiados, nos Consellos Galegos da Avogacía e dos Procuradores e máis no Consello Xudicial de Galiza .

c) Establecían a participación do Poder Galego na elección dos membros do Tribunal Constitucional, fixando un mínimo dun maxistrado proposto polo Parlamento de Galiza e o máximo na *"porcentaxe da poboación galega a respecto da estatal"*

d) Outorgabanlle lexitimación activa á Comunidade Autónoma de Galiza perante o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos de Strasbourg, os Tribunais de Primeira Instancia e da UE de Luxembourg e máis *"perante todos os Tribunais da UE".*

e) Substituían aos actuais Colexios de Avogados e Procuradores de Galicia polos Consellos Galegos de Procuradores e da Avogacía, outorgándolles amplas competencias no atinxente á normalización lingüística, recoñecemento do dereito á xustiza gratuita, control e avaliación da calidade do servizo xudicial, a autorregulación do acceso ás profesións forenses , o informe previo a calquera proxecto de lei ou regulamento que atinxise á Administración de Xustiza e máis a elección dunha importante porcentaxe dos membros do Consello Xudicial de Galiza.

f) Recoñecíanlle á futura Policía Autonómica e ás Policías Lociais a plena condición de Policías Xudiciais, atribuíndolle á Comunidade Autónoma a exclusiva competencia en seguridade pública, protección das persoas e dos bens e demáis funcions gobernativas e de pública seguranza e máis o réxime, neste contexto, da Policía Autonómica, da coordinación das Policías Locais e da regulación dos servizos de seguridade privada.

g) Creaban o Instituto Galego de Medicina Forense e asumían plenas competencias sobre o réxime

penitencial para o efecto de promulgar, a xeito de Lei de desenvolvemento básico do Estatuto, unha Lei penitencial galega, baseada nos principios de tratamento progresivo, reinsercion e seguridade das vítimas dos delictos. Para este efecto, recoñecíase a exclusiva competencia do Poder Galego na lexislación penitencial e na xestión das institucións penitenciais e de reinserción social da Galiza.

h) Definía como competencia autonómica a conservación, modificación e desenvolvemento do Dereito Civil de Galicia, incluíndo o seu réxime de suxeición persoal, o ordenamento e xestión de todos os rexistros públicos na Galiza baixo a dependencia administrativa ou xudicial do Poder galego (5), o ordenamento das relacións xurídico-civís do Dereito de Familia, incluídas as unións estábeis non matrimoniais, o Dereito das persoas e sucesorio e máis o Dereito Patrimonial, respectando as bases das obrigas contractuais que lexisle o Estado (6).

i) Outorgáballe competencia exclusiva ao Poder Galego no atinxente ao Notariado e aos Rexistros da Propriedade.

No que atinxe á planta xudicial, o TSXG defínese como o órgano xurisdicional superior da nosa Comunidade Autónoma en todas as ordes, agás o disposto na materia de garantías constitucionais, determinándose que no TSXG haberían por forza de rematar todo o tipo de xuizos, fór que se aplicara "*Dereito Público ou Civil galego ou, tamén, conxuntamente,*

Dereito Estatal ou mesmo Dereito Estatal de xeito esclusivo" Non embargante, recoñecíase que o Tribunal Supremo, no atinxente aos litixios xerados na Galiza limitaríase só a resolver os recursos de casación por unificación de doutrina para os casos nos que só se aplicase no litixio Dereito Estatal. Por outra banda, todas as competencias actuais da chamada "Audiencia Nacional" referidas ao noso País ficarían subsumidas no ámbito competencial do TSXG, tanto nas ordes social e contencioso-administrativas (9), canto penais. A especialización dos órganos xudiciais penais do TSXG no atixente ao narcotráfico e a outros "*de concreta incidencia galega*", ficaba recollida nas Bases Estatutarias do devandito Foro. E, en último de contas, os redactores do Foro sentíronse interpelados pola falla no Dereito Procesual Penal español dunha auténtica segunda instancia fáctica e xurídica nos procedementos penais (fór abreviados ou sumarios) da competencia, canto ao axuizamento, das Audiencias Provinciais, propugnando que as leis procesuais penais galegas garantirían este recurso e, en xeral, "*o acceso á dupla instancia xudicial penal*".

O Fiscal- Xefe do TSXG definíase nestas Bases coma o "cabezaleiro dos Fiscais actuantes na Galiza", consonte cos principios de legalidade, xerarquía e unidade. A súa elección sería da competencia do Parlamento galego por maioría de 3/5 dos seus membros.

Canto ás bases da Fundación "Iniciativas XXI", salientamos só neste eido:

1.- A disposición na súa base VII ("do goberno compartido") de que o Estatuto galego regularía a elección dos

membros do Consello Xeral do Poder Xudicial e do Tribunal Constitucional "consonte co establecido na Constitución española" (base VII, parágrafo 3), expresión amplamene ambigua que na mellor interpretación poderá abeirar un principio de participación do Poder Galego no nomeamento destas altas institucións do Estado.

2.- A lexitimación activa da Comunidade Autónoma perante o Tribunal Europeo de Xustiza (7) para a defensa das súas competencias e intereses territoriais directos (Base VII. 4).

Velaí como nada nos achegan as bases da Fundación Iniciativas XXI nin a respecto da competencia exclusiva no eido do Dereito Civil nin da descentralización da Administración de Xustiza nin tampouco á atribución de competencias plenas ao TSXG. O que contrasta fortemente coa outra achega de Bases (a do Foro "Novo Estatuto"), que regulou de xeito sustancial estes importantes eidos da acción pública, do xeito que vimos de expór.

4. A PROPOSTA DO NOVO ESTATUTO DE NACIÓN DO BNG.

A partires dun documento de bases, aprobado no verán do 2004 polo seu Consello Nacional, e máis das "Bases para un Novo Estatuto de Nación" do Foro "Novo Estatuto" (presentadas perante a sociedade galega en febreiro do 2005), os órganos do BNG prepararon un texto articulado de "Novo Estatuto de Galiza" que, en último de contas, foi aprobado nas Asembleas Comarcais, Comisión Executiva e Consello

Nacional da devandita organización política nos meses de setembro e outubro do ano 2005.

Nada máis aprobado e, agardando a constitución da correspondente Comisión e relatorio parlamentares, o BNG levou adiante un intensísimo traballo de difusión deste documento, desenvolvendo ducias de actos en vilas e cidades e de presentacións a grande número de axentes culturais, veciñais, ecoloxistas, sindicais, sociais, empresariais e financeiros do País.

No que atinxe ás propostas concretas no eido do artellamento do Poder Xudicial, Administración da Xustiza,Dereito Civil, Notariado e Rexistros , salientamos neste texto:

a) Defínese o Consello Xudicial de Galiza (CXG) a xeito de órgano de goberno do Poder Xudicial na Galiza, en colaboración co Consello Xeral do Poder Xudicial. E, deste xeito, defínese un marco distinto do do Foro Novo Estatuto (que era de substitución do CXPX e cooperación co mesmo), mais alonxado de vez do marco legal da CE e da LOPX vixentes. Un marco no que o CXG non será órgano de limitadas competencias en réxime de desconcentración, mais tampouco órgano substitutivo ao 100% das competencias na Galiza do CXPX, coma no caso da proposta de novo Estatuto para Euskadi que rexeitou o Parlamento estatal en febreiro do 2005. Non embargante, asume este Consello o núcleo esencial das competencias do CXPX na

Galiza, ao se lle outorgaren *"as competencias que a lexislación estatal outorga ao Consello Xeral do Poder Xudicial (CXPX) e, nomeadamente, as faculdades de inspección de Xulgados e Tribunais, a consulta e informe sobre a actividade lexislativa e administrativa que afecte ao Poder Xudicial na Galiza, a aplicación dos criterios esenciais fixados na LOPX e no Estatuto Orgánico do Ministerio Fiscal a respecto da selección, provisión, carreira, formación, réxime disciplinar e retribucións dos xuices e maxistrados"*. O devandito CXG ficaría integrado por membros propostos polo Parlamento de Galiza e polo CXPX, sendo aqueles, polo menos, a metade máis un destes. O seu Presidente sería elixido polos seus membros de entre os propostos pola Cámara galega e sería, asemade, Presidente do TSXG (artigo 59).

b) O Fiscal-Xefe do TSXG sería tamén proposto pola Cámara galega (coma nas Bases do Foro Novo Estatuto), malia que a maioría precisa sobe agora aos dous terzos. Asemade, dispúñase que a organización e funcionamento do Ministerio Fiscal na Galiza regularíase ao abeiro dunha lei de desenvolvemento básico estatutario (8) consonte cos principios fixados na LOPX e máis no Estatuto Orgánico do Ministerio Fiscal-EOMF- (artigo 60).

c) Recoñecíase o dereito de todos os cidadáns a accederen á xustiza en condicións de igualdade e a obteren un xuizo xusto, amáis de recoñecer o dereito

de xustiza gratuíta para as persoas e entidades que acreditar recursos insuficientes para litigaren ou obteren legal asesoramento (artigo 61).

d) O Poder galego sería competente para nomear aos Notarios e Rexistradores da Propriedade e Mercantís, consonte coas leis galegas para o efecto, que haberían ditarse ao abeiro dos principios xerais fixados na lexislación estatal, tendo en conta que nos concursos e oposicións para a cobertura desta caste de prazas notariais e rexistrais será requisito a especialización no Dereito galego e máis o coñecemento da lingua galega. A lei galega fixaría, asemade, as demarcacións rexistrais e notariais para axeitalas ás características xeográficas e poboacionais do País (artigo 63). Recoñecíase a competencia exclusiva do Poder Galego no eido dos Rexistros e Notariado no marco deste artigo 63 (artigo 79.1.e)

e) O Parlamento de Galicia promulgaría unha lei de desenvolvemento estatutario básico reguladora do sistema penitencial galego, inspitado nos principios de tratamento progresivo e reinserción (9).

f) O Poder galego fixaría a delimitación das demarcacións xudiciais galegas e determinaría a súa planta, consonte cos límites dos actuais partidos xudiciais e máis as características xeográficas e poboacionais (10) . O Poder Galego exercería todas as faculdades que as LOPX e do CXPX atribúan a Administración do Estado (11).

g) O Poder Xudicial en Galiza exerceríase por xuices e maxistrados integrantes dos Xulgados e Tribunais radicados no territorio galego. Os asuntos que na súa primeira instancia pertenceran a un órgano xurisdicional galego esgotarían as sucesivas instancias procesuais en Tribunais radicados na Galiza, extendéndose a súa competencia a todas as ordes, instancias e graos, sen prexuizo das competencias do Tribunal Supremo (no eido da unificación de doutrina e da resolución de conflitos competenciais entre órganos xurisdicionais galegos e os das outras áreas do Estado), do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Xustiza da UE e do TEDH nos ámbitos que lle cumprisen a cada un. Sería, precisamente, o TSXG o que remataría a organización xudicial no territorio galego, competente para resolveren en casación e revisión e, en xeral, na última instancia procesual en todas as ordes (artigo 58 da proposta do BNG).

h) Recoñecíaselle ás institucións políticas galegas lexitimación activa abondo perante do Tribunal de Xustiza da Unión Europea por causa dos actos das institucións comunitarias europeas e dos Estados membros da UE que atentar contra os intereses de Galiza ou vulnerar o ordenamento xurídico europeo, así como a lexitimación pasiva para defender os actos e normas propios das institucións europeas cando fosen postos en causa, polas devanditas institucións europeas (artigo 74).

i) Recoñecíaselle aos Poderes Públicos galegos a competencia exclusiva sobre o Dereito Civil (incluídos os Dereitos de Familia, Sucesións e Contratos).

k) Asemade, recoñecíaselle ao Poder Galego as competencias exclusivas sobre policía e seguranza pública, tránsito e seguridade viaria.

l) Recoñecíase o Tribunal de Contas de Galiza como órgano de axuizamento no eido económico-financeiro e contábel do sector público, engadíndolle así a función xurisdicional ao ámbito competencial do actual Consello de Contas. O seu réxime sería regulado por unha lei de desenvolvemento básico estatutario. Os maxistrados deste Tribunal (que non conselleiros) serían nomeados polo Parlamento de Galiza por un periodo de seis anos entre especialistas de recoñecido prestixio cun mínimo de dez anos de exercicio profesional.

Non coñecemos aínda na data de enviar ao prelo este artigo (28 de xuño do 2006) as propostas do PSdeG (fóra do relatorio de puntos consensuado co BNG e asinado polos líderes de ambos os partidos o 17 de xuño do 2006) e do PPdeG a respecto do novo Estatuto de Galicia (12).

5. A ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA E A COMPETENCIA SOBRE DEREITO CIVIL PROPIO NA PROPOSTA DE REFORMA DO ESTATUTO POLÍTICO DA COMUNIDADE DE EUSKADI.

A proposta de reforma do Estatuto Político da Comunidade de Euskadi (coñecida como "Plan Ibarretxe") foi aprobada polo Goberno Basco o 25.10.2003 e remesada a xeito de proxecto de lei ao Parlamento de Euskadi, que o tramitou até aprobalo por maioría absoluta (13) o 30.12.2004, remesándoo de seguido ao Congreso dos Deputados. A Mesa desta Camara estatal cualificouno como proxecto de reforma estatutaria publicándoo no seu Boletín oficial o 21.01.2006 e fixando o debate de totalidade para o 01.02.2006. Nesa data foi rexeitada a súa consideración polos 323 deputados do PP, PSOE, Coalición Canaria, IU e Chunta Aragonesista, votando a prol PNV, EA, "Nafarroa Bai", CiU, ERC e BNG e absténdose Inciativa per Catalunya. Esta decisión parlamentaria estatal supuxo de vez a morte xurídica desta proposta, sen prexuizo do grao de vitalidade política no futuro dos seus alicerces ou principios esenciais, que ben poden dar orixe a unha proposta estatutaria de alcance semellante, ao fío do actual proceso de paz.

A proposta recoñecíalle ao Poder Basco (artigo 46 g) a competencia lexislativa exclusiva no Dereito privado civil foral ou proprio de Euskadi (14), mesmo nos eidos da determinación do réxime de suxeición a ese Dereito dentro do seu territorio, a ordenación e xestión de todos os rexistros e instrumentos públicos civís radicados no territorio de Euskadi e baixo a

dependencia administrativa e xudicial das institucións bascas, o ordenamento das relacións xurídico-civís atinxentes ao Dereito de Familia, incluída a regulación dos efectos das unións estábeis de persoas alternativas ao réxime matrimonial e máis o ordenamento das relacións xurídico-civís económicas e patrimoniais, respectando as bases das obrigas contractuais que establecera o Dereito estatal (15).

Na cuestión da planta xudicial, a proposta estatutaria do goberno Ibarretxe remataba a organización xudicial basca no Tribunal Superior de Xustiza de Euskadi (artigo 27), con competencia en todo o territorio e no que se esgotarían todas as instancias procesuais, mesmo os recursos de casación ou, no seu caso, cadanseús derradeiros chanzos procesuais na totalidade das ordes xurisdicionais, for estatal ou basco o Dereito aplicado. Só se recoñecía a xurisdición do Tribunal Supremo para os conflitos de competencia entre órganos xurisdicionais de Euskadi e do resto do Estado e para a unificación da doutrina diante da aplicación do Dereito de xeito nidiamente contraditorio entre diversos órganos xudiciais ou a respecto da xurisprudencia do proprio Tribunal Supremo (16). Recoñecía tamén esta proposta estatutaria (artigo 27.4) a xurisdición do Tribunal Constitucional e máis do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos ao abeiro das súas proprias regulacións vixentes.

No eido do goberno do Poder Xudicial, atribuíaselle en todo o territorio de Euskadi ao Consello Xudicial Basco, que exercería as súas funcións nun marco de intensa colaboración co CXPX, para garantir os principios de unidade e

independencia xurisdicional. O Consello Xudicial Basco nomearía ao presidente do TSX de Euskadi, inspeccionaría os xulgados e tribunais de Euskadi, exercería a función de informe e consulta sobre todas as materias que atinxisen ao Poder Xudicial na Comunidade Autónoma e aplicaría a lexislación basca e máis os criterios da LOPX na selección, provisión, carreira, formación e réxime disciplinario de maxistrados, xuices, secretarios (tendo en conta o carácter preferente do coñecemento do Dereito basco e do euskera). Os seus membros serían o Presidente do TSX de Euskadi, que sería o seu proprio Presidente e outros membros a determinar no atinxente á súa composición e estatuto xurídico por unha futura lei do Parlamento de Euskadi, lei que atendería a un criterio mixto que garantiría a elección dunha parte dos seus membros entre os maxistrados e xuices exercentes en Euskadi (artigo 28.3 da proposta).

A proposta estatutaria do goberno Ibarretxe deixaba a organización e funcionamento do Ministerio Fiscal para unha futura Lei do Parlamento de Euskadi. O Fiscal-Xefe sería nomeado polo Consello Xudicial Basco, correspondéndolle a xefatura directa sobre todos os fiscais de Euskadi e a súa organización nese territorio, a proposta de nomeamento e de carreira de fiscais para a súa designación polo Consello Xudicial Basco e máis as outras funcións propias do seu cargo, pois que ao Ministerio Fiscal se lle atribuía a defensa da legalidade no seu conxunto a medio do exercicio de todas as accións que lle encargase o ordenamento xurídico en todas as ordes xurisdicionais (artigo 29).

A proposta recoñecía a competencia exclusiva do Poder Basco para fixar a planta xudicial (coa faculdade de crear novos xulgados e seccións e dotar a todos os órganos xudiciais dos medios materiais e persoais que precisen), as demarcacións xudiciais e máis as súas capitais. Os corpos de funcionariado ao servizo da Administración de Xustiza (17) serían creados por lei do Parlamento autonómico, establecéndose na mesma o seu estatuto xurídico e o réxime da súa relación de servizo. A Ertzaintza sería para todo o efecto a Policía Xudicial en Euskadi e, cando actuase de tal xeito, ficaría ás ordes do Poder Xudicial nos termos dispostos na lexislación procesual (artigos 30 e 31).

A regulación xudicial remataba cunha cláusula (artigo 30.6) no que se dispuña o establecemento futuro do preciso marco de cooperación entre o Goberno basco e o Ministerio de Xustiza para a xestión ordenada da Administración de Xustiza en Euskadi e máis a súa coordinación co ámbito estatal e europeo.

Mais a principal novidade a respecto do marco constitucional vixente introducíase no artigo 16, pois que creaba, dentro dun esquema de plena bilateralidade e cosoberanía, unha Sala especial de conflitos no Tribunal Constitucional, composta por seis membros (tres deles maxistrados do TC elixidos polo Senado e os outros tres xuristas de recoñecido prestixio propostos polo Parlamento basco e nomeados por El-Rei, exercendo voto cualitativo o Presidente, cargo que sería rotativo por quenda). Esta Sala resolvería os procesos de declaración de inconstitucionalidade de leis estatais e bascas e máis os demáis conflitos competenciais e de constituciona-

lidade entre ambos os dous Poderes. Recoñecíase, asemade, o principio de equilibrio de poderes, anulándose, no que atinxía ás leis bascas, a faculdade suspensiva do artigo 161.2 da Constitución do Estado para o recurso de inconstitucionalidade interposto polo Presidente do Goberno estatal. E se lle recoñecía ás institucións bascas unha acción constitucional perante o TC para impugnar as sentenzas ditadas en procesos nos que non tivese sido parte en canto puideran atinxir ao ámbito basco de autogoberno.

E, no eido da UE, recoñecíaselle ás institucións de Euskadi a lexitimación activa para intervir perante os Tribunais europeos, garantindo o Estado o seu efectivo acceso aos mesmos no suposto de que a súa normativa non o prevese.

6. A Administración de Xustiza e a Competencia Sobre Dereito Civil Propio No Novo Estatuto de Catalunya.

O 18 de xuño do 2006 rematou o proceso de aprobación do novo "Estatut de Catalunya", logo da súa maioritaria ratificación en referendo pola cidadanía catalá. Este chanzo é o derradeiro dun longo proceso que principiou a primeiros do 2004, cos traballos preparatorios do relatorio e da Comisión parlamentares, aprobándose no "Ple del Parlament" nas sesións do 28, 29 e 30 de setembro do 2005 polo voto a prol de 120 dos 135 deputados (88%), maioría que sobardou o "quorum" dos dos terzos esixido no artigo 56.1b) do actual Estatut (que será obxecto de inminente derrogación cando entre en vigor o novo).

Non embargante, dende a súa aprobación polo Parlament e desque foi remesado ao Congreso dos Deputados, o texto aprobado en Barcelona sofriu importantes novacións no trámite de exame conxunto pola Comisión paritaria Congreso-Parlament (18), mentres que o texto que saiu da mesma non sofriu ningúnha modificación nos ulteriores trámites de Pleno e tramitación perante o Senado, sendo o texto aprobado no referendo o mesmo aprobado pola Comisión Constitucional do Congreso e pola representación paritaria do "Parlament de Catalunya".

O texto aprobado no "Parlament" foi tomado en consideración o 02.11.2005, votándose maioritariamente en contra (contrariamente ao ocorrido pola proposta de novo Estatuto de Euskadi) a emenda do PP para rexeitalo na súa totalidade. Logo deste debate de totalidade e da presentación de emendas ao texto polos distintos grupos parlamentares do Congreso, pasou a exame conxunto da Comisión Constitucional e da delegación paritaria de deputados e deputadas cataláns nomeados "ad hoc" polo Parlament. Precisamente foi este o trámite no que se produciron todas as modificacións ao texto aprobado en Catalunya, modificacións que motivaron a retirada do apoio de Esquerra Republicana de Catalunya ao texto e a súa ulterior recomendación de voto negativo no referendo do 18 de xuño. O ditame aprobado pola Comisión Constitucional o 21.03.2006, dacordo coa devandita delegación de deputados cataláns, foi o texto definitivo que aprobaron (por maioría absoluta e co rexeitamento do PP-19-) o Pleno do Congreso o 30.03.2006, e o do Senado do 10.05.2006. En último de contas foi precisamente

éste o texto referendado pola cidadanía catalá o 18 de xuño do 2006.

Ao Poder Xudicial adícalle o novo Estatuto de Catalunya un Título completo (o III), que integran os artigos 95 ao 109. Nestes preceptos:

a) Recoñécese ao TSX de Catalunya como órgano xurisdicional no que remata a organización xudicial no territorio catalán, competente para coñecer dos recursos e dos procesos nas ordes xuridicionais todas (as actuais ou as que se cren no futuro), consonte co que estableza a correspondente lei orgánica. O TSX de Catalunya é a derradeira instancia procesual en toda caste de procesos e recursos en Catalunya, sexa cal fór o Dereito-estatal ou catalán- aplicábel, sen prexuizo da competencia do Tribunal Supremo no recurso para a unificación de doutrina. A Lei Orgánica do Poder Xudicial precisará o alcance destes recursos. Asemade, o TSX de Catalunya será o órgano competente para a unificación da interpretación do Dereito catalán e para coñecer dos recursos extraordinarios de revisión contra as sentenzas definitivas decididas polos órganos xudiciais de Catalunya (artigo 95.1 ao 95.4).

O texto aprobado no "Parlament" recollía estas mencións, mais ía un pouco máis aló ao lle recoñecer ao TSX de Catalunya tamén a competencia de casación nos casos de aplicación do Dereito estatal, malia que tamén recoñecía a competencia do Tribunal Supremo para a unificación de doutrina, consonte co que dispuxer a lei correspondente.

Múdase, dende a nosa perspectiva, unha definición máis ambigua que deixa a concreción do alcance do recurso para a unificación de doutrina-que retén o Tribunal Supremo-á LOPX, polo que se mantén a incógnita, non sobre a definición deste recurso como casacional (xa que precisamente unificar a doutrina ten este alicerce), senón sobre a posibilidade de que estes recursos poidan, alén do efecto de unificación xurisprudencial, modificar a situación xurídica particular debatida no preito en sí, como arestora poden na definición deste recurso, p. ex. nas vixentes leis procesuais civíl e laboral, modificación que pensamos era imposíbel no texto aprobado polo "Parlament". Xa que logo, a diferenza esencial entre o ámbito competencial do TSX de Catalunya do novo "Estatut" a respecto da proposta aprobada en setembro do 2005 polo "Parlament", reside xustamente na posibilidade de que o Tribunal Supremo, ao resolver os recursos para a unificación de doutrina, poida modificar a situación xurídica definida polo TSX de Catalunya, alén de unificar a interpretación do Dereito estatal, sempre que a futura LOPX dote desta capacidade ao futuro recurso para a unificación da doutrina.

Será tamén a futura LOPX a que defina a supresión, mantemento ou redución da competencia da chamada "Audiencia Nacional" no territorio catalán e, se é o caso, nas restantes nacións do Estado.

b) O Presidente do TSX de Catalunya, representante do Poder Xudicial en Catalunya, será nomeado por El-Rei, por proposta do CXPX coa participación do Consello Xudicial de Catalunya (CXC) nos termos que defina a LOPX, o

mesmo ca os Presidentes de Sala do TSJ de Catalunya (artigos 95,5 e 95.6).

Neste senso, a proposta do Parlamento ía máis aló, ao lle recoñecer ao CXC o dereito de lle presentar ternas ao CXPX para os cargos de Presidente do TSX e de cadansúas Salas, ternas das que necesariamente habería facer o CXPX a súa escolla de cargos. Agora esta participación do CXC fica reducida ao que dispoña a futura LOPX, sen que se garanta este dereito de presentación de candidatos.

c) Canto ao Fiscal Superior de Catalunya, defínese como o Fiscal-Xefe do TSX de Catalunya, representante en Catalunya do Ministerio Fiscal. O seu nomeamento publícarase no "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya" e ha remesar unha copia da Memoria anual da súa Fiscalía ao Goberno da Generalitat, ao CXC e ao Parlament e máis presentala perante esta sede parlamentaria nos seis meses posteriores a facela pública. As súas funcións e xeito de nomeamento definiranse na norma estatal ("Estatuto Orgánico do Ministerio Fiscal-EOMF") e, á respecto da mesma, á Generalitat só lle cumpre a posibilidade de concluir convenios co propio Ministerio Público.

No canto desta normativa, a proposta aprobada en setembro do 2005 polo "Parlament" atribuíalle ao Ministerio Fiscal, canda as funcións que lle outorgara o seu Estatuto orgánico, as que determinase unha futura lei catalá e as que lle fosen delegadas. Por outra banda, o seu nomeamento faríase polo Goberno estatal a partires dunha terna formulada polo "Govern da Generalitat". Esta cativa participación

da Generalitat tanto no nomeamento do Fiscal Superior de Catalunya, canto na definición das súas funcións e institucionalización autonómica da súa figura, ficou eliminada do "Estatut " definitivo, sen prexuizo do valor eminentemente simbólico de que se manteña o inserimento desta institución na norma estatutaria.

d) Canto ao CXC, defínese como o órgano de goberno do Poder Xudicial en Catalunya, actuando como órgano desconcentrado do CXPX, sen prexuizo das funcións deste, ao abeiro da LOPX (artigo 97). Recoñécenselle atribucións na participación do nomeamento dos Presidentes do TSX, das súas Salas e das Audiencias Provinciais (no texto aprobado no "Parlament" esta participación concretábase na elaboración dunha terna para as Presidencias do TSX e das súas Salas e na proposta directa ao CXPX dos Presidentes das Audiencias), no nomeamento e cesamento dos xuices e maxistrados sustitutos, suplentes, con funcións de asistencia ou en réxime de adscrición por reforzo a determinados órganos xudiciais, na potestade disciplinar a respecto dos xuices e maxistrados, na inspección dos órganos xurisdicionais en Catalunya, na aplicación e desenvolvemento en Catalunya dos regulamentos do CXPX e máis na competencia de informe das propostas de modificación da delimitación dos órganos xudiciais e da planta xudicial (artigo 98). O CXC haberá presentar perante o "Parlament" unha vez ao ano unha Memoria sobre o funcionamento e situación da Administración de Xustiza en Catalunya. Exercerá, asemade, as demáis funcións que lle recoñezan a LOPX, as leis catalás e máis as que lle delegue o CXPX (artigo 98).

No texto aprobado en setembro do 2005 polo "Parlament" as devanditas funcións definíanse de xeito máis autónomo e explícito. Á capacidade de propór a medio de terna aos candidatos á Presidencia do TSX e das súas Salas, engadíaselle a competencia sobre o control de legalidade dos acordos da Sala de Goberno do TSX e dos presidentes de todos os tribunais colexiados de Catalunya, das xuntas de xuices e dos xuices-decanos, amáis da resolución dos recursos de alzada interpostos contra os acordos da Sala de Goberno do TSX de Catalunya e dos demáis órganos de goberno dos xulgados e tribunais do territorio catalán. No texto aprobado definitivamente, esta competencia redúcese á capacidade de informar estes recursos de alzada, desaparecendo a competencia do control xenérico de legalidade da organización xudicial de Catalunya que se lle atribuira na proposta aprobada no "Parlament".

Integrarán o CXC o Presidente do TSX de Catalunya, que será o seu Presidente, e máis os demáis membros, elixidos entre xuices, maxistrados, fiscais e xuristas de recoñecido prestixio, ao abeiro da LOPX, elixindo o Parlament á parte dos seus membros que dispoña a propria LOPX. O CXC terá potestade autoregulamentaria para deseñar a súa organización e funcionamento (artigo 99). Os actos ditados no exercicio de competencias delegadas do CXPX serán recorríbeis perante o CXPX e os que dite no exercicio de potestades proprias serán recorríbeis directamente perante a xurisdición contencioso-administrativa, consonte coas leis procesuais vixentes. E, unha vez máis, o texto definitivo paccionado en

Madrid limita o alcance do autogoberno xudicial deseñado no texto que aprobou o "Parlament", pois que éste fixaba o número dos seus membros en seis, elixidos polo CXPX a proposta dos 3/5 do "Parlament" e dos que tres serían xuices e maxistrados con máis de cinco anos de servizos en Catalunya e os outros tres xuristas de recoñecido prestixio con máis de quince anos de exercicio profesional. A composición definitiva do CXC fica, pois, aberta até a aprobación da vindeira reforma da LOPX.

e) Os artigos 101 ao 109 recollen as competencias da Generalitat a respecto da Administración Xudicial. Deste xeito recoñécese a súa competencia para lle propór ao Goberno do Estado, ao CXPX ou ao CXC, segundo cumpra, a convocatoria de oposicións e concursos para cobrir as prazas vacantes de maxistrados, xuices e fiscais en Catalunya. As oposicións e concursos para cobrir as prazas de maxistrados e xuices convocaríanse polo CXC consonte coa LOPX e poderanse facer tanto en catalán canto en castelán. Para ocupar unha praza de maxistrado ou xuiz en Catalunya os candidatos han amosar un coñecemento abondo e axeitado do catalán para a efectividade dos dereitos lingüísticos dos cidadáns e máis un coñecemento axeitado do Dereito propio de Catalunya. Este coñecemento xurídico e lingüístico avaliarase específica e singularmente para cada provisión de praza por cadanseu concurso de translado (no texto aprobado no "Parlament" constituiría "requisito" para a atribución da praza no correspondente concurso de translado). Por outra banda, ao persoal ao servizo da Administración de Xustiza e da Fiscalía

en Catalunya haberáselle esixir o mesmo grao de coñecemento do catalán ca o esixido para os funcionarios da Generalitat.

Á Generalitat recoñéceselle a competencia lexislativa sobre o persoal non xudicial ao servizo da Administración de Xustiza (artigo 103), malia que dentro do respecto ao estatuto xurídico deste persoal establecido na LOPX (20). Deste xeito a Generalitat poderá regular a organización deste persoal en corpos e escalas, o seu proceso de selección, a promoción interna, a formación inicial e formación continuada, a provisión de postos de traballo, a xornada e horario de traballo, as situacións administrativas, o réxime disciplinar e demáis cuestións atinxentes ao persoal e á carreira administrativa (artigo 103). Mesmo o Parlament poderá crear por lei corpos de funcionarios non xudiciais ao servizo da Administración de Xustiza de Catalunya, dentro do marco sinalado na LOPX, corpos que integrarán a función pública da Generalitat. Ao tempo, o artigo 103 recoñécelle á Generalitat a competencia executiva e de xestión a respecto do persoal non xudicial ao servizo da Administración de Xustiza.

O artigo 104 recoñece a competencia exclusiva da Generalitat a respecto dos medios materiais da Administración de Xustiza, incluídas áreas até de agora da competencia estatal, como a xestión, liquidación e recadación das taxas xudiciais e máis a xestión das contas de depósitos e consignamentos xudiciais e dos seus rendementos. O artigo 105 atribúelle á Generalitat a competencia sobre a organización e dotación da oficina xudicial e dos servizos e órganos de apoio

á función xurisdicional, mesmo os servizos de medicina legal e toxicoloxía. O artigo 106 atribúelle a competencia exclusiva a respecto da ordenación dos servizos da xustiza e da orientación xurídica gratuítas. E os artigos 107 e 108 artellan as competencias da Generalitat a respecto da xustiza de paz e de proximidade e da demarcación e planta xudiciais, recoñecéndolle (tanto ao Govern canto ao CXC) competencias de proposta preceptiva perante o Goberno do Estado no eido da revisión das demarcacións e planta xudiciais en Catalunya, proposta que haberá de se engadir ao proxecto de lei de planta que o Goberno estatal tramite perante as Cortes Xerais (artigo 107.1).

Canto á creación de seccións xudiciais e modificacións da planta que non obriguen a mudanzas lexislativas, poderán constituir unha competencia delegada ao Govern da Generalitat polo Goberno do Estado nos termos que sinale a LOPX (no texto aprobado polo Parlament en setembro atribuíanselle estas competencias ao Govern da Generalitat, previo informe do CXC).

O artigo 109 contén unha cláusula subrogatoria, que dispón o exercicio por parte da Generalitat de todas as funcións e competencias que a LOPX recoñece ao Goberno estatal en relación coa Administración de Xustiza en Catalunya, cláusula semellante, por outra banda, ás incluídas nos Estatutos catalán e galego actuais.

f) Á Policía da Generalitat ("Mossos d'Esquadra") atribúeselle as funcións propias dunha Policía xeral e integral (incluída a policía administrativa, de tránsito e seguridade

viaria e de seguridade cidadá) así como xudicial e de pescuda criminal, mesmo dos delictos de terrorismo e propios do crime organizado (artigo 164.4).

g) Á Generalitat outórgaselle a competencia executiva da lexislación penitencial estatal, que inclúe a potestade regulamentaria e máis a totalidade da xestión da actividade penitencial en Catalunya, mesmo para emitir informes e participar no proceso de outorgamento de indultos por parte do Goberno do Estado (artigo 168).

h) Á Generalitat se lle outorga capacidade de designación de membros do Tribunal de Contas ou, no seu caso, de participación na súa elección (artigo 182.3).

Canto ao Dereito Civil, o artigo 129 outórgalle á Generalitat competencia exclusiva nesta materia, que inclúe a determinación do sistema de fontes do Dereito catalán, agás nas materias que se reserva o Estado como da súa competencia exclusiva no artigo 149.1.8 da CE (21). Desta competencia exclusiva en Dereito Civil deriva a competencia que lle recoñece o novo "Estatut" para ditar as normas procesuais que deriven das particularidades do Dereito sustantivo catalán (artigo 130).

No que atinxe ao Notariado e Rexistradores, o artigo 147 atribúelle á Generalitat competencia executiva no eido do Notariado e dos Rexistros da Propriedade e Mercantís e de Bens Móbeis, correspondéndolle o nomeamento dos devanditos Notarios e Rexistradores e máis a convocatoria, administración e resolución dos concursos para a provisión das devanditas notarías e Rexistros. Os candidatos a estas

convocatorias haberán acreditar o coñecemento do catalán e do Dereito do País do xeito que establezan o "Estatut" e as leis. E lle corresponde, en diante, á Generalitat a competencia exclusiva na normación dos recursos gobernativos a respecto da cualificación dos títulos e cláusulas negociais abeiradas no Dereito sustantivo catalán que teñan de acceder a calquera dos Rexistros da Propriedade e Mercantís e de Bens Móbeis en Catalunya. Tamén lle corresponderá a competencia exclusiva na delimitación das demarcacións que determinen a competencia territorial dos Notarios e Rexistradores. Do mesmo xeito, correspóndelle a mesma competencia executiva no que atinxe ao Rexistro Civil, mesmo para o nomeamento dos seus encargados, que terán de acreditar coñecemento abondo do Dereito catalán e da lingua propia do País, dacordo co que se dispoña na lei (artigo 147.3).

Cómpre salientar neste eido que, no "Estatut" definitivamente aprobado no pasado referendo, suprimiuse a mención que facía o texto aprobado no "Parlament" do recoñecemento da competencia exclusiva da Generalitat para a inspección e réxime disciplinario das Notarías e Rexistros de Catalunya e máis para as funcións que lle correspondían até de agora ao Estado no que atinxe á resolución de recursos na materia notarial e de rexistros. Deste xeito, podese dicir que os devanditos Corpos seguirán a ser estatais, limitándose a Generalitat a unha función simbólica de nomeamento e a unha participación limitada no que atinxe á formación, selección e provisión e ao réxime de recursos cando os Rexistradores artellen a aplicación do Dereito sustantivo catalán. Sen prexuizo da garantía, acadada no novo "Estatut", de que

estes profesionais e funcionarios públicos coñezan de xeito efectivo a lingua e o Dereito cataláns e de que sexa a Generalitat quen fixe as súas delimitacións territoriais, o que supón certamente unha limitada interiorización desta caste de funcionariado estatal na urdime institucional da Generalitat.

En último de contas, no que atinxe ao acceso da Generalitat aos Tribunais da UE, o artigo 191 do novo "Estatut" outórgalle lexitimación directa para acceder aos mesmos, consonte coa normativa europea. O "Govern de la Generalitat" pode instarlle ao Goberno do Estado para exercer accións perante o Tribunal de Xustiza da UE en defensa dos lexítimos intereses e competencias da Generalitat, colaborando ésta nos devanditos procedementos. Estes requirimentos só poden ser rexeitadas polo Goberno estatal de xeito motivado (20).

7. CONCLUSIÓNS.

I.- O artigo 152 da CE e máis os propios Estatutos galego, catalán e basco, deseñaron unha limitada internalización do sistema xudicial, baseada nos Tribunais Superiores de Xustiza, que rematarían a organización xudicial das autonomías do artigo 151 en relación coa D.T. 2ª da CE (isto é, a das tres históricas nacións). Non embargante, a xeralización desta estrutura, a homoxeneización do teito autonómico de nacións e rexións e máis a LOPX, que consolidou a "Audiencia Nacional" con xurisdición en todo o Estado (declarada formalmente constitucional polo TC, malia que a súa desaparición sexa unha opción -tamén formalmente constitucio-

nal- moito máis compatíbel co pacto constitucional e estatutario entre o Estado e as nacionalidades da D.T. 2ª) limitaran as cativas competencias autonómicas neste eido, baixo pretexto dunha suposta unidade xurisdicional coutada, por outra banda e dende 1986 polo recoñecemento da xuridición dos Tribunais europeos.

II.- Xa que logo, dende 1985-86 consolídase no político unha xurisprudencia constitucional sacralizante do principio de unidade xurisdicional que o constituínte predicaba máis a respecto dos tribunais militares e eclesiásticos que verbo da asunción da Administración de Xustiza na urdime institucional das CC.AA. Non embargante, a evolución normativa procesual en todas as ordes xurisdicionais (21) ampliou as competencias dos TSX (nomeadamente os das CC.AA. con Dereito Civil de seu aos que se lle recoñecían competencias na casación civil sempre que, polo menos en parte, se dirimise a aplicación do Dereito autonómico) e limitou as do Tribunal Supremo, sobre todo a partires de 1995.

III.- A consolidación e ampliación do Dereito Administrativo (e, no caso de Galicia, Civil) das CC.AA. e máis a rodaxe operativa dos seus TSX, xunto cunha conxuntura política máis favorábel aos anceios nacionais de revisión estatutaria, determinaron dende finais do 2003 un proceso de reforma (ou máis ben re-creación) estatutaria en Galicia, Catalunya e Euskadi. Os eixos comúns desta re-creación estatutaria son os seguintes:

a) Consolidaríanse os TSX como supremos órganos xurisdicionais en todas as ordes, agás o caso do Tribunal

Supremo para unificación de doutrina e máis as competencias do TC, Tribunais da UE e TEDH no eido dos dereitos fundamentais e do Dereito Europeo. Fica pendente de definición se esta planta xudicial exclúe á competencia nas nacións históricas da chamada "Audiencia Nacional" e se esta unificación doutrinal (deseñada só para o Dereito sustantivo estatal) terá efectos "inter partes" nos preitos aos que se refire.

b) Téntase unha institucionalización autonómica do goberno da Administración de Xustiza a medio dos Consellos Xudiciais autonómicos, sexan de substitución das competencias do CXPX en réxime de coordinación normativa e sistémica co mesmo (proposta de novo Estatuto para Euskadi e Bases do Foro "Novo Estatuto"), descentralización cooperativa (proposta de texto articulado do BNG e proposta de "Estatut" aprobada en setembro do 2005 polo "Parlament") ou desconcentración (novo "Estatut" catalá xa referendado.

c) Esta institucionalización complétase coa garantía de que o coñecemento da lingua propia e do Dereito nacional sexa mérito preferente na provisión das vacantes de maxistrados, xuices, notarios e rexistradores, coa consideración da Policía autonómica como Policía Xudicial a todos os efectos, coa competencia executiva sobre os medios materiais e persoais e máis a competencia normativa sobre os corpos do persoal non xudicial ao servizo da Administración de Xustiza, aos que se tenta "autonomizar", manténdose a dúbida razoábel de que esta capacidade normativa de "autonomización" poida atinxir aos Secretarios Xudiciais.

No caso de Galicia, asemade, completaríase coa atribución competencial da seguridade pública e de todos os sectores da actividade policial en xeral á Policía Autonómica e coa plena competencia executiva e de xestión no réxime penitencial, competencias éstas xa exercidas arestora pola Generalitat e polo Goberno basco.

d) Téntase, asemade, unha internalización autonómica moi limitada do Ministerio Fiscal a través do Fiscal-Xefe ou Superior de cadansúa Comunidade Autónoma, acadándose certamente un éxito moi inferior ao doutras institucións xudiciais nese labor, polo menos no único texto xa aprobado (o novo "Estatut").

NOTAS:

1.- O artigo 151 CE requiría para acceder a este grao máis amplo de autonomía a iniciativa autonómica de todas as Deputacións provinciais-ou órganos interinsulares correspondentes-atinxidas, dos ¾ dos concellos de cada provincia afectada que representasen polo menos a maioría do censo electoral de cada unha delas e a ratificación a medio de referendo polo voto afirmativo da maioría absoluta dos electores de cadansúa provincia.

2.- O xogo da Disposición Transitoria Segunda requiría ter plebiscitado afirmativamente no pasado un proxecto de Estatuto de Autonomía e contar, no intre de se promulgar a CE (29.12.1978), cun réxime autonómico provisional. Galicia non chegou a ver promulgado o proxecto de Estatuto aprobado pola Asemblea de Concellos os días 17,18 e 19 de nadal do 1932 e plebiscitado o 28 de xuño do 1936, malia que adoptou estado parlamentario na xunta das Cortes celebrada no mosteiro de

Montserrat o 01.01.1938 e a que Castelao, ministro sen carteira do Goberno republicano no exilio, acadou que se reactivase a Comisión de Estatutos para o seu exame na xunta das Cortes na Cidade de México de outubro do 1945. Non embargante, ao se referir a cláusula a proxectos plebiscitados e non a Estatutos aprobados, Galiza acadou o mesmo trato ca o recebido por Euskadi e Catalunya, que si viron a promulgación dos seus Estatutos (Catalunya no verán do 1932-malia que foi suspendido entre outubro do 1934 e febreiro do 1936- e Euskadi o 01.10.1036, serodio promulgamento que fixo imposíbel a súa aplicación en Araba e Guipúscoa, xa ocupadas entón case na súa totalidade polo exercito rebeldes.

O réxime preautonómico galego foi promulgado o 17.04.1978, sendo os seus Presidentes Antonio Rosón (dende entón até abril do 1979) e Xosé Quiroga (dende abril do 1979 até a súa substitución polo primeiro presidente autonómico, Xerardo F. Albor, en xaneiro do 1982). O órgano colexiado superior deste réxime autonómico provisional foi nomeado como "Xunta de Galicia" e foi o que adoptou a iniciativa autonómica consonte co disposto nesta Disposición Transitoria Segunda da CE.

(3). A Asemblea de Parlamentarios Galegos estaba composta polos deputados e senadores elixidos polas catro circunscricións electorais galegas nas eleccións xerais do 1 de marzo do 1979 e foron convocados para a elaboración do proxecto de Estatuto pola Xunta de Galicia, órgano colexiado superior preautonómico, consonte co disposto no artigo 151.2 CE en relación coa súa devandita Disposición Transitoria Segunda.

(4). O teito competencial e o grao autonómico acadado polas nacións galega, catalá e basca, con partillar unha orixe e un teito máximo común, non foron equivalentes. Velaí o réxime de concerto económico, que permite ás Deputacións bascas recadar

por si case todos os impostos, aboándolle o Goberno basco ao central un cupo polos servizos que presta o Poder estatal no seu territorio. Tamén son exemplificativas as competencias de seguridade pública recoñecidas nos estatutos catalán e basco, mentres que no estatuto galego recoñécese a posibilidade de crear unha Policía autonómica, mais no marco da lexislación orgánica estatal.

Valencia e Canarias, de feito, equiparáronse no atinxente ao seu teito competencial aos acadados por galegos, cataláns, bascos e andaluces. En virtude de cadansúa Lei Orgánica do 10.08.1982 (L.O. 10/1982 a valenciá e 11/1982 a canaria; foron coñecidas como LOTRAVA e LOTRACA)fóronlles transferidas todas as competencias estatais alleas á listaxe do artigo 149.1, equiparándoas ·de facto" coas chamadas "autonomías históricas" que mesmo nalgún dos casos (coma o da Galicia) non se atribuiran algunha das competencias posíbeis alleas á listaxe do artigo 149.1 que agora ficaron transferidas a dúas CC.AA. ás que a Constitución reservaba o teito competencioal reducido do artigo 143 ou ben o teito máximo do artigo 151 a través do complexo e esixente proceso deste artigo. Malia que o réxime xurídico destas competencias non era semellante ao estatutario (en tanto que a transferencia era revogábel consonte co disposto nas proprias L.O., ditadas ao abeiro do artigo 150.2 da CE), o efecto acadado foi o pretendido de minimizar a autonomía acadada polas nacionalidades, nun intre histórico no que o goberno da UCD, presidido por Calvo Sotelo, administraba, canda o PSOE, unha nidia involución autonómica, que tiña a súa orixe no golpe de estado do 23.02.1981 e do que foi exemplo a promulgación da Lei Orgánica de Harmonización do Proecso Autonómico (LOHAPA, que foi declarada inconstitucional en setembro do 1983 polo TC) e destas LOTRACA e LOTRAVA.

As devanditas Leis orgánicas foron derrogadas canda a reforma dos Estatutos valencián e canario. Practicamente todos os Estatutos autonómicos usaron ao longo dos anos 90 da faculdade recoñecida no artigo 148.2 da CE e ampliaron cadanseu marco competencial respectando só o límite das competencias exclusivas estatais da listaxe do artigo 149.1. O efecto acadado, por volta da remate do século XX, é a práctica equiparación competencial entre as dezasete comunidades autónomas, tanto as nacionalidades recoñecidas nos artigos 2 e Disposición Transitoria Segunda da CE, canto as rexións das que fala o mesmo artigo 2. Equiparación que non respecta o espirito do pacto constitucional e á que non é alleo o pulo "reestatuínte" que se produce en Catalunya, Euskadi e Galicia a partires do 2003.

(5) Atópanse baixo dependencia xudicial os Rexistros Civís, malia que as funcións que exercen os xuices como encargados dos mesmos son gobernativas e non xudiciais, sendo recorríbeis os seus acordos e actos até de agora perante un órgano administrativo estatal (a Dirección Xeral dos Rexistros e do Notariado do Ministerio de Xustiza).

(6) A redacción das Bases do Foro "Novo Estatuto" neste eido é, dalgún xeito, tributaria da fórmula empregada para a definición da competencia en materia de Dereito Civil na proposta de novo Estatuto para Euskadi aprobada polo Parlamento de Vitoria o 30.12.2004 e á que nos referimos no capítulo V deste traballo. Os dous textos respectan a primacía estatal no atinxente aos alicerces das obrigas contractuais, mentres que propugnan a competencia autonómica para as áreas de competencia estatal recollidas no vixente artigo 149.1.8 da CE. Latexa, cecáis, neste prantexamento, a convicción de que o Dereito Civil ha ser todo él competencia propia do Poder Autonómico, mentres que no Dereito Mercantil convén a harmonización lexislativa a nível estatal e europeo.

(7) Suponse que os redactores refírense ao sistema xudicial europeo da UE incluíndo tamén, deste xeito, ao Tribunal de Primeira Instancia.

(8) A expresión "lei de desenvolvemento básico" naceu na doutrina xurídico-política galega para nomear ás leis previstas no texto do EAG, que supostamente regulaban as institucións máis sobranceiras e máis os sectores esenciais da vida pública galega. A categoría non se define no EAG. A proposta estatutaria do BNG e máis as Bases do Foro "Novo Estatuto" recollen grande número de exemplos desta categoría que presenta semellanzas- e tamén nomeadas diferenzas- coas leis orgánicas estatais.

(9) As Bases do Foro Novo Estatuto incluían o principio de atención ás vítimas dos delictos, non recollido no texto do BNG. Cecáis non fora alleo a esta omisión a acusada manipulación política do concepto de "vítimas do terrorismo", intensificada xustamente no último ano co principio do proceso de paz en Euskadi.

(10) No documento de avance de novembro do 2004 que serveu de alicerce para a redacción das Bases do Foro "Novo Estatuto" determinábase que estas demarcacións coincidirían coa delimitación territorial futura das comarcas e rexións urbanas no noso País.

(11) Esta fórmula recóllese no actual EAG aínda que só servese de alicerce para o traspaso dos medios materiais da Administración de Xustiza e da xestión dos medios persoais alleos á función xudicial. Non serveu, logo, para o traspaso dos medios materiais do Corpo de Secretarios Xudiciais, verdadeiro cerne de moitas polémicas mesmo en sede de discusión do proxecto de "Estatut" catalán na Comisión mixta "Parlament"-Congreso (principios do 2006) e sometido até de agora á competencia do Goberno do Estado e non do CXPX.

(12) Xa no prelo este traballo, o 29 de xuño do 2006, o voceiro parlamentario do PPdeG, Alberto Núñez Feijóo, presentou 65 propostas que resumían a achega do seu grupo a respecto do proceso estatutario. A presentación realizouse no Pleno do Parlamento de Galicia celebrado nesa data. Descoñecemos, xa que logo, se algunha das devanditas propostas trata as institucións e aspectos reflectidos ao longo deste traballo.

(13) Votaron a prol os 36 deputados que apoiaban ao goberno Ibarretxe (EAJ-PNV, EA e Ezker Batua) e máis tres deputados do grupo Euskal Herritarrok (EH). Os restantes 35 deputados (PP, PSOE e os outros tres deputados de EH) fixérono en contra.

(14) Evidentemente o Dereito Civil é basicamente Dereito privado. Nótese, asemade, como cunha redacción moi semellante á das Bases do Foro Novo Estatuto ou ao texto articulado do BNG úsase unha expresión (a de "Dereito Foral") que só se emprega no noso País para notar aquel vello e fragmentario Dereito estatal galego incorporado á Compilación do 1963, pois que dende a atribución competencial a respecto do Dereito Civil no EAG do 1981 e, sobre todo, dende a internalización e adopción no Dereito galego da Compilación do 1963, emprégase decote a expresión "Dereito Civil galego" ou "Dereito Civil de Galicia", en canto denotan unha realidade só limitada polos mínimos do artigo 149.1.8 da CE, fronte ao vello concepto de "Dereito Foral" que non acredita na creación de novas institucións xurídicas. Este concepto limitado e "foralista" é hoxendía moi minoritario na doutrina galega, máxime logo da recente aprobación da Lei 2/2006, de Dereito Civil de Galicia. Semella, pois, que estas connotacións da expresión "Dereito Foral" non teñen ese efecto limitativo da competencia na doutrina xurídica basca.

(15) Cómpre referirnos ao dito na nota (6).

(16) Non se precisaba se a competencia do Tribunal Supremo na unificación da doutrina referida ao Dereito de produción estatal incluia a a posibilidade de que as súas sentenzas tivesen, alén do efecto unificador doutrinal, o efecto "inter partes" no proceso concreto.

(17) O cerne da cuestión consistía, como tamén consiste no xa aprobado "Estatut" catalán, en categorizar estes corpos de persoal non xudicial. Semella evidente que integrarán aos actuais oficiais, auxiliares, axentes e mesmo médicos forenses, mais ¿Cál será a capacidade lexislativa que se reservará o Estado na LOPX? E sobre todo, ¿abeirará esta caste de preceptos estatutarios a creación de corpos autonómicos de secretarios xudiciais? En principio non hai nada na Constitución que se opoña e mesmo o Dictame nº 269 (emitido o 01.09.2006 a respecto da proposta de "Estatut" que se ía someter á aprobación do "Parlament" a fins dese mes) do "Consell Consultiu" da Generalitat recoñeceu que os corpos estatais deseñados na LOPX non constitúen unha solución unívoca dentro do marco constitucional. Porén, sería constitucional que estes corpos autonómicos abranguesen aos actuais Secretarios, como tamén sería factíbel que as súas funcións fosen reguladas doutro xeito (velaí a polémica recorrente arredor da reforma da Oficina Xudicial e da implantación da figura dos seus Xerentes). O monopolio da fe pública xudicial non semella, xa que logo, unha chata insuperábel para non lle dar porta aberta á creación de corpos autonómicos que integren aos actuais secretarios xudiciais na nova LOPX.

(18) No até de agora vixente "Estatut" de Catalunya, o mesmo ca no EAG, a reforma estatutaria precisa do consentemento estatal para a súa promulgación, no suposto que atinxa ás com-

petencias e institucións estatais. O procedemento de reforma do EAG, nestes supostos, require a aprobación do texto polo Parlamento de Galicia por maioría de dous terzos, aprobación da reforma a medio de Lei Orgánica pola maioría absoluta do Congreso dos Deputados e da maioría simple do Senado e aprobación pola maioría de votos válidos en referendo da cidadanía galega. A autorización estatal para que o Poder Galego convoque o referendo enténdese concedida polo feito de ter aprobado a reforma a medio de Lei Orgánica.

O trámite no Congreso inclúe o exame previo da reforma estatutaria aprobada polo Parlamento de Galicia no seo da Comisión Constitucional, que contará coa asistencia dunha delegación paritaria de deputados do Parlamento de Galicia elixidos "ad hoc".

(19) A maioría no Senado requiriu que os senadores de Esquerra Republicana de Catalunya (elixidos canda os do PSC e doutras forzas na candidatura "Entesa Catalana de Progrês") non votasen en contra o texto, como pola contra recomendou facer o seu partido no referendo do 18 de xuño.

(20) No artigo 191 do texto aprobado polo "Parlament" este rexeitamento só podía alicerzarse na xeración de graves prexuizos para a política de integración. Nesta caste de procesos perante os Tribunais da UE, a Generalitat dirixiría a defensa xurídica.

(21) Este proceso de expansión competencial dos TSX foi constante a partires do 1990 nas sucesivas reformas procesuais. Velaí a Lei de Procedemento Laboral do 1990 que, consonte coa LOPX do 1985, sustraeu o coñecemento dos recursos de suplicación (a segunda instancia laboral) do Tribunal Central de Traballo e outorgóullelo ás Salas do Social dos TSX. Ou a reforma da Lei Xurisdicional do 1992 suprimindo os recursos de apelación perante o Tribunal Supremo contra das sentenzas ditadas polos TSX (a

partires de entón só se poderian recorrir estas sentenzas en casación por infracción de Dereito estatal). Seguindo, na orde penal, pola atribución dos recursos de apelación contra das sentenzas decididas polos Tribunais do Xurado dende 1995, na orde contencioso-administrativa pola limitación das competencias casacionais do Tribunal Supremo na Lei Xurisdicional do 1998 ou na orde xudicial civil pola mesma limitación casacional na Lei de Axuizamento Civil (LAC) do 2000 ou a atribución na mesma LAC (malia que en suspenso polo de agora) da competencia para resolver os recursos extraordinarios por infracción procesual ás Salas do Civil dos TSX.

Na Galicia este proceso vese incrementado pola expansión do Dereito Civil de Galicia a pàrtires da promulgación da Lei 4/1995, proceso que se vai reforzar coa entrada en vigor, xa axiña, da Lei 2/2006, reguladora do Dereito Civil de Galicia e que substitúe á devandita Lei 4/1995. Deste xeito,

A Lei reguladora do recurso de casación por aplicación de Dereito galego permítelle acceder a esta caste de recurso a todas as sentenzas ditadas polas Audiencias Provinciais, sempre que o recurso se alicerze, aínda que só fór parcialmente, no Dereito Civil de Galicia. Non existe un límite mínimo de contía, senón que só se pide que a sentenza decidida na segunda instancia pola Audiencia non sexa susceptíbel de recurso ordinario (no sistema da Lei de Axuizamento Civil para a casación baseada só na infracción de Dereito Común estatal a contía mínima para a admisión deste recurso está fixada en 150000 euros).

Non embargante, a xurisprudencia constitucional ten sido extremadamente restritiva no que atinxe ao recoñecemento das competencias procesuais derivadas do Dereito Civil propio. Semella que o novo "Estatut" catalán (artigo 130), ao outorgarlle á

Generalitat a competencia para ditar normas de Dereito Procesual derivadas das institucións do Dereito Civil de Catalunya, tenta resolver esta problemática, aínda que a proxección desta competencia na aptitude de crear procedementos procesuais civís propios –alén de axeitar a normativa dos existentes– semella aínda dubidosa á vista da devandita xurisprudencia. Dende esta perspectiva, a competencia estatal neste eido habería ficar reducida só á garantía dos dereitos fundamentais das partes no proceso.

Los Gobiernos Locales en el marco de la Reforma del Estatuto Autonomía de Galicia: una posible hoja de ruta basada en la gobernanza

Enrique José Varela Álvarez

1. Planteamiento del Problema: ¿Por qué Reformar el Gobierno local en Galicia?

Desde hace un tiempo, motivados entre otras razones por el crispado e irracional (no) debate del modelo territorial español y por el renovado ímpetu reformista estatutario gallego, nos venimos obligando a tomar posición académica, a suscitar preguntas, a proponer reflexiones sobre la necesidad-oportunidad de abordar la transformación, el cambio del Gobierno y la Administración Local en Galicia (Varela Álvarez, 2004:61-74).

Nuevamente el marco no puede ser más propicio, como ya lo fue el espacio generado en un reciente Seminario organizado por la Universidad de Vigo (Varela Álvarez, 2005:111-123), y este no es otro que el Proyecto Filgueira Valverde[1] promovido por la misma Universidad, que en esta ocasión y dirigido por el Profesor López Mira centra sus esfuerzos, objetivos y anhelos investigadores en el análisis del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 (en adelante EAG).

El momento no puede ser más pertinente emitido ya el dictamen del Consello Consultivo de Galicia (CCG

[1] Vid. Proxecto Filgueira Valverde, 2005, *O Estatuto Galego para o Século XXI. Estudo comparado das reformas constitucional e estatutaria*, Universidade de Vigo (partida presupuestaria 0000 214K 647.04).

782/05)[2] sobre la oportunidad de inicio del proceso de reforma estatutaria, coincidiendo también el fin de las negociaciones entre los diferentes Grupos Políticos con representación parlamentaria sobre la metodología y comienzo de la ponencia de dicha reforma en el Parlamento de Galicia. Además del momento político impulsado por partidos y grupos parlamentarios, es 2006 un año de efemérides en materia estatutaria donde coinciden tres históricas fechas gallegas: el 75 aniversario de la aprobación de la II República tras las elecciones locales del 12 de abril de 1931 (14 de abril de 1931); el 70 aniversario de la votación del EAG de 1936 (28 de junio de 1936) en trámite en el Congreso hasta el golpe de Estado del General Franco el 18 de julio de 1936; y el 25 aniversario de la aprobación del EAG (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), marco de convivencia vigente hasta nuestros días.

No somos demasiado ambiciosos en el planteamiento que deseamos trasladar al lector a lo largo de estas líneas porque el estadio actual del proceso implica una profunda reflexión territorial global (ampliación europea, reforma de los Gobiernos locales en España, integración de todos ellos en el contexto de la globalización), un punto de inflexión

[2] Vid. Consello Consultivo de Galicia nº 782/05 (www.parlamentodegalicia.es): "O Pleno do Consello Consultivo de Galicia, en sesión realizada o día vinte e sete de xaneiro de dous mil seis, coa asistencia dos membros que no encabezamento se expresan, examinou a consulta facultativa formulada polo Excmo. Sr. presidente da Xunta de Galicia sobre determinados aspectos atinentes á reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia; expediente número CCG 782/05 deste Consello".

desde el cual no podemos más que observar la transformación territorial local como una gota en medio de un temporal en el océano, pero gota que al igual que el *efecto mariposa* puede llegar a provocar un tifón o un tsunami en otra parte del mundo (sólo pensemos en Porto Alegre y su *otro mundo es posible*). El caso es que aunque muchas son las posibilidades de enfocar la reforma territorial desde la óptica exclusivamente local, numerosas son también las variables que podríamos desgranar; de entrada vamos a seguir una secuencia descriptiva y expositiva[3] para ver si somos capaces de mostrar un mapa general de la problemática local (endógena y exógena), en el contexto de reforma estatutaria mencionada.

La hipótesis de partida que formulamos a los efectos del presente trabajo es que el problema local en España y Galicia, si pudiera considerarse así, ha venido acometiéndose de forma parcial, sectorial, escasamente holística[4] y sin intentar ir a la raíz del problema. Los motivos pueden ser de índo-

[3] Aunque somos conscientes de lo limitado del análisis y la evaluación de la realidad local gallega no nos resistimos al ejercicio de la prescripción dado que todavía hoy existen graves lagunas de conocimiento en cuestiones de gobierno y organización local en España (percepción de los servicios públicos locales, modelo de función pública local y nueva cultura de servicios, así como su gestión –gerencialización y agencialización-, y nuevas tecnologías; vid. Ramió, Carles, "Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales", CLAD, pp. 1-22), creemos que también en Galicia, que desde aquí animamos a cubrir a base de reflexión, planteamiento de preguntas e investigación.

[4] Si buscamos la definición de "holismo" en el diccionario de la R.A.E. veremos que para el caso del Gobierno y la Administración local deberíamos estudiar cada una de sus variables de una forma separada pero íntimamente ligada para comprender en toda su complejidad la suma total, que no es otra que "lo local".

le diversa, aquí proponemos uno que algún día habrá que refutar empíricamente, pero que nos parece, a modo de intuición, bastante plausible: los Gobiernos y Administraciones locales han sido los perdedores en el proceso de descentralización español en favor de las Comunidades Autónomas (Carrillo, 1994:1-34), siendo utilizados como moneda de cambio entre el Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas en función de los respectivos intereses políticos en cada momento (Administración General del Estado-PSOE / PP y/o Comunidades Autónomas-PSOE / PP); esta situación sostenida en el tiempo ha conducido a los Gobiernos locales a perder peso político (institucional), administrativo y financiero en el conjunto de los niveles de gobierno y administración españoles y gallegos, y a un escenario de desconfianza y restricción de las capacidades e implicaciones de lo local en lo autonómico y lo estatal, consolidándose la asimetría territorial, un cierto centralismo de base regional con el consiguiente menoscabo de la autonomía local, una nula corresponsabilidad fiscal, una heterogeneidad muy acusada en materia de autoorganización local con grandes desigualdades fragmentadas en organizaciones locales grandes, medianas y pequeñas, y, como corolario, una insuficiencia clara en materia de políticas públicas y gestión de servicios locales.

Desde los siguientes epígrafes procederemos a dar cuenta de los temas que creemos deberán ser tratados en la inminente reforma del EAG, entre ellos un estudio sobre el devenir histórico reciente de los Gobiernos y Administraciones locales en Galicia desde los diferentes procesos estatutarios; al que seguirá un análisis descriptivo de las propuestas

realizadas por los diversos actores políticos e institucionales sobre lo local; para, finalmente enumerar las cuestiones consideradas como estratégicas para los Gobiernos locales en Galicia (en, por y para la realidad gallega) dignas de ser abordadas en el actual proceso estatutario.

2. Lo Local en el Contexto Estatutario de Galicia: *Locus* y *Focus*[5]

Lo local, su gobierno, organización administrativa, papeles en relación con la gestión de servicios o con la intermediación ciudadana ante el resto de poderes públicos, casi siempre ha sido tratado de la misma manera: siendo objeto, no sujeto, en la construcción de este Estado(s)-nación(es), regulado tanto por el Estado (desde sus inicios en 1978 hasta la actualidad más reciente), como por las regiones. Su posición fue la de un ente supeditado en lo político y en lo administrativo con la resultante de un modelo reactivo, nunca proactivo, de organización territorial.

El *locus* y el *focus* aludiría a las diferentes maneras que tenemos de aproximarnos a un problema de investigación; en el caso de los Gobiernos y las Administraciones locales, supondría analizar si estas entidades son tratadas como marco o como aproximación dentro del juego político que impli-

[5] LES METCALFE, citando a HENRY (1975), establece la diferencia entre "locus" y "focus" en relación con la gestión pública, en nuestro caso "locus" estaría relacionado con el Gobierno y la Administración Local, el "focus" con la actuación del mismo dentro de la negociación de reforma del estatuto actual; vid, METCALFE (1996: 79-100).

ca la reforma estatutaria, si son un ente más sobre el que se aprobará regulación que determine su posición en el entramado político e institucional, o un actor que adopta posiciones políticas en dicho entramado y negocia con el resto de actores de la red su futuro. Porque según este planteamiento irían bien encaminadas algunas preguntas que no dejan nada bien a los partidos políticos que conforman el arco parlamentario gallego actual: ¿qué papel juegan actualmente los Gobiernos locales en la negociación estatutaria?, ¿ha sido siempre así?, ¿qué hemos aprendido de anteriores procesos de este tipo?, ¿qué misión tiene la Federación Galega de Municipios y Provincias (FEGAMP)?, ¿tiene valor y funciona la vigente Comisión Galega de Cooperación Local?[6]...

Somos de la opinión de que efectivamente la pauta local en los diferentes procesos estatutarios gallegos responde a la primera opción, con una honrosa excepción tristemente truncada: el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1936. A esta conclusión se puede llegar fácilmente analizando el papel que han desarrollado los Gobiernos locales[7] gallegos en todos los procesos estatutarios (Fariña Jamardo, 1993:271-280; Barreiro Fernández, 1993:83-105; López Mira, 1993:353-362) y el resultado que han conseguido como

[6] Vid. Ley de Administración Local de Galicia (5/1997, de 22 de julio), Título V, Capítulo V, Capítulo II, artículos 188-192.

[7] Utilizamos conscientemente el concepto de Gobierno local en Galicia a sabiendas de los límites del mismo en el siglo XIX y gran parte del XX, identificándolo con el de Administración local (vid. Alba, 1997:15-36); de forma idénticamente consciente dejamos fuera del Gobierno local a las Diputaciones Provinciales con el fin de centrarnos en el Municipio y el Concello como núcleo básico de democracia local.

actores de esta red político-institucional en cada momento histórico. En todos ellos se ha arrancado de situaciones evolutivas dictadura-democracia donde los Gobiernos locales han tenido mucho que decir, hasta el punto de que diferentes procesos constitucionales han sido precedidos de movimientos locales en forma de Juntas Provinciales (en 1808 y previo a la Constitución de Cádiz) o de convocatorias de elecciones locales previas a la II República (1931) y a la Constitución de 1978 (esta última bajo un formato *sui generis* de comicios locales en 1976); salvo en la actualidad insertada en una inusitada situación de normalidad democrática en Galicia lo que sin embargo ha servido para invertir esta tendencia tan provechosa (participación activa de los Gobiernos locales en los procesos estatutarios) en el presente proceso de reforma del EAG de 1981.

En el cuadro siguiente asignamos papeles a los Gobiernos locales en virtud de su *estilo*[8], de su posición pasiva o activa en los diferentes procesos de reforma estatutaria de Galicia (vid. cuadro página siguiente):

[8] Si recurrimos al enfoque de las políticas públicas y al *estilo* de las mismas, podríamos pensar que los procesos de reforma estatutaria son, en sí mismos, acción pública de los gobiernos regionales. Siguiendo a Olmeda (1999:548-554) tenemos que "El concepto de estilo alude tanto a la elaboración de políticas públicas como a su implantación, a una suerte de procedimiento normalizado de funcionamiento en este ámbito", de donde podemos extraer varios estilos orientados hacia la concertación (activo-consensual), el mantenimiento de *status-quo* (reactivo-consensual), al activismo (activo-impositivo) y a la regulación (reactivo-impositivo).

Procesos Estatutarios en Galicia y Papel Gobiernos Locales										
Procesos Estatutarios /Posición	**1846**	**1887**	**1918-1919**[9]	**1931-1936**[10]						**1981**
				1931				*1932*	*1936*	
Propuesta	*Junta Superior del Gobierno de Galicia, proclama del 15 de abril de 1846*	*Proyecto de constitución para el futuro Estado Galaico (Asamblea de Lugo, 5 y 6 de julio de 1887)*	*Manifesto da Asamblea Nazonalista (Lugo, 18 de noviembro de 1918). Manifesto da II Asemblea Nacionalista (noviembro de 1919)*	*Anteproyeito de Estatuto da Galiza (6 de mayo de 1931)*	*Al País Gallego. Aportación al Estudio de su futuro Estatuto Regional. (30 de mayo de 1931) Bases para un Proyecto de Estatuto Gallego*	*Bases para un Anteproyecto de Estatuto Político de Galicia (A Coruña, 2 de junio de 1931)*	*Estatuto de la Región Gallega Autónoma. Anteproyecto de los Parlamentarios Gallegos (15 de octubre de 1931)*	*Texto de la Asamblea de Concellos (de 27 de abril a 17,18 y 19 de diciembre de 1932)*	*Estatuto de Autonomía de Galicia (julio de 1936)*[11]	*Estatuto de Autonomía de Galicia (6 de abril de 1981)*[12]

[9] Entre 1919 y 1931 merece la pena destacar el trabajo de Peña Novo sobre la Mancomunidad gallega (1921); vid. Beramendi, 2005:8-29.

[10] Habría que incorporar a este período la propuesta de la Federación Republicana Galega (FRG), de orientación galleguista e inspiración federalista, que aprobó el 4 de junio de 1931 su propia apuesta estatutaria en forma de *Bases para el Estatuto Gallego*. *Asamblea da Coruña*, aunque como señalan García Cotarelo, Lois Calviño y Fernández Jiménez no se recogió el texto en forma de publicación conocida (1986:259).

Movimientos	Provincia-lismo	Federalis-mo	Nacional-ismo	Nacional-ismo	Regional-ismo	Regional-ismo	Regional-ismo	Galleguis-mo	Galleguis-mo	Autono-mismo
Institución	Xunta Local de Santiago	Concello de Lugo	Concellos de Lugo y de Santiago (respect.)	Seminario de Estudos Galegos	Secretaria-do de Galicia en Madrid	Instituto de Estudios Gallegos	Parlamen-tarios Gallegos	Concello de Santiago	Parlamen-tarios Gallegos	Asamblea de Parla-mentarios Galegos
Activa/Pasiva	Activa	Activa	Activa	Pasiva	Pasiva	Pasiva	Pasiva	Activa	Pasiva	Pasiva

Fuente: Elaboración propia siguiendo García Cotarelo, Lois Calviño y Fernández Jiménez, 1986.

[11] Como comentan los autores será a partir de junio de 1936 cuando el Estatuto de Autonomía de Galicia inicie su largo peregrinaje que le llevará al exilio y a su aprobación *extracamera* "É a partir de agora cando se inicia a desfeita. O "alzamento" de xullo de 1936, moi axiña dominante en Galicia, impide calquera actuación eficaz e toda esperanza de existencia real do Estatuto. Agora a vida do Estatuto, sen a terra que lle deu motivación e sustancia, pasa a ser un trámite, quizais un testemuño, sempre unha realidade penosa. Fora entregado ó Presidente do Congreso o 15 de xullo de 1936 e chegou a tomar "estado parlamentario" nas Cortes celebradas en Montserrat o 1 de febreiro de 1938. Moito máis tarde, nas Cortes celebradas en México, o 9 de novembro de 1945, aínda se discutía"; vid. supra García Cotarelo, Lois Calviño y Fernández Jiménez, 1986:188.

[12] Bajo este gran epígrafe se recogen las negociaciones previas del vigente EAG de 1981 (1977-1981), entre las que figuran las propuestas del *Grupo dos 16* y su *Estatuto dos Dezaseis*, el *Estatuto do Aldraxe* y el finalmente votado, consensuado tras el *Pacto do Hostal*, en forma de Ley Orgánica de 6 de abril de 1981.

Un rápido análisis sobre el cuadro anterior nos permite extraer una serie de conclusiones preliminares que podrían refrendar nuestro planteamiento sobre el verdadero papel jugado por los Gobiernos locales en los diferentes procesos estatutarios gallegos:

- El impulso desde el ámbito local en relación con la construcción nacional gallega es innegable desde mediados del siglo XIX, siendo elemento variable el movimiento que los soporta (provincialismo, regionalismo, nacionalismo, galleguismo...), y planteándose un *estilo*, una posición, activa de las Administraciones locales en casi todos los procesos del siglo XIX e inicios del XX, jugando un papel clave en la redacción primigenia del EAG de 1936, decayendo hasta su desaparición en las propuestas finales del mismo y el vigente de 1981[13].
- Al hilo de lo anterior decir que se produciría un punto de inflexión en la historia estatutaria gallega recogida en el proceso de impulso, debate y aprobación del EAG de 1936 donde el papel de la Asamblea de Concellos Galegos, y en concreto del Concello de Santiago de Compostela, fue definitivo y sin parangón.

[13] Si aceptamos este planteamiento de estilos y lo aplicamos al proceso político de la reforma del EAG podríamos concluir que los Gobiernos locales han mantenido una actitud anticipante o activa ante el problema de la construcción nacional de Galicia en sus primeros momentos (1846-1932/36), y más reactiva y acomodaticia en los últimos episodios estatutarios (fase final de 1936 y 1981).

- La base local estaría dotada de carácter tanto asociativo (Irmandades da Fala, Seminario de Estudos Galegos) como institucional (Xunta Local, Concellos – sobre todo de Santiago, Lugo, A Coruña y Vigo-).
- El proceso estatutario más reciente (EAG 1981) habría quedado huérfano de la aportación local lo que sin duda planteó graves indefiniciones en el marco municipal y provincial actual (descontadas ya las figuras parroquiales y comarcales).

Estas reflexiones no nos servirían para volver la vista atrás y seguir pasos ya caminados dado que el ejemplo del EAG de 1936 tiene una génesis diferente, un proceso distinto. Sí convendría aclarar de partida (y estamos en ese punto en estos momentos) qué se desea para el municipalismo gallego, dada su desaparición como actor impulsor o negociador[14], con el fin de no entrar en discursos victimistas a la finalización del proceso estatutario; qué deseamos hacer con la Comisión Galega de Cooperación Local; qué papel podría jugar la FEGAMP; y, desde luego, qué tienen que plantear

[14] Evidentemente más allá de la participación del mundo local gallego en la Comisión de Reforma Estatutaria, donde por lo que podemos ver están representados la FEGAMP, Presidentes de las cuatro Diputaciones Provinciales, Alcaldes/as de los siete grandes Concellos de Galicia, un Alcalde representante de los Concellos mayores de 20.000 habitantes y otro representante de los menores de 20.000; lo que significa que para una previsión de más de 100 comparecencias 14 le corresponden al municipalismo gallego, un buen dato que reubica la posición inicial de lo local en el proceso estatutario gallego; vid. *Acuerdo de la Comisión de Estudo da Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, 7 de abril de 2006, www.parlamentodegalicia.es.

al respecto los siete grandes ayuntamientos de Galicia, ya que no debemos olvidar que en ellos residen el 35,8% de la población gallega (978.893 habitantes). La mayoría de edad y la *madurez*[15] del actor Gobierno local es algo que se debería plantear el Ejecutivo gallego si apuesta realmente por la reforma de la planta territorial de Galicia.

3. Propuestas Recientes de Reforma Local en el Contexto de Negociación Estatutaria Gallega

Para bien analizar la complejidad negociadora de una reforma estatutaria como la gallega entendemos más que necesario obligarnos a revisar los documentos que las principales fuerzas políticas de una comunidad política redactan, analizar los dictámenes de las instituciones de referencia, por supuesto, contemplar y considerar las propuestas que emanan de su sociedad civil bien de forma organizada (por ejemplo a través de asociaciones y fundaciones), bien de forma individual (ciudadanos que desean hacer llegar sus comentarios al proceso). Este elemento de valoración resultó clave, por ejemplo, para comprender la formulación, la negocia-

[15] El concepto de *madurez* ha sido aplicado a las organizaciones desde el enfoque institucional, entre otros por Ramió (vid. Ramió, 1999:250-277, siguiendo a Mintzberg -1983- y Morgan -1990-). Desde este enfoque se ha intentado explicar porqué cambian las organizaciones, cuáles son sus ciclos vitales y sus transformaciones más relevantes; es evidente que este planteamiento podríamos hacerlo extensivo a instituciones de gobierno como las locales que en España no han pasado de la *adolescencia*, de una juventud tutelada que las impide madurar y aceptar los retos que deben asumir como parte del Estado y como Gobierno con autonomía consagrada en la Constitución Española.

ción, las propuestas y la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia de 1936 (Cores Trasmonte, 1998).

Si esto es así para aspectos globales del proceso de negociación[16], cuestión que defendemos, aún lo es más y tienen mayor relevancia para nosotros aquellos otros aspectos relacionados con una variable concreta contemplada en el contenido del texto estatutario: el Gobierno local. Siguiendo la hipótesis inicialmente planteada, y recordando el papel que han jugado los Gobiernos locales en los diferentes momentos estatutarios, en este apartado nos toca analizar cómo las estructuras políticas y administrativas locales podrán ser reflejadas en su articulado. A tal fin seguiremos el catálogo de propuestas de algunos de los más destacados actores políticos, institucionales y sociales de Galicia, entre ellos: partidos políticos gallegos con representación parlamentaria (a través de sus programas electorales y de las bases de gobierno del Ejecutivo actual), las asociaciones y fundaciones que dan soporte y apoyo ideológico-social a dichos partidos políticos, así como instituciones de referencia que tienen algo que decir sobre la reforma gallega. Estas son algunas de las aportaciones más relevantes en materia local.

[16] Entre otros pasos: establecimiento y acuerdo de la metodología en el Parlamento de Galicia, desarrollo de las comparecencias, negociación propiamente dicha en el Parlamento de Galicia y en el Parlamento español, votaciones (Parlamento de Galicia y Parlamento español, además de las propias del Referéndum) y aprobación posterior por las Cortes Generales.

3.1. Propuestas de la Sociedad Civil

Las proposiciones más destacadas que están encima de la mesa de los Partidos Políticos gallegos son dos, una impulsada por ámbitos afines al PSdeG-PSOE (Fundación Iniciativas XXI: *Bases para a Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*)[17] y otra por el entorno social del BNG (Foro Novo Estatuto: *Bases Novo Estatuto*)[18]. Los socialistas reciben de esta Fundación una propuesta de bases en materia estatutaria que presenta las siguientes anotaciones locales: la posibilidad de descentralización de la Xunta hacia Concellos, Áreas Metropolitanas, Regiones Urbanas y Entes Supracomarcales (*Base III: Das Instituciones do Autogoberno de Galicia*); el mantenimiento del régimen local municipal y supramunicipal (*Base IV: Das Competencias da Comunidade Autónoma de Galicia*); el establecimiento de dos Áreas Metropolitanas, tres Regiones Urbanas, y varios ámbitos supracomarcales (*Base V: A Organización Territorial de Galicia*); y la regulación de la tutela financiera de las Corporaciones Locales (*Base VIII: Da Economía e Facenda*). Los nacionalistas incorporan a su articulado posterior unas bases con los siguientes rasgos locales: las entidades locales se integran en el entramado institucional gallego (*Base VII: As Institucións da Comunidade Autónoma*); la organización territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y con ella el régimen local, proponién-

[17] Vid. VV.AA., 2004, *Bases para a Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, Cadernos de Traballo, 1, Santiago de Compostela: Fundación Iniciativas 21.

[18] Vid. VV.AA., 2005, *Bases Novo Estatuto*, Santiago de Compostela: Foro Novo Estatuto (www.novoestatuto.com).

dose como figuras locales la Comarca (áreas rurales) y la Región Urbana (áreas urbanas) con carácter supralocal y el Concello como base local, respetando la parroquia rural sólo en los "concellos que teñan ese inequívoco carácter" y contemplándose los espacios metropolitanos para los Ejes Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, así como la singularidad de Santiago de Compostela (*Bases VIII y IX: A Organización Territorial de Galiza y Ordenación do Territorio*); finalmente se reflejan la organización y régimen jurídico de los Gobiernos y Administraciones locales gallegas (*Base XII: As Competencias*).

3.2. Propuestas de los Partidos Políticos

En relación con las propuestas presentadas por los Partidos Políticos gallegos nuestro análisis se circunscribe a las organizaciones políticas que tienen representación parlamentaria en el momento actual; resultan significativas las ausencias de planteamientos estatutarios por parte del PPdeG[19] y del PSdeG-PSOE (aunque en el caso de este último sí se recoge con profusión el Programa Electoral que presentó a las Elecciones Gallegas de 2005)[20] así como la presentación de un elaborado texto articulado del BNG.

Para el caso de los socialistas gallegos encontramos una propuesta presentada a la Campaña Electoral de 2005

[19] No se pudo constatar referencia alguna a materias locales (régimen local, ordenación del territorio) por carecer de versión digital su programa electoral para las Elecciones Autonómicas Gallegas 2005 (www.pp.es // www.ppdegalicia.com; actualmente en construcción).

[20] Vid. PSdeG-PSOE, 2005, *Móvome. Programa de Goberno, Eleccións Autonómicas xuño 2005*, Santiago de Compostela.

con dos orientaciones claras sobre organización del territorio, por un lado una apuesta por la ordenación global del territorio y del urbanismo en la Comunidad Autónoma ("Directrices de ordenación do territorio") y la articulación urbana gallega a través de la potenciación del "Corredor Atlántico" y la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal desde planteamientos de carácter metropolitano (A Coruña-Ferrol), de regiones urbanas (Lugo, Ourense y Santiago de Compostela) y supralocales donde integrar las políticas públicas. El principio que parece guió estas propuestas es el del refuerzo del poder local en cuatro líneas: mejora de su financiación vía gestión del Fondo Galego de Cooperación Local y aprobación de la Lei de Facendas Locais de Galicia, coordinación interadministrativa (autonómica y local –provincial, supralocal y municipal-) para el desarrollo efectivo de la subsidiariedad, refuerzo de la institucionalización del poder local a través de un Consello de Administración Local de Galicia, e incremento de los servicios locales en clave de gestión y calidad (formación, nuevas tecnologías…).

En el caso del BNG[21] el trabajo previo desarrollado por el Foro Novo Estatuto les sirvió para ser la única fuerza política parlamentaria con un documento de reflexión general sobre la reforma del EAG. El documento denominado como *Estatuto de Galiza*[22] aborda, entre otras cuestiones, la

[21] Dado que el BNG es la única fuerza política (a fecha de cierre de estas notas; 21 de abril de 2006) que presentó un programa de Estatuto de Autonomía para Galicia, remitimos a los puntos comentados del mismo.

[22] Vid. www.bng-galiza.org

definición del territorio de Galicia y su descripción (*Título Preliminar*) exponiendo que su territorio lo integran los Concellos que forman la actual Comunidad Autónoma; establece la estructuración de la organización territorial de Galicia en Concellos y Comarcas (art. 54), además de la posibilidad de creación de instituciones supralocales de carácter urbano y metropolitano y la regulación por ley de la parroquia rural; se reafirma la competencia exclusiva en materia de régimen local y se fijan los principios de autonomía local subsidiariedad, complementariedad, lealtad institucional, cooperación y eficacia, exponiendo el principio competencial básico ("todas as competencias relativas á comunidade local"), asumiendo que, en caso de limitaciones en el ejercicio de las mismas, se deberá recurrir a fórmulas supralocales comarcales y/o metropolitanas (*Título III: Poderes Públicos Galegos. Capítulo IV: Administración Pública Galega*). Además en el articulado se establece un marco propio de financiación local de base estatutaria pero con marginales alteraciones del actual sistema fiscal y financiero local recogido en las bases estatales, resultando novedosas la creación de un Fondo de Financiación Local, el diseño de las garantías de suficiencia financiera de sus entes y la propuesta de iniciativa de una Ley de Haciendas Locales en Galicia (*Título VI: Do Financiamento Público. Capítulo III: As Facendas dos Gobernos Locais Galegos*); en último lugar, se contempla la coordinación y tutela financiera de las Diputaciones Provinciales hasta la aprobación del marco legal propio de ordenación del territorio (*Disposición Transitoria*).

3.3. Programas Electorales y Acuerdos post-electorales

Los resultados electorales de las pasadas elecciones autonómicas en Galicia muestran un panorama en el que socialistas y nacionalistas se encuentran ante la necesidad de pactar un acuerdo de gobierno para la Xunta. Después de algunos encuentros de las respectivas comisiones negociadoras se alcanza la deseada alianza firmándose el *Acuerdo de Gobierno PSdeG-PSOE y BNG* (Julio, 2005)[23]. Entre los diferentes puntos del acuerdo programático de gobierno centrado en aspectos locales, el PSdeG-PSOE y el BNG se deciden a impulsar el Pacto local y la suficiencia financiera de los Concellos gallegos, además de las propuestas de Áreas Metropolitanas, Regiones Urbanas y Semiurbanas (comarcas) y su articulación en el entramado urbano de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (repetido en el apartado dedicado al territorio y el desarrollo sostenible), y la coordinación de las Diputaciones Provinciales con el impulso de un Plan Único de Obras e Servizos.

3.4. Propuestas de Instituciones Gallegas

Transcurridos unos meses desde la toma de posesión del gobierno de la Xunta de Galicia, y a instancias de su Ejecutivo, aquellos trabajos preparatorios de la campaña electoral gallega se consolidan en peticiones formales de actuación a las Instituciones de Galicia. El trabajo más signifi-

[23] Vid. PSdeG-PSOE y BNG, *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG*, Santiago de Compostela, 23 de julio de 2005 (www.psoe.es).

cativo en materia estatutaria lo lleva a cabo el Consello Consultivo de Galicia (CCG) que a solicitud del Ejecutivo gallego emite el *Informe nº 782/05*[24], desde el que se intenta dar respuestas a las preguntas de la Presidencia de la Xunta sobre la oportunidad de la apertura de dicho proceso.

La primera de las cuestiones sobre las que el CCG se pronuncia tienen que ver con los ámbitos competenciales propios del Estado y la Comunidad, que a nosotros nos interesa por las materias locales que contiene. Según este Informe la "... reforma estatutaria sería un bo momento para o recoñecemento e determinación dos títulos competenciais autonómicos sobre a materia, sen prexuízo do avance no proceso de descentralización do poder procedendo á redistribución ou descentralización de competencias da Comunidade

[24] En el Informe el CCG responde a 6 preguntas planteadas por el Ejecutivo Gallego sobre la reforma del EAG de las cuales cuatro contemplan consideraciones en materia local: 1. "¿Que ámbitos de competencias ou materias non catalogadas como exclusivas do Estado no artigo 149.1 da Constitución, e non contempladas no vixente texto do Estatuto galego de 1981, poden incorporarse ao seu texto reformado?"; 2. "¿sería adecuado, a xuízo dese órgano consultivo, incorporar ao texto reformado a xurisprudencia constitucional en materia de delimitación competencial?"; 3. "¿Que institucións autonómicas deberían, a xuízo do Consello Consultivo, ser incorporadas ao articulado do texto estatutario, e, de ser o caso, que modificacións lexislativas podería e debería levar aparelladas esa incorporación?"; 6. "¿de que forma pode o Estatuto de Autonomía incluír no seu texto mecanismos de participación da Comunidade Autónoma en organismos supraestatais, ben directamente, ben a través da representación do Estado, especialmente no que se refire ás institucións europeas, e, así mesmo establecer a posibilidade de realizar acordos de cooperación ou colaboración con outras Comunidades Autónomas españolas e cos países nos que existen importantes comunidades galegas no exterior?".

Autónoma nas entidades locais, establecéndose no Estatuto os principios e mecanismos a partir dos que podería levarse a efecto". Entiende el CCG que las instituciones Comarca (y entidades supralocales similares) y Parroquia rural tienen un carácter de "intracomunitariedad", y que el régimen jurídico de los Gobiernos locales es competencia de la Comunidad Autónoma (a excepción de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios). En relación con la Provincia, y aclarada su garantía constitucional, es el Consello de la opinión de la posibilidad de su coordinación presupuestaria en el marco de la Comunidad Autónoma. Concluye el CCG comentando la posibilidad de aclarar la indefinición institucional local y la necesidad creación de un órgano de colaboración mixto Comunidad Autónoma-Gobiernos locales ("consello de natureza local, como órgano estatutario mixto de colaboración e entendemento").

Otro interrogante se hace eco de la necesidad de incorporar al futuro articulado estatutario la jurisprudencia constitucional en materia de delimitación competencial, que para el caso del Gobierno y Administración supondría la posibilidad de que el EAG reformado incorpore a las instituciones locales (especialmente al Concello) al sistema institucional autonómico (tal y como se apuntaba en la pregunta anterior), superando así el tradicional déficit institucional local fruto del bifrontismo y de la falta de definición de la subsidiariedad y autonomía local, y asumiendo definitivamente el papel que le debería tocar representar como *tercer pilar* de la estructura de poderes públicos.

La tercera consulta, en relación directa con las dos anteriores, es resuelta por el CCG sugiriendo la necesidad de incorporación efectiva de los Gobiernos y Administraciones locales al entramado institucional autonómico al estilo de los modelos catalán y valenciano. Manifiesta el CCG que el hecho de que los Gobiernos y Administraciones locales no cuenten con una institución de referencia en el mencionado entramado institucional 25 años después del EAG demuestra una escasa voluntad política por dar relevancia real al poder local gallego. El CCG hace referencia a este déficit destacando la posibilidad de creación de un Consejo, Comisión Mixta, Agencia... Comunidad Autónoma-Gobiernos locales que aunque no figure entre las "instituciones de autogobierno" sí tenga "relevancia estatutaria" y que se conforme como un órgano de representación de Concellos y Diputaciones Provinciales en el Gobierno Autonómico, pudiendo desarrollar el papel de órgano asesor y consultivo en materias que atañen a ambos niveles de gobierno. Las raíces de dicho órgano de relevancia estatutaria radicarían en la Comisión Galega de Cooperación Local (Ley 5/1997) que podría adoptar una fórmula similar a la catalana bajo denominación de Consello Galego das Administracións Locais: "A criterio deste Consello a necesaria colaboración entre a Administración autónoma e a Administración local xustificaría a transformación da actual Comisión nun Consello Galego das Administracións Locais que artelle a participación das entidades locais nas actuacións da Comunidade Autónoma, de xeito semellante ao consello de Gobernos Locais previsto no artigo 85 do proxecto catalán, que se constitúe como órgano de represen-

tación destas entidades nas institucións da *Generalitat*, remitindo a súa composición, organización e funcións a unha lei do Parlamento, tratándose polo tanto, dun órgano de representación das entidades locais con funcións consultivas, de proposta lexislativa e de iniciativa nos procedementos para a defensa da autonomía local".

Finalmente, el CCG da respuesta a la consulta del Ejecutivo gallego en relación con el *papel exterior* de la Comunidad Autónoma y la participación de la misma en organismos supraestatales y en la realización de acuerdos de cooperación o colaboración con otras Comunidades Autónomas y otros países en el que existan comunidades gallegas representativas. En lo que se refiere al ámbito local es clara la necesidad de actualizar el "Convenio Marco Europeo de cooperación transfronteiriza entre comunidades ou autoridades territoriais, do 21 de maio de 1980, ratificado por España o 10 de xullo de 1990" y de situar en él no sólo a sus instituciones de gobierno sino también a sus Gobiernos y Administraciones locales, de forma individual o reunidos en entidades asociativas, como podría ser el caso del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

3.5. Aspectos locales en los respectivos documentos:

Siguiendo el hilo de lo anterior existe la posibilidad de extractar una serie de variables que muestren una foto fija de las principales inquietudes de asociaciones, partidos e instituciones sobre los Gobiernos locales en Galicia, algunas de ellas las comentamos a continuación:

- Es clara la posición de los diferentes proponentes (Partidos y Asociaciones) de creación de una nueva estructura territorial, donde aparecen las Áreas Metropolitanas y surgen de nuevo, tras fallido intento de la Xunta anterior, las Comarcas, esta vez con base local. El Municipio se mantiene como figura local de referencia, se potencian los grandes Concellos en forma de Regiones Urbanas y se estimulan los más pequeños en clave rural eso sí agrupados bajo fórmulas comarcales, mientras que las parroquias sufren un nuevo aplazamiento en forma de futura ley. Las Diputaciones Provinciales son opacadas (no así las Provincias) en sus aspectos competenciales y financieros, suscitándose de nuevo el manido debate sobre su coordinación. Es importante destacar el reto esbozado por PsdeG-PSOE, BNG y CCG de institucionalización de los Gobiernos locales en Galicia a través de figuras como el Consello Galego das Administracións Locais con competencias claras de "representación das entidades locais con funcións consultivas, de proposta lexislativa e de iniciativa nos procedementos para a defensa da autonomía local".
- Se pretende reforzar el régimen local gallego (¿blindar?) y con él las capacidades del Gobierno Autonómico sobre gestión del territorio; dicho esto comentar que la autonomía local aparece a continuación del razonamiento como *coletilla* indispensable.

- Se apuesta por la suficiencia financiera local (municipal) y por la tutela provincial como grandes ejes de acción autonómica, porfiando al ya firmado Pacto Local autonómico gran parte de sus soluciones.
- La dimensión local de la relación local transfronteriza dentro de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal aparece recogida en el programa electoral del PSdeG-PSOE, en las propuestas estatutarias del BNG y en el Acuerdo de Gobierno PSdeG-PSOE y BNG, así como implícitamente en las respuestas del CCG a las preguntas de la Xunta.

4. La Gobernanza Local: Una Hoja de Ruta de la Reforma local Gallega basada en la Democracia y en la Eficacia

La reforma del Gobierno local en España y Galicia no es una demanda vaga de unos cuantos municipalistas reunidos en asambleas locales. Mucho ha sido el tiempo transcurrido y claros los efectos de la debilidad municipal en décadas de construcción del *hecho regional* donde la evolución del sentimiento nacionalista del XIX y del XX ha dado paso a la consolidación de las autonomías y a su *rendimiento* en el conjunto de gobiernos en España (Gallego y Subirats, 2002). En el caso de los Gobiernos y Administraciones locales habrán de pasar quizás otra serie de décadas para que podamos ver un afianzamiento similar al autonómico, por lo que ahora se nos antoja casi imposible hablar de *rendimiento local*. Sí resulta más factible la mejora de algunos aspectos ya diagnosticados

con profusión por instituciones y expertos en materias locales en España y Galicia (Carrillo Barroso, 1991; Font i Llovet, 1992; Longo, 1997; Alba y Vanaclocha, 1997; Arenilla y Canales, 1999; Gomá y Brugué, 1998; VV.AA., 1999; Álvarez Corbacho, 1995; López Mira, 2000; Bascuas Jardón, y Varela Álvarez, 2003:35-56; Márquez Cruz, 1995 y 2006; Rodríguez González, 2004) desde principios de los años 90, así como la propuesta de nuevos espacios de actuación de lo local (políticos-administrativos, funcionales y territoriales); entendemos que lo único que restaría es ubicar correctamente el punto de partida.

Los debates desarrollados hasta la fecha sólo han conseguido agotar los argumentos sobre la autonomía y la financiación local, esto supone que el planteamiento inicial, las bases del problema local se siguen abordando desde perspectivas netamente jurídicas y en entornos territoriales y político-administrativos estáticos. Y esta no es la realidad del municipalismo en el siglo XXI.

Los sistemas políticos ya desde finales de la década pasada han sufrido una gran evolución fruto de las transformaciones sociales y la terciarización de la sociedad, de su urbanización, de la evolución de la democracia hacia caminos más participativos, de la descentralización de los Estados-nación y de su integración en la globalización. La realidad es ahora más poliédrica en lo social, más poliárquica en lo político, más intergubernamental y multinivel en lo administrativo, más interdependiente en lo económico y tecnológico. Las mil caras de la nueva sociedad y política determinan

otros posicionamientos del problema local, ya no es posible hablar de novedosas reformas en los Ayuntamientos (fiscales, competenciales, de organización y gestión) sin contemplar cómo el dinamismo del entorno los sumen en un caos que les obliga a renovar su discurso: segundas generaciones de reformas, segunda descentralización, pactos locales autonómicos, autonomía local, suficiencia financiera… ¡seguimos analizando un problema antiguo con lentes copernicanas cuando ya disponemos del Hubble!.

Nos encontramos en un momento clave en el cual seguir bien el discurso municipalista tradicional bien transitar hacia otro que intente situar las limitaciones locales en el eje, en el centro, del problema territorial.

Conocedores del problema en algunas de sus dimensiones más representativas, deberemos en todo caso optar por seguir apostando por una reforma territorial basada en competencias (exclusivas o compartidas da igual) o por otra orientada hacia las redes de instituciones locales que repartan sus papeles en torno a las realidades de gestión que puedan asumir. Si es nuestro deseo apostar por una democracia representativa con Gobiernos locales fuertes (en Pleno, Comisión o Junta de Gobierno, también da igual) o por una democracia participativa en la que los ciudadanos ayuden a la labor de gobierno. Si pensamos en financiaciones condicionadas desde las Comunidades Autónomas y/o desde el Estado o en gestión de algunos ingresos por parte de Ayuntamientos o entes supralocales con capacidad de gestión. Si acordamos que los Gobiernos locales figuren como institución de referencia en el conjunto de los gobiernos territoriales

(incluyendo Administración del Estado y Comunidades Autónomas) e incluso de los supraterritoriales (Unión Europea) o que sigan sufriendo el bifrontismo. Si consideramos estratégica la posición de los Gobiernos locales en el desarrollo del Estado del bienestar, definiendo, formulando, diseñando, ejecutando y evaluando parte de sus políticas públicas o si los relegamos a agencias administrativas de implementación del *welfare*. Si, en fin, creemos en la necesidad de añadir nuevas áreas de actuación de los Gobiernos locales en el ciberespacio, en forma de gobierno electrónico, en el contexto global a modo de *acción exterior* (comunitario e internacional) o los sometemos a la vieja disciplina jerárquica del Estado-nación.

Como vimos anteriormente, parte de las respuestas a estas preguntas ya han sido facilitadas por los profesionales de la *res* local, sabemos lo que hacen, lo que pueden hacer y lo que no hacen, no es interesante resucitarlas aquí, creemos que sí lo es volcar estos nuevos esfuerzos en clave de gobernanza, de democracia y de eficacia.

Pero ¿por qué esforzarnos en aportar nuevas claves para el análisis y la toma de decisiones sobre el Gobierno local?. Apartando razones de saturación de análisis tautológicos locales, se nos antoja que asumir el paradigma de la gobernanza aporta mayor riqueza a la problemática local, además de la posibilidad de otorgar el merecido papel al Gobierno local en el contexto global-local, en este nuevo escenario intergubernamental y multinivel (Carrillo, 1998:181-203). Hablar de la gobernanza es hacerlo de un nuevo modelo de gestión del conflicto social (Rojo, 2005:5-30), de relación

entre lo público, lo privado y el tercer sector, en definitiva, de "gobernar sin gobierno". Para algunos autores (Blanco y Gomá, 2002:31) la gobernanza se revelaría pues "... como paradigma alternativo al gobierno tradicional, nos desordena el panorama. Ahora el espacio público, el espacio en el cual se definen los problemas, se formulan y se implementan las políticas se convierte en un espacio en donde (casi) todo el mundo cabe, y en donde los roles de cada uno se confunden: ciudadanos y asociaciones, participando directamente en los procesos deliberativos, en la formulación de las políticas y en la gestión de los programas públicos: ya no se trata sólo de recibir, de evaluar desde la distancia y de elegir, sino de proponer alternativas, de contribuir activamente en el proceso de gobierno; junto a ellos, partidos políticos cuya legitimidad para representar los intereses ciudadanos queda en entredicho; parlamentos que ven amenazada su capacidad decisoria por nuevas estructuras participativas; nuevas estructuras de gestión que obligan a sentarse a la misma mesa con profesionales de otros departamentos... hasta de otras administraciones; y lo que es "más grave", con entidades ciudadanas, con movimientos sociales, con ciudadanos/as de a pie". Vemos pues como lo local adquiere una relevancia clave en los nuevos procesos de relación entre los gobiernos y sus organizaciones públicas con el ciudadano; es por ello por lo que sería necesaria una adaptación de la gobernanza a los ámbitos más subnacionales, más locales (aunque sin perder de vista su posición en el marco global). Este camino lo siguen Brugué y Jarque (2002:46) cuando destacan que "La governance local sería, utilizando la expresión de Goss (2001), la identifica-

ción, la descripción y la dirección de una red de actores que interactúan en un determinado ámbito territorial". Para los autores la gobernanza incorporaría aspectos políticos y de gestión, con más énfasis en los primeros, recuperando para el espacio local lo político como superación de los elementos propios de la gestión pública local "... una acepción política de la actividad de gobierno (lo importante es escuchar, relacionarse y liderar redes y coaliciones)".

En el mismo sentido de un nuevo marco de análisis local, coinciden Del Pino y Colino (2005:5) cuando aseguran que tradicionalmente las reformas en los Gobiernos locales europeos persiguen un doble objetivo, la eficacia y la democracia: "lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos de los ciudadanos y, conseguir el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan". Como explicarían estos autores "Las reformas obedecen en parte a circunstancias peculiares, a sus marcos institucionales, tradiciones jurídico-estatales, número y tamaño de municipios, grado de descentralización, percepción de crisis por las élites, etc., que han llevado a que los cambios se orienten en cada país más hacia la eficacia o hacia la democracia".

La cuestión que subyacería a este nuevo modelo de análisis local radica en la importancia que se le concede a cada una de las dos grandes variables de cambio local: la política y la de gestión.

Por todo ello, a continuación proponemos una esquemática *hoja de ruta* para la reforma local en Galicia basada en la gobernanza, en la democracia y en la eficacia:

1) Basada en los principios de la buena gobernanza se deberá impulsar el *diálogo territorial*[25] entre las Gobiernos locales y sus asociaciones más representativas (FEGAMP, Eixo Atlántico) y el Gobierno de la Xunta con el fin de mejorar el *policy making* subnacional. Será este modelo el que dé sentido real al nuevo escenario local que se establecerá fruto de la evolución de la subsidiariedad, la *segunda descentralización*, el Pacto Local y las reformas normativas basadas en lindes y deslindes competenciales (modelo inclusivo y/o separado), hacia otro de redes (sobrepuesto, siguiendo los modelos de relaciones intergubernamentales de Wright, 1997), que incorpore realmente la metodología de la gobernanza a todas las fases de las políticas públicas de interés para el ámbito local (supralocal y local). Entre otros instrumentos, se deberá incluir en el marco institucional básico de la Comunidad Autónoma una Comisión o Consello de Relaciones In-

[25] Sobre el *diálogo territorial* entre las instituciones comunitarias y las entidades regionales y locales en Europa se pueden revisar algunos de los siguientes documentos: Comisión Europea, 2002, *Working Paper, Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations* (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/permanentdialogue_en.pdf, 21-III-2005); Comité de las Regiones, 2005, *Structured Dialogue*, Discurso del Presidente Straub, 24 de febrero (http://www.cor.eu.int/document/presentation/straubbarroso_en.pdf 28-II-2005).

tergubernamentales Xunta-Gobiernos locales[26] que se encargue de analizar las relaciones intergubernamentales y multinivel y de coordinar las diferentes políticas públicas que hay que implementar en nuestra Comunidad Autónoma.

2) Una vez conseguida la introducción real de Gobiernos locales en el entramado institucional autonómico, y creadas sus instituciones de coordinación hay que tomar la decisión de organizar el escenario territorial, de ordenar la *galaxia local* gallega (Botella, 1992:145-160). Los criterios básicos estarían articulados en torno a la democracia y a la eficacia, a la participación y a la gestión local, otorgando a cada una de las instituciones de gobierno y de gestión local acordados por el Gobierno de la Xunta su papel en el entramado institucional subnacional. El diseño intergubernamental deberá ser abierto, sobrepuesto y consensual, donde las competencias supongan un punto de partida un marco general flexible en el cual situar las necesidades de los ciudadanos, y donde la financiación y la legitimidad política de base esté definida y acordada por todos; pero además, donde las funciones del mapa local básico estén consensuadas para las próximas décadas, sin redundancias ni solapamientos: Concellos (grandes, medianos y pequeños); Parroquias y Distritos como núcleo básico de la democracia local y con funciones muy concretas (en clave de población); Regiones Urbanas y Comarcas como agrupaciones de gestión de servicios comarcales y supracomarcales: Diputaciones Provinciales

[26] Al estilo de la que durante años funcionó en Estados Unidos de América en materia de asesoramiento entre Gobierno Federal, Estados y Gobiernos Locales: *Advisory Comisión of Intergovernmental Relations* (ACIR).

y Áreas Metropolitanas en clave de agencias territoriales locales para la implementación de servicios autonómicos y locales y la participación hacia áreas rurales y áreas urbanas; Mancomunidades con papeles monofuncionales, con asunción efectiva de corresponsabilidades (administrativas y financieras) y centradas en aspectos de gestión de servicios rurales complementarios a los ofertados por Diputaciones Provinciales y Áreas Metropolitanas; y Consorcios dando sentido al gobierno de redes y al partenariado público-privado (PPP) auspiciado por la Unión Europea.

Variables de organización / Galaxia Local	*Democracia*	*Eficacia*
Concellos	+	-
Parroquias y Distritos	+	-
Diputaciones Provinciales	-	+
Áreas Metropolitanas	-	+
Regiones Urbanas	-	+
Comarcas	-	+
Otras asociaciones locales (mancom unidades, consorcios transfronterizos)	-	+

Fuente: Elaboración propia.

3) La correcta articulación entre competencias y servicios de ámbito local (tanto en la Ley de Bases como en la Ley de Administración Local de Galicia) en clave de necesidades ciudadanas[27] debería dar como resultado un buen mapa de

[27] Algunos instrumentos para aclarar este mapa de servicios locales necesarios, sobre todo en el ámbito rural, lo tenemos en las sucesivas

políticas públicas locales, reales y efectivas, coordinadas entre las distintas entidades locales (territoriales y no territoriales) que actúan en el territorio, basadas en la lealtad institucional, consensuadas con los actores sociales y empresariales, y sometidas a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Sólo así tendremos una buena asignación de recursos en clave de eficacia y de democracia, una priorización de la acción pública local en programas básicos, de *segunda generación* (medioambientales, lingüísticos...) e incluso de *tercera generación* (acción exterior local, gobierno electrónico...).

4) Finalmente, habría que conseguir evaluar y reinterpretar el rendimiento local desde una perspectiva técnica (Consello de Contas de Galicia), pero también política y ciudadana, auditando las políticas públicas y explicando sus resultados (efectividad) a los usuarios de los servicios públicos en un ejercicio de rendición de cuentas responsable y permanente (Valedor do Pobo, do Cidadán y Consello de Relaciones Intergubernamentales Xunta-Gobiernos locales).

No sabemos si hemos logrado el objetivo expresado al inicio del trabajo, de lo que si estamos seguros es de haber conseguido complicar aún más el ya de por sí complejo mundo local... pero ese es (en parte) nuestro trabajo. En todo caso esperamos haber planteado, siquiera parcialmente, que en Galicia aún nos queda mucho camino que recorrer en materia de organización del Gobierno y de estructura admi-

Encuestas de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) realizada por el Ministerio de Administraciones Públicas en colaboración con las Diputaciones Provinciales desde mediados de los años 90.

nistrativa local. El eje debería situarse, en todo caso, en clave de gobernanza articulando democracia y eficacia, con el objetivo puesto en la consolidación institucional de lo local como elemento verdaderamente estratégico en el mapa territorial y político-administrativo gallego (sin dejar de ambicionar el contexto eurorregional). Tenemos ante nosotros una oportunidad histórica para cambiar el fondo y no sólo las formas de lo local en Galicia, huyendo del *cambiarlo todo para que todo siga igual* (como diría Lampedusa), promoviendo la transformación intergubernamental y multinivel que ansía la gobernanza, profundizando en la democracia y construyendo una organización con base en la eficacia. En el fondo nunca hemos dejado de hablar de la negociación parlamentaria estatutaria en Galicia; luego el camino ya no es netamente técnico, será político y ciudadano. Sólo nos queda una duda, ¿deseamos de verdad recorrerlo?

BIBLIOGRAFÍA

Alba, Carlos, 1997, "Gobierno Local y Ciencia Política: Una Aproximación", en Alba, Carlos y Vanaclocha, Francisco (dirs.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y BOE, pp. 15-36.

Álvarez Corbacho, Xaquín, 1995, *La agonía del municipalismo gallego*, Santiago de Compostela: Fundación Caixagalicia.

Arenilla, Manuel y Canales, José Manuel (coords.), 1999, *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: MAP, Ministerio de Presidencia y BOE.

Barreiro Fernández, Xosé Ramón, 1993, "La Administración Municipal en la Galicia Contemporánea", en Gallego Anabitarte,

Alfredo (dir.), *II Simposio de Historia da Administración*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia y EGAP, pp. 83-105.

Bascuas Jardón, Xoán C. y Varela Álvarez, Enrique J., 2003, "A xestión municipal galega", *Revista Galega de Ciencias Sociais* nº 2, pp. 35-56.

Beramendi, Justo, 2005, "Lois Peña Novo, demócrata e nacionalista", en Peña Novo, Lois, *La mancomunidad gallega*, A Coruña: Biblos clube de lectores, pp. 8-29.

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, 2002, "Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias", en Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (coords.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 21-42.

Botella, Joan, 1992, "La galaxia local en el sistema político español", *Revista de Estudios Políticos*, nº 76, pp. 145-160.

Brugué, Quim y Jarque, Marina, 2002, "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica", en Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (coords.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 43-63.

Carrillo Barroso, Ernesto, 1991, *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Carrillo Barroso, Ernesto, 1994, "El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías", *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública* nº 0695, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 1-34.

Carrillo, Ernesto, 1998, "El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías", en Agranoff, Robert y Bañón, Rafael (comps.), *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, pp. 181-203.

Cores Trasmonte, Baldomero, 1998, *O Estatuto de Autonomía de Galicia (1932-1936). Os Documentos Oficiais*, Santiago de Compostela: Forum Galicia de Estudios Sociales.

Del Pino, Eloisa y Colino, César, 2005, "Trayectorias de promoción de la participación ciudadana en los Gobiernos locales", *VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración* (AECPA), Septiembre 2005, Madrid, pp. 1-31 (Actas del Congreso).

Fariña Jamardo, José, 1993, "A Administración Local en Galicia no Antigo Réxime", en VV.AA., *Historia da Administración Pública*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia y EGAP, pp. 271-280.

Font i Llovet, Tomás (dir.), 1992, *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid: MAP-INAP y Fundació Carles Pi i Sunyer d´Estudis Autonòmics i Locals.

Gallego, Raquel y Subirats, Joan, 2002, *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS.

García Cotarelo, Xosé Antonio, Lois Calviño, Rubén Víctor y Fernández Jiménez, Xesús, 1986, *A Autonomía Galega (1846-1981)*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Gomá, Ricard y Brugué, Quim (coords.), 1998, *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Editorial Ariel.

Longo, Francisco (dir.), 1997, *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d´Estudis Autonòmics i Locals.

López Mira, Álvaro Xosé, 1993, "O Rexime Local Galego no Recente Proceso Estatutario", en VV.AA., *Historia da Adminis-*

tración Pública, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia y EGAP, pp. 353-362.

López Mira, Álvaro Xosé, 2000, *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid: UNED.

Márquez Cruz, Guillermo, 1995, *O goberno local en España: procesos de transición e normalización política*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

Márquez Cruz, Guillermo, 2006, *"Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas"*, Documentos de Traballo IDEGA, nº 19, pp. 5-61.

Metcalfe, Les, 1993, *"Public Management from Imitation to Innovation"*, en Brugué, Quim y Subirats, Joan. Lecturas de Cuestión Pública, Madrid, MAP-BOE, pp. 79-100.

Morgan, Crareth, 1990, Imágenes de la organización, Madrid: RA-MA.

Olmeda Gómez, José Antonio, 1999, *Ciencia de la Administración. Volumen I. Teoría de la Organización y Gestión Pública*, Madrid: UNED.

Ramió, Carles, 1999, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, pp. 250-277.

Rodríguez González, Román (dir.), 2004, *Os Concellos Galegos para o Século XXI. Análise dunha estructuración do territorio e do goberno local*, Vol. I, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela e IDEGA.

Rojo Salgado, Argimiro, 2005, "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto", en Varela Álvarez, Enrique J.

(dir.), *Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*, *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, nº 8, pp. 5-30.

Varela Álvarez, Enrique José, 2004, "*Reinventing small government* o la necesidad de acometer la reforma territorial desde la Eurorregión de Galicia-Norte de Portugal", en Varela Álvarez, Enrique José (coord.), *Reflexións sobre a política e a administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, nº 6, pp. 61-74.

Varela Álvarez, Enrique José, 2005, "Epílogo. Dez propostas para entender a reforma territorial de España e Galiza", en López Mira, Álvaro Xosé y Varela Álvarez, Enrique José (coords.), *O futuro modelo territorial do Estado*, Vigo: Vicerreitorado de Extensión Universitaria e Estudantes da Universidade de Vigo, pp. 111-123.

VV.AA., 1999, *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Madrid: MAP-INAP.

Wright, Deil S., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Hipóteses Verbo Dalgúns Elementos do Futuro Sistema Electoral Galego

Álvaro Xosé López Mira

1. A Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia en Materia Electoral

A oportunidade de escribir neste novo libro sobre un tema que tratamos con certa exhaustividade en diversas ocasións[1] vén dada, nesta ocasión, polo previsible acontecemento da reforma anunciada do Estatuto de Autonomía de Galicia que terá lugar na presente lexislatura (2005-2009). E isto é así porque, na nosa opinión, o primeiro paso que debe dar a tamén divulgada modificación do réxime electoral galego ten que comezar coa desaparición dalgúns preceptos estatutarios que encorsetan innecesariamente, polas desmesuradas rixideces (xurídicas e, en especial, políticas) que caracterizan o texto estatutario, algúns elementos medulares do noso sistema electoral. En concreto, o establecemento da circunscrición provincial (artigo 11.4) e a concreción da cifra mínima e máxima de deputados do Parlamento de Galicia (artigo 11.5).

[1] *Territorio e democracia. Un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Sada (A Coruña), Ediciós do Castro, 1996. "Cara a unha dinámica de voto aberto en Galicia" en *Encrucillada* nº 84, 1993. "A legislación electoral galega e a esencia da democracia", en *Revista Xurídica Galega* nº 5, 1993. "O modelo electoral gallego. Algunas cuestiones de sociología electoral en la Galicia de la maioría absoluta de Fraga", en *Boletín de la Facultad de Derecho* nº 12, Madrid, UNED, 1997. "O sistema electoral español en Galicia: as eleccións autonómicas", en *Grial* nº 142, 1999. "Elecciones autonómicas gallegas 2001: crónica de un resultado anunciado", en *Revista de Derecho Político* nº 52, Madrid, UNED, 2001.

Tocante á primeira, moitos son os argumentos que se poderían esgrimir e dos que xa temos falado abondo, pero para non repetírmonos, diremos agora que o máis achegado ao sentido común indica que, de se transformar a organización territorial interna de Galicia, carecería de lóxica seguir conservando as *actuais* provincias como distritos nas eleccións autonómicas; despropósito tan absurdo, alomenos, como manter os Partidos xudiciais de 1965 como circunscricións para a *designación* de deputados provinciais. Xa que logo, reconducir a delimitación de distritos electorais á propia lexislación electoral sería realmente máis eficaz. Aínda máis, se atendemos ao artigo 11.6 do Estatuto, no que se indica a posibilidade de "establecer un sistema para que os intereses do conxunto dos galegos residentes no estranxeiro se encontren presentes nas decisións da Comunidade Autónoma", parece obvio que o propósito que destila este precepto é o de outorgar unha porción de representación no Parlamento autonómico a eses cidadáns galegos[2] que, curiosamente, non están inseridos na organización provincial aos efectos de asignarlle a cifra de deputados que lle corresponda; é dicir que, previsiblemente, deberían formar distrito propio non territorial senón persoal (como o que existe na Asemblea da República portuguesa para os emigrantes residentes no estranxeiro).

[2] Entender que esa representación de intereses poida ser de índole corporativa non parece a intención do lexislador. Cousa distinta podería ser a eventual creación de organismos consultivos ou asesores das institucións autonómicas por parte dos galegos da diáspora.

Verbo do segundo elemento de reforma suxerido, cabería reiterar os argumentos expostos insistindo na defensa dunha mínima flexibilidade que permita a adaptación da cifra de representantes dos galegos a eventuais trocos sociais ou xurídicos, ben sexa por alteracións demográficas, ben por unha mellor adecuación á representación proporcional das diversas zonas do territorio como queren a Constitución e o Estatuto no suposto de modificación doutros elementos do sistema electoral como as circunscricións e mesmo por eventuais ampliacións territoriais. Malia o exposto, cómpre advertir que a imprecisión notoria da expresión "diversas zonas do territorio" admite criterios interpretativos de moi diferente índole, polo que non debía supoñer obstáculo para redeseñar outros elementos do noso sistema electoral, sinaladamente os distritos.

Esta proposta de "desestaturización" dalgunhas cláusulas electorais que vimos de apuntar, debería ir acompañada, na nosa estimación, dun procedemento lexislativo para as eleccións ao Parlamento de Galicia con algúns trazos de especialidade respeito da lexislación ordinaria. En concreto, e observando a experiencia de 1992 na que se modificou unilateralmente a norma por parte dun único grupo político que gozaba dunha maioría absoluta axustada ao máximo[3] e que unicamente buscaba o seu propio lucro electoral[4], e diante da posibilidade de que se repitan feitos pouco desexables na

[3] E mesmo esta por beneficio do sistema electoral, xa que obtivo arredor de cincuenta mil votos menos que as restantes forzas políticas con representación parlamentaria.

[4] Foi a elevación da cláusula de barreira do 3 por cento ao 5 por cento dos votos válidos emitidos en cada distrito.

reforma da normativa electoral, na cal se debe buscar o máximo consenso pola delicadeza dun tema que, historicamente, vénse prestando a múltiples manipulacións máis ou menos sutís. Neste senso, a devandita especialidade podería consistir nun reforzo da maioría parlamentaria precisa para aprobar a lexislación electoral galega; considérese esta ou non lei de desenvolvemento básico estatutario, a esixencia dun apoio das tres quintas partes dos membros da Cámara non parece desmesurada; a nivel comparado, estatal e autonómico rexístranse especialidades deste nesgo ou semellante en materia electoral, e tamén o vixente Estatuto, o Regulamento do Parlamento de Galicia e algunha lei galega (Valedor do Pobo, Consello de Contas...) establecen o requisito das maiorías cualificadas. A propia composición política da nosa Cámara nas últimas lexislaturas levaría, de seu, á necesidade de que alomenos dous grupos parlamentarios (un deles, indispensablemente, o maioritario) pactasen unhas reformas electorais que non quedarían ao albur das boas intencións ou o eventual bo talante da clase política.

2. A Reforma da Lei de Eleccións ao Parlamento de Galicia

Consonte esta proposta, a vixente Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia debería tramitarse co citado procedemento especial e trala reforma do Estatuto de Autonomía. A liberdade dispositiva coa que conta o lexislador galego en diversos aspectos esenciais do sistema electoral (circunscricións, barreira, fórmula de escrutinio, forma de emisión de voto, etc..) podería ser obxecto dun debate de alcance e mul-

tidisciplinar antes de proceder ao seu anovamento. Neste senso, ata a data, unicamente se ten avogado dende a órbita política por modificar a cifra mínima provincial de representantes na cámara autonómica e por mellorar sustancialmente o procedemento participativo dos galegos residentes no estranxeiro.

O segundo non parece que admita discusión, probadas as ineficiencias, por dicilo suavemente[5], do actual modelo. Parte da regulación do mesmo escapa da esfera competencial autonómica, pero non da capacidade de presión das institucións galegas en defensa da nosa idiosincrasia neste terreo, e non só aos efectos das eleccións autonómicas, senón pensando noutros procesos electorais (locais, lexislativos...), nos cales, o feito de non computar a estes votantes cara ao establecemento da cifra de escanos[6] do distrito vai en detrimento dos seus dereitos participativos, pero tamén afecta negativamente ao conxunto dos intereses galegos. Fóra da suxestión apuntada, o que si parece ineludible é que o lexislador galego afronte a materia alomenos no reseñado sentido de outorgarlle unha representación propia aos residentes no estranxeiro no Parlamento autonómico, a xeito de circunscrición persoal como indicabamos. Con seguridade, a identificación dos galegos da diáspora coa institución representativa autonómica experimentaría un notorio fomento e, xa que logo, un afianzamento da lexitimidade democrática.

[5] As repetidas instilacións de elementos fraudulentos existentes no proceso están sobradamente demostradas, por máis que sexa complicada a carga da proba nun contencioso electoral.

[6] En Ourense incluso é superior o número de electores censados que o de habitantes de dereito da provincia e en Lugo a cifra é case idéntica.

Referíndonos á representación mínima provincial, parece claro que esta resulta excesiva na actualidade. Un mínimo inicial de 10 deputados por provincia, dá un total de 40 de 75: máis da metade dos escanos non obedecen á ortodoxia dos modelos electorais distributivos ou proporcionais o que, de seu, reforza á sobrerrepresentación de Lugo e Ourense e a infrarrepresentación de Pontevedra e A Coruña; Ourense cun tercio aproximadamente dos habitantes de Pontevedra[7], decide 14 escanos e Pontevedra 22 (atendendo á súa poboación deberían ser máis de 40, mantendo a mesma *ratio* que para Ourense), e semellantes ou superiores desviacións rexístranse entre Lugo e A Coruña.

No suposto de manter constantes as demais variables do sistema electoral e modificando unicamente a representación mínima provincial á baixa, parécenos un punto de partida aceptable situala en 5 escanos por circunscrición[8], xa que, deste modo, 55 escanos repartiríanse en proporción á poboación de cada distrito, é dicir unhas tres cuartas partes da cámara. Cos censos poboacionais de 2001 e 2005, o reparto de escanos daría 27 para A Coruña, 24 para Pontevedra e 12, respectivamente, para Lugo e Ourense[9]. Compárese co reparto actual:

---

[7] En 2005 A Coruña contaba cunha poboación de 1.126.707 habitantes, Pontevedra con 938.311, Lugo con 357.625 e Ourense con 339.555.

[8] Garantiría aos territorios menos poboados unha aceptable representación **mínima** equivalente a un grupo parlamentario.

[9] Sería bastante distinto o repartimento final de escanos no caso de suprimir os mínimos provinciais e manter as catro circunscricións. Co censo de 2005 quedaría con 31 escanos A Coruña, 25 Pontevedra, 10 Lugo e 9 Ourense. De chegarmos aos 80 escanos, A Coruña pasaría a ter 33, Pontevedra 27, e Lugo e Ourense cadanseus 10.

*	*A Coruña*	*Pontevedra*	*Lugo*	*Ourense*	*Galicia*
Mínimo 10 escanos	24	22	15	14	75
Mínimo 5 escanos	27	24	12	12	75

*Todos os cadros son de elaboración propia

Aplicando esta hipotética novidade lexislativa (que soamente esixiría unha mínima reforma da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia, sendo por tanto suficiente o apoio da maioría absoluta da Cámara), a distribución de escanos entre as forzas políticas e, por conseguinte, a formación de goberno, non experimentaría alteracións demasiado notorias nas dúas últimas convocatorias electorais (2001 e 2005), mantendo os resultados logrados en ambos comicios. Vexámolo:

	Resultado real 2001	*Resultado suposto 2001*	*Resultado real 2005*	*Resultado suposto 2005*
PP	41	42	37	35
PSOE	17	16	25	25
BNG	17	17	13	15

Outros elementos do sistema electoral susceptibles de modificación meramente lexislativa serían o relativo á forma de emisión de voto, a fórmula electoral, o troco de cláusula de barreira ou a elevación da cifra de deputados no Parlamento ata oitenta. O primeiro aspecto parece moi alleo a

calquera axenda política ou partidaria actual, por máis que merecería probablemente tratamento nun contexto de reforma estatutaria de alcance como o que se albisca a curto prazo. E, con relación á fórmula de escrutinio non parece que, nas elevadas cifras de escanos que nos movemos, a fórmula D´Hondt produza efectos excesivamente desproporcionais, a diferencia do que sucede no Congreso dos Deputados.

O terceiro elemento implicaría o retorno ao pasado umbral do 3 por cento dos votos válidos emitidos en cada distrito; se ben é certo que, no seu día, o incremento da barreira ao 5 por cento supuxo unha notable rendibilidade electoral para o partido maioritario daquela, o Partido Popular, e tamén, dalgún xeito, forzou á unidade (máis por vontade do propio electorado que dos partidos políticos) do disperso espectro partidario nacionalista baixo o paraugas das siglas Bloque Nacionalista Galego e, asemade, esta reforma propiciou unha reducción da riqueza de grupos políticos na Cámara autonómica, simplificándoa a unicamente tres dende as eleccións de 1993, tampouco é menos verdade que na actual conxuntura grupal, consolidada dende esa data, calquera das tres forzas políticas nos catro distritos sobarda con folgura a barreira do 5 por cento e, simultaneamente, as restantes candidaturas fican moi alonxadas da mesma: a máis votada de entre elas, EU-IU, tivo porcentaxes do 0´7% a nivel galego tanto en 2001 como en 2005; e sumadas todas elas non acadan nin o 2% dos sufraxios en ningunha das dúas convocatorias.

O cuarto posible troco apuntado (incremento do número de deputados a 80) en combinación coa reducción de representantes fixos por distrito a 5 deputados, outorgaría os seguintes totais provinciais:

	A Coruña	***Pontevedra***	***Lugo***	***Ourense***	***Galicia***
2001	29	25	13	13	80
2005	30	25	13	12	80

Obsérvese, por certo, cómo non todo o aumento resultaría absorbido en exclusiva polas dúas circunscricións máis populosas.

Seguindo coa extrapolación simulada, o repartimento de escanos (maioría absoluta de 41 deputados) sería o seguinte:

2001	***A Coruña***	***Pontevedra***	***Lugo***	***Ourense***	***Galicia***
PP	15	14	8	8	45
PSOE	7	5	3	2	17
BNG	7	6	2	3	18

2005	***A Coruña***	***Pontevedra***	***Lugo***	***Ourense***	***Galicia***
PP	14	11	7	6	38
PSOE	10	9	4	4	27
BNG	6	5	2	2	15

Comprobamos, novamente, como as consecuencias políticas de establecemento de maiorías parlamentarias aos efectos da formación de goberno, a penas experimentarían variacións.

E cabe preguntarse, en fin, qué acontecería de se modificar os elementos "estaturizados". Dunha banda, a elevación de cifra de deputados por riba de oitenta, perfectamente defendible[10], non nos permite efectuar simulacións ou hipóteses sen estipular antes ese número[11]. Doutra, o eventual troco de circunscricións, precisaría tamén unha maior concreción para realizar asertos minimamente analíticos, aínda que as modulacións manexables irían dende o establecemento dun distrito único galego ata ampliar a cifra de distritos incluso ata o nivel territorial comarcal. En referencia con este último, de manter o actual mapa de comarcas, e incluso aumentando a cifra de representantes a entre 100 e 125[12], se

[10] Máiz e Portero opinan que "ningunha regra de proporcionalidade á poboación resulta aducible para xustificar" esa cantidade. Ramón Máiz-Xosé A. Portero: *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 1988, p. 38.

[11] Supoñendo que fosen 100 escanos, o reparto en 2005 sería:

	A Coruña	***Pontevedra***	***Lugo***	***Ourense***
Mínimo provincial 5 escanos	38	32	15	15
Mínimo provincial 10 escanos	35	30	18	17

[12] Proposta do Anteproxecto de Estatuto dos dezaseis e do Proxecto de Estatuto da Asemblea de Parlamentarios galegos remitido ás Cortes Xerais do Estado que impuxeron a rebaixa no chamado *Estatuto da aldraxe* que, posteriormente, se consolidou no texto final do Estatuto.

cada distrito debe ter, alomenos, un escano, as grandes diferencias poboacionais que existen entre comarcas, redundaría nunha escasa proporcionalidade na que as poboadas zonas urbanas ficarían esaxeradamente infrarrepresentadas, aínda que, probablemente, conlevaría a utilidade democrática dunha maior proximidade entre representantes e representados (ao modo dos distritos británicos). Outra opción intermedia sería a da creación de circunscricións artificiais (obviamente, con criterios de igualdade demográfica e, polo tanto, de igualdade de voto), que evitase a devandita obxección.

Pero quizais a que mereza unha máis detida consideración sería a posibilidade de establecer o distrito único. De entrada, ten as avantaxes de reflectir mellor a representatividade que debe posuír unha Cámara única de todos os galegos[13] e tamén de cumprir mellor que ningún outro os criterios de proporcionalidade sen alterar a fórmula de escrutinio. Así mesmo, cabería valorar o reforzamento que podería supoñer para os aparellos partidarios na escala autonómica, cada forza política coas súas correspondentes peculiaridades neste sentido o cal, pensamos, implicaría de seu unha certa modernización nas organizacións partidarias, ás veces vertebradas a través de estructuras territoriais que a evolución histórica vai superando, tanto xurídica como socialmente. Obviamente, a eliminación de distritos intermedios implicaría, de seu, a desaparición da representación mínima e a barreira, fose o 3 ou do 5 por cento, sería máis ou menos igual

[13] Lémbrese o feito de que a tetrapartición provincial de 1833 tiña como obxectivo non oculto a ruptura da unidade de Galicia.

de disuasoria; asemade, a fórmula de escrutinio D´Hondt acentuaría os efectos proporcionais ao repartir máis escanos. Mantendo constante a cifra actual de 75 deputados, os resultados das dúas últimas convocatorias electorais serían os que seguen:

	PP	***BNG***	***PSOE***
2001	41	17	17
2005	35	25	15

Cunha Cámara de 80 escanos teriamos o seguinte reparto:

	PP	***PSOE***	***BNG***
2001	43	18	19
2005	37	27	16

De novo atopámonos con leves varianzas que, no substancial, manteñen estable o mapa político. Sen embargo, si que se equilibran algo máis as *ratios* votos-escanos da primeira e da terceira forza política[14], é dicir, experiméntase, en

[14] Tal vez non resultaría inútil recordar que estas posicións varían no decorrer do tempo coa mudable vontade dos electores. O modelo electoral sumamente ben articulado no seu día pola UCD (o que temos vixente en España e en Galicia) para o seu proveito non impediu a desaparición desta forza política. Ás veces parece esquecerse que o PP é o partido máis votado tamén nos distritos da Coruña e Pontevedra, coa prima intrínseca para tal posición (non desmesurada, pero existente), polo que os trocos nun sistema electoral que debe seguir sendo proporcional non lle poden prexudicar demasiado mentres manteña ese considerable respaldo dos electores galegos.

xeral, unha máis axustada proporcionalidade na distribución votos-escanos, o que mellora a equidade do sistema sen causar cataclismos. Por tanto, podemos estimar para concluír que un distrito único, un reducido incremento da cifra de escanos no Parlamento e unha diminución dos mínimos provinciais (ou a súa desaparición no suposto de establecer unha soa circunscrición), son trocos que posúen máis avantaxes que inconvenientes para o funcionamento xeral do sistema electoral galego, precisado dunha remodelación despois de vintecinco anos de funcionamento. A ocasión semella propicia.

Discurso e Tempo: *A Nosa Terra* e os Procesos Estatutarios na Galiza

Mar De Santiago Pérez

1. Limiar

"A autonomía, aínda na súa faciana máis radical, non abondaría pra amañar os graves problemas que hoxe tén Galicia. Por enriba, a autonomía que o Estado e máis o Goberno españois van conceder tampouco non é a mesma que se concedía na Segunda República. O sen sentido e mesmo a súa función é moito máis ridículo, ineficaz e fraudulento, menos respetuosa pra coas nacións, coma Galicia, Euskadi e Catalunya. En definitiva, con menos sentido político de recoñecemento dunhas realidades específicas cuns dereitos específicos. Aquel era, de avance pra as forzas progresistas, que mesmo estaban no Goberno do Estado Español. O Estatuto era un recoñecemento da esquerda española ás arelas nacionais galegas nun contexto crítico pra o afianzamento do Goberno Republicano do Frente Popular. (...) Namentres, a lóxica do proceso autonómico dáse nunhas circunstancias, especialmente no caso galego, nas que a presencia a nivel dos organismos preautonómicos dunha esquerda realmente nacionalista, capaz de defender e forzar ao másimo as reivindicacións populares galegas fronte ao Estado español, é nula. Deste xeito, a preautonomía e a conseguinte autonomía, sirven así pra afortalar as posicións das políticas antigalegas e antipopulares".

(Editorial *A Nosa Terra* nº 8, 17 de marzo de 1978)

"A celebración do Día da Patria deste ano preséntase especial para o nacionalismo. Non aparece únicamente como unha data reivindicativa duns dereitos nacionais. Trátase tamén de celebrar que o nacionalismo chega ao Goberno. Non se dá nas condicións dun presidente e unha maioría nacionalista. (...) Tampouco a autonomía colma as expectativas nin as demandas políticas do nacio-

> *nalismo. Ten polo tanto, aínda moito camiño por percorrer. Pero niguén pode negar que nos últimos tempos, malia os cánticos das sereas, os cambios na dirección e a procura de mellores ventos, non se deron importantes pasos. A chegada ao Goberno autónomo, ademáis de servir para mellorar no inmediato a vida dos galegos, ten que servir para aumentar a conciencia nacional e asentar as bases de futuros cambios. Cambios que só poden vir dende a acción política democrática e que entorpecen apostas aventureiras e pasadas tanto de tempo como de contexto histórico".*
>
> (Editorial *A Nosa Terra* nº 1185, 21-27 de xullo de 2005)

Máis dun cuarto de século ten transcurrido entre estas dúas editoriais publicadas polo xornal galego *A Nosa Terra* (ANT). Namentres, moitos foron os avatares da realidade social, económica e política galega. Algúns en forma de logros conqueridos, outros coma retos que aínda quedan por afrontar. Múltiples son tamén as perspectivas dende as que abordar esta traxectoria vital galaica. A nosa aposta, hoxe, lévanos a observar os procesos estatutarios desenvolvidos na Galiza (tomando como referencia dous puntos equidistantes: o tempo preautonómico e o tempo recentemente aberto cara á reforma do Estatuto de Autonomía), e facelo dende a senlleira óptica deste xornal galego (o discurso de *A Nosa Terra*).

A Nosa Terra é unha cabeceira histórica do xornalismo galego, que desenvolveu o seu papel xa na II República (neste tempo vencellado ó Partido Galeguista), e mesmo no proceso estatutario que desembocou no malogrado Estatuto de Autonomía para Galicia aprobado en 1936[1]. Este xornal é

[1] Para unha visión ampla remitimos á obra: Beramendi, J., *A Autonomía de Galicia*. Cadernos do Museo do Pobo Galego nº 13. Fundación Caixa Galicia. Santiago de Compostela, 2005. pp. 29-82.

considerado como a publicación periódica de maior duración na historia do nacionalismo galego de posguerra[2]. Na nova xeira -inaugurada coa súa reaparición nos tempos da transición-, a liña discursiva de *A Nosa Terra* opera como un máis dos seus discursos. O que tenta facerse hexemónico (que non único dada a diversificación do ideario e a diversidade da súa oferta), e levar o liderazgo no seo do nacionalismo galego. Nun segundo momento, o que tentará é facelo coincidir co da opinión pública galega (a loita polo liderazgo da oposición). Cómpre clarexar que *A Nosa Terra* representa a voz e expresión da estratexia do movemento nacionalista (denominado *frontismo*) e non o discurso das súas organizacións. Así é que, asomarse a esta fiestra mediática, cremos, é en grande medida facelo tamén á estratexia do *frontismo* nacionalista galego.

Na súa primeira andaina, nos anos da preautonomía, este xornal foi a voz do "nacionalismo popular e de esquerdas" (Bloque Nacional-Popular Galego). Precisamente, na escolma editorial que fixemos para iniciar este traballo (ANT nº 8, 17 de marzo de 1978, e coa que poderíamos decir que, prácticamente, *A Nosa Terra* comeza a súa nova etapa tras o longo e obrigado exilio da posguerra), queda reflectida a súa conscente e partidaria inmersión na singladura polo proceloso camiño da preautonomía galaica. Esta crónica política fala por sí mesma, retransmitindo o universo propio co que este

[2] Valcárcel, M.: "Nacionalismo e información: liña editorial de A Nosa Terra (1977-1989)", en Trabe de Ouro nº 5 (1991), tomo I/ Ano II, pp.49-63.

medio tenta enmarcar a realidade da Galiza que camiña cara á normalización política.

A outra editorial referida, correspóndese con outro tempo (ANT nº 1185, 21-27 de xullo de 2005). A Galiza do século XXI, a Galiza de vintecinco anos de bagaxe autonómica, pero sobre todo, a da chegada do nacionalismo ó Goberno da Xunta. Un cambio de lugar e perspectiva fundamental para comprender a folla de ruta e a viabilidade dos procesos abertos no futuro inmediato de Galiza. Unha nova circunstancia que leva implícitas alteracións de tono na estratexia discursiva. Neste senso, cómpre salientar o camiñar paralelo dos tempos e os discursos, os discursos e os tempos, texto e contexto retroalimentándose. Malia as lóxicas inherentes ó proceso, semella preciso detectar e avaliar axeitadamente tanto as continuidades coma os cambios. O resultado: un balanzo de modificacións e permanencias que non deberan pasar desapercibidas, e que cremos preciso acoutar e expoñer. Prezada materia prima para analizar e sobre a que reflexionar.

2. Tempo Preautonómico: o Discurso do "NON"

Tras a *"longa noite de pedra"* -que dixo Celso Emilio Ferreiro-, as forzas políticas nacionalistas espertan do seu *mal soño* con anceios renovados, pero coa ollada posta no pasado. A referencia e a lembranza ó proceso estatutario galego desenvolvido baixo os auspicios da II República era inevitable. Coa transición albiscábase un horizonte de tempos difíciles

pero ilusionantes, anos de certa incertidume, pero decisivos para o presente e o futuro da Galiza. O camiño cara á democracia leva consigo a construcción e o asentamento do marco xurídico-legal esfarelado tralo rexime franquista. Namentres, na sociedade galega da transición á democracia sae de novo a rúa o semanario galego *A Nosa Terra.* Comeza a súa andaina con novos azos, pero coas vellas teimas nas entrañas e as arelas históricas no corazón. Para este xornal era irrenunciable que o marco legal a debate establecese os trazos nos que Galiza puidese desenvolverse coma nación. Pero moi o contrario, o que tivo lugar foi a construcción do Estado das autonomías ó abeiro da Constitución Española de 1978. Deste xeito, coa promulgación do texto constitucional e a posterior aprobación do Estatuto de Autonomía de Galicia, quedaría establecido o ordenamento xurídico que sentaría as bases políticas do dereito galego.

Todo este proceso non estivo exento de atrancos e recovecos. Polo que, antes de entrar de cheo no debate estatutario, cómpre ubicalo nun contexto máis amplo e fundamental para acoutar as coordenadas e o posicionamento deste xornal nos albores da transición. *A Nosa Terra* vai construíndo un discurso de oposición que tenta ser hexemónico dentro do nacionalismo para, posteriormente, chegar á sociedade galega. Namentres lévase a cabo un chamamento á cidadanía a manterse á marxe da *"farsa preautonómica"*, é dicir, fora do sistema institucional e do marco xurídico-legal que quere establecerse na Galiza. As editoriais da época -que constitúen o cerne do noso traballo-, non aforran en expresións e calificativos que dan pulo e significado o seu sentir en

torno a diagnose e a prognose coa que se enmarca a realidade da Galiza. Fálase dunha *"fórmula paifoca pra continuar embaucando ao noso país"* por parte de aqueles que son *"conspicuos representantes do sucursalismo",* e *"artífices e patrocinadores desta tramoia rexionalista",* (Editorial ANT nº 13, 14 de abril de 1978).

Cando o 18 de abril de 1978 queda formalmente constituída a *"Xunta de Galicia"* con carácter provisorio, díse que: *"A nivel puramente físico véñena integrar ben representantes do caciquismo local, da burguesía intermediaria, persoas vencelladas aos monopolios que, en troques, instrumentalizan a dependencia económica de Galicia-. (...). Xuntistas intermediarios políticos non hai bons nin malos, hai, simplemente, servidores e axentes dunha fórmula destinada a negar o dereito de Galicia á súa soberanía",* (Editorial ANT nº 14, 21 de abril de 1978).

Nesta estratexia informativa, para *A Nosa Terra* resulta preciso salientar a singularidade e a autenticidade da corrente do nacionalismo galego que representa, e asemade denunciar as contradiccións dos que tentan facerse os seus abandeirados: *"O grau de cinismo e manipulación a que está chegando o imperialismo e os seus servidores resulta ben sintomático de cal é a contradicción principal no mundo capitalista hoxe. Si por unha banda a práctica contraria aos dereitos dos pobos asoballados é máis flagrante do que nunca, pola outra recúrrese a agachar a esplotación imperialista e colonialista baixo de facianas enxebristas, rexionalistas, autonomista e mesmo demagóxicamente nacionalistas. E dicir, a teoría demagóxica e compensatoria aparece baixo de formas nacionais e nacionalistas. A práctica real, polo contrario, é*

sucursalista, asimilacionista e irrespetuosa cos intereses das nacións", (Editorial ANT nº 22, 23 de xuño de 1978).

Se importante é deixar constancia dos inimigos-antagonistas, tamén o é das alianzas do "*nacionalismo popular e anticolonialista"* que: *"Vén de recibir o apoio da "Carta de Brest", conxunto de partidos nacionalistas revolucionarios das nacións asoballadas, das nacións negadas da Europa Occidental -Sinn Fein (Irlanda), UDB (Bretaña), ECT (Catalunya Nord), HASI (Euskadi), PSAN-P (Paises Catalans), CG (Gales)que veñen de manifestarse nos seguintes términos: "Os partidos que botamos polo dereito de autodeterminación das nacións oprimidas polos Estados imperialistas en Europa e no mundo, aproveitamos a ocasión pra denunciar ás organizacións políticas sucursalistas de Galicia -tanto da dereita como da esquerda- na sua maniobra de embaucamento do pobo co Estatuto autonómico, encamiñado a reproducir a dependencia económica, política e cultural (…) Resulta evidente é que en 1978 o Estatuto somentes representa a alternativa neocolonial, encubridora, e así se está a materializar"",* (Editorial ANT nº 22, 23 de xuño de 1978).

A estratexia enmarcadora de *A Nosa Terra* nestos anos tenta desacreditar a *"fórmula autonómica propiciada polo Gobierno español"*, e transmitir o protagonismo dos que se opoñen a ela a través da reivindicación da soberanía nacional do país galego: *"Por iso, hoxe se pode afirmar que a nosa nación conta cun movemento social organizado e responsable, con conciencia anticolonial, que non admite ao sucursalismo",* (Editorial ANT nº 24, 7 de xullo de 1978).

Choven as críticas e a oposición aberta cara ós pasos que pretenden culminar coa construcción do Estado das autonomías, nomeadamente a aprobación da Constitución de 1978. Varias editoriais ó longo deste ano expresan nidiamente e ilustran estas teimas:

> *"Coa prósima aprobación do Testo Constitucional español polo Senado, cumprirase a lexitimación dun proceso que se encetou no ano 76, cando a esquerda española pactou a transición do franquismo a un réxime parlamentario tipo europeo occidental. Esta ruptura pactada levaba consigo a continuidade; baixo de novas formas democrático-parlamentarias do sistema capitalista imperante deica entón no Estado español. A admisión do modelo europeo occidental, e do tránsito controlado ao mesmo, metía no mesmo saco á dereita, xa actuante baixo do fascismo, e á esquerda de ámbito estatal. (...) No tocante aos problemas das nacións asoballadas (Galicia, Países Cataláns, Euskadi e Canarias), ofrécese sinxelamente unha descentralización administrativa do Estado en forma de alternativa autonómica, que vai destinada máis a combater os procesos de conquista da soberanía destes pobos e a confundir á opinión pública, que a facer a mínima concesión ou recoñecemento real. E pois, un proiecto "rexionalizador". En Galicia, o BN-PG xa anunciou, hai tempo, a súa decisión de combater activamente a Constitución española e colonial e o que significa para Galicia, actitude que consecuentemente leva ao NON aberto. En Catalunya, será o independentismo real o que tamén dirá non. En todos os casos, mantense a tesis de que, mesmo a nivel pragmático, votar non, será o máis útil pra a clarificación popular, pra o agrandamento do movemento nacionalista e pra que o Estado español manteña posturas máis respetuosas e atentas respecto da problemática deses países",* (Editorial ANT nº 28, 4 de agosto de 1978).

> *"As forzas políticas que van lexitimar a Constitución española saben moi ben que soio poñen un dique legal ás aspiracións populares, en absoluto que teñan gañado unha batalla definitivamente pra manter ao noso pobo na dependencia e na falta*

de soberanía (...)", (Editorial ANT nº 40, 24 de novembro de 1978).

"A Constitución queda aprobada por España pero non refrendada realmente por un pobo mal informado e manipulado, e aínda menos foi refrendada polo pobo galego, que está xa demostrando non deixarse guiar como un borrego polos embaucadores "autonomistas (...)", (Editorial ANT nº 41, 8 de decembro de 1978).

Una vez pechado o proceso constituínte ábrese o proceso estatutario: *"Coa instauración da reforma autonómica orientada a perpetuar a colonización de Galicia, apoiada por todo o sucursalismo e seudogaleguismo. O nacionalismo popular deu a batalla durante o ano 1978, rexeitando a solución neocolonial que representa a descentralización puramente administrativa. Este proceso culmina agora, tras da aprobación da Constitución española, coa elaboración do Estatuto que pretende manter a nosa Terra na sua dependencia política, económica e cultural e no cal todos os partidos -menos os integrados no BN-PG- están dispostos a colaborar pese a conoceren o teito que prás formas de autogoberno representa esa mesma Constitución",* (Editorial ANT nº 44, 21 de decembro de 1978).

Queda aberta a veda do Estatuto de Autonomía para Galicia e unha idea se repite: "*un goberno auténticamente galego somente pode estructurarse dende a defensa intransixente da soberanía nacional".* Pero para este xornal semella que *"todos os implicados na compoñenda autonómica non foron guiados por outro obxectivo que o de embaucar e frenar o avance da conciencia galega cara a sua liberación nacional",* (Editorial ANT nº 64, 1 de xuño de 1979). Moi gráficamente noutro texto díse: *"Estamos*

nun calexón sen saída, porque dentro do marco da Constitución non se pode falar de autogobemo de Galicia, nen de soberanía, nen de nada. E hora xa de que deixe de funcionar tanta mentira, demagoxia e fraude, e poñer a verdadeira cara que cada quen ten. Autonomías non as hai progresistas nen reaccionarias, hainas españolas, rexionalistas e favorables aos monopolios, hoxe e eiquí. O demais son sermóns aburridos. Cómpre non esquecer que, dentro do teito constitucional, a cousa está atada e ben atada. Nesto, por certo, foi moi crariño o señor Quiroga ao falar de que había que acelerar o proceso de rexionalización, pra o que non cabía máis que facer un estatuto rápidamente, que fose viable, esto é, constitucional", (Editorial ANT nº 65, 8 de xuño de 1979).

En definitiva, estamos a ver cómo queda reflectida nas orientacións políticas dos espazos editoriais deste xornal as proclamas do BN-PG: a ruptura democrática, é dicir, o non a reforma política; o rexeitamento ó pacto de transición, desmarcándose dos procesos constituínte e estatutario, pero combatíndoos por considerar insuficiente a autonomía e apostar a prol da autodeterminación da nación galega. A dinámica estatutaria comeza cando a Xunta Preautonómica aproba a creación da Comisión (coñecida coma a dos "Dezaseis") para redactar o Proxecto de Estatuto de Autonomía de Galicia. O mesmo proceso de selección das forzas políticas alí representadas, o certo desinterese da meirande parte da UCD, e os "recortes" que sufriu trala súa chegada o Comisión Constitucional do Congreso en Madrid, acrecentan as teimas e o tono crítico e agresivo do seu ritual discursivo. Unha estratexia informativa que aínda ferve máis coas movi-

lizacións pola "aldraxe", as posteriores negociacións por consensuar o texto estatutario coa culminación dos acordos do Hostal, e mesmo a *"orquestada campaña propagandística de cara a popularizar a argallada estatutaria",* (Editorial ANT nº 68, 28 de xuño de 1979). De seguido ilustramos o enmarcamento deste proceso a través dunha escolma de editoriais publicadas ó longo dos anos 1979 e 1980 durante o *previo* a aprobación do Estatuto de Autonomía, uns textos que, sen dúbida, falan por sí mesmos:

> *"O carácter anti-nacionalista dos procesos autónomicos (...), e a súa manobra de crear oposicións autonomistas ao autonomismo oficial, tentando enmarcar todo na dialéctica do propio poder. Non doutra maneira poden explicarse proiectos como os do Estatuto de Gernika en Euskadi ou o dos 16 na nosa patria. Con eles, o Poder ten un interlocutor que camiña no carreiro constitucional (...). En Galicia, o nacionalismo popular non comparte a filosofía autonomista nin colabora na sua imposición, defendendo abertamente un proiecto autodeterminista concreto (AS BASES CONSTITUCIONAIS)",* (Editorial ANT nº 67, 22 de xuño de 1979).

> *"O baile do Estatuto, na corte de Madrid, ten comezado con ar de esperpento Valleinclanesco. (..) A comédia ou drama non acaba de acadar interese algún porque todos coñeciamos o seu principio e coñecemos o seu fin. E máis, coñecemos os seus artífices e as suas intecións. Non negamos que poda haber diferéncias "técnicas" e mesmo algunha política entre o estatuto catalán, o basco e o galego, pero de afirmarmos que todos son estatutos e que as concesións no terreo fiscal e administrativo feitos a Catalunya e Euskadi, en Galicia non valerían para nada, como tampouco representan ningún cambio cualitativo para as nacións irmás. Nas dúas nacións os estatutos son armas represivas. Nas dúas, mesmo os seus defensores saben que estes proxectos, dentro do testo da Constitución española, non poden satisfacer mínimamente os anceios nacionais; son proietos*

antinacionais. Nisto se converteron os estatutos á altura de 1979 (...) En Galicia, este carácter foi denunciado no seu debido tempo como o autonomismo tamén foi, e é, combatido cun proxecto de soberanía nacional polo nacionalismo popular. O proceso autonómico, por máis controlado que estea a nivel institucional, está totalmente desprestixiado na nosa Pátria e, por suposto, non levanta o ánimo entusiasta de ninguén. Iso, pese aos esforzos dunha oposición "galeguista" que estivo disposta a darlle á comédia un ar de necesidade, facéndonos crer que os estatutos poden mellorarse e que o realista é ser autonomista. Ao final, a proposta realista desta oposición "galeguista" autonómica vai ser o Sí afirmativo a un estatuto, reprodución exacta das competencias que ofrece a Constitución, ou o consabido moralismo abstencionista.O problema, endebén, está en que hoxe, desde unha óptica galega e popular, non se pode ser autonomista. Polo realismo de non contribuir a enganar e defraudar ao pobo galego", (Editorial ANT nº 77, 12 de outono de 1979).

"Conforme vai avanzando a discusión do Estatuto por parte da Mesa do Constitucional do Congreso, faise máis evidente o fraude que representan as autonomías en xeral, e a galega en particular. Non é que hoxe estexan en Madrid a afundir o que era unha grande aspiración do noso pobo: é a continuidade dun proceso, encetado coa pre-autonomia e avalado por moitos secuaces que agora, laiándose, din que non era isto, non era isto... Pero era o que esta a ser, e non podía acontecer doutra maneira, porque o significado, a función das autonomías, no novo marco "democrático" español, consiste en confundir ao nacionalismo popular, para combatelo, non representando nengunha cesión de poder real para poder autogobernarnos. Aos que tanto están a falar de que queren un estatuto deica o teito constitucional temos que decirlles que o teito é baixo, que efectivamente non hai nada máis constitucional que o estatuto que están a aprobar para Galicia. Desde esta óptica, non se poden facer máis que esixencias demagóxicas, para embaucar mellor á opinión pública. O chamado Estatuto dos 16 era un perfecto exemplo desta maneira demagóxica de facer política: falar de todo sen concretar. (...) O que sí resulta máis ridículo que o vasco e catalán aínda é a maneira en que se desenvolveu todo o proceso, asi como o

comportamento servil e colonial dos seus defensores da esquerda españolista e do seudonacionalismo. Primeiro, todos a unha, defendendo e apoiando unha manobra anticolonial e anti-popular, da man do própio Goberno e da burguesía intermediária galega, abertamente caciquil e subordinada á española; despois, creando a fantasía dunha oposición autonomista de esquerdas inexistente na práctica; finalmente, ameazando declamatoriamente con non apoiar o texto, claramente constitucional, do Estatuto. Agora, que poden quedar totalmente ao descuberto, porque acabou o seu necesario papel de comparsas, e que o pobo non da crédito ningún ao botafumeiro autonómico, do que foron cómplices conscentes. (...) As únicas organizacións que se opuxeron, ao seu debido tempo á alternativa autonómica, denunciando o seu sentido e combaténdoa na práctica, foron as que forman o Bloque Nacional Popular Galego, que naturalmente e consecuentemente anunciaron xa hai moito tempo que votarían Non no referendo argallado polo Goberno. Esta actitude é lóxica continuación, ademáis, da oposición contundente e sen ambigüidades ao texto da constitución española. Porén resulta que hai forzas políticas que avalaron o proceso "democrático" español, que ameazan con "non apoiar" o Estatuto ou votar non. As que falan de "non apoialo" están só nunha escea teatral para facer máis verosímil a farsa. Os que din que van votar non están demostrando que efectivamente a única maneira de opoñerse as cousas, electoralmente falando, é votando non, que a abstención, propuganada noutras ocasións non foi máis que unha maneira de demostrar un moralista desacordo teórico e unha total coincidencia no básico. Última instáncia, esta vez queren lexitimarse como oposición verdadeira e galega, xa que de autonomismos se trata. Pero o Estatuto galego non é máis que fillo digno da sumisión colaboracionista de todas as siglas de Galicia unidas, agás o nacionalismo popular. Igual que a constitución española foi o produto lexítimo de todas as siglas españolas e seudonacionalistas xuntas. Estamos padecendo as suas secuelas", (Editorial ANT nº 80, 2 de novembro de 1979).

"O Partido Galeguista, tomando como pretexto unha suposta responsabilidade política ante o pobo galego, estaría disposto a

participar nunhas negociacións, nas que todos os partidos especialmente os parlamentários e de maneira moi concreta a UCD, se comprometesen por escrito á reforma urxente do Estatuto de Autonomia, até acadar os níveis do catalán e o basco unha vez constituído o Parlamento Galego. De chegarse a este acordo, o PG defendería o SI no referendo estatutário. Pero todos estos datos que agora se nos queren como novedosamente determinantes e significativos non poden xustificar o cámbeo dun NON tan "aldraxado" e rotundo a un SI, por máis condicional que se presente. (...) Todos estes pasos non son máis que un novo acto da comédia", (Editorial ANT nº 96, 29 marzo de 1980).

"(...) As conversas do Hostal entre os partidos autonomistas, non son máis que a continuación colonial deste tipo de política. Deben desfacer un lío sen sair da alternativa pactada (...)", (Editorial ANT nº 125, 26 de setembro de 1980).

"Ao son do Himno Galego seguramente na sua versión apocopada, as forzas políticas españolas, máis unha formalmente galega, celebraron o fin das conversas que levaron ao pacto autonómico, no Hostal dos Reis Católicos. Agora esta tamén decidido que os galegos non nos podemos sentir aldraxados, porque foron conseguidas as rectificacións oportunas no texto estutário que o fan similar ao catalán, por exemplo. O problema continua a ser que se está a cultivar a política do auto-engano gratificante e da demagoxia e o embauque mal disimulado no fervor patriótico de última hora. Ós demais aspectos rectificados teñen un claro valor administrativo, técnico ou continúan presentes no espírito e na letra de todo o articulado estatutário, que emana dunha fonte xerárquicamente superior (a Constitucion española, as Leis xerais do Estado, etc...). Esta fonte é a que deu vida tamén aos estatutos catalán e vasco (...). O papel de Galicia a nivel do Estado non vai cambear, aplicando a alternativa autonómica, agora xa nen sequer formalmente "discriminatória", segundo os próprios propagandistas. A discriminación, o "aldraxe" estaba e está, pois, noutra parte, non nos agravios comparativos descubertos polos miméticos acomplexados. Namentras non consigamos a soberanía nacional, o papel do noso

país vai ser ún moi específico que xa resulta tópico, porque a opinión pública, mesmo nas suas versións escépticas ou resignadas, coñece perfectamente. O pecado está en desnotarla con falsas alternativas (...). Este é o embauque, pero tamén o fracaso do Estatuto de Autonomia", (Editorial ANT nº 126, 3 de outono de 1980).

"A marcha do proceso amosa claramente que, para todos eles, a autonomía é unha cuestión importante para o mantenemento do Estado unitario español. O acordo sucursalista de que é unha cuestión de vital importancia, fica evidenciado unha vez máis no feito de que coinciden en encarar unha campaña conxunta para faceren propaganda a favor do Sí. Todos eles saben que debido a tantos embauques continuos, o pobo está desconfiado, escéptico, distante dun consenso sospeitoso sóbor dun texto que se lle presentou como discriminatorio e inservible e agora se di que é aceptable, sen ter escoitado un mínimo razonamento que teña entidade práctica real na defensa dos intereses do país. (...) As forzas nacionalistas teñen pois que se esforzar por conseguir facer unha campaña eficaz no desenmascaramento do que significa a alternativa autonómica. Teñen que gañar novas batallas na súa consideración como forzas xenuinas do pobo galego. Teñen, en fin, que lograr de amplos sectores do electorado que consideren que o voto Non non é un voto no vacío, senón un voto a favor da alternativa de soberanía nacional", (Editorial, ANT nº 131, 7 de novembro de 1980).

"A autonomía non é outra cousa que a continuidade "regional" da Constitución española. Difícil resulta as estas alturas, non comprender que a Lei xerárquicamente superior do Estado ten un contido de clases, un contido ideolóxico e uns presupostos claramente monopolísticos e reaccionarios. Outra cousa moi diferente é que determinados alquimistas e embaucadores por intereses políticos esteñan empeñados en proclamar que a autonomía representa o autogoberno para as nacións sen soberanía até hoxe. Neste caso, non hai máis que demagoxia (...)", (Editorial, ANT nº 133, 21 de novembro de 1980).

"As posicións ante o texto estatutario tamén resultan significativas. Están, en primeiro lugar, aqueles que non separan a concreción do proceso de servidumes e orixe da alternativa autonómica. Lóxicamente, votarán NON como oposición á alternativa autonómica e non a un estatuto en partiular. En segunda lugar, situánse aqueles que votarán NON, pero sen unha posición antiautonómica, esto é, soio se opoñen a este estatuto que, segundo din, non é auténtico e sí discriminatorio. Na práctica cotián son autonomistas. Algúns deles tiveron unha participación importante, como comparsas, na lexitimación do proceso estatutario en Galicia. En tercer lugar, están os do SI. Son os partidos españois de dereitas e esquerdas que votaron afirmativamente a Constitución Española. Algúns falaron de aldraxe comparativo repecto a Catalunya e Euskadi, hai un ano, polo que había que combater o Estatuto da UCD. O Estatuto é hoxe de todos eles; nada sustancial ten cambeado, nada cualitativo se ten transformado. A xeneralidade do pobo, mesmo aquel que se puido movilizar inxenuamente en pro do "aldraxe", non sabería explicar que cambeou", (Editorial ANT, nº 135, 11 de decembro de 1980).

"A campaña do referéndum autonómico no noso país está acadando cotas de intoxicación cidadán que sobrepasan os límites do tolerable por un formalismo mínimamente democrático (...) Se coma dixo o Sr. Secretario da UCD de Galicia que os que votamos NON queremos implantar unha ditadura marxista, non cabe dúbida de que os que votan Sí representan a continuidade dunha ditadura cínica e hipócrita, que xoga co medo, terror e inseguridade do pobo, de forma noxenta, en nome da liberdade recurrindo a todo tipo de presións, intimidacións e miserias", (Editorial, ANT nº 137, 19 de decembro de 1980).

"O proceso autonómico en Galiza foi un auténtico fracaso (...). A abstención provocouna a defensa do NON, significando en certa maneira, unha toma de conciencia respecto á trampa autonómica. (...).O número total de votos negativos, 121.458, é toda unha repulsa ao proceso e a política autonómica. A ningún sector da opinión pública lle quedou dúbida algunha de que este movi-

> *mento de repulsa esta organizado abandeirado e promovido polas forzas políticas que loitan pola soberanía nacional. (...) Para o nacionalismo velaí a súa grande Vitoria, que non ten nin lexitimidade social nen electoral a alternativa autonómica. A política de todo o sucursalismo tivo o día 21 a confirmación total da súa descomposición",* (Editorial, ANT nº 138, 24 de decembro de 1980).

Sexa como fór, a pesares da baixa participación (28 %) o Estatuto quedou aprobado e, polo tanto, a promulgación da Autonomía de Galicia como Lei Orgánica o 6 de abril de 1981 (trala demisión do presidente do goberno Adolfo Suárez e da intentona golpista do 23-F), poñéndose en marcha o entramado xurídico-institucional do "poder galego". Esta certa normalización política, aínda que non refrendada por todos os actores da escena política, supuxo o punto de inflexión tanto para os que participaran activamente a prol da autonomía, coma para os que quedaran a marxe. Como é de supoñer, producto destas reflexións no seo do nacionalismo que animou un certo posicionamento "antisistema" e liderou o discurso do "non", albíscase a posibilidade de levar adiante modificacións con maior ou menos carga de profundidade (sirva de exemplo, a converxencia das organizacións do nacionalismo popular ó abeiro da coalición *frontista* baixo as siglas do Bloque Nacionalista Galego no ano 1982). Calquer proceso evolutivo non está exento de cambios de tono, de renuncias, ou, cando menos, da revisión de certas proclamas e principios programáticos. Se consideramos *A Nosa Terra* como a voz da estratexia *frontista*, tendo como referencia o *previo* que acabamos de observar (o universo discursivo pro-

pio derivado do proceso preautonómico, é decir, os debates sobre os textos constitucional e estatutario), sen perder de vista o devir do país nos últimos vintecinco anos e o papel que o nacionalismo galego desenvolveu nel, resulta interesante facer esta sorte de salto cuantitativo (aínda que tamén cualitativo) e achegarse as editoriais de *A Nosa Terra* noutro tempo histórico.

3. *Os Tempos son Chegados*: a Aposta por un Discurso aberto

"O 1 de febreiro do 2005 quedou aberta a Segunda Transición no Estado español. Esta foi a evidencia que transmitiron case todas as intervencións no Congreso dos deputados. As reformas estatutarias e constitucionais son, á vez que unha necesidade, algo que non se pode demorar por máis tempo. Unha necesidade froito do desenvolvemento das distintas realidades sociais e da adaptación das actuais normas de convivencia coas que moitos non se senten cómodos por catro razóns: a primeira transición foi algo imposto para sair dunha dictadura; o golpe do 23-F desvirtuou a propia norma constitucional e os estatutos por medio da LOHAPA; toda unha xeración, os menores de 40 anos, non pudieron participar naquel pacto constitucional e, finalmente, os nacionalistas reclaman consubstancialmente, o seu dereito a codecidir en plano de igualdade. Só resta marcar agora a fórmula para chegar a un "acordo histórico", como manifestaron case todos os voceiros parlamentarios, e os tempos para logralo. A resposta unánime dos nacionalistas demostra que, malia as diferenzas nacionais e o ritmo de cada comunidade, existe un compromiso de que as reformas estatutarias avancen polo mesmo carreiro neste debate aberto polo parlamento vasco. Pero neste proceso, Galiza segue estando en inferioridade de condicions, tanto pola correlacións de forzas interna, como pola decisión do PP de adiar o

> *debate e pola postura dubitativa do PSdG-PSOE. A posta en marcha da reforma estatutaria galega é cada vez máis unha necesidade perentoria pero os nacionalistas non deben supeditar os resultados finais as presas, esquecendo as condicións obxectivas para lograr un verdadeiro "estatuto nacional"".*
>
> (Editorial, ANT nº 1162, 10-16 de febreiro de 2005)

Esta crónica política, cremos, resume axeitadamente a esencia do discurso deste xornal e do novo tempo que se abre para Galiza e os seus proxectos pendentes. *A Nosa Terra* vai ir enmarcando á realidade de Galiza, apostando inicialmente por achegar un espazo de posibilidade real de cambio -con todo o que esto implica-. O obxectivo é a percepción dunha estrutura de oportunidade política, tanto de cambio e renovación do goberno, coma, consecuentemente, dos plans de acción política para o futuro inmediato ("necesidade de reforma do Estatuto de autonomía").

Como ben sabemos, ata chegar aquí, un longo camiño se ten percorrido. Porque entre esta *segunda transición* e a primeira, transcurren vintecinco anos de autonomía, de establecemento do marco xurídico-legal, do asentamento das institucións propias do goberno galego. Un executivo gobernado durante todos estos anos -agás entre 1987-89, que goberna un tripartido formado por un partido de ámbito da esquerda estatal (PSdeG-PSOE) e dúas forzas políticas próximas a un nacionalismo de centro-, por forzas políticas de centro-dereita (AP logo reconvertida en PP).

Namentres, o nacionalismo galego vai reorientando as súas estratexias e tácticas de acción social e política. As apre-

ciacións do perigo de aillarse da cidadanía traducido mesmo na falla de rendabilidade electoral, advirte a certos sectores da necesidade de traballar "dende dentro" e ir abandoando os supostos "excesos" e o posicionamento "antisistema" do nacionalismo popular e de esquerdas no intre preautonómico. Ponse en marcha unha estratexia posibilista que entraña o recurso cara á moderación discursiva. Neste senso, o liderazgo de Xosé Manuel Beiras posiblemente fora decisivo para executar esta reformulación táctica-ideolóxica no seo do nacionalismo galego. Un plantexamento cunha base fundamental para o futuro escenario: considerar a autonomía como un primeiro paso cara ó autogoberno, aínda que moi insuficiente como marco legal e teito competencial. A partires de aquí, e a pesares das discontinuidades, da falla de hexemonía, e do reto de certa dispersión na oferta nacionalista, a rendabilidade política comeza a ser una realidade. Durante a década dos oitenta a media se sitúa en torno ó 12%, -con variacións considerables segundo o ámbito dos comicios-, e xa nos anos noventa segue uha liña ascendente – mesmo chegando a ser a segunda forza política tras o PP de Galicia pero por diante do PSdeG-PSOE-.

De tal xeito que, encauzado xa o nacionalismo galego na dinámica democrática, e mesmo inserido na sociedade galega, cómpre falar de reformulacións tácticas e ideolóxicas ou de certas renuncias programáticas. Analizando o xornal *A Nosa Terra*, é evidente este cambio de rumbo, de evolución discursiva, dos xiros e desprazamentos á hora de enmarcar a información, que xa na Galiza do *tardofraguismo* debuxaba unha paisaxe con trazos ben diferentes. En liñas xerais, o seu

discurso se matiza e vaise abandonando o radicalismo polo pragmatismo e o posibilismo, pero sen renunciar a súa raigame e as reivindicacións máis senlleiras.

Nas seguintes liñas achegámonos noutra volta a esta atalaia mediática do nacionalismo galego a través das editoriais de *A Nosa Terra*, auténtica materia prima para este traballo[3]. As transicións e os cambios no papel do nacionalismo galego na escena política galaica, resultan fundamentais para descifrar e comprender os procesos de enmarcamento deste medio.

En plena campaña electoral, os días inmediatamente anteriores os comicios autonómicos do 19 de xuño de 2005, *A Nosa Terra* expresa na súa editorial toda unha declaración de intencións, incluíndo por suposto, un dos eixos fundamentais do seu discurso nestes tempos: a aposta pola necesidade de reformar o Estatuto de Autonomía de Galicia: *"(...) É tal vez a hora de darlle o impulso á autonomía galega, de dinamizar os sectores productivos, de explotar as nosas potencialidades e de non quedar marxinados no futuro estado plurinacional. Chegou tamén o momento de que unha nova xeración colla o leme para camiñar con novos azos. É momento de que Galiza decida logo de 25 anos nos que a autonomía estivo en mans dos que non crían nela",* (Editorial ANT nº 1180, 16-22 xuño de 2005).

[3] Cómpre advertir tamén das transformacións do xornal *A Nosa Terra* a partires dos anos noventa. Prodúcense cambios na estructura e formato que atinxen ás editoriais, facéndose eco de temáticas habitualmente vencelladas á información-reportaxe monográfico de portada. Unha apertura a temas socias, culturais e económicos sempre susceptibles dunha lectura política. Precisamente, para o noso traballo tentamos captar os argumentos que fornecen a dimensión política daquelas cuestions de relevancia informativa para Galiza.

Unha vez o soño faise realidade e o nacionalismo galego toca poder, dende este xornal refórzase a súa teima argumentativa sobre as responsabilidades para Galiza e os galegos. Pero eso sí, dende una liña, aínda que o fío das reivindicación máis senlleiras, máis pragmática e posibilista: *"A nova Xunta debería ter claro que o noso país é un territorio específico do Estado e que o goberno central debe mudar a súa política con Galiza. Se nacionalistas e socialistas teñen que renunciar ás diferencias semánticas que o fagan. Porque o importante non é denominación "débeda histórica", senón o acordo sobre os déficits que arrastra a economía galega, tanto en infraestructuras, como en educación, emprego ou sanidade, froito entre outras cousas, das negociacións á baixa duns gobernos anteriores que crían pouco na autonomía. (...) A mellora da nosa calidade de vida esixe a reforma do Estatuto de autonomía, o que significa un novo marco xurídico de relación, interna e externa, máis adaptado ós novos tempos. Se existe coincidencia sobre isto, por que retrasalo?",* (Editorial ANT nº 1184, 14-20 de xullo de 2005).

Esta non é máis que a continuidade da estratexia informativa despregada por este xornal xa un tempo antes, probablemente coa chegada de José Luis Rodríguez Zapatero á Moncloa (tentando transmitir a percepción dun espacio de transición). Pero a pesares do cambio de contexto e da moderación da linguaxe, o seu discurso está sementado de críticas con enfoque propio como queda reflectido nestos dous textos: *"(...) Os partidos estatais están preocupados porque saben que só ofrecen inmovilismo e que é o nacionalismo o único que propón diálogo sobre o futuro. (...) A sociedade acaba apuntándose aos que xeran ilusión e non aos que consideran intocábeis leis de hai vintecinco anos, aprobadas ainda baixo o condicionante militar daquel*

momento (…). As novas xeracións queren oportunidades para debater (…) A diferenta é que Galiza, como comunidade propia apenas estivo presente na reforma do 78, mais sí pode estalo agora. Neste sentido, algúns deberían preguntarse que gañan repetindo miméticamente os cacarexos do galiñeiro madrileño, en lugar de situarse –e situranos- da mellor maneira posible no debate que se está abrindo. Ou é que ata Aragón e Andalucía van ter novo estatuto e Galiza non? Unha mellora do novo estatus como comunidade no concerto estatal é bastante máis que unha proposta nacionalista, representa unha alternativa beneficiosa para todos os galegos", (Editorial ANT n 1158, 6-12 de xaneiro de 2005); *"Temos os deberes feitos. Esta afirmación dos dirixentes do PP galego sobre o novo estatuto deberá ir acompañada de feitos concretos e inequívocos. Só así se poderán despexar os nubeiros de tronada que ameazan a política galega dende o horizonte popular empurrados polo vento quente da política mesetaria (…)",* (Editorial ANT nº 1215, 16-22 marzo de 2006).

As discontinuidades e atrancos do proceso estatutario galego dende a óptica deste xornal, lévannos de novo o discurso das desconfianzas -mesmo coa forza política coa que estableceron o pacto de goberno-, o de expresar as súas teimas e voltar *mutantis mutandi* a enmarcamentos con vellas reminiscencias. Eso sí, cun formato máis "amable" e unha linguaxe máis irónica e sutil, moito menos agresiva. Vexamos algunhas das editoriais publicadas no verán e outono de 2005:

> *"Tanto Manuel Fraga como Emilio Pérez Touriño insistiron durate a campaña electoral, na necesidade de consensuar un novo estatuto galego. Por iso chama a atención agora a enxurrada*

de declaracións contra a prioridade desa reforma en boca primeiro de Francisco Vázquez, logo do alcalde de Lugo, López Orozco, e tamén do propio Touriño. Xa se esqueceron os socialistas dunha das súas promesas electorais antes mesmo de formar goberno? Chama a atención tamém o argumento usado para declarar o novo estatuto non prioritario. Segundo os socialistas, aos cidadáns galegos non lles preocupa. Cabe preguntarse se Vázquez, Orozco e Touriño se atreverían a recoñecer que o debate sobre a españolidade de Gibraltar non lle interesa aos cidadáns? Ou se é un argumento en contra da UE o feito de que pouco máis do 30% dos votantes do continente participen nas eleccións ao Parlamento de Estrasburgo? Hai que lembrar que os edificios institucionais rara vez consiguen acaparar a atención de grandes masas, máis preocupadas pola sua subsistencia diaria. É tarefa dos políticos explicar os vínculos entre a estructura xurídica e o benestar común. A defensa dun novo estatuto para Galiza baséase no interese de mellorar a vida dos galegos, non no prurito ideoloxista de alguén. É algo que debería saber xa o PSdeG-PSOE", (Editorial ANT nº 1183, 7-13 xullo 2005).

"O Estatuto valenciano superou o seu primeiro trámite no congreso. Os nacionalistas temen que PSOE e PP consensúen os límites de calquera reforma estatutaria nunha fórmula única para todas as comunidades. Os atrancos que diferentes ministros socialistas lle están pondo ao estatuto catalán constitúen un mal agoiro. Non é menos inquietante a postura de Fraga, xa antes de comenzar o diálogo, pondo límites que deixarían, na práctica o estatuto tal cal está. Desaproveitaríase así a oportunidade de axeitar a nosa lexislación e as relacións co Estado ás necesidades da sociedade actual. O Goberno galego debe pór o seu empeño en lograr un novo Estatuto. Na transición, os Estatutos e a Constitución, foron froito tanto da correlación de forzas existente como da presión duns xenerais que fixeran a guerra e ainda non acadaran o retiro. O desenvolvemento estatutario posterior tamén veu marcado polo golpe do 23-F e as súas leis de "harmonización autonómica". A sociedade galega, que reaccionou coa "aldraxe", debe tomar postura activa para reclamar un novo Estatuto. O PP de G debería contribuir neste proceso, poñendo os intereses de Galiza, por riba de calisquer

outros. O primeiro paso sería a xubilación de Fraga", (Editorial ANT nº 1190, 25 de setembro-1 de outubro de 2005).

"O novo Estatuto catalán está a servir de óptima desculpa para reavivar a tensión política de tempos do aznarismo, nunca apagada de todo, e para manter pretas as filas do actual partido da oposición. Ao mesmo tempo, a situación dos presidentes socialistas en Santiago e Madrid comeza a ser confusa. Asustados pola escalada mediática conservadora, sempre en pé de guerra, e polas súas posíbeis repercusións electorais, parecen ter decidido aliarse coas posturas que en Cataluña so representan ao 12% do parlamento, é dicir co Partido Popular. Deste modo, o mapa de partidos de Cataluña e do resto do Estado veñen de que anteriores apoios a Maragall, fixesen agradar o contrario, exhibir, de forma patente, as súas diferencias. Diferencias que, como calquera politólogo sabe, distinguen máis a dúas sociedades que calquera carta magna ou estatuto teóricos. Dado que o PSOE carece de maioría en Madrid para correxir por si só o proxecto de estatuto catalán, parece abocado, hoxe por hoxe, a secundar a liña do PP, mesmo enfrontándose a Maragall, ou a seguir, mentres poida, na corda frouxa, deseñada por Zapatero. Pola súa parte, Touriño atópase ante a tesitura de primar o seu cargo de presidente da Xunta ou o de secretario xeral do PSdeG. Até agora, a aceptación sen matices dos orzamentos anunciados por Madrid e a crítica ao estatuto aprobado en Cataluña apuntan á segunda opción", (Editorial ANT nº 1192, 9-15 de outubro de 2005)

Centrándonos en consideracións máis de fondo, cómpre salientar os dous eixos temáticos sobre os que a *A Nosa Terra* fundamenta o contido do futuro Estatuto. Dunha banda, a súa teima polo debate identitario e a súa aposta de que: "*O novo Estatuto require que todas as forzas puxen polos intereses de Galiza nunha mesma dirección, pero sobre todo que as nacionalistas asuman que a concienciación da sociedade é responsabilidade de todos. Neste punto de encontro hai unha idea común: Galiza na-*

ción", (Editorial ANT nº 1211, 9-15 de marzo de 2006). Deste xeito se expresa na seguinte escolma:

> *"(…) Jose Luis Rodríguez Zapatero propuxo e comprometeuse a impulsar catro reformas constituiconais: a sucesoria, a incorporación á Constitución do nome oficial das comunidades autónomas; a reforma do Senado e a adecuación da carta magna á integración europea. Esta reforma debería recoller, polo tanto, a denominación de Galiza, Euskadi e Catalunya como nacións e a nova realidade autonómica que se está a instaurar. Por iso é necesaria a aprobación dos novos estatutos antes de que se tramite a reforma constitucional e por iso é necesario tamén que o novo estatuto galego non se postergue e menos que Galiza fique descolgada no camiño que comenzou a abrirse esta semana no Congreso co debate do Estatuto catalán",* (Editorial ANT nº 1196, 3-9 de novembro de 2005).
>
> *"(…) Pero o nacionalismo non se pode deixar amedoñar nin recuar nas súas reivindicacións intrínsecas. Non pode confundir o pragmatismo ou a gobernabilidade con facer deixación da propia identidade. Tampuco pode facelo o goberno galego, sexa da cor que sexa. Por iso destaca e sorprende a equidistancia, presuntamente franciscana, de Emilio Pérez Touriño ante unha polémica que tenta detraer os dereitos de Galiza e rebaixar as miras do noso autogoberno. Porque o verdadeiro problema non está nos límites territoriais senón na capacidade de decidir dos galegos",* (Editorial, ANT nº1202, 15-21 de decembro de 2005).
>
> *"Os galegos que enxergaron moito para o Estatut catalán, preocupados, deberían ollar aínda máis para o Estatuto de Andalucía, que vén de aprobar o seu parlmento. É un Estatuto absolutamente mimético do catalán como defenden a maioría dos seus promotores en privado e, algúns, tamén públicamente, aínda que partan ambos os textos de conceptos diferentes: os cataláns da soberanía, os andaluces do federalismo; Catalunya da asunción de competencias, Andalucía de compartilas co Estado. A reforma do Estatuto andaluz parte dunha idea base: Andalucía debe aspirar ó*

> *máximo teito de competencias e autogoberno que se lle conceda a calquera das restantes comunidades autónomas, denominación nacional incluída, por suposto. O importante non é, polo tanto, a súa consideración política ou xurídica como comunidade autónoma (nación, realidade nacional, ou nacionalidade) o máis importante para PSOE e IU é que non se permita que Anadalucía teña menos competencias que Catalunya, Euskadi ou Galiza. Por iso algúns pretendían atrasar a aprobación do seu Estatuto ata que concluíse o proceso en Euskadi. A defensa do termo "realidade nacional" trata de equiparar agora, pero tamén cara o futuro, a Andalucía coas denominadas nacionalidades históricas. Exactamente igual que o fixera en 1980 cando, a través dun referendo, lograra o Estatuto a través do artigo 151 da Constitución de 1978, pensado únicamente para Catalunya, Euskadi e Galiza. A decisión andaluza e o golpe de Estado do 23-F conseguiron que, finalmente, todos os territorios quedasen equiparados en competencias. O presidente andaluz e do PSOE, Manuel Chaves, explicouno claramente: "daquelas conseguimos que non se fixese un Esado asimétrico, agora quixemos facer o mesmo". Comprenderan moitos na Galiza porque o termo nación si importa. A definición identitaria lexitima o acceso a máis autonomía",* (Editorial ANT nº 1221, 4-10 de maio de 2006)

Por outra banda, no debate sobre as competencias e a política fiscal aposta pola autonomía financeira. Dende as páxinas de *A Nosa Terra* se expresa a crenza de que *"Galiza non é pobre por sí mesma, senón pola súa dependencia do Estado":*

> *"(…) Por que Galiza non é un país pobre senón unha nación con enormes riquezas capaz de asegurar o benestar das súas xentes. Para camiñar por ese vieiro hai que desterrar canto antes a idea de país subsidiado. Por que non existiu unha política de solidariedade con Galiza como se pretende que interioricemos, senón unha política que pretende acentuar a dependencia de Galiza a respecto do Estado",* (Editorial ANT nº1203, 22-28 de decembro de 2005).

"O acordo entre PSOE e CIU para aprobar o estatuto catalán é unha boa nova para Galiza porque facilitará a consecución dun novo Estatuto galego e abre unha boa dinámica estatal con diferenciación política entre as nacións e as autonomías, sentando os alicerces para un Estado plurinacional. Tamén blinda as competencias exclusivas e recoñece a débeda histórica en Catalunya. No aspecto negativo é preciso reseñar que o modelo de financiamento aprobado non lle posibilita a Galiza a suficiencia financeira (Catalunya sí) nin recolle a necesidade dunha Axencia Tributaria propia. Estas paulas no deberían ser insuperábeis no novo Estatuto que necesita Galiza se os partidos políticos enfocan a discusión desde unha postura autónoma, tendo en conta a nosa realidade e a nosas necesidades. Neste senso, son un bo agoiro as palabras de Alberto Núñez Feixoo na súa entrevista co vicepresidente Anxo Quintana, reafirmando non só a necesidade dunha total autonomía galega no proceso de elaboración, senón a aposta pola suficiencia financiera. Como o fixera xa antes afirmando que non ían permitir menos competencias que Catalunya. Para comezar o proceso, xa que logo, ten que partirse da realidade nacional de Galiza é das súas necesidades e non do modelo catalán. Neste senso é vital que o nacionalismo manteña as súas reivindicacións, pois aínda que Galiza non pode estar debaixo do conseguido por Catalunya, a nosa diferenza esixe actuar en función dos intereses específicos do pobo galego", (Editorial ANT nº1208, 26 xaneiro-1 febreiro 2006).

"(...) Hai que apostar pola defensa dun modelo de financiamento propio para Galiza sen presupoñer a nosa dependencia do Estado, algo que para nada é certo se se analizan os fluxos económicos no seu conxunto", (Editorial ANT nº1209, 2-8 de febreiro de 2006).

"O grande reto que ten hoxe o nacionalismo é, sen dúbida, o de demostrar que o país é viábel por sí mesmo. Conseguilo suporía para Galiza un salto ideolóxico de magnitudes históricas. (...) Foi precisamente coa chegada da autonomía cando se impuxo a idea dunha Galiza subsidiada e, ao mesmo tempo, culpable do seu atraso. Nestes 25 anos mudou a idea de dependencia, pasando de ser

> *opresiva a necesaria, sen que tampouco mudasen as condicións nin que Galiza converxese cos outros territorios que conforman o Estado. Non foi así porque Galiza non tivo unha verdadeira autonomía política, porque esta non existe senón se dá autonomía financiera. Polo tanto, Galiza debería reclamar soberanía fiscal mesmo perdendo diñeiro, que non é o caso. Só tendo en conta as potencialidades dun mesmo (é preciso irse esquecendo do Estado e da UE, así o din as distintas mensaxes oficiais) se é capaz de progresar",* (Editorial ANT nº1212, 23 febreiro-1 marzo de 2006).

Cómpre pois salientar a permanencia das vellas arelas históricas e das reivindicacións máis senlleiras, pero apostando por un discurso máis aberto, por un tempo de debate, diálogo e busca de consenso. Probablemente esta sería a clave: *"O novo Estatuto comezou a dar os primeiros pasos. Os tres partidos políticos do arco parlamentario puxéronse de acordo no método a seguir. Fixérono no prazo que o pacto de Goberno fixaba, os seis primeiros meses, e deron mostras da súa aposta polo consenso. Algo básico: se vai haber un novo Estatuto terá que ser sen exclusións, senón vai ser case imposible que saia adiante e, de sair, estará lastrado desde o propio nacemento. Pero decir consenso, non quere decir uniformidade, ausencia de discusión e, mesmo, de tirapuxas políticas. Este trámite non pode quedar pechado nas paredes do Parlamento nin ser unha lei de enxeñería política. As propostas dos distintos partidos teñen que saír nidias á rúa, discutilas e confrontalas cunha sociedade que debe implicarse directamente para superar aquel baleiro producido pola indiferenza de hai 25 anos. Galiza ten moito que gañar cun novo Estatuto que se adapte ás súas necesidades e inquedanzas. A sociedade debe mobilizarse para que así sexa e os partidos políticos esquecerse de electoralismos e obediencias externas poniendo como primeira e única premisa o futuro de Gali-*

za. Cunha idea central: maior autogoberno ten que significar maior benestar", (Editorial ANT nº1213, 2-8 marzo de 2006).

4. Comentarios Finais

O longo destas liñas tentamos expoñer a estratexia informativa despregada polo xornal *A Nosa Terra,* vencellando o seu proceso de enmarcamento da realidade galega coa estratexia do *frontismo* nacionalista galego. Cómpre pois, comentar –moi brevemente- ambolosdous procesos e a súa evolución.

En síntese, trátase dunha reformulación discursiva apostando pola moderación na linguaxe. Na prática, *A Nosa Terra* pasa de ser (no tempo preautonómico), un voceiro de partido convencional, coa exposición e defensa dos argumentos do nacionalismo radical, unha estratexia informativa marcada por un forte ideoloxismo e un claro tono propagandístico, o uso dunha linguaxe retórica, incisiva, ofensiva que aposta pola agresión e a descalificación das outras alternativas políticas -especialmente das máis próximas-. Ata ir configurándose coma un xornal con enfoque e posicións propias, sendo a expresión dun movemento político. Paseniño tenta abrirse máis á sociedade apelando a unha linguaxe máis neutra e menos agresiva. Nembargantes, o proceso de enmarcamento da realidade da Galiza de hoxe, malia a moderación discursiva e o cambio de perspectiva semella debuxar uns trazos comúns: o recurso a linguaxe dicotómica ("nós"/ "eles"), a identificación do problema de Galiza (insuficiencia da autonomía), as súas causas, e o seu propio universo non

varía (protagonistas e antagonistas). As transicións veñen da mán doutro tono discursivo e da cualidade da linguaxe, apostando por un certo grado de pragmatismo e posibilismo, pero tendo sempre presente as vellas arelas e as históricas reivindicacións.

O proceso estatutario está aberto na Galiza. A reforma do Estatuto de Autonomía pódese dicir que xa é unha realidade. Existe a posibilidade real de ampliación do marco competencial da estructura do Estado. Outra cuestión vai ser a de concretar os *tempos*, e fixar as pautas desa reforma, é dicir, as calidades e intensidades da mesma.

Cando estas liñas se escreben, estánse aínda a cumprir os prazos das comparecencias para, de seguido, comezar a traballar no relatorio que leve adiante a redacción do novo Estatuto. Semella que na Galiza a viaxe estatutaria non fixo máis que empezar. Moito camiño queda aínda por percorrer, moitas dúbidas que despexar. Unha andaina da que sabemos que non vai estar exenta de tirapuxas políticas. Un proceso encetado de inquedanzas e incertidumes, unhas incertidumes que ás veces semellan esgotadas ollando, mesmo de esguello, ás recentes (e pedagóxicas) experiencias estatutarias iniciadas na veciñanza periférica. ¿Qué diferenciará a Galiza no -de novo- proceloso camiño do Estatuto? As permanencias no discurso por parte dunha das forzas políticas galegas integradas no proceso (como acabamos de ver neste traballo), e a certa equidistancia ideolóxica e programática do resto dos actores na arena política, requerirá dun espazo de debate, de confrontación de ideas, de postas en común, de achegas e

renuncias. Un tempo aberto e, como mínimo, a aposta por un discurso baseado no "sentidiño".

Para rematar con certa dose de optimismo, e quizais sinalar os trazos máis significativos do discurso que fornece este novo tempo, recurrimos outra volta máis, á voz de *A Nosa Terra* que recentemente pechaba así a súa editorial*: "(…) De cando en vez, as reivindicacións pendentes e as metas que acadar, teñen que permitir saborear os logros conqueridos, pois se ollar cara diante é unha virtude política, non se pode esquecer que tamén é necesario avaliar axeitadamente o camiño que se percorre",* (Editorial ANT nº 1224, 25-31 de maio de 2006).

BIBLIOGRAFÍA

A Nosa Terra. (Editoriais, anos: 1977-1981/2005-2006).

Beramendi, J., *A Autonomía de Galicia*. Cadernos do Museo do Pobo Galego nº 13. Fundación Caixa Galicia. Santiago de Compostela, 2005.

Beramendi, J. e Núñez Seixas, J.M.: *O Nacionalismo galego.* Edición A Nosa Terra. Vigo, 1996.

Valcárcel, M.: "Nacionalismo e información: liña editorial de A Nosa Terra (1977-1989)", en Trabe de Ouro nº 5 (1991), tomo I/ Ano II, pp.49-63.

Reflexiones Sobre Género y el Proyecto de Reforma de un Estatuto de Autonomía de Galicia

Mónica López Viso

1. Introducción

Desde mediados del siglo pasado los movimientos feministas, en su diversidad, reivindican el enfoque de género a fin de demostrar que la desigualdad de las mujeres no se fundamenta en el sexo biológico sino en patrones culturales que han venido asignando un rol masculino a lo público y un rol femenino a lo privado. Sin embargo no es hasta finales del siglo XX que la perspectiva de género se introduce en las agendas públicas de los países europeos.

Sería incierto e injusto no reconocer los importantes pasos dados en favor de la igualdad de mujeres y hombres. Sin embargo, las desigualdades estructurales por motivos de género persisten. En la conformación de las propias instituciones, los datos ponen de relieve la sobre-representación de los hombres a todos los niveles como expone Ana Coucello en su estudio de la participación de las mujeres en el poder de la Europa comunitaria (Coucello, 2002). Si bien, con una situación muy mejorada con respecto a hace apenas quince años, el déficit democrático sigue siendo un rasgo común de la mayoría del espacio público, que persiste como una especie de fortaleza cerrada que provoca la exclusión de las mujeres. A esta situación, el feminismo de los ochenta se ha referido con la gráfica expresión de "techo de cristal" a fin de denunciar los efectos e investigar las causas de esta realidad. En sus

propias palabras "...es como si realmente existiera una barrera invisible sobre las cabezas femeninas en una pirámide jerárquica. Los tramos bajos están feminizados y los superiores son masculinos, así sea en el sistema de enseñanza, de administración, de justicia, bancario, colegios profesionales, etcétera" (Valcárcel, 1997: 98).

Desde la perspectiva o enfoque de género se hace evidente la conformación de los roles asignados a cada género, y las relaciones de poder entre ellos; y así, la enorme disparidad entre los logros reales de las mujeres y su participación en los puestos de poder. Las diferentes causas de esta situación han sido profundamente analizadas desde los estudios feministas concluyendo, con carácter general, que la ideología que inspira nuestros instrumentos normativos es fruto de un ideario patriarcal. Según éste, como en el cuerpo de las mujeres se realiza la parte más notable y prolongada de la reproducción biológica de los seres humanos porque así lo impone la naturaleza, se cree y se establece, como norma de vida, que la reproducción cotidiana de la vida humana es también imposición natural. Así, las tareas domésticas y otras similares impuestas como obligación a las mujeres, nunca han carecido de importancia pero siempre se han considerado secundarias. En la estructura milenaria de las relaciones sociales a la que llamamos patriarcado, la producción, la calle, el trabajo remunerado y la vida pública se reservan para los hombres. De la misma manera que la reproducción, el hogar, los cuidados personales, la vida privada, se asignan a las mujeres. Como afirma Julia Sevilla, la historia política y social ha convertido "una diferencia sexual en una diferencia

política" (Sevilla, 2005: 2). O lo que es lo mismo, la desigualdad de las mujeres en razón de su sexo fundamenta su situación de dependencia, subordinación, exclusión y discriminación social, laboral, política, etcétera[1]. Ha de tenerse en cuenta que incluso algunos hombres se consideran víctimas del sistema patriarcal. También para ellos la inmutabilidad supuesta culturalmente para su género, dificulta la trasgresión hacia otros valores que no son considerados socialmente adecuados para su sexo (Cazés, 1998).

Este punto de partida implica, cuando menos, una necesaria reflexión —en este momento de nuestra historia democrática en el que se ha iniciado el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía; cuando aún sigue pendiente el proyecto de una Constitución Europea; y se ha anunciado la revisión de la Constitución Española— sobre los logros realizados y los retos a los que nos enfrentamos, a fin de incorporar la perspectiva de género y hacer emerger el papel de las mujeres en la historia y en el presente y el futuro político y social de nuestra Comunidad.

En este tiempo de revisión de nuestra normativa fundamental, bajo este enfoque, se hace pertinente preguntarnos ¿en qué medida la organización patriarcal del mundo y

1. En este punto es indispensable subrayar que el sexo y el género no se relacionan entre sí como lo hacen la naturaleza y la cultura, pues la sexualidad misma es una diferencia construida socialmente. En otras palabras, ha de reconocerse que la diferencia sexual no es un hecho meramente anatómico ya que la construcción y la interpretación de la diferencia anatómica es ella misma un proceso histórico y social. Que macho y hembra de la especie humana difieren en su anatomía es un hecho, pero también es siempre un hecho construido socialmente (Cázes, 1998).

las condiciones femenina y masculina que genera, facilitan o impiden a las mujeres y a los hombres satisfacer sus necesidades vitales, realizar sus aspiraciones y dar sentido a sus vidas?, ¿Cómo se crean y se desarrollan las relaciones de poder entre los géneros, cómo cambian y cómo es posible crear una alternativa no opresiva?

En resumen, en este trabajo me propongo reflexionar, sin pretender ser exhaustiva, acerca de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los proyectos políticos que acontecen durante este siglo XXI en la Comunidad Gallega.

Desde principios de los años noventa, las propuestas del *mainstreaming* y la paridad, son las dos nuevas estrategias que buscan profundizar la intervención pública, en la agenda política nacional y europea, más allá de la igualdad de oportunidades. Para que Galicia se convierta en un Estado moderno y verdaderamente democrático, es necesario que la elaboración del nuevo Estatuto se realice no sólo con equidad de género, sino también incorporando una perspectiva de género desde el diseño mismo y la elaboración de las políticas.

El propósito de esta consideración nos lleva a valorar el tratamiento de la mujer tanto en el actual Estatuto de Autonomía Gallego, como en algunas actuaciones políticas concretas que se han desarrollado en nuestra Comunidad Autónoma donde, por primera vez en su historia, hemos asistido a la creación de un gobierno paritario.

2. Entornos y Acervos Programáticos. La Dimensión de Género en la Constitución Española y en la Agenda Social Europea

El inicio de lo que se ha definido, para el caso de España y con ella para Galicia, como una l*arga marcha hacia la igualdad* suele situarse en la primera conferencia mundial sobre la mujer promovida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en México, coincidiendo con el Año Internacional de la Mujer, en 1975, señalado para recordar a la comunidad internacional que la discriminación contra la mujer seguía siendo un problema en buena parte del mundo. Sin embargo, se pueden encontrar antecedentes en el renacimiento feminista de la posguerra y en la revolución sexual, a partir de finales de los años sesenta. Esta "insurrección masiva de las mujeres contra su opresión en todo el mundo" (Castells, 1999) nos exige proyectar nuestra mirada más allá de la norma establecida legítimamente, sin dejar de reconocer en el derecho una herramienta de cambio social. En un primer acercamiento, interesa, por tanto, conocer qué posibilidades reales tiene la legalidad vigente para transformar las condiciones de vida de las mujeres.

La Constitución de 1978 supuso, en su momento, un importante avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en nuestro país. No podemos olvidar que hasta entonces, el rol de la mujer casi se limitaba al de reproductora de la sociedad, bajo el agravio de su subordinación legal al hombre. Entonces se obligaba a la mujer a solicitar la autorización marital para trabajar, abrir una cuenta bancaria o

emitir su pasaporte, atribuyendo al marido en exclusiva la administración de bienes gananciales y la patria potestad sobre los hijos. Tal era la alienación de las mujeres españolas, entre ellas las gallegas, sobre sus propios cuerpos y vidas que la píldora anticonceptiva y el aborto estaban penalizados y el divorcio derogado. Este modelo de patriarcado, creado en el siglo XIX, hacía décadas que había dejado de existir no sólo en Europa sino en muchos otros países del mundo. España en eso, como en otras tantas cosas, se había convertido en un país anacrónico.

Este máximo estado de opresión formalizado en el trato jurídico vejatorio con las mujeres, ha ido sucumbiendo tras la aprobación de nuestra actual Carta Magna. En ella se establece, en su artículo 14, la prohibición de la discriminación por razón de sexo que posibilitó importantes reformas legislativas como la aprobación del divorcio y el establecimiento de la igualdad de derechos de los dos cónyuges en el matrimonio, en 1981, y la despenalización de la píldora anticonceptiva o del aborto, con restricciones, tres años después.

La Constitución Española encomienda, en su artículo 9.2, a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; lo que de hecho implica que a la igualdad abstracta, formal, y a la prohibición de la discriminación por razones de sexo establecidas por el artículo 14, se le agrega una definición de igualdad real, consagrando las acciones positivas en el ámbito laboral. Así, y como ha sido señalado por Rosa María Peris, "el principio de

igualdad se construye a partir de la convicción de que los individuos y grupos sociales no se encuentran en plano de igualdad, por lo que ésta deja de ser el punto de partida del ordenamiento jurídico y del modelo de actuación de los poderes públicos, para convertirse en el punto de llegada de aquel y en uno de los compromisos a los que debe responder dicha actuación" (Peris, 2005: 2).

Mientras el concepto de igualdad alude, por tanto, a que mujeres y hombres disfruten de similares oportunidades y recursos iniciales ("de salida") para desarrollar determinadas actividades o para disfrutar de los bienes y servicios, la equidad de género se refiere más bien a la igualdad "de llegada", es decir, al logro de metas iguales para ambos sexos. Esta distinción es trascendental, pues, la equidad se sitúa en el marco de la igualdad, pero subraya la importancia de la igualdad de resultados; a menudo, para conseguir que mujeres y hombres disfruten en condiciones iguales de los bienes, oportunidades, recursos y recompensas valorados por la sociedad, deben ponerse en marcha acciones de discriminación positiva hacia las mujeres (Murguialday y Maoño, 2000)[2]. Así, mientras la igualdad es un concepto empírico, la equidad representa un imperativo de carácter ético asociado con principios de justicia social y derechos humanos.

[2] Igualdad y equidad si bien suelen utilizarse como sinónimos, presentan sin embargo, connotaciones diferentes, como así se reconoce en la entrada "igualdad de género" del *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Véase en (Murguialday y Maoño, 2000).

Como los estudios feministas han demostrado, la desigualdad de la mujer está tan entroncada en la estructura social, que su corrección pasa por la constitucionalización de los derechos de género. Como defiende María Durán "los derechos de género no son medidas de acción positiva, son derechos cuyo reconocimiento es necesario para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres, las medidas de acción positiva pretenden facilitar la igualdad de oportunidades mientras que el objetivo de los derechos de género es una sociedad igualitaria" (Durán, 2005: 5).

Este ha sido precisamente uno de los grades retos de la reestructuración del Estado de Bienestar a partir de la década de los noventa. La igualdad entre mujeres y hombres, junto con la dimensión laboral, la lucha contra la exclusión social y la emergencia de mecanismos poscorporativistas y modelos posburocráticos componen las distintas dimensiones del proceso de evolución del modelo de bienestar imperante hasta el momento. Esta transformación, como lo expresan Adelantado y Gomà, se conecta directamente con el predominio actual en la agenda social de la Unión Europea en los ámbitos de empleo, exclusión y género. En éste último ámbito, el papel de la Unión Europea se ha situado fundamentalmente en el terreno de la acción, aportando un carácter más estratégico, además de la relevante dimensión operativa concretada en los Programas de igualdad de oportunidades y las redes europeas de igualdad entre mujeres y hombres (Adelantado y Gomà, 2000: 206).

Si a nivel Comunitario en julio de 1982 se aprueba el primer Programa de Acción Comunitario (1982-1985) cuyo objetivo era reforzar los derechos de las mujeres, en nuestro país será la creación del Instituto de la Mujer, en 1983, y los llamados Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOM), a partir de 1988, los principales instrumentos para articular aquel objetivo. Así, y como lo ha desvelado Astelarra (2005), los PIOM´s españoles han tomado como modelo, en su estructuración misma, la de los programas europeos y responden a las prioridades establecidas por la Unión.

España se incorpora al II Programa de Acción Comunitaria (1986-1990) con el I Programa de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (I PIOM) (1988-1990), y Galicia lo hace, en 1992, con su *I Plan para a Igualdade de Oportunidades das Mulleres Galegas* (1992-1994). Y es desde el IV PIOM gallego (2002-2005) que se asume como principio que protagoniza todo el Plan, el de *mainstreaming*. Este concepto, que en España se ha traducido como "transversalidad", se menciona ya desde el tercer Programa de Acción Comunitario (1991-1995) y se recoge más plenamente en el cuarto y quinto Programas.

Es el Grupo de Expertos del Consejo de Europa quien nos proporciona la definición actualmente más completa y detallada de lo que se entiende por *mainstreaming* de género: "El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de géne-

ro se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas"[3].

A partir de los años noventa, las propuestas del *mainstreaming* y la paridad, son las dos nuevas estrategias que buscan profundizar la intervención pública más allá de la igualdad de oportunidades (Astelarra, 2004). El concepto de *mainstreaming* ha sido recogido en las dos Convenciones Europeas que han redactado, respectivamente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (1999-2000) y el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Así, se hace evidente que desde la Unión Europea se han concretado directivas y leyes que han tenido una repercusión directa en el Estado Español y en las Comunidades Autónomas. De hecho, en el proyecto de Tratado de una Constitución para Europa, aunque ahora lejos de entrar en vigor, se reconocen derechos fundamentales que en nuestra Constitución no están expresamente enunciados, y se desarrollan con amplitud el derecho a la igualdad en siete diferentes artículos (Balaguer, 2005).

Respecto a la noción de *mainstreaming* cabe destacar que la tardanza en su aplicación, incluso en la Unión Europea que se considera generalmente uno de los organismos políticos más sensibles hacia temas de igualdad entre mujeres y hombres, se ha debido a una comprensión incorrecta del

[3] Consejo de Europa. *Mainstreaming de género, Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming* en (Lombardo, 2003: 6-11).

mismo (Astelarra, 2004). En muchos casos, y a pesar de las recomendaciones del Grupo de Expertos del Consejo de Europa de 1995 en sentido contrario (Lombardo, 2003: 8), ha sido interpretado como una indicación de remplazar las políticas específicas tendentes a la igualdad de género y los organismos competentes. Estudiosas de la igualdad han alertado sobre la posibilidad de que una disolución de la competencia de género pueda ser acompañada por una disolución de responsabilidad en la planificación e implementación de la política de género, con el riesgo de que dicha política se convierta en "responsabilidad de todos, pero en trabajo de nadie".

La lección que es posible recoger acerca del *mainstreaming*, a fin de incorporarlo en la norma estatutaria en nuestra Comunidad, es que se trata de una estrategia con beneficios potenciales pero también con riesgos, siempre que no se entienda como una doble estrategia. Si su ventaja principal es que la perspectiva de género se incorpore en la agenda política y se extienda así a todos los ámbitos políticos, bajo el compromiso político por parte de los responsables y de los funcionarios de planificar e implementar políticas de género en todos los sectores de gobierno, también implica, al mismo tiempo, mantener el enfoque sobre iniciativas dirigidas de forma específica a las mujeres. Como señala Lombardo (2003) "una interpretación adecuada del significado del *mainstreaming* es fundamental para evitar errores en su aplicación que puedan perjudicar la actual situación de las políticas de género y obstaculizar el avance de las mujeres hacia la igualdad".

Por otra parte, diferentes ordenamientos jurídicos han pretendido incluir la democracia paritaria como eje del nuevo pacto social (Gregory, 1999). En el debate acerca de la constitucionalidad o no de una diferenciación normativa fundada en el sexo, Sevilla Merino (2005) parece haber dejado claro que esta diferencia opera como respuesta a una situación de hecho, en la que la participación activa de las mujeres en la vida política es considerablemente menor que la de los hombres, las tasas de militancia son aún menores y la representación femenina en los puestos de dirección de los partidos, de las administraciones públicas y en los órganos de representación se halla muy por debajo de la participación que tienen en el cuerpo electoral. A pesar de que aún persisten interpretaciones patriarcales que achacan esta automarginación a la falta de motivación femenina a implicarse en los asuntos políticos, no se trata sino del reflejo, en la esfera política, de la situación histórica de un estatus de subordinación. Subordinación que, desde hace tiempo, las y los legisladores han tratado de combatir en otras esferas de acción social— como la laboral, por ejemplo— mediante medidas de acción positiva.

En este sentido la paridad se considera como un tipo de acción positiva en la que los dos géneros tengan la misma representación en todas las actividades, especialmente en el poder político. Pretende, por tanto, la consecución de la llamada "democracia paritaria" que, tomando las palabras de Alfonso Ruiz, podemos definir como "la mera participación igual de las mujeres en los órganos políticos democráticos, pero también el más amplio modelo de una sociedad en la

que no sólo el poder político sino los poderes sociales en general se hallen igualitariamente repartidos con independencia del sexo" (Ruiz, 2001: 244). Es por ello que la democracia paritaria no se agota en la igualdad en el parlamento y el gobierno, sino que su objetivo más profundo es, como lo destaca el propio autor, servir de indicador y estímulo para conseguir que las mujeres sean consideradas como iguales en todos los ámbitos, esto es, una "democracia paritaria en el sentido social". Se trata por tanto, de superar la propuesta de participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos decisorios políticos, para transformarse en un reclamo de vertebración social en un cuadro de responsabilidades compartidas tanto en el ámbito público como en el privado-doméstico (Zúñiga, 2005). El compromiso con la búsqueda de una democracia equitativa y con la construcción de una sociedad con alta calidad democrática, está directamente conectado con la efectividad de las políticas públicas y de las políticas sociales.

En su sentido profundo, la democracia paritaria comprende que una participación equilibrada de hombres y mujeres puede generar ideas, valores y comportamientos que benefician al conjunto de la sociedad y por ello se reclama un reparto equilibrado del poder. En palabras de Julia Sevilla, la llamada cuota femenina o reserva electoral para las mujeres "no es obtener una representación diferenciada para las mujeres consideradas como portadoras de una ideología o unos intereses propios y distintos, sino incrementar su igualdad en todo el arco de las convicciones y ofertas políticas y así promover una sociedad más integrada en su conjunto" (Sevilla,

2005: 17). Es la concepción social del feminismo de la que también nos habla Durán, cuyo objetivo es una sociedad en la que un género no tenga una posición dominante sobre el otro (Durán, 2005: 5).

El *mainstreaming* y la democracia paritaria se nos presentan, así, como instrumentos políticos propicios capaces de contribuir a la construcción futura de lo que algunos autores nos proponen como una democracia genérica, cotidiana, vital (Cázes, 998) que bajo el principio ineludible e inaplazable de suprimir los poderes patriarcales, en tanto herramientas de dominio y sometimiento, realice la transformación de las relaciones intra e inter-genéricas, del conjunto de las relaciones sociales, económicas, políticas y personales. En la que mujeres y hombres seamos capaces de instaurar nuevas relaciones fincadas en la igualdad, la equidad y la justicia.

3. Retos Desde una Perspectiva de Género del Nuevo Estatuto de Autonomía de Galicia

El actual Estatuto de Autonomía para Galicia[4], en su Título Preliminar, artículo cuarto, remite a la Constitución en lo relativo al reconocimiento de los derechos, libertades y deberes fundamentales. En su punto 2, atribuye a los poderes públicos de Galicia la responsabilidad de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, re-

[4] Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (BOE 28.04.1981). Modificada por Ley 18/2002, de 1 de julio (BOE 02-07-2002) y Ley 32/1997, de 4 de agosto (BOE 05-08-1997).

mover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, cultural y social".

Fuera de estas dos referencias universalistas, en el conjunto del texto autonómico hasta hoy vigente, la invisibilidad de las mujeres resulta pasmosa. No se las incluye, explícitamente ni en una sola ocasión. Es oportuno hacer notar, siguiendo el análisis de Paloma Biglino (Biglino, 2005: 3-5), que hasta antes del proceso de reforma estatutario impulsado por el actual gobierno, era posible diferenciar entre aquellos Estatutos que se refieren explícitamente a la situación de la mujer entre las competencias exclusivas de la Comunidad (Estatutos de Castilla y León, de Cantabria, País Vasco, de Cataluña, de Valencia) y aquellos que establecen que la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y la mujer como un principio que se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico (Estatutos de Andalucía, Castilla la Mancha o Extremadura). Pues bien, en el caso concreto del Estatuto de Autonomía para Galicia aprobado en referéndum hace más de veinte años, no se contempla la igualdad bajo ninguna de las dos consideraciones mencionadas, sencillamente porque no existe referencia alguna a la situación de la mujer más allá del mencionado artículo cuarto. El análisis de esta autora, a la vez que nos permite dimensionar el retraso legislativo que en materia de perspectiva de género mantiene nuestra Autonomía, nos lleva a preguntarnos acerca de la mejor opción, entre estos dos modelos, para Galicia. Para Biblino resulta claro: configurar la promoción de la igualdad como competencia exclusiva de una determi-

nada Comunidad implica que las acciones adoptadas por el Estado, u otros poderes públicos, pueden llegar a considerarse como una invasión de competencias y, por lo tanto, inconstitucionales, contribuyendo "aún más a privarla de eficacia jurídica" (Biglino, 2005: 5).

Desde el ámbito estrictamente político, hablar del nuevo proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia es tratar de los problemas del ejercicio del gobierno, del grado de gobierno y del orden político. No podemos ignorar que, en el caso gallego, actualmente este proceso está ligado a un nuevo tiempo y, con ello, a lo que se ha llamado el proceso de consolidación democrática. La complejidad del caso gallego me exige tener que limitarme, en este trabajo, a compartir algunas reflexiones generales desde un escenario que me permito trazar en dos dimensiones o planos.

En primer lugar, la consecución de una ciudadanía plena como capacidad común, de mujeres y hombres, de participar y construir la sociedad de la que formamos parte ¿depende sólo del ejercicio del derecho o exige también el compromiso del Estado de reconocerlo y traducirlo en leyes y políticas que aseguren su materialización? Propongo, por tanto, una reflexión sobre las necesidades estratégicas de las mujeres, cuya satisfacción marca el desarrollo del cambio de su condición. En segundo lugar, considerar la contradicción de la naturaleza universal de la democracia participativa y el reducido número de mujeres que ejercen la representación política, nos plantea la cuestión de la incorporación del principio de paridad en el nuevo proyecto de Estatuto de Autonomía.

a) Ciudadanía social y democracia de género

Si reconocemos que la ciudadanía es una construcción histórica, colectiva y con especificidad política, debemos aceptar que para el caso de nuestra Comunidad, diversos estudios han subrayado el carácter estructural del escaso interés que el ejercicio de los derechos políticos despierta (Sequeiros, 1993). En este sentido, quizás uno de las mayores rémoras de nuestro actual ordenamiento estatutario sea, precisamente, la escasa participación ciudadana en el referéndum del 21 de diciembre de 1980 por el que fuera aprobado. En aquella ocasión, y a pesar de que la mayoría de las fuerzas políticas lo apoyaban, siete de cada diez ciudadanos gallegos no acudieron a las urnas (73%). Así, el modelo sociológico de un proceso evolutivo único de la ciudadanía moderna según el cual los derechos civiles preceden a los derechos políticos y éstos a su vez a los derechos sociales, no se cumple en España, ni en Galicia, y menos para las mujeres. Para éstas, esta alteración de la secuencia histórica es aún más marcada, pues en términos generales han sido sus demandas de derechos políticos y civiles, las que condujeron a su inclusión en la ciudadanía.

Ahora bien, un importante número de autoras han llegado a criticar la noción liberal de ciudadanía subrayando las consecuencias de la asociación entre el concepto de hombre con razón, cultura y actuación en el mundo público, y la relación del concepto de mujer con emoción, naturaleza y actuación en el ámbito privado y la vida doméstica. En palabras de Aguirre, "la exclusión de las mujeres de la ciudadanía

aparece en el origen de esta noción: no fueron consideradas ciudadanas porque fueron construidas como esposas y madres de ciudadanos responsables de la unidad familiar. La familia no tuvo lugar dentro del lenguaje de los derechos y deberes de los ciudadanos, fue la base natural de la existencia en la que se ocultan las diferencias internas a través de una unidad, en la que esposas e hijos dependientes quedan excluidos de los derechos civiles y políticos" (Aguirre, 2003).

En el caso de Galicia pareciera evidente, y más aún en el caso de las ciudadanas gallegas, la enorme brecha existente entre la ciudadanía formal y la ciudadanía real, ya que la adquisición de sus derechos no ha sido acompañada de medidas que aseguren de forma suficiente las condiciones que permitan su ejercicio.

La ciudadanía plena es una condición que tiene que ver con la capacidad común, de mujeres y hombres, de participar y construir la sociedad de la que formamos parte, posibilidad que depende no sólo del ejercicio del derecho sino también del compromiso del Estado como responsable de reconocerlo y traducirlo en leyes y políticas que aseguren su materialización. Como lo señalan Meer y Sever (2004) la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos de participar en la vida y la forma de sus comunidades, depende del compromiso de los tomadores de decisiones de buscar y comprender los puntos de vista de esas personas y actuar basándose en éstos.

En nuestra comunidad, el recientemente iniciado proceso de consolidación democrática al que hacía referencia, ha

propiciado, sin duda, en el ámbito institucional un incremento en la sensibilización en torno a la perspectiva de género de gran parte del poder político. Lo que se ha traducido en forma de diversos programas y planes de acción. Así, en el Acuerdo sobre Bases Programáticas del actual Gobierno Gallego se manifiesta su pretensión de dar "*un novo sentido da ciudadanía galega para que o país do futuro sexa o país de todos os galegos e de todas as galegas*", asumiendo como eje de su acción de gobierno "*o compromiso coa igualdade real entre homes e mulleres*". Para ello, en su punto sexto, se plantea hacer de la sociedad gallega una sociedad de bienestar avanzado, que en el ámbito de la igualdad se guíe por los siguientes objetivos:

- *Lei de conciliación de traballo e familia. Promoverase a corresponsabilidade na vida familiar.*
- *Promoverase unha lei integral contra a violencia de xénero.*
- *Estableceranse convenios cos diferentes colectivos profesionais para promocionar a incorporación da muller aos postos directivos.*
- *Implantación progresiva dun Programa específico de Saúde de Mulleres nos centros de atención primaria.*
- *Goberno galego tenderá a unha actuación transversal das iniciativas que aseguren a perspectiva de xénero en todas as políticas sectoriais*[5].

Si bien la declaración de intenciones pareciera apuntar en el sentido correcto, es preciso plantear que el Estatuto

[5] *Acordo sobre Bases Programáticas para a Acción do* Goberno firmado por los grupos políticos PSDEG-PSOE y BNG en Santiago, el 23 de julio de 2005.

tiene unos objetivos que, en el marco de un Estado social y de derecho, deben de garantizar la formulación e incorporación de nuevos derechos que repercutan en mayor democracia y bienestar. Esto implica reconocer que el término de ciudadanía es un concepto y una práctica en mutación (Hopenhayn, 2001) y, en ese sentido, hacerse eco de las críticas feministas europeas que han argumentado el sesgo que supone ignorar la dimensión de género al analizar y proyectar la estratificación de las comunidades preferentemente por clase ocupacional. Es decir, se hace necesario incorporar al análisis, y por lo tanto al diseño y gestión de las políticas de empoderamiento femenino, los servicios de bienestar prestados por las familias, en especial por las mujeres (Pateman, 1990 y Aguirre, 2003).

Ann Orlof (1993: 303-328) ha propuesto que todo análisis del Estado de bienestar, y por lo tanto la formulación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres, contemplen tanto el modo en el que se garantiza el acceso al trabajo, como la capacidad de construir y mantener un hogar en forma autónoma. La misma autora llama nuestra atención acerca de la importancia de determinar hasta qué punto el acceso a los servicios es un derecho de ciudadanía, o está condicionado por la participación laboral, el estado civil o las necesidades financieras.

Estos argumentos, que buscan mostrar que las relaciones sociales que producen bienestar no son exclusivamente mercantiles, nos permiten replantear la cuestión y ampliar las esferas portadoras de recursos de bienestar. Diversos au-

tores han llegado a reconocer hasta cuatro: la mercantil, la estatal, la doméstica familiar y la relacional comunitaria y sus interrelaciones (Aguirre, 2003).

Es así que la reflexión sobre la incorporación de las mujeres a la ciudadanía social plantea problemas en un doble sentido: por un lado, en la ausencia de una redefinición de la división sexual del trabajo en el seno de la familia donde el trabajo no-remunerado de las mujeres en el hogar es ignorado y, por otro, en la abstracción de la diferencia entre hombres y mujeres, al incorporar atributos y características masculinas, tales como la participación en el empleo, al concepto de ciudadanía. En palabras de la propia Aguirre (2003: 12), "los beneficios de la ciudadanía social han incidido de forma diferenciada en hombres y mujeres, debido a que las políticas de bienestar se han centrado en aquellas personas que participan en el mercado, reproduciendo las relaciones de subordinación en la esfera familiar".

Es así que uno de los fundamentales aportes de la teoría feminista y la perspectiva de género, que puede verse como reto para las y los legisladores de los tiempos actuales, es la de no perder de vista el ámbito privado desde las críticas a que ha sido sometida la dicotomía misma de éste y lo público.

Desde la década de los setenta el expresivo y substancial lema de las luchas feministas se resumía en la frase *lo personal es político*. Con él se ha buscado desenmascarar el carácter ideológico de los supuestos liberales sobre lo privado y lo público a fin de hacer visible cómo las circunstancias

personales están estructuradas por factores públicos, por leyes sobre la violencia y el aborto, por el estatus de "esposas", por las políticas relativas al cuidado de los niños y la asignación de subsidios del Estado, por la división sexual del trabajo en el domicilio y fuera de él. Sólo así se hace evidente que los problemas personales sólo se pueden resolver a través de medidas y acciones políticas (Pateman, 1996).

Este lema sigue siendo necesario y pertinente pues aboga, también, por la urgente implantación de unas políticas y servicios públicos dirigidos específicamente a lograr la conciliación de la vida familiar y laboral. Conciliación urgente si hacemos caso a sus repercusiones demográficas y negativas consecuencias socioeconómicas. Como han subrayado Castells (1999) y Moreno (2000), la resistencia del modelo de familia patriarcal en el sur de Europa se cobra un tributo: la reducción de las tasas de natalidad. Galicia es en este sentido un ejemplo paradigmático, con una de las tasas de natalidad más bajas de la Unión Europea (INE, 2005). En palabras de Moreno, "e*n el caso de las familias en Europa del sur, la duplicidad de funciones domésticas y profesionales asumido por un nuevo tipo de "supermujer", ha servido de sólido amortiguador de los sistemas de protección social.* (...en lo que afecta a España...). *Al no renunciar las "supermujeres" meridionales a su 'tradicional' exigente vida familiar, se han derivado considerables efectos socioeconómicos entre los que destaca la disminución drástica en el número de hijos per capita"* (Moreno, 1999: 124).

Galicia se encuentra con una oportunidad histórica de realizar una verdadera apuesta hacia una democracia de gé-

nero que implique dar un salto cualitativo a favor de la construcción de una ciudadanía plena en nuestra Comunidad. Ésta no puede limitarse a incluir la perspectiva de género en el ámbito de las instituciones, sino que debe encarar el reto de afrontar cambios políticos y sociales profundos que incluyan en su perspectiva no sólo a los sectores estatal y mercantil, sino también al familiar y al del voluntariado a fin de romper la identificación de la familia con lo privado, y distinguir los derechos y obligaciones de la ciudadanía, de lo que se adquiere en el mercado o lo que deriva de una actividad comunitaria.

Sólo con una apuesta política de largo alcance, a fin de lograr que la cultura política gallega integre naturalmente a los seres humanos con su condición genérica, y que sea capaz de trascender el ideal liberal-patriarcal de ciudadanía universal, dejará de ocultar la diversidad de formas que adquieren las desigualdades de poder basadas en la condición de género.

b) La paridad y la acción política

La casi segura incorporación del principio de paridad[6] en el nuevo proyecto de Estatuto de Autonomía, si bien no

[6] Me refiero, además de los principios programáticos antes expuestos, a los documentos presentados, entre otros, por el Bloque Nacionalista Galego, el Foro Novo Estatuto —grupo de intelectuales independientes fruto de una propuesta del Bloque Nacionalista Galego— y la Fundación Iniciativa 21. Véase en Foro Novo Estatuto. *Bases Novo Estatuto* de 16 de febrero de 2005; Fundación Iniciativas 21. *Bases para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia* de Octubre de 2004; y Bloque Nacionalista Galego. *Estatuto de Galiza*.

garantiza que las mujeres tengan la misma influencia en los procesos de toma de decisiones, debe reconocerse, como muchos autores lo han hecho, como una medida temporal, pero imprescindible, para conseguir una efectiva igualdad entre hombres y mujeres[7] (Biglino, 2005).

La cuestión de la paridad que, como he señalado, se inicia en la Unión Europea a principios de los noventa y se plantea en nuestro país en fechas muy recientes, ha encontrado una rápida traducción empírica. Nunca como ahora se ha logrado un porcentaje mayor de participación en las esferas de poder político como en la presente legislatura (2004 – 2008) en que la mitad del gobierno está compuesto por mujeres, y en las Cortes Generales se ha pasado de un 28,30% de diputadas a un 36%.

También en Galicia, asistimos muy recientemente a la formación, por primera vez en su historia, de un Gobierno paritario, con una mujer presidiendo el Parlamento Autonómico, compuesto por 33% de mujeres (25 mujeres, 50 hombres). Esto, junto con la creación de una *Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar*, son hechos que parecieran dar muestra de una apuesta por la igualdad entre los géneros del nuevo Gobierno gallego. Estos avances, sin embargo, no deben cegarnos, gran parte del poder político sigue siendo mayoritariamente masculino. Si nos fijamos en los nombramientos de altos cargos de la administración gallega (López

[7] No está de más recordar que Neus Campillo califica la paridad como una de las paradojas del feminismo en la medida en que apela a la diferencia para dar argumentos a favor de la igualdad (Campillo, 2005: 7).

Viso, 2005: 71), los ocupados por mujeres vuelven a quedar por debajo del 20% (18%), o en el escaso 4,46% de las corporaciones locales gallegas regidas por mujeres (Instituto de la Mujer, 2003). Porcentaje, éste último, que nos sitúa en el lugar más bajo de las Comunidades Autónomas españolas que presenta una media del 12,5% de alcaldesas.

La paridad conquistada en el ejecutivo gallego se desluce todavía más ante la ausencia de las mujeres en los órganos encargados de llevar a cabo la reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia. Si atendemos a la composición de la *Comisión de estudo da reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia,* constituida el pasado 16 de marzo de 2006, ésta está integrada por quince miembros de los cuales once son hombres (73,3%), copando además todos los cargos de la mesa (presidencia, vicepresidencia y secretario) y cuatro mujeres (26,7%). En cuanto a la *Ponencia conxunta encargada de elaborar unha proposición de lei de modificación do Estatuto de Autonomía de Galicia*, ha sido conformada por 8 hombres (88,9%) y una mujer (11,1%)[8].

La composición de estos órganos nos revela la fragilidad del discurso de democracia paritaria —entendiendo por paridad una franja que oscile entre el 40 y el 60% de repre-

[8] La *Comisión de estudo da reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia* en su sesión del 3 de abril de 2006 designó a los miembros de la *Ponencia conxunta encargada de elaborar unha proposición de lei de modificación do Estatuto de Autonomía de Galici*a. Compuesta por: tres miembros titulares y un suplente, nombrados por el Grupo parlamentario Popular de Galicia (4 hombres); tres titulares (3 hombres) y una suplente (mujer) por el Grupo dos Socialistas de Galicia y tres titulares (2 hombres y una mujer) y un suplente (hombre) por parte del Grupo do Bloque Nacionalista Galego [Documento interno del Parlamento de Galicia n.r. 5474].

sentación equilibrada de hombres y mujeres— ausente en órganos encargados de la trascendental tarea de redactar el nuevo Estatuto de Galicia. Paralelamente, si atendemos a la lista de más de cien comparecientes que han empezado a entrevistarse con la comisión parlamentaria, su conformación arroja diversas sombras. En ella se incluyen los cuatro ex presidentes de la Xunta y toda una serie de personalidades, cargos públicos y representantes de diversas instituciones y asociaciones, y a ninguna organización explícitamente vinculada a la promoción de la equidad entre los géneros o a las demandas propiamente feministas[9].

En estas condiciones, el proceso de elaboración del estatuto no parece estar abierto a la presencia femenina y, por tanto, difícilmente será capaz de propiciar un salto cualitativo. Más allá de la nueva sensibilización programática, la ausente masa crítica femenina en el conjunto del aparato institucional autonómico condiciona el diseño de un proyecto para la ciudadanía gallega realizado bajo dominios mayoritariamente masculinos, y que lamentablemente pueden interpretarse como pactos patriarcales, que marginan sistemáticamente a las mujeres de la toma de decisiones y que dificultan la incorporación de las necesidades e intereses de las mujeres (Osborne, 2005).

[9] Entre las 106 entidades de carácter social, político, económico y cultural que han sido llamadas a comparecer únicamente encontramos como directamente implicadas con los intereses de la mujer a la *Federación galega de mulleres rurais*, la *Asociación de amas de casa de Galicia* y *la Asociación de Mulleres Empresariais*. Véase en *Relación de comparecencias propuestas por la Mesa de Comisión de Estudo para a Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, aprobada en su sesión del día 7 de abril de 2006. [Documento interno del Parlamento de Galicia n.r. 5904].

Estas opacidades de lo femenino se revelan aún más si cabe en el lenguaje. En las propuestas de bases para la reforma del Estatuto -entre otras, las del *Foro Novo Estatuto,* la *Fundación Iniciativa 21* o la del *Bloque Nacionalista Galego*- pareciera existir consenso en cuanto a incorporar la transversalidad de las políticas a favor de la plena igualdad entre mujeres y hombres, y en la incorporación del principio de democracia paritaria integrándolo a la legislación electoral social. Sin embargo, en buena parte de ellos pueden verse resabios sexistas que tienden a excluir a las mujeres, o cuando menos dificultan su identificación[10].

Como nos alerta María Durán acerca de la vigente redacción de la Constitución Española, y que es aplicable también al actual Estatuto de Autonomía Gallego, "difícilmente las mujeres y las niñas pueden sentirse identificadas cuando la Constitución utiliza el masculino como genérico", incluso en aquellas palabras en las que existe un sinónimo neutro, como cuando los textos se refieren a los ciudadanos pudiendo hacerlo como ciudadanía (Durán Ferrer, 2005: 6).

Pareciera un asunto trivial y sin embargo, como lo han señalado la Federación de Mujeres Progresistas (FMP) "si tenemos en cuenta que hombres y mujeres tenemos el mismo derecho a ser y a existir, el hecho de no nombrar esa dife-

[10] En el caso de las propuestas de bases citadas en el texto, solo en una, la del *Bloque Nacionalista Galego*, se utiliza la expresión "Presidente ou unha Presidenta" al hablar de la organización y régimen de funcionamiento de la Xunta. Así, tanto por parte del *Foro Novo Estatuto* —grupo de intelectuales independientes fruto de una propuesta del Bloque Nacionalista Galego— y la *Fundación Iniciativa 21* el máximo cargo del gobierno Autonómico de Galicia se proyecta exclusivamente en términos masculinos.

rencia, es no respetar uno de los derechos fundamentales: el de la existencia y la representación de esa existencia en el lenguaje" (FMP, 2006: 3).

Precisamente, la importancia de gobiernos paritarios estriba en la posibilidad de vincular la acción institucional con el feminismo, y el poder trascender la perspectiva de género para avanzar en pro de la ciudadanía plena. Es decir, en su traducción en acción política, para lo cual se hace indispensable acercarnos a los problemas cotidianos, vitales de gallegas y gallegos por igual.

Tomando las palabras de Meter Leuchprecht, la puesta en práctica del concepto de democracia paritaria originaría una nueva comprensión de las relaciones sociales y políticas que conllevaría una transformación de los procesos por los que opera la sociedad y, en última, instancia alteraría la cara de la agenda política[11]. Y parece ser que, por ahora, no se ha planteado más allá que como fórmula para garantizar la presencia de las mujeres en los espacios del poder político más notorio y tropieza con múltiples reticencias que ralentizan su puesta en marcha.

4. Reflexiones Finales

Gallegas y gallegos debemos mantenernos alertas a fin de que las voces femeninas se escuchen y plasmen en el texto del nuevo Estatuto de Galicia. Hasta ahora, las propuestas y declaraciones de principios parecen estar dispuestos a incor-

[11] Citado en Zúñiga (2005: 10).

porar, en la *Vía Galega*, "elementos relativos á igualdade entre homes e mulleres e á súa expresión política"[12]. Sin embargo, como hemos visto en las composiciones de Ponencia y Comisión de estudio de la reforma del Estatuto que realizarán las conversaciones, redacción, negociación y acuerdo de este nuevo marco de convivencia, las mujeres se encuentran subrepresentadas.

Las y los legisladores a quienes compete la tarea de actualizar nuestro marco básico de convivencia deben tener presente que la democracia no puede contentarse con estructuras, aparatos y técnicas de funcionamiento definidas de una vez por todas. Justamente por sus fundamentos estructurales requieren constantemente de renovadas energías ciudadanas para que, mediante el diálogo democrático se contribuya a un eficaz y equitativo funcionamiento.

Desde la dimensión de género se concreta en que las propuestas programáticas se elaboren a partir de un proceso de participación y consulta con las mujeres. Es decir, acciones y objetivos orientados a una efectiva transformación de las formas de hacer política, de las formas de gestión del aparato público, de los mecanismos de integración de los actores, de la búsqueda efectiva de ejercicio de la ciudadanía. La propuesta es incluir en el ámbito del poder, cosa no habitual, el concepto y la actividad real de la mujer, sus sentimientos, valores y propuestas.

[12] Intervención del presidente de la Xunta de Galicia en el Ciclo de Conferencias "Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía de Galicia" en el marco del *Foro Universitario de Vigo-Universium*, 9 de noviembre del 2005.

Ciertamente que la evolución y actualización de la norma es necesaria, pero insuficiente en tanto que herramienta de cambio que no puede lograrlo sin una dimensión de transformación política, social y cultural. Para legitimarse, la democracia ha de ir más allá del nivel de los mecanismos institucionales, de las estructuras jurídicas, de los métodos de concertación entre partidos. Ha de preguntarse sobre el sujeto, mujeres y hombres, de la democracia. La consecución de una ciudadanía plena demanda una ciudadanía participativa, consistente, informada, influyente y con un interés sostenido por la vida pública en el curso del tiempo. En efecto, la consistencia institucional y legal depende finalmente del "subsuelo cualitativo" que remite al ámbito de lo cotidiano. La perspectiva de género estimula miradas éticas de justicia social y de democracia apreciados como contenidos de vida para enfrentar la inequidad, la desigualdad y los agravios de género prevalecientes. Conciliar los recursos y la capacidad de acción de mujeres y hombres para enfrentar las dificultades de la vida y realizar sus propósitos, es uno de los objetivos de situarse en la perspectiva de género y uno de sus resultados más prometedores.

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, J. y Goma, R. (2000). "Las políticas sociales: entre el Estado del Bienestar y el capitalismo global" en Morata F. (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea.* Barcelona, Ariel, pp. 189-214.

Aguirre, R. (2003). *Género, ciudadanía social y trabajo. Montevideo*: Universidad de la República.

Astelarra, J. (2004). "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina" en *CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo*, 57, pp. 3-56.

_____ (2005) *Veinte años de políticas de igualdad.* Madrid: Ediciones Cátedra.

Balaguer Callejón, M. L. (2005). "La Constitución Europea y la igualdad de género", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 3, disponible en http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/15marialuisabalaguer.htm

Biglino Campos, P. (2005). "Reforma de los Estatutos de Autonomía y democracia paritaria" en *Administraciones Pública. Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía. D*isponible en http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/ act_form/ponencia.htm

Campillo, N. (2005). "Género, ciudadanía y sujeto político" en *Administraciones Pública. Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía.* Disponible en http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/ponencia.htm

Carrasco, C. (1998). "Mujeres, Estado y Bienestar", en Vence, X. y Outes, X. L. (eds.), *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*. Madrid: Síntesis, pp. 169-205.

Castells, M. (1999). *La era de la información. El poder de la identidad.* Vol. II. México: Siglo XXI editores.

Cazés, D. (1998). *La perspectiva de Género*. México: Consejo Nacional de Población.

Civit, M. (2005). "El nuevo Estatuto de Catalunya como instrumento para fortalecer y garantizar las políticas de mujeres" en *Administraciones Pública. Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía.* Disponible en http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/ponencia.htm

Consejo de Europa (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming.* Serie documentos, 28. Madrid: Instituto de la Mujer.

Coucello, A. (2002). "Conferencia de París: Mujeres y hombres en el poder. Panorámica Europea" en *Actas de las Jornadas Construyendo igualdad en el espacio público*. Bizkaia: Diputación Foral de Bizkaia, pp. 21-48.

Durán Ferrer, M. (2005). "La constitucionalización de los derechos de género" en *Administraciones Pública. Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía.* Disponible en http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/ponencia.htm

Federación de Mujeres Progresistas (2006). *El lenguaje sexista - Guía de la Federación de Mujeres Progresistas.* Disponible en http://www.fmujeresprogresistas.org/pdf/LENGUAJESEX.pdf

Gregory, J. (1999). "Gender Mainstreaming: closing the gap between theory and practice", ponencia presentada en *Women*

and Political Action: debating ways forward for feminists. Middlesex University, 18 y 19 de junio 1999

Hopenhayn, M. (1995). *Ni apocalípticos ni integrados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Instituto de la Mujer (2001). *Las mujeres en cifras*. Madrid: Instituto de la Mujer.

_____ (2005). *Las mujeres en cifras*. Madrid: Instituto de la Mujer. Disponible en http://www.mtas.es/mujer/mcifras/W93.XLS.

Lombardo, E. (2003). "El mainstreaming de género en la Unión Europea", *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15, Mayo-Diciembre, pp. 6-11.

López Viso, M. (2005). "Políticas de igualdad: Galicia en la gobernanza europea", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, 8, pp. 59-77.

Meer, S. y Sever, C. (2004). *Género y Ciudadanía. Informe General*. Development Researche Centre on Citizenshio, Participation and Accountability / Logo Link. Disponible en http://www.ids.ac.uk/bridge

Moreno, L. (2000). *Ciudadanos Precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel.

Murguialday, C. y Maoño, C. (2000). "Igualdad de género" en Pérez de Armiño K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Barcelona: Icaria.

Orloff, A. S. (1993). "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State policies and Gender Relations" *American Sociological Review, v*ol. 58, 3, pp. 303-328.

Osborne, R. (2005). "Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones; diferencias numéricas, acción positiva y paridad" en *Política y Sociedad*, vol. 42, 2, pp. 163-180.

Pateman, C. (1995). "Críticas Feministas a la Dicotomía Público/Privado" en VV. AA. *Perspectivas feministas en Teoría Política*. Barcelona: Paidós.

Peris, R. (2005). "Ponencia para mesa redonda: Análisis y evaluación de las políticas de igualdad en el Estado Social y Democrático de Derecho: Marco Constitucional y Estatutario" en *Administraciones Pública. Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía.* Disponible en http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/ponencia.htm

Ruiz Miguel, A. (2001). "La representación democrática de las mujeres", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 35, pp. 239-264.

Sequeiros, J. L (1993): *O muro fendido. Cambio social e comportamento político en Galicia.* Vigo: Xerais.

Sevilla Merino, J. (2005). "Paridad y Constitución" en *Administraciones Pública. Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía.* Disponible en http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/ponencia.htm

Teixeiro Piñeiro, A. (1978). *Autonomías e constitución. Notas para un debate estatutario galego.* Santiago: Follas Novas Edicións.

Valcárcel, A. (1997). *La política de las Mujeres.* Madrid: Colección Feminismos. Cátedra.

Xunta de Galicia (2004). *Consellería de Familia, Xuventude, Deporte e Voluntariado. Memoria 2004.* Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Zúñiga Añazco, Y. (2005). "Democracia paritaria: de la teoría a la práctica" en *Revista de derecho (Valdivia)*, vol.18, 2, pp.131-154.

O Recoñecemento Estatutario do Dereito a Liberdade Informática como Garantia Nacional dos Galegos

Alfonso Sola Limia

1. As mutacións Tecnolóxicas da Era da Información.

> *"O desenrolo da Sociedade da Información está dominado pola globalización do intercambio de información, o uso de tecnoloxías de procesamento de datos progresivamente intrusivas, o incremento de medidas de seguridade e crecentes riscos da omnipresente vixilancia das persoas en todo o mundo"*
>
> *27 Conferencia Internacional Comisarios das Axencias de Protección de Datos, Montreux (setembro 2005)*[1]

Un novo mundo bautizado por Castells como *A Era da información*, está nacendo diante nosa. O correo electrónico, o móbil, a televisión dixital, a *world wide web* ou as transaccións económicas a un click de rato son solo algunhas das manifestacións máis familiares do novo orden tecnolóxico. Nos cimentos da chamada *Revolución Tecnolóxica* atópanse a microelectrónica e a teoría da computación que alcanzaron o seu estado de madurez nas últimas décadas do século vinte e permitiron o desenvolvemento das tecnoloxías da información e da comunicación (TIC). A consecuencia primeira e mais notoria desta revolución foi o desenvolvemento da informática, e tras ela a recente explosión das telecomunicacións móbiles e fixas. A Internet resultou dunha combinación de ámbalas dúas familias de tecnoloxías ó per-

[1] http://www.privacyconference2005.org/fileadmin/PDF/montreux_declaration_s.pdf

mitir enlazar as terminais informáticas nunha rede mundial á que se pode conectar calquera que dispoña de un ordenador co software requirido e unha liña que pode ser de cabo ou inalámbrica. O resultado é unha variedade de aplicacións técnicas que por unha banda permiten traballar con cantidades de información impensables e cun grao de eficacia e exactitude descoñecido ata hai unha década, e compartir dita información en tempo real e baixo calquera formato sexa texto, imaxe, vídeo ou audio. E indubidable que unha tecnoloxía que presenta tais caracteres por forza ten que mudar os procesos productivos, transformar o sistema económico introducindo factores competitivos novos, e alterar as formas de vida das persoas.

As sociedades dos países industrializados e en vías de desenrolo vense conmocionadas pola aplicación de estas novas tecnoloxías no que xa se adiviña como unha mutación cultural:[2] a educación, o traballo, a sanidade reciben o impacto das novas tecnoloxías e cambian as súas configuracións clásicas á velocidade de vertixe. O sistema económico está a transformarse pola aplicación das TIC e as elites políticas dos países desenvolvidos incorporan na súa axenda política como unha prioridade plans tendentes a promover o despegue da

[2] *"Las TIC son «tecnologías de ámbito general». Estas tecnologías permiten la transformación de prácticamente toda la sociedad puesto que se diseminan en numerosísimas aplicaciones, a menudo integradas entre sí."*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — "i2010" — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»

nova economía informacional.[3] A creación de redes de comunicación, o desenvolvemento de novos estándares para os terminais, protocolos de comunicación mais fiables e versátiles, e a introducción das novas tecnoloxías en tódolos ámbitos nos que a administración ten capacidade para actuar como a sanidade ou a educación, son os obxectivos declarados das políticas europeas e dos países desenvolvidos do mundo. O camiño cara a chamada Sociedade do Coñecemento[4] está sendo percorrido polas nosas sociedades baixo a pla-

[3] "Es preciso intervenir para fomentar los servicios y la e-Europe creará un entorno favorable para la inversión privada. Ello significa no solamente elaborar un marco jurídico favorable a la inversión, sino también adoptar medidas que estimulen la demanda y reduzcan la incertidumbre de los inversores privados." "La Comisión considera que el sector de las TIC es un poderoso motor de crecimiento y empleo y que, como tal, desempeña un papel clave en el proceso decisorio de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que la convergencia digital de la sociedad de la información, los servicios, las redes y los mecanismos mediáticos representan un desafío importante para la elaboración de políticas, puesto que requieren un enfoque político proactivo e integrado y una convergencia de las políticas, además de capacidad para adaptar rápidamente los marcos reguladores." *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones* e-Europe 2005: Una sociedad de la información para todos.

[4] "Nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales) sino de la aplicación de conocimiento e información a la gestión, la producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos" Castells, La era de la información, Alianza Edt, 1998.

A pertinencia de empregar Sociedade do Coñecemento en vez de Sociedade da Información vén sendo proposta por algúns autores. Dominique Wolton considera que o termo Sociedade da Información remarca ó aspecto tecnolóxico fronte ó político. Para o autor o importante nunha sociedade condicionada polo desenrolo tecnolóxico, no é tanto acceder á información canto saber qué facer con ela, priorizando así a función crítica do usuario de información máis que a infraestructura e a posibilidade de acceso á mesma. Wolton , Dominique. *Internet, ¿y después qué?*, Edit.Gedisa, Barcelona,2000

nificación estratéxica de políticas públicas que tentar acelerar o proceso para situarnos á cabeza de un novo modelo de organización social da producción. En definitiva estamos a asistir ó nacemento de unha nova civilización tal e como anticipara Alvin Toffler[5], na que non só os procesos productivos son transformados radicalmente pola introducción de novas tecnoloxías senón que a vida mesma dos seres humanos vese transformada nas súas bases materiais e simbólicas. [6]

A dimensión económica destas transformacións non debe facernos esquecer ó seu impacto na vida dos cidadáns e as novas problemáticas que dese impacto se poden derivar. Sería moi difícil facer unha revisión sequera xeral das múltiples transformacións culturais, sociais, antropolóxicas, psicolóxicas ou políticas que a Revolución Tecnolóxica está a provocar nos países desenvolvidos. A literatura especializada en ámbitos como os citados actualízase cada día con títulos novos e os círculos académicos centran as investigacións en novas áreas con denominacións como cibersocioloxía, neurocibernética, ou antropoloxía do cibersexo. A psicoloxía e a psiquiatría descobren novas patoloxías derivadas de un uso indiscriminado dos chats, dos videoxogos ou da dependencia do teléfono móbil. Os hábitos de consumo transfórmanse tanto no que se refire ás canles, (sendo Internet un medio no que se disparan as ventas de todo tipo de producto sexa a

[5] Alvin Toffler, *La Tercera Ola,* Editorial Plaza y Janés, Barcelona, España, 1980.

[6] Vid. GUIDDENS, Anthony *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas* Madrid, 2000, y CASTELLS, Manuel, "La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura" Madrid, 1997.

compra diaria ou electrodomésticos e automóbiles), como no referido a novos productos e servicios que somentes son posibles coas novas tecnoloxías, como é o caso das axencias de contactos persoais, a selección de persoal a nivel mundial ou a teleasistencia personalizada ,“ telecoaching”, ou a intervención cirúrxica a distancia.

As transformacións socias que se están a producir da man da Revolución Tecnolóxica fan emerxer novas problemáticas que demandan novos ordenamentos xurídicos e políticos, e aínda que a elaboración doutrinal e a lexislación tentan poñer orden e salvagardar os dereitos confrontados, fano somentes nó ordenamento das relacións económicas ou de propiedade, (propiedade intelectual, monopolio tecnolóxico etc.). No que se refire ós dereitos individuais e ás novas perspectivas que se abren ante a protección da dignidade, a honra ou a privacidade das persoas, o tratamento xurídico amosa un claro desfase en relación coa protección da propiedade das cousas.

Neste panorama ten xurdido ó chamado Dereito Informático ou Dereito das Novas Tecnoloxías que Téllez Aguilera define como “aquela disciplina xurídica formada polo conxunto de normas e principios que regulan os actos e relacións xurídicas constituídas por medio das novas tecnoloxías da información e da comunicación e o uso e abuso de estas tecnoloxías en canto afecta ós dereitos e liberdades dos cidadáns ou ós intereses xerais.”[7]

[7] Téllez Aguilera, Abel, *Nuevas Tecnologías, intimidad y protección de datos*, Edisofer, Madrid 2001, pgn 44

A discusión doutrinal encol da aparición de novos dereitos de terceira e cuarta xeración non pode esquecer o feito de que os cambios que se están a producir obrigan a desenvolver un novo ordenamento xurídico sobre a tipificación de novas realidades que ata o de agora resultaban alleas o mundo do dereito. A elaboración doutrinal faise tanto mais necesaria, canto, como é sabido, no Dereito, pola súa xénese e a súa natureza, o enfoque tende a primar aquelas realidades que xa están cristalizadas no corpo social, fronte aquelas outras que están en transo de facerse presentes; é por elo que o Dereito non pode prescindir de principios que permitan superar o atraso inevitable co que se achega á realidade en aqueles procesos de cambio social rápido como o que se está a producir. Faise necesario anticiparse na salvagarda de valores que deberán manterse, calquera que sexa a transformación do entorno social,si queremos que esta, lonxe de poñer en perigo a condición humana, sirva pola contra a enriquecela. Polo mesmo pensamos que a protección dos dereitos individuais debe adoptar novas formulacións ó nivel mais alto, isto é nó ordenamento constitucional e estatutario.

O propósito de este artigo é revisar algunhas das consecuencias inmediatas que para a protección dos dereitos individuais poden ter algunhas das aplicacións das novas tecnoloxías e o mesmo tempo propoñer unha fórmula legal que permita dar protección ós cidadáns galegos dende o novo marco estatutario que se está a deseñar actualmente para Galicia.

2. Estado, Cidadáns e Corporacións: a Dialéctica do Control e da Seguridade.

A amplitude de problemáticas que se derivan das TIC nas sociedades desenvolvidas obríganos a acoutar un ámbito no que o impacto das novas tecnoloxías pode resultar especialmente preocupante dende o punto de vista da protección de dereitos fundamentais. Este ámbito é o da protección de datos de carácter persoal que son procesados tanto polas redes informacionais dos estados como polas das entidades privadas e principalmente polas grandes compañías e corporacións empresariais de todo o mundo.

Como xa quedou dito, as TIC son un conglomerado ou amalgama de tecnoloxías que teñen como común denominador o procesamento e transmisión de información baixo calquera formato e mediante redes que operan en moi variados réximes de acceso, podendo ser públicas, privadas, de pago ou mesmo restrinxidas. A información codificada na linguaxe binaria dos ordenadores pode moverse dun lugar a outro e mesmo estar espallada en moi diversas ubicacións ou terminais de ordenador. Esta información pode referirse ó tempo que fará mañá nas Rías Baixas, a unha oferta de crédito hipotecario dunha entidade bancaria ou a unha enciclopedia de creación colectiva como Wikipedia; pode tratarse das cotizacións da bolsa de Toquio ou do rexistro de pacientes do Hospital Xeral Cíes de Vigo; do listado de pasaxeiros do voo que acaba de aterrar no George Pompidou de París ou das multas de tráfico que se puxeron na autovía de Marín o día 14 de febreiro do 2001. O maremagnum informacional aca-

da as dimensións da Torre de Babel e a cada instante a torre medra con novos datos e novas informacións.

Moitos dos datos que se moven na rede mundial teñen a súa orixe nas identificacións que os cidadáns temos que facer o longo do día: cando pagamos cunha tarxeta de crédito, cando fichamos no traballo, cando contratamos un seguro, cando nos conectamos a Internet ou simplemente cando acendemos o móbil. Cada unha de estas accións xera un rexistro de datos que queda almacenado nó disco duro de algún ordenador e, se é o caso, reenviado a outros ordenadores dunha rede que pode ter a dimensión local ou mundial. Moitos de estes datos son por si mesmos insignificantes e carecen de valor algún, mais a posibilidade de combinalos todos convérteos en información de moito valor e moi perigosa de ser empregada con fins ilícitos.[8]

Esta virtualidade das novas tecnoloxías para recopilar información sobre a vida das persoas revélase como potencialmente atentatoria contra os dereitos humanos e singularmente contra ó dereito a intimidade e a privacidade, ata o punto que xa dende os anos setenta, nun período no que aínda a industria e o mercado das TIC non estaba nin moito menos maduro, e a penas comezaba a desenvolverse no escenario das grandes empresas multinacionais que podían mer-

[8] Vid. LYON, David, *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia* Alianza Edit, Madrid, 1995, Na segunda sección, titulada *Tendencias de la vigilancia*, composta de catro Capítulos, Lyon fai unha análise das tendencias actuais na vixilancia a partir dun estudo documentado de catro áreas distintas: a administración gobernamental, o traballo policial e a seguridade, a situación laboral capitalista, e o mercado de consumo.

car os aparatosos *maimframes* de IBM, xa daquela algúns países comezaron a lexislar para protexer os dereitos ameazados, e algúns países comezaron a introducir no seu ordenamento constitucional unha referencia explícita á limitación do uso da informática. Este foi o caso da Constitución portuguesa de 1976[9] e posteriormente da Constitución española do 78.[10]

A percepción da insuficiencia da noción tradicional da intimidade diante dos riscos actuais veu, xa dende fai moitos anos, acompañada pola esixencia de que a ela se lle incorporara a *intimidade informativa*. Esta expresión encamiñada a

---

[9] Constitución da Republica Portuguesa (En cursiva os apartados na redacción orixinal anterior as modificacións de 1982 e seguintes)

Artigo 35.º (Utilização da informática)

1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua rectificação e actualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei.

2. A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua protecção, designadamente através de entidade administrativa independente.

3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis.

4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei.

5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos.

6. A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de protecção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional.

7. Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei.

[10] Constitución Española

Artículo 18

4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

reivindicar protección xurídica fronte á captación e utilización non autorizada de información persoal aparece nos anos sesenta en diversos autores, como Alan F. Westin, 1967 (Privacy and Freedom)[11]. Arthur R. Miller, 1971 (Personal privacy in the computer age:The challenge of new technology in a information oriented society)[12], Guido Alpa (Privacy e estatuto dell´informazione)[13], e Richard F. Hixson (Privacy in a public society).[14]

Precisamente a partir de esta noción, é como se construíu o sistema de protección de datos en Gran Bretaña. En efecto, durante o largo período de traballos preparatorios -que duraron varios anos- elaborouse, entro outros, o *Informe Younger*. Este documento, publicado en 1972, distínguense dúas facetas da intimidade:

a) a *intimidade "física",* que supón, a "liberdade fronte a toda intromisión sobre un mesmo, na súa casa, súa familia ou relacións", e

b) a *intimidade informativa*, que é "o dereito a determinar persoalmente cómo e en qué medida se pode comunicar a outros informacións sobre un mesmo".

---

[11] Alan F. Westin, *Privacy and Freedom*, NewYork, Atheneum, 1967.

[12] Arthur R. Miller, *Personal Privacy in the Computer Age: The Challenge of a New Technology in an Information-Oriented Society* Michigan Law Review, Vol. 67, No. 6 (Apr., 1969) , pp. 1089-1246

[13] Alpa Guido: *Privacy e statuto dell´informazione,* en "Rivista de Diritto Civile", Anno XXV, 1979, n. 1, p.72.

[14] Richard F. Hixson, *Privacy in a public society*, Oxford University Press, USA (March 1, 1987)

Hoxe a preocupación pola capacidade de control informacional que se desprende do uso das novas tecnoloxías ten producido un corpo doutrinal abondoso en todo o mundo e a cada día novas realidades tecnolóxicas como a videovixilancia, a Identificación por Radiofrecuencias (RFID) ou o emprego de sistemas criptográficos nas comunicacións electrónicas, incorporase no debate político e xurídico dos países desenvolvidos.[15] Mais a dimensión económica e superestructural do sector das TIC, e o seu desenvolvemento estratéxico no novo escenario mundial da Sociedade do Coñecemento, ven condicionando a axenda dos gobernantes ata o punto de que as políticas que se desenvolven e a lexislación que as

[15]EDPS - European Data Protection Supervisor, Informe Anual 2004

El artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos CEDH establece un derecho al respeto de la vida privada y familiar y determina las condiciones bajo las cuales podrían ser aceptables las restricciones de ese derecho. A principios de la década de los setenta, *el Consejo de Europa concluyó que el artículo 8 del CEDH tenía varias limitaciones habida cuenta de los nuevos progresos, particularmente en el campo de la tecnología de la información: la incertidumbre en cuanto a lo que se entendía por la "vida privada", el énfasis en la protección contra la interferencia de los "poderes públicos", y la insuficiente respuesta a la necesidad creciente de un planteamiento positivo y activo, que abordara también otras organizaciones e intereses pertinentes.*

Esto dio lugar a la adopción de un Convenio independiente sobre protección de los datos (1981). Este convenio, también conocido como el "Convenio 108", ha sido ratificado por 31 Estados miembros del Consejo de Europa, entre los que se incluyen todos los Estados miembros de la UE. *El Convenio aborda la "protección de los datos" como protección de derechos y libertades fundamentales del individuo, en especial su derecho a la intimidad, por lo que se refiere al tratamiento de datos personales relacionados con él. Esto demuestra que la "protección de los datos" es más amplia que la "protección de la intimidad", puesto que también se refiere a otros derechos y libertades individuales fundamentales, y al mismo tiempo más específica, puesto que solamente se refiere al tratamiento de datos personales. En este contexto debería comprenderse que muchas actividades del sector público o privado generan datos personales o utilizan dichos datos como base. El objetivo real es, por esa razón, proteger a cada ciudadano contra la recogida, el almacenamiento, el uso y la difusión injustificados de sus datos personales.*

acompaña sitúan nun segundo plano a protección dos dereitos individuais e de que algunhas normas internacionais como a Directiva 46/95 da Comisión Europea, que as veces se presenta como unha formula encamiñada a establecer un marco para a protección dos datos persoais tanto no que se refire ós recollidos polos gobernos e as súas administracións como polas organizacións empresariais, en realidade é unha directiva que pretende crear un terreo de xogo común onde a competencia dos actores do mercado europeo non se poda ver condicionada polas diferentes lexislacións dos estados membros.[16]

Por outra parte a aparición da ameaza do terrorismo islámico que tomou corpo e carta de natureza co ataque o Worl Trade Center de Nova York desencadeou a reacción dos gobernos occidentais no que xa se coñece co nome de *guerra preventiva*, e que tivo como primeira víctima os dereitos civís. As consecuencias que se derivaron de esta nova ameaza alcanzaron de xeito indiscriminado a vida dos cidadáns de todo o planeta e quizais onde máis se deixou ver foi precisamente naqueles países que constitúen o obxectivo da

[16] DIRECTIVA 95/46/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO " Considerando que las diferencias entre los niveles de protección de los derechos y libertades de las personas y, en particular, de la intimidad, garantizados en los Estados miembros por lo que respecta al tratamiento de datos personales, pueden impedir la transmisión de dichos datos del territorio de un Estado miembro al de otro; que, por lo tanto, estas diferencias pueden constituir un obstáculo para el ejercicio de una serie de actividades económicas a escala comunitaria, falsear la competencia e impedir que las administraciones cumplan los cometidos que les incumben en virtud del Derecho comunitario; que estas diferencias en los niveles de protección se deben a la disparidad existente entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros; "(7º Considerando).

ameaza terrorista, isto é EEUU, Europa e aqueles países que con o Xapón ou Canadá forman parte do circulo de países desenvolvidos e que se atopan vencellados por alianzas políticas e económicas e militares.[17]

A determinación dos EEUU de loitar contra esta nova ameaza do chamado terrorismo internacional en tódolos frontes, levou a poñer en marcha toda unha serie de medidas lexislativas que acadaron a súa expresión mais rotunda na *Patriot Act*.[18] Estas medidas lexislativas trouxeron con elas un claro retroceso das liberdades civís e unha evidente desprotección dos dereitos fundamentais para os propios norteamericanos en primeiro lugar, e colateralmente para os europeos e o resto dos cidadáns dos países aliados contra o chamado *Eixo do Mal.*

---

[17] "El derecho a la privacidad, el cual es la base para el desarrollo personal autónomo y que por tanto se halla en la raíz misma del ejercicio de otros derechos fundamentales, solo está mencionado en la Declaración de Ginebra como parte de "una cultura global de ciberseguridad". En el Compromiso de Túnez, este ha desaparecido, dando lugar a una extensa explicación de necesidades de seguridad, como si la privacidad fuera una amenaza para la seguridad, siendo verdad lo contrario: la privacidad es un requisito indispensable para la seguridad." Declaración de la Sociedad Civil sobre la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003-Tunez 2005,

Documento WSIS-II/PC-3/CONTR/13-S, 23 de diciembre de 2005,

[18] Lei designada co nome "Uniting and Stregthtening America by Providing Appropiate Tools Required to Intercep and Obstruct Terrorism- USA PATRIOT ACT, aprobada polo Congreso de Estados Unidos (356 votos a favor, 66 en contra) e o Senado (98 votos a favor e 1 en contra). Finalmente rubricada polo presidente George W. Bush o 26 de outubro de 2001.

Para unha análise pormenorizada da lei véxase, Alejandro Torre Rivera, Los derechos civiles en Estados Unidos, luego de los sucesos del 11 de septiembre. Repercusiones y efectos en la sociedad, Revista Puertorriqueña de Bibliotecología y Documentación, año/vol6, San Juan de PuertoRico, pp. 1-35

Nos EEUU as reaccións contra esta nova lexitimación do recorte dos dereitos e liberdades está circunscrita ós grupos de defensa dos dereitos civís, mentres a sociedade americana asiste impasible ó incremento da vixilancia e á invasión da vida privada: o terror e a ameaza externa alimentan o medo e a desconfianza cara ó veciño: todos deben ser vixiados e controlados. Un novo *maccartismo* campa ás súas anchas nos países desenvolvidos.[19]

Timidamente comezan a producirse algunhas reaccións en grupos especialmente concienciados e capaces de albiscar a grande catástrofe que suporía para as democracias occidentais a perda do sistema de garantías e o recorte das liberdades e dereitos fundamentais coa lexitimación e a coartada do inimigo interior.[20] O caso das viñetas "blasfemas" e so un exemplo mais de cómo unha sociedade aberta pode comezar a tremer e claudicar. A liberdade de culto e o respecto ás crenzas relixiosas esgrímense para lexitimar a perda de un dereito básico como é o de criticar, e mesmo caricaturizar as actitudes fundamentalistas que impiden que un escritor (Salman Rushdie), un cineasta (Theo van Gogh) ou calquera cidadán poida manifestarse contra un credo, unha relixión ou unha doutrina.

---

[19]*Terrorism Profile–US*, Privacy International
http://www.privacyinternational.org/

[20]Gus Hosein, *Threatening the Open Society: Comparing Anti-terror Policies and Strategies in the U.S. and Europe*. Privacy International,
http://www.privacyinternational.org

En Europa as institucións como o Tribunal de Xustiza da UE ou o Grupo do Artigo 29 , [21] comezan a dar a voz de alarma, aínda que as veces de un xeito mais testemuñal que efectivo. Sirva como exemplo a recente sentencia do Tribunal Europeo de Xustiza que desautoriza o acordo que tomou o Consello o 17 de maio do 2004 referente ó traspaso, por parte das compañías aéreas, de datos relativos os pasaxeiros que teñen como destino EEUU.[22]

Este acordo fora precedido de unha Joint Statement (declaración conxunta) e de una serie de compromisos unilaterais un ano antes tal e como informara o Comisario Bolkenstein.[23]

---

[21] O grupo de traballo de protección das persoas físicas no que respecta ó tratamento de datos persoais, Creado mediante a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeo y do Consello de 24 de octubro de 1995

[22] SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 30 de mayo de 2006

«*Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales – Transporte aéreo – Decisión 2004/496/CE* – Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América – Registros de nombres de los pasajeros que se transfieren al Servicio de aduanas y protección de fronteras de los Estados Unidos de América – Directiva 95/46/CE – Artículo 25 – Estados terceros – Decisión 2004/535/CE – Nivel de protección adecuado»

"En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) Anular la Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos, y la Decisión 2004/535/CE de la Comisión, de 14 de mayo de 2004, relativa al carácter adecuado de la protección de los datos personales incluidos en los registros de nombres de los pasajeros que se transfieren al Servicio de aduanas y protección de fronteras de los Estados Unidos."

[23] PREGUNTA ESCRITA P-0871/03 de Bart Staes (Verts/ALE) a la Comisión Europeo del Mercado Interior (13 de marzo de 2003) Asunto: Intercambio de datos personales entre las compañías aéreas y la CIA

Unha constante parece acompañar ó novo orden mundial que está a nacer: o control das nosas vidas é cada vez mais exhaustivo e intenso: a *Era da información* é sobre todo a *Era do control e a vixilancia.* A información sobre os aspectos máis íntimos da vida privada está a disposición de un sen-

---

"A principios de marzo, varios medios de comunicación informaron de que la Comisión Europea ha llegado a un acuerdo con los Estados Unidos sobre el intercambio de datos personales de los pasajeros de la aviación civil. Se trata no sólo del nombre, por ejemplo, sino también de la comida elegida por el pasajero en cuestión. Según esos informes, el lacónico comentario de un portavoz de la Comisaria de Transporte, Loyola de Palacio, fue que este acuerdo es conforme a la legislación comunitaria y que alguien que se llame Mohammed y no desee comer carne de cerdo tiene la opción de no volar a los Estados Unidos o simplemente pedir un sandwich

....¿Por qué motivo ha negociado la Comisión este acuerdo con la CIA sin ni siquiera haber solicitado información a los Estados miembros? ¿Puede confirmar la Comisión si este acuerdo afecta también, en efecto, a la comida que eligen los pasajeros?

¿En qué argumentos se ha basado la Comisión para decidir que este intercambio de datos exclusivamente con los Estados Unidos es lo suficientemente importante para pisotear, en particular, el artículo 8 del CEDH y el espíritu de la Directiva 95/46/CE(1) y para transmitir sin rodeos datos sobre los pasajeros, por ejemplo, sobre la comida elegida? "

Respuesta del Sr. Bolkestein en nombre de la Comisión (16 de abril de 2003)

La Comisión destaca para empezar que, por el momento, no se ha alcanzado ningún acuerdo con las autoridades estadounidenses. Eso sí, la Comisión ha iniciado un diálogo con los servicios aduaneros de ese país, que son los destinatarios de los datos transmitidos, que no con la CIA, como se sugiere en la pregunta planteada.

Este diálogo es consecuencia de la adopción en Estados Unidos de varias leyes que obligan a transmitir datos personales sobre los pasajeros y los miembros de la tripulación. No transmitir los datos solicitados por las autoridades estadounidenses tiene graves consecuencias...

Como indica Su Señoría, <u>las bases de datos en cuestión pueden incluir la elección de comida del pasajero</u>. Mientras tanto, los servicios aduaneros estadounidenses se han comprometido a garantizar la protección de los datos transmitidos y, especialmente, a ofrecer una protección reforzada de los datos que puedan considerarse sensibles con arreglo al artículo 8 de la Directiva 95/46/CE, como la elección de una comida especial si tal dato revela el origen racial o étnico o las convicciones religiosas de un individuo.

número de axencias de seguridade, corpos especializados, axencias da administración xeral do Estado, e o que xa comeza a ser un secreto a voces, as grandes corporacións empresariais acceden, recopilan, clasifican e utilizan os datos do rastro dixital que inevitablemente deixamos as vintecatro horas do día. Tarxetas de crédito, contratos de subministros, información laboral, administrativa, económica, preferencias de consumo, horarios, formas de vida...a marea informacional é canalizada e convenientemente procesada para establecer os perfís económicos, dos consumidores. As chamadas *"psicografías sociais"* permiten clasificar ós individuos en grupos bastante homoxéneos, segmentando a masa social en *targets* de usuarios-consumidores, potenciais destinatarios dos productos das corporacións industriais. A retórica da eficiencia do mercado enguedéllase coa eficiencia do control, do panóptico dixital, nó que a identificación do suxeito e o obxecto acada a sua expresión canónica no centro comercial e na fabricación *just in time.* A alma dixital que late nos grandes servidores das multinacionais correspóndese coa dimensión única e imprescindible do cidadán biface: o productor-consumidor.

A *privacy* esixe unha nova delimitación e novos valados que establezan a reserva necesaria para que as vidas das persoas non se convertan en simples mercadorías ó alcance dun click de rato. Faise imprescindible un novo ordenamento xurídico e político que positivice o dereito fundamental dos cidadáns a non ser sometidos a unha permanente escrutación das súas vidas. Este novo eixo da protección da *privacy, que* ven sendo denominado como *Habeas Data,* ou *Autodetermina-*

ción Informativa, deberá ser incorporado ó noso ordenamento estatutario, ó carón dos outros dereitos fundamentais que atoparán o seu lugar no texto fundamental que artella a singularidade nacional de Galicia, e que polo tanto é referencia obrigada na formulación da cidadanía galega.

3.- Habeas Data, Liberdade Informacional e Autodeterminación Informativa: a Positivización dun Dereito Fundamental mais alá de Consideracións Doutrinais.

Cómo tivemos ocasión de expoñer anteriormente, as novas problemática xurídicas que nacen da incorporación das redes dixitais á nosa forma de vida , e os cambios que conleva no modelo social, esixen novas respostas pois as interpretacións e resolucións de estas problemáticas non atopa lugar na concepción clásica do Dereito, en especial nas interpretacións que se viñan facendo do dereito á intimidade e á vida privada. A converxencia das TIC cun modelo económico globalizado no que as barreiras dos estados fanse permeables ós fluxos comerciais, financeiros, e informacionais, sitúannos nun novo escenario dende o que redefinir os dereitos fundamentais. De aquí xorden os chamados dereitos de terceira xeración[24] de entre os que, para o noso propósito, referirémonos ó dereito a " *autodeterminación informativa" ou "tutela dos datos",* denominacións que moitos autores substitúen pola

[24] Sobre os dereitos de terceira xeneracion e autodeterminación informativa vid. J.Jover Padró e S.Cabrera Vilaplana, *Una nueva generación de derechos* Encuentros sobre Informática y Derecho, 1997=98, pp. 71 y ss.

de "*habeas data" ou " liberdade informacional".* Esta pluralidade conceptual implica matizacións doutrinais e sobre todo amosa como agroman novas preocupacións no ámbito xurídico-político, derivadas das problemáticas que conleva a protección de datos persoais e da privacidade.[25] As diferentes interpretacións conceptuais comparten unha preocupación notoria por dar protección ós cidadáns, fronte ás posibilidades de control que as novas tecnoloxías ofrecen ós organismos e institucións do Estado, e ás organizacións privadas. Trátase, en definitiva, de garantir ós cidadáns o dereito que xa o "common law" dos EEUU recoñeceu en época tan temperá como a finais de 1890 e que foi recollido nun traballo pioneiro de Warren e Brandeis[26] : o dereito a estar tranquilo, a non ser molestado, a que nos deixen en paz ("the righ to be let alone"). A preocupacións de Warren e Brandeis nace nunha época na que a prensa comeza a manifestar a súa capacidade para transitar polas intimidades da vida privada facéndoa transparente ó publico lector:

"Fotografías instantáneas e empresas xornalistas teñen invadido os recintos sagrados da vida privada e doméstica e moitos enxeños mecánicos ameazan con facer real a predicción de que *o que se di caladamente no dormitorio será anunciado*

[25] O termo "*privacidade*" é adoptado de forma moi xeneralizada polos autores españois, fundamentalmente porque a LORTAD (Lei Organica de Regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter Personal,) tiña introducido no seu preámbulo a noción de vida privada.

[26] Warren, Samuel D. y Brandeis, Louis D, *The rigth to privacy*, en Harvard Law Review, 4 1890-91

dende os tellados" [27] Dende aquelas datas de finais do século XIX ata hoxe, ó dereito a intimidade e á vida privada *(privacy)* ten mudado as súas formulacións para achegalas ás novas realidades, aínda que no fondo seguimos a plantexar a mesma xeira de cuestións. Agora ben, non debemos esquecer que a implantación xeneralizada das TIC supón unha mutación na concepción do dereito a *privacy*, toda vez que xa non estamos a falar do potencial dano que un *paparazi* pode inflixir a un cidadán coa publicación dunhas fotografías nas que se lle ve espido ou acompañando por un amante. A invasión da esfera da *privacy* é algo consubstancial á propia tecnoloxía e á súa aplicación por parte da administración do Estado e das organizacións privadas de carácter mercantil.

Na actualidade os cidadán van deixando unha pegada dixital en todos os momentos do día: cando se conectan a unha rede de telefonía móbil ou de cabo, cando pagan cunha tarxeta de creto, cando se identifica nunha oficina da administración ou cando actúa como usuario dun servicio ou consumidor. Esta pegada dixital, como o fío de Ariadna, permite percorrer en sentido inverso o camiño que vai dende as motivacións que desencadean un proceso de elección ou na satisfacción dunha necesidade ata un producto ou un servicio. A pegada dixital informa dos seus gustos, do seu estado de saúde física e financeira, do seu estado civil, das súas opcións políticas, relixiosas ou filosóficas, ou dos seus hábitos de ocio

[27] Warren, Samuel D. y Brandeis, Louis D, Ops Cit. Pódese consultar o artigo en inglés en :
http://www.lawrence.edu/fast/BOARDMAW/Privacy_brand_warr2.html

e traballo, dos seus estudos e procesos formativos, das súas opcións sexuais ou da súa colaboración con ONG´s ou partidos políticos. A transparencia das nosas opcións cotiás conleva a exposición permanente ó panóptico das corporacións privadas, das organizacións do Estado, dos poderes e contrapoderes. Definitivamente podemos afirmar que o asalto á vida privada e á intimidade forman parte da relación que mantemos co entorno socioeconómico no que vivimos e que elo esixe unha nova formulación do dereito fundamental á protección da vida privada e á intimidade. Esta nova formulación vai mais aló do tradicional "right to privacy" entendido como a protección da esfera da vida privada fronte a calquera intento de intrusión; non é somentes un dereito fundado na posibilidade de defenderse fronte a intrusión efectuada, e de acadar un certo grado de opacidade fronte ós outros. Trátase a mais diso de incorporar a "liberdade informacional", ou "habeas data", como dereito a emprender unha acción que nos permita coñecer cal é a información sobre a nosa persoa que está dispoñible nos arquivos das organizacións públicas e privadas, e ter a posibilidade de esixir a súa cancelación, rectificación e mesmo a indemnización polo dano causado polo uso de tales informacións sen autorización expresa e nominal. A liberdade informática ou informacional conleva o recoñecemento fundamental da capacidade de protexer a nosa identidade do uso indiscriminado e non autorizado que fan dela os operadores de bases de datos, e polo tanto un dereito de autotutela da propia identidade informática como recoñecemento do dereito de controlar (coñecer, corrixir, quitar o agregar) os datos persoais

inscritos en un ficheiro electrónico.[28] Así o entendeu o Tribunal Constitucional na súa sentencia 292/2000, de 30 de novembro que constitúe unha das referencias básicas na interpretación do dereito estudiado.[29]

---

[28] Pérez Luño Antonio Enrique, *Manual de informática y derecho*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1996.

[29] A este respecto cabe destacar o valor doctrinal da Sentencia do Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de novembro, os Fundamentos de Dereito sexto e séptimo que diferencian o dereito á intimidade do dereito fundamental á protección de datos: *SEXTO.- La función del derecho fundamental a la intimidad del art. 18.1 CE es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad (por todas STC 144/1999, de 22 de julio, FJ 8).* En cambio, el derecho fundamental a la protección de datos persigue garantizar a esa persona un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino,con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado.

... El derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre esos datos. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información. Pero ese poder de disposición sobre los propios datos personales nada vale si el afectado desconoce qué datos son los que se poseen por terceros, quiénes los poseen, y con qué fin. De ahí la singularidad del derecho a la protección de datos, pues, por un lado, su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad...

...De este modo, el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para

4. Constitución Española, a Carta Europea de Dereitos e a Xurisprudencia.

A realidade política do Estado das Autonomías ten amosado a súa complexidade en datas recentes nas que o Estatut de Catalunya pasou polo Congreso dos Deputados despois de acadar unha ampla maioría de respaldo no Parlament, e foi finalmente referendado polo pobo catalán. A pluralidade de lecturas que se poden facer do Título VIII da Constitución Española están en relación directa coa diversidade de expectativas que os actores políticos teñen manifestado o longo de estes anos de experiencia en gobernos autonómicos.[30] Os que interpretan a Constitución do 1978

cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo.

SEPTIMO.- De todo lo dicho resulta que el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. En fin, son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos. Y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios; y, en su caso, requerirle para que los rectifique o los cancele.

[30] Pérez Royo,Javier, *Hablando en prosa sin saberlo. Reflexiones sobre la articulación territorial del estado en la Constitución Española de 1978*. "En principio las alternativas teóricas que la Constitución ofrecía eran varias, pero las históricamente posibles eran solamente dos: la interpretación en clave nacionalista o diferenciadora del derecho a la autonomía y su ejercicio, o la interpretación en clave homo-

como un conxunto de liñas vermellas mais aló das que non se pode ir sen por en risco a unidade de España, adoitan ver nos Estatutos de Autonomía unha especie de instrumento xurídico que aporta un grado amplo de descentralización administrativa ó Estado unitario español ó que identifican coa única nación que o texto constitucional menciona de forma directa. Esta interpretación restrictiva do papel da Constitución acaba convertendo o texto nunha especie de armisticio e pacto social que cerra a etapa franquista e abre a propiamente democrática e constitucional. Quen así interpretan a CE, esquecen o feito esencial de que a Constitución e sempre expresión da vontade maioritaria dos pobos que a firman e polo tanto non debe interpretarse como un designio ahistórico e sagrado no que quedaría petrificada como unha lousa a decisión expresa do pobo. A dialéctica histórica é a base dunha concepción non fetichista da Constitución, e o chan vivo no que atopan sentido as necesarias e inevitables revisións e reinterpretacións dos textos constitucionais. Isto é mais certo si miramos cara a Unión Europea como un escenario de integración colectivo onde a capacidade de manobra dos Estados perde cada día un pouco de terreo. Máis aló do feito conxuntural de que a Constitución Europea fora rexeitada en Francia e Holanda, e de que elo supuxera un parón no proceso de integración, parece que dito proceso sigue unha folla de ruta que debera acadar un nivel de integración política e económica moi alta. Neste senso entendemos que a inclusión de unha parte dogmática dentro do texto estatuta-

geneizadora, como un problema general de la estructura del Estado, que debería territorializarse por completo y de manera uniforme o, si se prefiere, simétrica."

rio non supón ningún problema toda vez que o recoñecemento de dereitos no Estatuto non debe ser contradictorio co mesmo recoñecemento no nivel do texto constitucional do Estado e no da Unión Europea.[31]

Dende o punto de vista das esixencias da Unión Europea, cabe destacar a importancia da Directiva 95/46/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 24 de outubro de 1995 relativa á protección das persoas físicas no que respecta ó tratamento de datos persoais e á libre circulación de estes datos. No artigo 28, dispón que "Los Estados membros dispondrán que *una o más autoridades públicas* se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva. Estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia." O cal abre a porta a que os Estados membros artellen as medidas oportunas incluíndo Autoridades de Control a nivel estatal ou rexional. Na actualidade no Estado español están constituídas e reguladas a Axencia Catalana de Protección de Datos, a de Euskadi e a da Comunidade de Madrid, a mais da Axencia Española de Protección de Datos. Aínda que con unha base normativa de diferente natureza, o Estado federal alemán atribúe ós Länder a competencia de control. Polo que antecede pódese afirmar que a creación de unha Autoridade de Control que asuma competencias na protección de datos de carácter persoal non atopa

[31] *Constitución Europea, Parte II Carta dos dereitos Humanos da Unión*: *"Para ello es necesario, dándoles mayor proyección mediante una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos."*

contradicción coa lexislación europea e nin tampouco coa española.

A análise das bases xurídico-constitucionais sobre as que deberían articularse as dimensións subxectiva e obxectiva do dereito fundamental á protección de datos na reforma estatutaria conleva necesariamente un posicionamento sobre o alcance e o rango legal do Estatuto de Autonomía, e a capacidade que estas normas claves no ordenamento territorial do Estado teñen para poder instituír nun título de carácter dogmático a protección de dereitos fundamentais.

O dereito á protección de datos persoais entendese recoñecido nó art. 18. 4º CE, sendo desenvolto na súa interpretación xurisprudencial esencialmente a partir das sentencias do Tribunal Constitucional 290 y 292/2000. Polo que fai ó seu recoñecemento supranacional, cabe ter en conta particularmente o Convenio nº 108 do Consello de Europa,[32] de 28 de xaneiro de 1981, para a protección das persoas con respecto ó tratamento automatizado de datos de carácter persoal. Este Convenio é Dereito interno (art. 96 CE) así como pauta de interpretación do artigo 18. 1º e 4º CE (art. 10. 2º CE).

[32] *Convenio nº 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la proteccion de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal.*

Artículo 1. Objeto y fin : El fin del presente Convenio es garantizar, en el territorio de cada Parte, a cualquier persona física sean cuales fueren su nacionalidad o su residencia, el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona («protección de datos»).

O marco xurídico europeo está fixado na xa referida Directiva 95/46/CE, de 24 de outubro de 1995 así como na Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo de 2002, do Parlamento Europeo e do Consello, relativa ó servicio universal e ós dereitos dos usuarios en relación coas redes e os servicios de comunicacións electrónicas e a Directiva 2002/58/CE, de 12 de xullo de 2002, relativa ó tratamento dos datos persoais e á protección da intimidade no sector das comunicacións electrónicas. Dende o segundo piar da Unión Europea (Asuntos de Xustiza e Interior), cabe facer singular referencia ó proxecto de Decisión marco sobre a conservación dos datos tratados e almacenados en relación coa prestación de servicios de comunicacións electrónicas de acceso público ou o subministro de datos en redes públicas de comunicacións a efectos da prevención, a investigación, o descubrimento e a represión da delincuencia e das infraccións penais, con inclusión do terrorismo de 21 de xaneiro de 2005.

A consideración do dereito a protección de datos de carácter persoal recibe nas mencionadas fontes xurídicas un tratamento inequívoco en canto ó seu carácter de dereito fundamental[33]. A este respecto cabe recordar que os dereitos

[33] LEY 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

..."Podría decirse que la garantía de un elevado nivel de protección de los datos personales y de la intimidad es un principio inspirador de la normativa comunitaria, que tiene su proyección incluso en propuestas de directiva cuya finalidad no es propiamente la regulación de la protección de los datos de carácter personal, como es el caso de la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Diario Oficial n.º C 365 E de 19/12/2000). En el

fundamentais implican nítidos dereitos subxectivos, é dicir, o recoñecemento e protección xurídica dunha serie de facultades ou poderes á favor do seu titular fronte ós poderes públicos ou terceiros. Por outra banda a dimensión subxectiva dos dereitos fundamentais ven sendo caracterizada como "regra xurídica" (que inexorablemente debe ser cumprida), fronte á idea de "principio xurídico" (que implica unha tensión xurídica cara a súa plasmación real, pero permite a excepción) . Así mesmo, esta dimensión subxectiva queda directamente recoñecida pola Constitución –con eficacia directa (art. 53. 1º CE)- e a súa determinación última resulta da dialéctica institucional entre a acción do lexislador desenrolando e regulando o exercicio dos dereitos fundamentais e a do Tribunal Constitucional na súa labor de interpretación da lei de leis e, polo tanto de control dos poderes públicos, en especial da acción lexislativa.

Derecho interno, la protección de datos de carácter personal se halla regulada, como decíamos antes, en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que, además de otras materias vinculadas con el derecho fundamental al que se refiere el artículo 18.4 de la Constitución, regula los aspectos básicos del régimen jurídico de la Agencia de Protección de Datos, que es la que se configura como la autoridad de control independiente a la que se refiere la Directiva 95/46/CE. La ley orgánica establece que la mayor parte de las funciones asignadas a la citada agencia, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las comunidades autónomas y por la Administración local de su ámbito territorial, serán ejercidas por los órganos correspondientes de cada comunidad, que tendrán la consideración de autoridades de control, a los que garantizarán plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido. Criterio legal que es acorde con el artículo 28 de la Directiva 95/46/CE, según el cual los estados miembros dispondrán de una o más autoridades públicas que se encargarán de vigilar la aplicación, en su territorio, de las disposiciones adoptadas por ellos de acuerdo con la citada directiva, y añade que dichas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia."

Nó caso do dereito á protección de datos persoais, esta dimensión subxectiva atopa a súa descrición e delimitación xurisprudencial nos fundamentos xurídicos, 6º e 7º da xa citada sentencia 292/2000 do Tribunal Constitucional.

5. A Consideración Estatutaria do Dereito a Autodeterminación Informativa.

Plantexado o marco xurídico-político no que se ten que mover o deseño estatutario, parécenos que o dereito a liberdade informacional ou habeas data deberá ser incorporado no texto estatutario, e fuxindo de discusións doutrinais sobre a natureza xurídica de dito texto (miniconstitución ou instrumento de descentralización administrativa)[34], se proceda a ampliar as garantías de protección que deben dar as administracións públicas nós diferentes niveis competenciais.

Como se verá as posibilidades que se ofrecen son moi diversas e en certa medida complementarias: recoñecemento directo ou indirecto do dereito, recoñecemento dende o punto de vista da prestación do dereito á protección de datos e a creación e recoñecemento dunha institución independente que asuma a función de protección de este dereito. O nivel

[34] Para unha visión federalizante da Constitución vexase Aja, Eliseo, *El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución* "Igual que los poderes del Estado se encuentran regulados en la Constitución, y son desarrollados por las leyes y por los reglamentos parlamentarios del Congreso y del Senado, las instituciones de las CCAA se encuentran reguladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y son desarrolladas por las leyes autonómicas y por los reglamentos parlamentarios de cada una de las 17 CCAA. De nuevo aquí aparece el paralelismo entre los Estatutos de Autonomía y las Constituciones de los Estados o Länder de las federaciones."

de protección que a Comunidade Europea ten esixido mediante as súas directivas é moi elevado, aínda que o grao de cumprimento por parte das administracións é inversamente proporcional a tal grado de esixencia. Pódese afirma que á vista do número de ficheiros oficialmente rexistrados, o 90% das organizacións privadas e a inmensa maioría das administracións públicas incumpren sistematicamente as normas legais relativas á protección dos ficheiros que manexan. Por elo parece conveniente que dende ó ameto competencial da administración autonómica se faga ó posible para solventar, a lo menos na dimensión prestacional, esta situación.

Consideramos que son moitas as vantaxes que puidesen derivarse de unha inclusión estatutaria do habeas data, e entre outras as seguintes:

- Adopción de medidas políticas e normativas diante da vulneración de este dereito, baixo o impulso do disposto no Estatuto.
- Manifestación político-estatutaria da importancia da materia para a Comunidade Autónoma, e da vontade de incorporar a Galicia a Era da Información e á Sociedade do Coñecemento, coas debidas garantías para ós cidadáns galegos.
- Efecto pedagóxico e de concienciación nunha materia que constituíndo un dereito fundamental atópase masivamente vulnerado.
- Encher unha lagoa no actual Estatuto que non conten previsión algunha ó respecto, creando un marco

de maior lexitimidade xurídica e política para as accións normativas e políticas da Comunidade Autónoma.

- Incluír a competencia no bloque de constitucionalidade, limitando a actual discrecionalidade total que ten o lexislador estatal a hora de definir o marco de actuación autonómico no ámbito da protección de datos.
- Anticipar no texto do Estatuto, en consideración ó seu longo período de vixencia futura, a protección de un dereito que cada vez amosará unha maior dimensión e calado.

O certo é que a Comunidade de Catalunya xa incorporou no texto do novo Estatuto, e dentro de un amplo titulo dogmático referido a protección de dereitos das persoas, a referencia ó dereito a protección de datos de carácter persoal. En concreto ó Titulo I (*Dos dereitos, deberes e principios rectores),* Capítulo I, *Dereitos e Deberes no ámbito cívico,* recóllese o *Dereito a Protección de Datos Persoais* no Artigo 31, que di : "Tódalas persoas teñen dereito á protección dos datos persoais contidos nós ficheiros que son competencia da Generalitat e teñen dereito á acceder e examinalos e obter a corrección. Unha autoridade independente designada polo Parlament terá que velar para que estes dereitos sexan respectados, nos termos que establezan as leis." A este artigo de recoñecemento explícito do dereito a protección de datos fai referencia o artigo 156, encadrado dentro do *Título IV, Das Competencias, Capítulo II, As materias das Competencias*, no que

se declara que é competencia exclusiva da Generalitat a protección de datos de carácter persoal e inclúe a inscrición e control dos ficheiros e o tratamento dos datos de carácter persoal creados e xestionados polas institucións públicas de Catalunya. O Estatuto de Catalunya tamén recolle no mencionado artigo 156, a previsión de unha autoridade de control independente, nomeada polo Parlament e que vele por garantir o dereito á protección de datos persoais nó ámbito de competencias da Generalitat.[35]

A cuestión que se ten plantexado á este respecto, e que deu pé a que se producira na súa vertente política e xurídica unha polémica de fondo calado, é a de en que medida os textos estatutarios teñen capacidade para reformular, redefi-

[35] ARTIGO 156. Protección de datos de carácter persoal

Corresponde á Generalitat a competencia executiva en materia de protección de datos de caracter persoal que, respectando as garantías dos dereitos fundamentais en esta materia, inclúe en todo caso:

a) A inscrición e o control dos ficheiros ou os tratamentos de datos de caracter persoal creados ou xestionados polas institucións públicas de Catalunya, a Administración da Generalitat, as administracións locais de Catalunya, as entidades autónomas e as outras entidades de dereito público ou privado que dependen das administracións autonómica ou locais ou que presten servicios ou realicen actividades por conta propia por medio de calquera forma de xestión directa ou indirecta, e as universidades que integren o sistema universitario catalán.

b) A inscrición e o control dos ficheiros ou os tratamentos de datos de carácter persoal privados creados ou xestionados por persoas físicas ou xurídicas para o exercicio das funcións públicas en relación á materias que son competencia da Generalitat ou dos entes locais de Catalunya, si o tratamento efectuase en Catalunya.

c) A inscrición e o control dos ficheiros e os tratamentos de datos que creen ou xestionen as corporacións de dereito público que exerceran as súas funcións exclusivamente no ámbito territorial de Catalunya.

d) A constitución dunha autoridade independente, designada polo Parlamento, que vele por garantir o dereito á protección dos datos persoais no ámbito das competencias da Generalitat.

nir ou mesmo reseñar no seu articulado a dimensión subxetiva dos dereitos fundamentais. En definitiva trátase de definir a capacidade dos Estatutos de Autonomía para establecer un título dogmático ó xeito do que conteñen as Constitucións, e singularmente a española. As discrepancias entre os autores reflicten en boa medida aquelas dúas posicións que recollíamos máis arriba ó respecto do alcance e natureza dos Estatutos, e remítennos a un debate que máis que xurídico é de natureza política. Mais alá de unha visión positivista da norma constitucional, é preciso adoptar unha visión de contexto histórico que permita coñecer de qué posicións de partida é debedora a CE, e cales son os vimbios cons que se teceu o texto constitucional.

Volvendo a Pérez Royo, pódemos afirmar que a cuestión do deseño territorial do Estado español é a materia pendente do constitucionalismo o longo dos dous últimos séculos.[36] Esta falla é o punto de partida para entender os

[36] Pérez Royo,Javier,Ops Cit.

"La singularidad más llamativa de nuestra historia constitucional reside en que el problema más importante para la definición del Estado, la articulación territorial del mismo, ha brillado por su ausencia en los diferentes procesos constituyentes a través de los cuales se ha ido imponiendo trabajosamente el Estado constitucional en España.

... En las Constituciones del siglo XIX, con la excepción obviamente de la Constitución Federal de la Primera República, el problema de la estructura del Estado ni siquiera se insinua. El Estado unitario y centralista se acepta como algo evidente, que no es susceptible casi de ser sometido a discusión.

...Nuestros dos procesos constituyentes del siglo XX han devaluado constitucionalmente la respuesta a la estructura territorial del Estado, que no ha tenido, por eso, una respuesta constitucional en sede constituyente, sino que ambos casos han tenido que encontrar una respuesta una vez finalizado el proceso constituyente formal a través de normas no constitucionales si bien dictadas con base en

posicionamentos políticos que se enfrontan na concepción do Estado e a natureza das denominadas Autonomías, o que fai ó caso para entender as discrepancias reseñadas entorno a capacidade atribuída ós Estatutos para perfilar nun título de caracter dogmático os dereitos fundamentais dos cidadáns. Recentemente, e a propósito da tramitación no Congreso dos Deputados, do Estatuto de Catalunya, o Tribunal Constitucional tivo ocasión de manifestarse no Recurso de Amparo presentado polo Grupo Parlamentario do Partido Popular, reflectindo na súa resolución as discrepancias existentes no seo do alto tribunal e as diferentes consideracións políticas que subxacen nestas discrepancias, sendo especialmente significativo que o rexeitamento da tramitación do recurso de amparo fora respaldado polo voto de sete maxistrados, mentres outros cinco maxistrados amosaron o seu voto particular discrepante.[37]

---

la Constitución. La estructura del Estado no se ha resuelto nunca en España *en* la Constitución sino *con base en* la Constitución"

[37] *Recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados contra los Acuerdos de 18 y 25 de octubre de 2005 de la Mesa del Congreso sobre calificación y admisión a trámite como proposición de ley de reforma de Estatuto de Autonomía de una proposición de Ley Orgánica remitida por el Parlamento de Cataluña.*

Entresacamos algúns párrafos significativos das argumentacións de dous dos maxistrados discrepantes coa resolución e que son exponentes das diferencias doctrinais e do estado de indefinición no que se atopan algúns temas claves do nos ordenamento constitucional.

Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas respecto del Auto de inadmisión dictado en el recurso de amparo núm. 7703-2005, avocado al Pleno.

"... *6.- El argumento de que una disposición de menor rango normativo, una Ley Orgánica, un Estatuto de Autonomía, nunca puede derogar o modificar una norma superior, como lo es la Constitución, supone un voluntarismo que pretende, ingenuamente, ignorar la existencia del "hecho consumado", que es experiencia cotidiana de la vida social y del que la historia de los pueblos tiene numerosos ejemplos políticos. El relativismo jurídico puede llevar*

Sen prexuízo de tódalas precisións que vimos de formular, ás Comunidades Autónomas quédalle un marxe de manobra sobre a determinación da dimensión subxectiva dos dereitos fundamentais. En concreto o lexislador autonómico non pode incidir nos aspectos esenciais do dereito (art. 81 CE) nin en todo o relativo ás condicións básicas para garantir

---

a creer que lo que el ordenamiento prohíbe no es posible hacerlo, pero choca con la dura realidad de que esas infracciones no solo pueden tener efectos prácticos inmediatos, sino perpetuarse, alterando el propio ordenamiento, al convertir en inoperante e inaplicable a la norma superior violentada, que pasa a ser puramente simbólica."

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez respecto del Auto de 15 de marzo de 2006.

..."En ese escenario de 1979, la garantía de la Constitución ofrecía a este Tribunal Constitucional, todavía, el control del recurso previo de inconstitucionalidad, por el que conocíamos, conforme a la Ley orgánica 2/1979, de recursos contra proyectos de Estatutos nuevos de Autonomía, como el que ahora nos ocupa. He escrito —no para este caso sino hace ya años, y en sede científica— que la abolición de este control constitucional previo (aunque luego fuera confirmada por la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3) ha sido un factor negativo para las garantías de nuestra Constitución de 1978. La razón, en la que también abunda recientemente el informe del Consejo de Estado en Pleno que he citado antes (loc. cit.), es simple*: El texto de nuestra Constitución se limita a establecer un "derecho a la autonomía" muy flexible para quien la solicite a través de los cauces procedimentales más variados sin fijar en forma clara la organización de las Comunidades Autónomas ni sus techos competenciales. Abre así un proceso federo-regional en el que es necesario marcar con precisión los límites constitucionales del proceso autonómico.*"...

...."La experiencia muestra, no obstante, que el formalismo de la Escuela de Viena no ha jugado siempre en la dinámica de procesos federales, como enseña la doctrina de los States´ rights (que me recuerda la categoría de nuestros "derechos históricos") en la historia del federalismo norteamericano. Nuestra propia experiencia, en los supuestos de las denominadas "cláusulas subrogatorias" en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), muestra que se han recortado importantes competencias exclusivas del Estado, *pese al texto inequívoco de la Constitución, cuando una jurisprudencia —que no comparto— se orientó en el sentido de preferir cláusulas de dudosa constitucionalidad en los Estatutos de Autonomía al propio texto constitucional, optando por armonizar la Constitución a los Estatutos, antes de intentar una interpretación de la Carta Magna que acomodase éstos a aquélla y abocase a su declaración de inconstitucionalidad* (Así, expresamente, STC 156/1990, de 29 de marzo, FJ 5; FFJJ 6 y 7)."...

a igualdade dos españois no seu exercicio (art. 149. 1º. 1ª CE),[38] e sen embargo o feito de que os Estatutos definan e delimiten a condición de cidadán-membro da Autonomía, como fai o Estatuto de Galicia entre outros, supón xa un

[38] Institut d'Estudis Autonòmics *Informe sobre la reforma del estatuto http://www10.gencat.net/drep/binaris/restatuto_tcm112-20013.pdf*

"A pesar de ello, en el contexto de una reforma estatutaria siempre podrían aplicarse principios de la doctrina constitucional (STC 137/1986, de 6 de noviembre), según la cual puede establecerse una relación entre la reserva de ley orgánica y las reglas materiales de distribución de competencias que resultan de la Constitución y los Estatutos. Según esta doctrina, el elemento formal que representan las leyes orgánicas no debería prevalecer sobre los criterios materiales de la distribución de competencias. En consecuencia, podría introducirse en el Estatuto el principio de interpretación sistemática de la Constitución, en el sentido que se garantice un equilibrio entre la función de las leyes orgánicas que desarrollan los derechos y deberes fundamentales, y las reglas de distribución competencial relativas a las materias afectadas por estas leyes orgánicas.... Debe tenerse presente que en otra decisión del Tribunal Constitucional (STC 173/1998, de 23 de julio, en relación con el derecho deasociación) se atribuye al artículo 149.1.1 CE una naturaleza competencial singular, en la medida que se entiende no tanto como un espacio de regulación reservado al Estado, sino como una habilitación para legislar en aras de garantizar la igualdad básica de derechos. Aunque esta Sentencia se dictó en un supuesto en que no había una regulación postconstitucional del derecho, no hay duda que tiene la importante consecuencia de considerar que el artículo 149.1.1 CE no determina un ámbito material que excluya a priori la intervención autonómica, ni tampoco un ejercicio obligatorio por parte del Estado, con lo cual se produce una diferencia importante respecto a las otras competencias estatales. Teniendo en cuenta la importancia de esta cuestión para las competencias de la Generalitat que inciden en los derechos y deberes fundamentales, una primera opción pasaría por replantear la propia competencia estatal del artículo 149.1.1 CE a través de la correspondiente reforma constitucional. *La segunda opción, ya dentro del marco de la reforma del Estatuto que aquí analizamos, podría articularse a partir de las características especiales que tiene este título competencial según lo que acaba de exponerse; en este sentido, podría pensarse en introducir en el Estatuto el principio según el cual las competencias legislativas de la Generalitat incluyen la capacidad de regular los derechos y deberes inherentes a los correspondientes ámbitos materiales, así como el establecimiento de un mecanismo procedimental que requiriese la audiencia previa de la Generalitat antes del ejercicio por parte del Estado de su competencia, y la justificación de la propia intervención legislativa*.

paso na atribución de dereitos esenciais, por non facer referencia a novidade que introduciu a modificación do Estatuto de Catalunya que desenvolve un título completo dedicado ós dereitos, e conleva novidosos aportes como o dereito a morrer dignamente, ampliando de xeito sustancial e significativo o que a CE contempla no seu Título I.

Tampouco hai unha posición do Tribunal Constitucional ó respecto que aporte algunha certeza para considerar que tal recoñecemento directo de dereitos fundamentais e constitutivo no texto estatutario fora ou non constitucional.

Unicamente, o Alto Tribunal tivo ocasión de dicir que é negativa a reiteración dunha norma nunha norma xerarquicamente inferior.[39]

Consideramos que as Comunidades Autónomas si poden "afectar" e "regular o exercicio" de dereitos fundamentais (art. 53. 1º CE) sempre que o fagan dentro do ámbito das competencias asumidas. Pois resulta que o exercicio de numerosos dereitos ten como espacio inmediato o ámbito territorial que ocupa a Comunidade Autónoma. Elo é así, por un lado, porque o exercicio dos dereitos conéctase en non

[39] Así, desde o inicio a Sentencia do Tribunal Constitucional 40/1981, de 18 de decembro, sen prexuízo de recoñecer a validez dunha lei que se limita a reproducir disposicións da lexislación estatal correspondente "...en tanto en cuanto es tal reproducción", non deixa de recoñecer os inconvenientes que entraña esta técnica consistente "en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior", engadindo que " esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...] y siempre queda sometida a la necesidad de atender, en su día, a las eventuales modificaciones de las normas superiores así 'incorporadas' al ordenamiento de rango inferior".

poucas ocasións, de modo indefectible, coas competencias que asume a Comunidade Autónoma de que se trate.[40]

Como afirma López Bofill,[41] no que respecta ó dereito á protección de datos, non se trataría de reproducir o afirmado na Constitución dado que a mención constitucional é inexistente, senón que trataríase de reconducir e asegurar o dereito desenrolado xurisprudencial e lexislativamente. Recorda o autor respecto do caso alemán que este dereito recoñeceuse en diversas constitucións dos Länder alemáns cando a constitución federal no ó recoñecía explicitamente (senón a partir do art. 2. 1º por parte do Tribunal Constitucional e da famosa sentencia de 15 de decembro de 1983.).[42]

---

[40] O Tribunal Constitucional na súa sentencia 37/1981, FJ 2º, entre outras, ten establecido que a regulación do dereito fundamental queda vedada ó lexislador autonómico, na medida en que afecte ás condicións básicas que posibilitan o exercicio do dereito e/ou as condicións básicas que garantan a igualdade dos españois nó exercicio do dereito. Non si, as Comunidades Autónomas poden lexislar afectando ós dereitos fundamentais si contan con competencia lexislativa sobre unha materia cuxa regulación implique necesariamente unha regulación do exercicio do dereito fundamental en cuestión. Sobre o tema, entre outras, sentencias 152/1992, 127/1994, 61/1997 o 173/1998). Ó respecto dos dispares criterios sobre o particular, baste seguir a sentencia 127/1994 e as discrepancias de varios maxistrados no seu voto particular.

[41] López Bofill, Hèctor, *El dret de protecció de dades i la distribució de competències sobre el seu control al nou Estatut d'Autonomia. Un estudi comparatiu sobre la distribució de competències entre la Federació i els Länder a la República Federal d'Alemanya i proposta d'aplicació a la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, documento elaborado para a Agència Catalana de Protecció de Dades,citado por Cotino Hueso, Lorenzo en "Proteccion de datos personales, Sociedad de la Información y reforma del Estatuto de Autonomía" en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, número extraordinario sobre la reforma del Estatuto, nº 16, 2005, páginas 195-228.

[42] Diego López Garrido. Catedrático de Derecho Constitucional. Aspectos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Dictamen elaborado

A experiencia innovadora do Estatut de Catalunya deberá servirnos de referencia obrigada, non tanto por establecer unha redacción mimética, senón en tanto constitúe un punto de partida mellorable e , dende logo, e mentres o Tribunal Constitucional non diga ó contrario, é a proba mais acaída de que o recoñecemento estatutario do dereito a protección de datos é posible no ordenamento do bloque constitucional do estado español.

A pesar de que o noso estudio se centra especificamente no ámbito da protección de datos persoais, queremos advertir de que, ó fío de todo ó exposto nos dous primeiros apartados do noso traballo, as mutacións sociais que están a producirse por mor da implementación das TIC, e o cambio de modelo socioeconómico cara eso que se deu en chamar a

---

a solicitud de la Comisión de Libertades e Informática que consiste en estudiar los aspectos que puedan considerarse inconstitucionales en la ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD). Existe copia do Dictamen na páxina web da Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=APDCM/Page/homeAPDCM.

A Sentencia do Tribunal Constitucional Alemán de 15 de decembro de 1983, que declarou inconstitucionais algúns artigos da Lei do Censo da República Federal Alemana, marcou un fito na defensa dos dereitos da persoa á preservar a súa vida privada.

O recurso contra dita Lei foi interposto por simpatizantes do movemento dos "verdes", que obtiveron unha resolución cautelar do Tribunal Constitucional o 13 de abril de 1983, pola que se suspendeu a entrada en vigor da Lei do Censo e posteriormente a decisión definitiva sobre o fondo do recurso. Nesta sentencia o Tribunal Constitucional xermano sinala que a proliferación de centros de datos permitiu, gracias ós avances tecnolóxicos producir "unha imaxe total e pormenorizada da persoa respectiva -un perfil da personalidade-, incluso no ámbito da súa intimidade, converténdose así o cidadán en "home de cristal". O Tribunal Federal ten sido rotundo na súa decisión de que a persoa posúe un dereito de libre decisión e libre disposición sobre os seus datos persoais e que pode decidir qué é o que outros poden saber sobre el.

Sociedade da Información, debería animar ó lexislador a establecer un marco de protección estatutario de dereitos que contemple, e na medida do posible anticipe, as novas realidades sociais nas que terán que vivir os galegos e as galegas das vindeiras décadas. Somos conscientes de que un texto como o do Estatuto non se fai para durar eternamente, pero polo mesmo creemos que ó seu carácter fundacional (e neste senso non dubidamos en atribuírlle ó mesmo valor que ó de unha Constitución dentro dun federalismo peculiar como é o do Estado español) debe ser pensado cunha perspectiva de futuro que ó faga útil como marco de convivencia. E por elo que pensamos que procede incluír algunha proposta máis ampla sobre o desenrolo da Sociedade da Información, sobre o respecto de dereitos das persoas como cidadáns, administrados ou consumidores e tamén en canto á necesidade de cohesión territorial das redes de comunicacións e as infraestructuras necesarias para o acceso en igualdade de condicións os servicios e procesos productivos da nova sociedade.

En todo caso é preciso outorgar relevancia ós problemas que se xeran coa chamada "brecha" ou "telón" dixital, expresión que adoitase empregar para referirse ás limitacións tecnolóxicas como a falla de cobertura nas redes de comunicacións, Internet etc., e que crean unha barreira de acceso para grandes grupos poboacionais, e que en Galicia xa ten precedentes nó acceso a telefonía fixa e a Internet, especialmente nas zonas rurais.

Do mesmo modo, a cada vez máis importante presencia das Administracións Públicas na rede e a prestación elec-

trónica de servicios administrativos e asistenciais, aconsellan ter en conta o tratamento das garantías e dereitos do administrado (incluídos os dereitos lingüísticos) así como, especialmente, a posible discriminación entre os administrados ou non electronicamente.Tamén, constitúe un ámbito de singular relevancia social o da contratación e comercio electrónico e a importancia da prestación de servicios de telecomunicacións e, en especial o relativo á protección do consumidor, establecendo límites nidios ás prácticas comerciais das empresas, e ó uso e acceso ós datos dos consumidores. Por elo, non pode dubidarse a oportunidade de un recoñecemento estatutario máis amplo que impulsase as posibilidades de actuación nestas parcelas máis sensibles nas que a ausencia de protecciónns pode converterse nun factor desencadeante de novas desigualdades e mesmo xerar dinámicas de desestructuración social profunda que acabe non somentes vulnerando os dereitos individuais, senón tamén os dereitos colectivos de Galicia.

As Relacións de Galiza coa Unión Europea

Constantino Cordal Rodríguez

1. Introducción

Paralelamente ao procedemento de integración europea, no Estado español estase a desenvolver un procedemento que algúns autores denominan como *federalizante*. Este procedemento abrangue a reforma dos Estatutos de Autonomía e da Constitución e debe servir para proporcionar máis estabilidade e cohesión interna ao modelo estatal de organización territorial. Para culminar con éxito este procedemento precisamos de acordos amplos e duradeiros entre as forzas políticas de ámbito estatal e os nacionalistas periféricos.

No momento de redactar estas liñas, a Comunitat Valenciana e Catalunya[1] xa viron aprobados os seus novos Estatutos no Congreso dos Deputados. Andalucía aprobouno no Parlamento autonómico e deberá sometelo agora ao debate e posterior votación nas Cortes Xerais. Aragón, Illes Balears e Canarias atópanse nunha fase menos avanzada. O caso de Euskadi é ben diferente, pois a súa primeira proposta foi rexeitada polo Congreso dos Deputados e a segunda estará condicionada polo procedemento de pacificación agora mesmo en curso. No que respecta a Galiza, iniciamos agora a

[1] Catalunya, ao igual que Euskadi, Galiza e Andalucía, as catro CCAA que accederon ao autogoberno mediante o artigo 151 da Constitución española de 1978, deben celebrar referendos para aprobar definitivamente os seus estatutos. O referendo catalán foi convocado para o 18 de xuño de 2006.

elaboración do proxecto sen ter aínda moi claro cando estará rematado.

Concretamente, no relativo ás relacións coa Unión Europea, as propostas de reforma estatutarias xa presentadas resultan moi semellantes. Como é lóxico, a participación autonómica na elaboración e aplicación das políticas comunitarias debe adecuarse aos marcos xurídicos estatal e europeo. Tomando esto en consideración, a metodoloxía empregada para a realización desta proposta de relacións de Galiza coa UE consiste en analizar de forma comparada, en primeiro lugar, os casos existentes, doutros Estados, de participación subestatal no procedemento de toma de decisións da UE e, seguidamente, as posibilidades de que dispoñen as CCAA para a súa presenza nas institucións e órganos comunitarios. Baseándonos na información obtida durante a elaboración desta análise, concluiremos coa nosa proposta de relacións de Galiza coa UE.

2. A Participación das Entidades Subestatais na Elaboración das Políticas da Unión Europea

A análise das experiencias comparadas amósanos cómo as posibilidades de participación das entidades subestatais (chámense Länder, Rexións, Comunidades Autónomas, etc.) no procedemento de toma de decisións da Unión Europea determínanse en función dos recursos políticos e xurídicos que posúan nos ordenamentos estatais. Así, na actualidade, só os Estados altamente descentralizados (tanto federais –Alemaña, Austria, Bélxica- coma complexos ou plurinacio-

nais -Reino Unido, España-) dispoñen de mecanismos de participación subestatal directa na elaboración das políticas comunitarias.

En Alemaña -segundo a opinión unánime da doutrina, o caso con maior tradición e asemade o máis rico e satisfactorio de participación subestatal no procedemento europeo de adopción de decisións-, os Länder posúen cuantiosas e diversas posibilidades de actuación no entramado institucional comunitario:

- Están representados no COREPER e nos demais órganos (liderando ás veces as negociacións) preparatorios das reunións do Consello de Ministros, nas cales tamén dispoñen de representación (contan con dous representantes e capacidade de liderado se se tratan asuntos que afectan ao núcleo das súas competenzas exclusivas). Ademais, o Observador dos Länder asiste a todos os encontros do Consello.
- Posúen unha delegación no seo da Representación Permanente alemana perante a Unión Europea e incluso poden liderar a propia REPER de Alemaña.
- Participan nos comités e grupos de traballo da Comisión.
- Toda a información e documentación transferida dende as institucións e órganos comunitarios ao Goberno federal alemán debe ser enviada ao Observador dos Länder.
- O Bundesrat ou cámara de representación territorial que vela polos intereses dos Länder, cuia aprobación

resulta necesaria na práctica totalidade das materias tratadas no seo da UE que repercuten sobre os intereses ou competenzas dos Länder, pode requirir ao Goberno federal o acceso ao Tribunal de Xustiza Europeo.

- Os Länder alemáns manteñen relacións directas coas autoridades comunitarias.
- Nas eleccións ao Parlamento Europeo, as formacións políticas alemanas dispoñen dunha dobre posibilidade: poden presentarse en toda a Federación (nivel federal) ou nun ou varios Länder (nivel de Land). Porén, realízase un reconto a nivel federal para as listas electorais que compiten na totalidade do territorio alemán e outro para as que se presentan a nivel de Land; entre estas últimas, repártense os escanos segundo a media máis alta entre as diferentes listas rexionais.

Austria tamén ten articulado un completo sistema de relacións entre a Federación e os Länder, e destes entre eles, para coordinar a participación na formación do dereito comunitario, baseado nun convenio suscrito entre a Federación e os Länder, e na denominada Conferenza de Integración dos Länder. En termos xerais, os instrumentos de que dispoñen os Länder austríacos para exercer unha presenza activa nas institucións comunitarias poden resumirse da seguinte maneira:

- Posúen representación na Misión Permanente austríaca perante a UE.

- Participan nos comités e grupos de traballo da Comisión.
- Os seus representantes asisten aos encontros do COREPER e demais órganos preparatorios das reunións do Consello de Ministros, para as cales tamén contan con autorización, aínda que a súa presenza resulta meramente consultiva e nalgúns casos case testemuñal, estando subordinada, en primeiro lugar, ao acordo co representante do Goberno federal (de feito, para que o representante dos Länder no Consello tome a palabra, requírese a aprobación do xefe da delegación) e, en segundo lugar, ás normas relativas á construcción da posición unitaria dos Länder.
- Un Länder austríaco pode solicitar á súa Federación que defenda as súas competenzas perante o Tribunal de Xustiza Europeo.

No relativo á participación de Bélxica nas institucións e órganos comunitarios cabe destacar que todas as decisións son consensuadas entre o Goberno federal e as Comunidades flamenca e francófona. As principais canles institucionalizadas que posibilitan a participación subestatal son as seguintes:

- A presenza de delegados subestatais na Representación Permanente belga perante a UE.
- A súa inclusión nos comités e grupos de traballo da Comisión.
- A integración de representantes no COREPER e nos demais órganos preparatorios das reunións do Conse-

llo de Ministros, ás cales asisten participando plenamente no seu desenvolvemento, liderando en ocasións a delegación belga, e incluso presidindo a propia reunión.

- Nas eleccións ao Parlamento Europeo, Bélxica divídese en catro circunscricións electorais: a flamenca, a valona, a bruxelense e a xermanófona; e en tres colexios electorais: o neerlandés, o francófono e o xermanófono.
- As Rexións e Comunidades belgas poden acceder ao Tribunal de Xustiza Europeo a través do Goberno federal.

En canto ao Reino Unido, o Goberno británico segue a levar as rendas de todas as negociacións a nivel comunitario, aínda que agora existe unha grande coordinación coas autoridades escocesas e galesas. De feito, os ministros escoceses e galeses poden asistir ás reunións do Consello de Ministros e incluso falar, como parte da delegación británica, no nome do Reino Unido. Escocia e Gales tamén participan nos comités e grupos de traballo da Comisión e do Consello, e desenvolven contactos directos coas institucións europeas, fundamentalmente coa Comisión. Ademais, a Oficina do Executivo escocés e a Oficina da Asemblea galesa na capital comunitaria manteñen unha relación moi estreita coa Representación Permanente do Reino Unido perante a UE. Finalmente, no relativo ás eleccións ao Parlamento Europeo, Escocia conta con oito eurodeputados pola súa circunscrición, e Gales con cinco.

3. A Presenza das Comunidades Autónomas no Procedemento de Toma de Decisións da UE.

O Estado español foi o último[2] en incorporarse ao grupo de Estados que permiten ás súas entidades subestatais participar na elaboración das políticas comunitarias, grazas ao Acordo de Representación das Comunidades Autónomas no Consello da Unión Europea,[3] acadado no seo da Conferenza para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas o nove de decembro de 2004.[4] Segundo este Acordo, as CCAA poden participar en catro das nove formacións do Consello: Agricultura e Pesca; Medio Ambiente; Educación, Xuventude e Cultura; Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores. Inicialmente, só haberá un representante autonómico, con rango de conselleiro, para todas as CCAA, que actuará sempre baixo a supervisión do ministro do Goberno español que lidere a delegación estatal.

As Conferencias Sectoriais (órganos de cooperación intergobernamental entre as CCAA e os Ministerios) constitúen o marco político onde as CCAA escollerán aos seus representantes e as posicións comúns que terán que defender en cada sesión do Consello de Ministros. Estes representantes

[2] Italia, inmersa actualmente nun procedemento de reforma constitucional que posibelmente a transforme nunha República de carácter federal, pode ser o seguinte Estado en unirse a este grupo.

[3] "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea" (BOE, 64: 9372-9376, de 16 de marzo).

[4] O actual Goberno central, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, é o primeiro que permite a presenza de representantes autonómicos nas reunións do Consello de Ministros da Unión Europea.

tamén participarán nos correspondentes grupos de traballo preparatorios dos encontros ministeriais.

Para as reunións de Agricultura e Pesca acordouse asignar a representación, alomenos durante 2005, á Comunidade máis afectada polo asunto a tratar. En Medio Ambiente a fórmula empregada consiste nun sistema de rotacións predeterminadas baseadas en "troikas", de maneira que, en cada sesión do Consello, a delegación estatal inclúe unha troika formada por tres CCAA, pero só cun conselleiro.[5] Nas áreas de Educación, Xuventude e Cultura, e de Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores o representante autonómico ten un mandato rotatorio de seis meses.

No que respecta á presenza autonómica no COREPER, os dous grandes partidos de ámbito estatal -PP e PSOE- puxéronse de acordo para designar os dous representantes -de Galiza e Andalucía- da Consellería para Asuntos Autonómicos[6] da Representación Permanente de España perante a Unión Europea para un período de tres anos, co compromiso de tentar incrementar este número a partires de 2005. Estes dous representantes poden asistir a todas as reunións preparatorias do Consello de Ministros.

---

[5] *Vid.* RAMON I SUMOY, R., "Multilevel governance in Spain: building new patterns of subnational participation in the EU policy-making", Universitat Autònoma de Barcelona, 2005, p. 8.

[6] Esta Consellería foi creada mediante o Real Decreto 2105/1996, de 20 de setembro. Ten a súa orixe no Pacto de Investidura e Gobernabilidade asinado polo Partido Popular e Convergència i Unió en abril de 1996. Inicialmente, esta Consellería contaba cun único representante *autonómico* nomeado polo Goberno central...

No relativo á participación nos comités consultivos e de traballo da Comisión Europea, as Comunidades Autónomas teñen presenza actualmente en noventa e oito dos aproximadamente catrocentos cincuenta existentes. A representación nos comités da Comisión foi acordada, en setembro de 1997, entre o Goberno central e os Gobernos catalán e vasco, grazas ao Pacto de Investidura e Gobernabilidade asinado polo PP e CiU en abril de 1996, que incluía un apartado específico (11.8.3) relativo a esta representación. O acordo contemplaba inicialmente a presenza de representantes autonómicos en tan só cincuenta e cinco comités, para o período 1998-2002, dos cales, os máis importantes foron asignados a Catalunya e Euskadi. No ano 2002, acordouse incrementar o número de comités abertos á participación autonómica ata noventa e oito, para o período 2003-2007.

Pero, aínda queda moito camiño que percorrer no relativo á participación autonómica no procedemento de toma de decisións da UE. As CCAA, alomenos aquelas máis reivindicativas,[7] demandan maior presenza no Consello de Ministros mediante a ampliación da representación e dos tipos de Consellos (na actualidade, só catro) abertos á participación autonómica. Actualmente, as CCAA contan cun único representante con rango de conselleiro nas reunións do Consello de Ministros. Porén, existe un sistema rotatorio para todas as Comunidades (agás nos Consellos de Agricultura e

[7] Todas as propostas de reforma de estatuto coñecidas ata agora inclúen un apartado específico de relacións coa UE, no que que avogan, de maneira máis ou menos semellante, pola profundización da presenza autonómica na gobernanza europea.

Pesca, aos que asiste, logo do acordo entre todas as CCAA, o representante da CA máis afectada polo asunto sometido a debate), co cal, tomando en consideración o seu elevado número, para algunhas, o espazo temporal existente entre a súa presenza nunha reunión do Consello e a seguinte ocasión de que dispoñan pode resultar demasiado extenso. En Alemaña, tal como sinalamos con anterioridade, cun número de Länder (16) similar ao das CCAA, os Gobernos rexionais contan con dous representantes nas reunións do Consello que tratan asuntos do seu interese ou competenza. Por outra banda, cabe sinalar que nas reunións do Consello de Ministros cada delegación estatal está integrada por seis persoas, tres sentadas na fila de adiante e tres na de atrás, polo que non se trata dun problema de espazo físico ou de número de prazas.

As CCAA tamén esixen participar nun número maior de comités consultivos e de traballo da Comisión, así como ter máis representantes na REPER española perante a UE.

A Comisión, a diferenza do Consello, non é unha institución de carácter intergobernamental. Porén, non está controlada directamente polos Estados membros, que só participan no seu funcionamento a través dos comités ou grupos de traballo encargados de preparar propostas ou coordinar accións comúns (ou de xestionar as políticas comunitarias). É nestes comités onde se expresan e defenden as posicións de cada Estado.

As Representacións Permanentes dos Estados membros da UE soen ter unha composición media de corenta a

cen funcionarios. A REPER española é unha das máis numerosas, pois está integrada por cento cincuenta persoas, aproximadamente. Tomando esto en consideración, non semella disparatado demandar a incorporación a ela dun representante por cada Comunidade Autónoma.

Finalmente, cómpre a modificación do sistema electoral para o Parlamento Europeo. De todos os Estados membros da UE que posúen unha estructura política descentralizada, España é o único que mantén un sistema electoral ao Parlamento Europeo que non se corresponde coa organización territorial establecida polo seu marco constitucional, facendo caso omiso ás recomendacións realizadas dende o propio Parlamento Europeo. Incluso aqueles Estados máis centralizados politicamente non teñen sistemas electorais cunha soa circunscrición, como sucede no caso español. Agora ben, tendo en conta o excesivo número de CCAA existentes en España, alomenos oito delas non poderán configurarse en circunscricións electorais por dispor dunha poboación inferior a un millón douscentos mil habitantes (para obter un eurodeputado son necesarios case seiscentos mil votos). Porén, algunhas CCAA deberán unirse para poder configurar unha circunscrición electoral nas eleccións ao Parlamento Europeo. Non é ese o caso de Galiza.

4. Conclusións: Unha Protosta para as Relacións de Galiza coa UE.

4.1. Por qué debe participar Galiza na elaboración e aplicación de políticas comunitarias, no procedemento de toma de decisións, e, porén, ter presenza nos órganos e institucións da UE?

En primeiro lugar, para exercer plenamente as competenzas que ten asignadas no marco xurídico-constitucional español. Carecería de senso que o Goberno do Estado continuara exercendo en Bruxelas, de maneira exclusiva -como viña facendo ata decembro de 2004-, unhas competenzas transferidas á Comunidade Autónoma galega.

En segundo lugar, para defender intereses esenciais para a sociedade e a economía de Galiza -fundamentalmente estámonos a referir a materias como pesca, agricultura, medio ambiente, industria (sector forestal, enerxético, do metal...), cultura, etc.-. Neste senso, a importancia de coñecer de primeira man as propostas comunitarias e ter capacidade para intervir e tentar modificalas durante o procedemento que haberá de convertelas en políticas europeas resulta incuestionábel.

4.2. Qué alcance debe ter dita participación?

1º) Galiza debe estar presente en todas aquelas reunións do Consello de Ministros nas cales se traten materias transferidas competenzalmente á nosa Comunidade ou asuntos que afecten de maneira especial ao noso país. Asemade, o

Goberno galego debe ter presenza no COREPER e nos Grupos de Traballo do Consello cando se dean as condicións anteriormente indicadas. Esta participación no COREPER e nos Grupos de Traballo do Consello é máis importante cá presenza nas reunións ministeriais, pois a meirande parte das decisións (arredor dun 70%) son adoptadas previamente á celebración de ditos encontros. Para facilitar esta participación, Galiza debe contar cunha delegación no seo da Representación Permanente de España perante a Unión Europea.

2º) O Goberno galego tamén debe participar naqueles Comités consultivos ou de traballo da Comisión Europea nos cales se aborden temas transferidos competenzalmente á nosa Comunidade ou de interese especial para o noso país. Actualmente, a presenza de Galiza nestes comités resulta claramente insuficiente tanto cualitativa coma cuantitativamente.

3º) A Comunidade Autónoma galega haberá de poder instar ao Goberno español a actuación do Estado, mediante a interposición de recursos, perante o Tribunal de Xustiza Europeo para defender as competenzas lexislativas e os intereses lexítimos de Galiza.

4º) A Xunta de Galiza debe desenvolver, aplicar e executar directamente o Dereito Comunitario nas materias da súa competenza.

5º) O Parlamento galego debe participar activamente na elaboración das políticas europeas. Para facilitar esta laboura, cómpre a creación no seo do Parlamento de Galiza dunha Comisión ou Oficina de Relacións co Parlamento Eu-

ropeo. Ademais, o Parlamento galego haberá de ser consultado polas Cortes Xerais sobre as propostas lexislativas europeas no marco do procedemento de control do principio de subsidiariedade e proporcionalidade que establece o Dereito Comunitario.

6º) No relativo ás eleccións ao Parlamento Europeo, a Comunidade Autónoma galega haberá de conformar unha circunscrición única. Previsiblemente, coa implantación desta medida, non modificaremos o reparto de escanos. Non é esa a finalidade, senón a de identificar aos representantes galegos na citada institución comunitaria. Se atendemos a razóns de carácter demográfico, non atopamos impedimentos para a configuración do noso país como división electoral. Trátase dunha cuestión de vontade política.

7º) A Xunta de Galiza debe establecer unha auténtica delegación en Bruxelas para a mellor defensa dos seus intereses perante as institucións europeas. Esta delegación servirá ademais para obter e canalizar todo tipo de información relacionada coa Unión Europea e poñela a disposición das galegas e dos galegos. A actual Fundación Galiza-Europa ten desenvolvido unha boa laboura a prol dos intereses galegos, pero semella oportuno dar un paso adiante e crear unha verdadeira Delegación da Xunta de Galiza en Bruxelas. As fundacións, padroados, etc. creados a finais dos anos oitenta e principios dos noventa polas CCAA a modo de oficinas autonómicas, de maneira un tanto clandestinas, perderon parte da súa razón de ser logo da Sentencia 165/1994, de 26 de maio, do Tribunal Constitucional, que legalizou as Oficinas

das CCAA perante a UE. Logo daquela Sentencia, algúns Gobernos autonómicos decidiron ben transformar esas entidades de capital mixto en auténticas Oficinas de Representación ben mantelas pero abrindo ademais verdadeiras Delegacións Autonómicas en Bruxelas. Así, a Generalitat de Catalunya decidiu crear, o 23 de xuño de 2004, unha nova delegación na capital comunitaria para "representar, defender e promover" os intereses da Comunidade Autónoma catalana perante as institucións e órganos da Unión Europea.[8]

8º) O Goberno galego haberá de xestionar os fondos europeos (estructurais -como Rexión Obxectivo 1, ata o ano 2013, supoñendo que para aquel entón teremos perdido tal categoría...- e de cohesión) no ámbito das súas competenzas.

9º) Deberá crearse unha Comisión Bilateral Estado-Galiza para Asuntos Europeos para tratar aquelas cuestións que lle afecten exclusivamente á nosa Comunidade Autónoma. Euskadi, Cataluña e Canarias contan dende 1995, 1998 e 2001, respectivamente, con Comisións Bilaterais semellantes.

10º) As institucións galegas deben promover a cooperación interrexional e transfronteiriza no ámbito da UE, impulsando de maneira especial as súas relacións con Portugal co obxectivo de consolidar a Eurorrexión que conforma Galiza coa Rexión Norte do país veciño. Neste senso, o fortalecemento da Comunidade de Traballo Galiza-Norte de

[8] *Vid.* LA VANGUARDIA, "La Generalitat anuncia la creación de una nueva delegación en Bruselas", Barcelona, 24/06/04.

Portugal resulta fundamental. Este órgano de cooperación interrexional foi creado en 1991 co propósito de incrementar a colaboración transfronteiriza entre as dúas beiras do Miño ata conquerir a constitución dunha verdadeira Eurorrexión... Dos catro obxectivos principais formulados en 1991: dinamizar as infraestructuras terrestres, marítimas e aéreas; potenciar o intercambio cultural; compatibilizar programas universitarios que estimulen unha oferta de emprego conxunta; e, crear un grande mercado transfronteirizo, soamente este último pódese considerar acadado. Os tres restantes, sobre todo o primeiro, distan moito de terse realizado.

BIBLIOGRAFÍA

BIGLINO CAMPOS, P. (ed.), La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

CANCELA OUTEDA, C. (ed.), A Unión Europea do século XIX. Reflexións dende Galicia, Fundación Galicia Europa, 2002.

CANCELA OUTEDA, C. (ed.), Ampliación e Convención. Galicia na encrucillada europea, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2004.

CORDAL RODRÍGUEZ, C., La participación de las Regiones en el procediemento de toma de decisiones de la Unión Europea. Caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas, Servizo de Publicacións da Universidade Complutense de Madrid, 2005.

LÓPEZ VISO, M., La construcción de la Europa social en su periferia. El Fondo Social Europeo: su aplicación en Galicia, Servi-

zo de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, 2005.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., "Las Comunidades Autónomas en el procedimiento decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.

MORATA, F. (ed.), Gobernanza multinivel en la Unión Europea, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

MORATA, F. e RAMON I SUMOY, R., "Regiones y Constitución Europea", Quaderns de Treball, Institut Universitari d´Estudis Europeus, 2005.

PROXECTO DE REFORMA DO ESTATUTO DE CATALUNYA, Boletín Oficial do Congreso dos Deputados, Serie B, Nº 210 –14, 22 de marzo de 2006.

PROXECTO DE REFORMA DO ESTATUTO DE ANDALUCÍA, Boletín Oficial do Parlamento de Andalucía, Nº 374, 9 de febreiro de 2006.

RAMON I SUMOY, R., "Multilevel governance in Spain: building new patterns of subnational participation in the EU policy-making", Universitat Autònoma de Barcelona, 2005.

ROIG MOLÉS, E., Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

A acción exterior no novo Estatuto de Autonomía de Galicia

Xulio Ríos

No Estatuto de Autonomía de Galicia vixente, non existen referencias explícitas á acción exterior. Unicamente no artigo 35, punto 3, contémplase a posibilidade de solicitar do goberno a sinatura de tratados ou convenios que permitan o establecemento de relacións culturais cos Estados cos que se manteñan particulares vínculos culturais ou lingüísticos, requiríndose, de selo caso, a previa autorización das Cortes. A iniciativa do deputado Camilo Nogueira, nos primeiros anos da autonomía, para instar unha aplicación deste precepto en relación a Brasil, que contou ademais cun amplo apoio da Cámara, foi, non obstante, obxecto de total desatención posterior e nula tradución práctica.

Igualmente, no artigo 7, punto 2, contémplase a posibilidade de "solicitar do Estado Español que .... celebre os oportunos tratados ou convenios cos Estados onde existan tales comunidades", referíndose ás comunidades galegas asentadas fóra de Galicia. Constitúe esta, sen dúbida, outra previsión de gran valor que, non obstante, sentará as bases dunha práctica política posterior, moi reforzada, que ignorou de forma absoluta outras dimensións do feito migratorio, entendido como ponte dinamizadora das relacións internacionais de Galicia, e reducindo a política coa diáspora a unha prolongación exterior da política asistencial da administración galega, coas limitacións propias do caso e sempre envolta en diatribas de tendenciosidade electoral.

Tampouco da lectura dos preceptos relativos ás competencias, xa sexan ou non exclusivas, a excepción quizais no capítulo económico, artigo 30, onde podería sobreentenderse, cunha interpretación xenerosa, algunha referencia, cabe salientar unha atención específica a este aspecto da acción política. Polo tanto, cabe concluír a manifesta ausencia global de referencias explícitas e estruturadas a este aspecto e, como moito, esa perversa vinculación reducionista do feito migratorio, o cal, en por si, non deixa de presentar tamén un lado positivo, na medida en que os impulsores do texto eran plenamente conscientes da trascendencia exterior do feito migratorio e da necesidade de incorporar esa dimensión na praxe diplomática, non soamente na dimensión asistencial ou de conservación identitaria. A fin de contas, cando hoxe para o Estado o problema non é a emigración senón a inmigración, o noso Estatuto vén dicir que si é un problema do Estado e todas as forzas políticas galegas deberían facer forza común para que sexa a nosa Comunidade quen lidere ese permanente recordatorio a Madrid.

A referencia do artigo 35, pola contra, ofrece unha base substantiva importante para impulsar iniciativas de gran calado no ámbito da proxección internacional da nosa cultura, base esencial para estender a cooperación a outros dominios.

Cómpre salientar, en todo caso, que o contexto do momento estatutario tampouco daba para moito máis. As comparanzas co tempo actual non proceden e sería inxusto achacar falta de visión aos pais do Estatuto, pois, naquel

momento, en 1981, nin España entrara na UE, nin se iniciara a perestroika, e o mundo bipolar e da guerra fría determinaba as relacións e as dinámicas internacionais. As preocupacións internas eran as dominantes e o autogoberno tiña unha comprensible vocación cara os ámbitos propios. O obxectivo era ser unha autonomía no estado, cando aínda unha base social importante do país militaba en contra da propia autonomía por considerala insuficiente e querer trascendela. Agora, ser unha autonomía no mundo (e non só no Estado ou na península) abre este segundo tempo da autonomía galega no que estamos inmersos actualmente. É obvio por tanto, que non se pode desaproveitar o momento para recoller, de forma explícita no texto estatutario, o recoñecemento do dereito que asiste a Galicia a desenvolver unha acción exterior de seu.

Que reflexión debe inspirar ese recoñecemento?

Naturalmente, que Galicia conte unha acción exterior propia non é unha cuestión de moda, capricho ou algo baladí. Está fora de cuestión no eido comunitario e venlle dada pola necesidade de desenvolver as súas propias competencias en determinadas materias. Pero vai máis alá do estrictamente europeo, que xa diría mesmo que non é exterior, e é aí, precisamente onde é máis exterior, onde cabe apreciar máis a súa necesidade. Polo demáis, a asunción de competencias nesta materia é un feito incontestable e irreversible, e non implicarse nela cunha estratexia definida e clara deixaría a Galicia en inferioridade de condicións para afrontar os retos do fturo. O momento que se vive no Estado, non soamente a nivel

internacional, é particularmente motivador neste sentido, reducindo, a pesar das resistencias, o dramatismo respecto dunha maior asunción de competencias por parte dos poderes autonómicos, cunha visión que participa da idea de que esa redistribución do poder non debilita ao Estado, senón que pode contribuír ao seu reforzamento. Non se trata, pois, de dividir ou fragmentar, senón de unir doutro xeito.

Se España non fose un estado plurinacional, probablemente, o debate sobre a presencia exterior tería outras connotacións. Leo estes días, por exemplo, que o estado mexicano de Chihuahua acaba de abrir unha representación en Beijing, como outros estados mexicanos xa fixeran tamén noutros países do mundo, e ninguén por iso se alporiza nin ergue a voz para defender a sacra unidade do estado mexicano. Os medos a que unha proxección exterior das nacionalidades históricas ou das autonomías en xeral dilúan e debiliten a acción diplomática do Estado debe racionalizarse de xeito tal que poida definirse un marco de lealdade e xestión plenamente asumida por todas as partes. En consecuencia, debemos contemplar unha previsión no novo estatuto de autonomía de Galicia que nos permita fundamentar e desenvolver unha estratexia ambiciosa, capaz de establecer termos de referencia a este nivel, de xeito que se poida evidenciar un compromiso susceptible de ser respectado e asumido, interior e exteriormente.

O balance da experiencia destes anos indícanos que a sociedade galega ten sido lenta na interiorización da importancia do feito exterior, así como tamén na necesidade de

asumila como un eixe da accción política, esencial no tempo que vivimos. Asentada na imaxe dunhas viaxes ao exterior ás veces insuficientemente ou mal explicadas; noutras ocasións, excesivamente asociada co feito migratorio e as perversións electorais que o rodean, adoeceu, en todo caso, dunha insuficiencia administrativa clara, só atemperada por unha limitada vocación subxectiva presidencial que non permitiu, pese á súa auctoritas, unha impregnación precisa do aparello administrativo público.

Igualmente, no conxunto dos partidos políticos, incluída a oposición de entón e gobernante hoxe, a ausencia de interese foi palpable ata tempos ben recentes e moi circunscrita a temas estritamente comunitarios e migratorios. No propio Parlamento galego aínda hoxe carecemos dunha Comisión de acción exterior, empeñados en segmentala e reducila (asuntos europeos e emigración), deixando de lado a capacidade de iniciativa e o control da acción política do goberno noutras materias relacionadas coa proxección exterior.

Tampouco deberiamos pensar que partimos de cero. Como en tantas outras cousas, a xeración galeguista de comezos do século pasado bríndanos, cunha nitidez asombrosa, os antecedentes e os vectores principais que se deben ter en conta á hora de facer posible hoxe, a proxección de Galicia no mundo, un aspecto sobre o que eles tamén reflexionaron nun marco histórico e político ben diferente do actual. Dende a "célula de universalidade" da Declaración de Principios do Partido Galeguista, ata a participación de Galicia, da man

de Plácido Castro, no Congreso de Nacionalidades Europeas, ou a formulación da relación con Brasil, Portugal e o mundo celta-atlántico, cabe apreciar nas reflexións dos galeguistas da xeración Nós unha inquedanza verdadeiramente admirable, tanto polo tempo como pola clareza con que foi formulada.

Debemos de ser capaces de integrar no presente esa dimensión histórica da nosa acción exterior, entre outras cousas, porque é moi valiosa para defender e orientar a conveniencia dunha acción exterior en tempos de mundialización. A fin de contas, a célula de universalidade proclamada por aquel galeguismo é unha contundente expresión en positivo da reivindicación da diversidade fronte á uniformización asfixiante que ameaza a subsistencia das identidades diferenciadas e que toda acción exterior, no caso galego, debe asumir como un dos eixes vertebradores esenciais.

Agora as cousas mudaron. Nese contexto de mundialización como o que vivimos na actualidade, non se pode estar á defensiva, e por iso, resulta esencial fuxir do reactivismo e adoptar posicionamentos proactivos, de xeito que poidamos tirar vantaxes das mudanzas que se están a producir a nivel internacional e que nos achegan tanto dificultades como oportunidades. Estar á altura do tempo que vivimos esixe un compromiso coa idea de que Galicia debe estar presente no mundo e unha avaliación continuada e permanente dos desafíos a superar e, polo mesmo, das tácticas e estratexias a adoptar co propósito de evitar o agravamento da nosa condición periférica.

Mesmo o vixente e restrictivo marco constitucional e estatutario, permite levar a cabo accións de natureza diversa que abren expectativas racionais para un maior aproveitamento das oportunidades suscitadas no plano internacional. Interiorizar a súa importancia, garantindo a máxima cohesión interna de todas as políticas ideadas neste eido e a asunción colectiva das mesmas, máis alá de sensibilidades e compromisos subxectivos de cada quen, esixe a habilitación de mecanismos internos que estruturen e rigoricen esta liña de acción, ata asentala como un ámbito irrenunciable das políticas públicas, dotándoa ademais dunha importancia crecente. O debate da reforma estatutaria e a reflexión iniciada a nivel estatal para establecer un novo marco de relacións co poder central, permite albiscar esperanzas sobre a superación das vellas teimas restrictivas a prol da acción exterior, sen prexuízo de acomodar un esqueleto administrativo e competencial respectuoso e leal coa Administración do Estado.

Igualmente, no propio Estatuto procedería recoller a idea de que debe ser unha acción exterior socialmente integradora, de país, involucrando ao conxunto dos actores, públicos e privados, con vocación e intereses internacionais. Para iso debe ser unha acción que tenda ao consenso, aberta e compartible, abrindo espacios á sociedade civil e á iniciativa privada. A converxencia de vontades debe permitir que poida ser sostida e mantida por riba de calquera tipo de avatar. Para iso, debe levar á conciencia dos galegos a necesidade dunha reflexión xeral sobre a posición que Galicia debe ocu-

par no mundo, en especial, por parte dos sectores máis dinámicos e comprometidos, afianzando un código de boas prácticas e de orientacións básicas que faciliten a optimización dos nosos escasos recursos e permitan a creación de amplas redes que visualicen de forma clara e substanciosa a Galicia no exterior e a Galicia do exterior, en especial, naquelas áreas xeográficas consideradas de interese prioritario para a nosa Comunidade. Só se somos capaces de acumular e reasignar os escasos recursos con que contamos para esta finalidade, seremos quen de instalar unha reflexión sobre o espacio que a dimensión exterior debe ocupar na política galega. O esforzo de concentración, tanto xeográfica como sectorial, hanos permitir a debida optimización dos recursos.

Por outra banda, esa norma de actuación é indispensable para que poida establecerse unha actuación máis coordinada e articulada entre os distintos actores relevantes na proxección da imaxe-país: mundo da cultura, mundo académico, empresas, medios de comunicación (radio e televisión especialmente), deportistas, etc., e tirar proveito das sinerxias que se poidan establecer.

Nesa liña, cabe pensar na análise das posibilidades de desenvolver e en qué ámbitos unha imaxe específica de Galicia como marca e que resulta indisociable, claro está, da existencia e percepción dunha boa imaxe como país que cómpre crear a través do combate dos estereotipos que poden afectar negativamente á nosa imaxe e a disposición de instrumentos que revaloricen a nosa cultura, un valor diferencial básico.

A acción exterior que debe desenvolver Galicia debe responder ás súas singularidades, é dicir, debe partir da propia análise e convicción das súas necesidades e potencialidades e debe incorporar os mecanismos precisos para a súa dignificación e desenvolvemento. Non só debemos vender fóra o que temos ou o que producimos senón que debemos exteriorizar, sen complexos, o que somos. A proxección exterior de Galicia, tanto no político como no económico, coñeceu ata o momento dous escenarios principais: Europa e, en menor medida, América Latina. O noso "estranxeiro próximo" (permítaseme a expresión sen máis connotación que a afectiva) asenta nunha contextualización e proximidade xeográfica, nun caso, con especial relevancia para Portugal e Francia no económico, ou, dende outra perspectiva, na nosa condición marítima (Arco Atlántico) ou "rexional"; e no feito diaspórico, noutro. A diáspora é unha singularidade galega, mal aproveitada aínda e que adoece de serias taras de comprensión, mesmo entre a nosa clase política por razóns moi diversas, e de inhibicións profundas na súa dinamización consciente e articulada. Non obstante, o problema da diáspora está sobre a mesa, aínda que o debate aínda é limitado e non contempla a posibilidade de facer de Galicia un referente deste problema a nivel mundial nun tempo en que as migracións determinan unha das características esenciais da sociedade internacional contemporánea. O problema da lingua, que é outro factor de singularidade que deberíamos ter en conta para proxectarnos no mundo, é que nin sequera se suscitou de forma seria e anda envolta en temores, as máis das veces irracionais, por estar relacionado cun debate que

necesariamente se debe ultrapasar e que, certamente, predispón a non poucos á defensiva.

En coherencia co sinalado anteriormente, cabe propiciar unha reflexión sobre a importancia de conceder unha maior atención a dúas áreas moi ignoradas: África e Asia, deixando claro de antemán que non se trata de substituír unha cousa por outra, senón de complementar e atender con certa coherencia ámbitos que poden contribuír á materialización dunha alianza beneficiosa para Galicia e a súa visibilidade internacional. En relación á primeira, os países africanos de lingua oficial portuguesa (PALOP) constitúen un área xeográfica e económica que inclúe a países como Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea Bissau, Sao Tomé e Príncipe, e que foi obxecto, ata o momento, de moi pouca, case nula, atención por parte de Galicia, a pesar de que nalgúns deles se sustancian intereses económicos importantes, especialmente no eido pesqueiro. O noso comercio exterior é moi vulnerable pola súa dependencia de Europa, onde a economía a penas crece. Na busca de novos mercados, podería ser de interese explorar as posibilidades de negocio que brindan estes países, onde a alianza sectorial e empresarial con Portugal podería axudar de forma estimable. A experiencia en marcha no ámbito da cooperación ao desenvolvemento, onde Cámaras portuguesas e Concellos galegos, por exemplo, executan proxectos en países como Cabo Verde, pode ser un referente a ter en conta, anque a súa filosofía sexa (e entendo que debe ser así) moi distinta. A participación de Galicia como observadora na CPLP, que se reunirá no próximo mes de xullo ao máis alto nivel para celebrar a súa primeira déca-

da de funcionamento e onde deberá analizar idénticas peticións formuladas por Cabinda ou Guinea Ecuatorial, abriría expectativas de interese para afianzar esta hipótese e podería facer de Galicia (ou da eurorrexión) outra instancia complementaria a ter en conta para o seu achegamento a Europa.

O segundo referente é Asia e, sobre todo, China. Ninguén discute xa a importancia de estar presentes neste país, cunha das economías máis dinámicas do planeta. Pero non é doado acceder aos seus mercados. Hai que perseverar e acertar nas alianzas e nas vías de acceso. Unha porta de entrada de interese para Galicia, pouco explorada, podería ser Macau, en alianza con empresas e entidades portuguesas. Sería unha estratexia singular e con maiores posibilidades de éxito, probablemente, que as promovidas a través das vías de entrada tradicionais onde a competencia é moito máis intensa. China, por exemplo, comprendeu rapidamente a singularidade de Macau e definiu unha estratexia para aproveitar esa plataforma a fin de favorecer a cooperación económica e comercial. O peculiar contexto histórico e cultural do territorio, a cooficialidade do portugués e o chinés, alén doutras consideracións específicas da zona en razón da persistencia nela do sistema socioeconómico vixente antes da devolución do territorio, en 1999, por parte de Portugal, reforzaban esa idoneidade. Beijing decidiu impulsar desde alí a constitución dun Foro para a Cooperación entre China e os países de Lingua Portuguesa, coa única excepción de Guinea-Bissau, con quen non mantén aínda relacións diplomáticas; en total, un mercado de 220 millóns de persoas con grandes potencialidades de desenvolvemento. En 2002, o valor das relacións

comerciais entre China e os países de lingua portuguesa era de 6.100 millóns de dólares. En 2004 pasou a 18.000 millóns, triplicando os datos de 2002. Naturalmente, falamos dun proceso de ida e volta: calquera que pense no mercado chinés, non pode deixar de contemplar o valor de Macau como vía de entrada no sur da China e nesa Grande China que incluiría a China de ultramar e mesmo Taiwán, onde Galicia conserva certa tradición comercial, lamentablemente en retroceso por falta de visión dalgún sector económico e da propia Administración.

Nestas dúas áreas, ademais, a Administración do Estado está a propiciar un impulso político importante ás relacións bilaterais e multilaterais, do que Galicia podería participar e beneficiarse. Non sería, pois, unha excentricidade, como moitos poderían pensar a priori, e mesmo podería contribuír para visualizar a importancia de Galicia para o Estado na facilitación dunha estratexia específica nestas zonas.

En todas as súas dimensións (político-institucional, económica e comercial, turística, cultural, cooperación ao desenvolvemento, social, etc.), debe establecerse un tratamento diferenciado das distintas áreas de interese, marcando obxectivos, instrumentos e accións para a súa consecución. A tal efecto, cómpre ter en conta a necesidade de fortalecer as capacidades administrativas internas e establecer un sistema homologado que permita dinamizar a nosa proxección internacional en xeral, e as relacións bilaterais en particular, cos distintos países, e como instrumento da nosa acción exterior. Será dese xeito que iremos adquirindo os elementos estrutu-

rais que nos han permitir desenvolver unha acción exterior con crédito social, influencia efectiva e capacidade de liderado.

Nese sentido, no ámbito das relacións políticas, e con independencia da conclusión de acordos ou convenios en materias de interese para Galicia nos termos que se decida, de común acordo coa administración central ou non, segundo o caso, aínda que non é no texto estatutario onde deba explicitarse, cómpre ter en conta o establecemento dun programa de accións (incluídas as visitas bilaterais que tanto precisan con urxencia unha debida dignificación) que contemple a institucionalización de contactos periódicos, e que podería cristalizar no mecanismo dos foros, unhas estruturas á vez flexibles e formais, que poden permitir unha instrumentación da acción exterior eficaz e sen xerar incomodidades na relación co Estado, na medida en que a súa pluralidade e composición mixta dilúe a sempre delicada exclusividade oficial. Hai experiencias neste sentido, no propio Estado, que presentan resultados globalmente moi positivos. E tamén os habería en Galicia, sempre e cando foramos capaces de perseverar no empeño, que esa é outra.

Por outra banda, é importante contemplar tamén a reflexión sobre o seguimento e a participación en determinados foros multilaterais, onde a presencia de Galicia puidera revestir interese e ultrapasando a mera condición testemuñal. Non soamente nos foros do ámbito cultural (UNESCO, póñamos por caso), senón tamén nos políticos ou económicos, tipo CPLP que antes mencionaba, pero tamén en experien-

cias internacionais de cooperación onde a nosa experiencia poida resultar de mutua utilidade.

No ámbito económico, comercial e turístico, importa especialmente que a acción exterior contribúa ao aumento substancial do volume das nosas exportacións para mellorar a nosa cuota de mercado en determinados países e propiciar un incremento do número de empresas galegas con presencia internacional, xa sexa a través da exportación ou do investimento directo. Para iso é fundamental dar unha visión moderna de Galicia, a que se corresponde cun país desenvolvido, beneficiándose do propio impulso da imaxe económica de España, moi mellorada nos últimos anos, pero sen desprezar a conveniencia de instar esforzos autónomos. Nesa liña é esencial imaxinar accións de promoción (dende portais inversos ata Comités de homes de negocios, plans estratéxicos en sectores específicos ou políticas de financiamento que faciliten a presencia de sectores estratéxicos con alta capacidade de arrastre das exportacións) e mellorar tanto a formación de expertos económicos e comerciais (intensificando a política de becarios, cursos sobre calidade), como a calidade da información existente sobre a realidade galega. No ámbito turístico cómpre prestar especial atención a Asia, que vai crecer exponencialmente nos próximos anos e Galicia debe aproveitar o mais que probable tirón de España na zona.

No ámbito cultural, a difusión da cultura galega debe servir para proxectar unha imaxe prestixiosa do país, fomentando o recoñecemento da calidade dos nosos creadores, e a

singularidade e excelencia do noso patrimonio artístico e cultural. O cine, as artes plásticas, a música, a danza, a literatura, o patrimonio, etc., deben atopar canles propicios para a súa promoción mediante o establecemento de convenios, memorandos de entendemento, declaracións conxuntas ou simples acordos directos entre institucións públicas e privadas de Galicia e do exterior. Neste aspecto, cómpre valorar a experiencia sobre a aprendizaxe da lingua galega no exterior a través dos lectorados e imaxinar outras opcións, con independencia de reforzar as existentes (programa específico de formación de profesores de galego para o exterior, por exemplo). Igualmente, a través dun programa de becas ou a creación de Asociación de Amigos de Galicia, poderíase impulsar o coñecemento intercultural coas áreas definidas como prioritarias.

No eido universitario, sería importante impulsar un papel activo na captación de futuros becarios no marco de iniciativas da UE, como tamén a cooperación científica e a participación en redes.

No ámbito da cooperación ao desenvolvemento, Galicia ten retos importantes por superar, non só dende o punto de vista cuantitativo, tamén cualitativo. En calquera caso, no novo Estatuto debe recollerse explicitamente este compromiso, o que debe permitir reforzar a súa presencia na axenda dos nosos actores, políticos ou non.

A nosa acción exterior debe ser pragmática e orientada á defensa dos intereses de Galicia no mundo, pero tamén debe ter en conta o compromiso xeral coa defensa da paz e a

estabilidade, co mellor respecto e protección dos dereitos humanos, o bo goberno, a mellora dos sistemas xudiciais, o fomento do desenvolvemento participativo, e o fortalecemento das sociedades civís.

Parte esencial da nosa estratexia exterior debe ser a relación coa Administración do Estado, ata agora de vocación conflictiva neste eido, probablemente por carecer dun marco estrutural claro, mais alá dos asuntos estrictamente europeos, funcione ben ou non tan ben, e consecuencia tamén dunha inercia que vai a remolque da fluída evolución do contexto internacional. Pero non só se trataría de garantías de lealdade, de coordinación, etc, ou de implicación de Galicia na definición da política internacional de España, senón de implicar ao propio Estado na promoción exterior de Galicia como un eixe singular da política exterior (de igual maneira, se se me permite a comparación, que o Cervantes está a asumir a promoción das linguas e culturas españolas). Mais claro e entendido ca nunca, a acción exterior dunha comunidade autónoma é tamén política de estado. Por propio interese do Estado, a mestura de crítica e/ou desentendemento doutras etapas debería desaparecer.

Un exemplo, España como Estado prestou sempre, e máis nos últimos anos, unha considerable importancia ao idioma común como referente da súa política exterior. Galicia non, como xa se dixo, e a pesar de atoparse nunha posición máis favorable que o País Vasco ou Cataluña neste sentido. Non puxemos en valor (nin habilitamos en consecuencia políticas internas de fomento do coñecemento do

portugués que podiamos atopar mais desenvolvidas en Estremadura, poñamos por caso) nin interiorizamos suficientemente a nosa potencialidade lingüística no plano internacional. Esa dignificación non soamente debe salientarse cara fóra. É tamén fundamental convencer ao Estado de necesidade de tirar proveito da vantaxe comparativa que Galicia ten nesta orde para que sirva de plataforma especializada para desenvolver as relacións co mundo de expresión portuguesa que, naturalmente vai máis aló dos PALOP e inclúe a un xigante como Brasil –e a Timor-, onde, ademais, converxe coa outra singularidade, a diaspórica. A combinación de lealdade e complementariedade produciría bos resultados para todos.

Coido que se debe establecer un mecanismo regular para que Galicia poida participar mais activamente no deseño e na execución da política exterior española e tamén para nutrir e desenvolver as sinerxias. Igualmente, cómpre establecer mecanismos institucionalizados de relación coa rede diplomática e consular e perfilar os instrumentos xurídicos que lle presten cobertura, tanto en termos xerais como, máis en concreto, no ámbito da xestión dos fluxos migratorios con determinados países.

Sería convinte, por último, garantir un esforzo específico para a promoción da presencia de galegos nas organizacións e institucións internacionais e deseñar mecanismos institucionalizados que permitan a súa articulación en redes conectadas co país.

A casuística e os modelos, por así dicilo, para o desenvolvemento da acción exterior tenden a mirar, no caso de

Galicia, á practica aplicada por outras nacións do Estado, ou doutras nacións sen Estado que no ámbito americano ou europeo se caracterizan por desenvolver unha acción exterior de certa intensidade, ou nos estados federados europeos. Pouca atención se ten prestado a casos como o citado ao comezo (de México ou de EEUU), que contan con representacións directas no exterior, e onde a nosa problemática nacionalista non existe, o que aumenta a naturalidade (e a neutralidade) da iniciativa, a priori desprovista de intencións "ocultas", a modo de desafío do Estado. Nunca, sen embargo, reparamos nun caso inverso: o dun estado sen nación. É o modelo de Taiwán, hoxe con pouco mais dun par de ducias de países que recoñecen a súa existencia-e cos que polo tanto mantén relacións diplomáticas normais-, pero que conta, e iso é o que nos interesa, cunha rede de oficinas de representación económica, comercial e cultural, que garanten o pleno desenvolvemento dunha acción paradiplomática normalizada.

Non é o tempo nin o espazo agora de suscitar modelos, pero a acción exterior de Galicia, respondendo ás súas propias características, puidera ter aquí un modelo e unha experiencia de utilidade e próxima en mais aspectos (por exemplo, tamén a diáspora).

Deixando de lado a relación de Galicia coa UE, que merece un tratamento específico, non soamente pola súa importancia, senón tamén porque incorpora moitos elementos de política verdadeiramente interna que afectan ao desenvolvemento normal da autonomía, voume referir, para rematar, a aquelas indicacións que, ao meu ver, o novo Estatuto de Autonomía de Galicia debería recoller nunha sección

ou capítulo especifico que levase por título: A acción exterior de Galicia. Serían os seguintes:

1. A Comunidade Autónoma galega, sen prexuízo do respecto da competencia do Estado en materia de relacións exteriores, desenvolverá unha acción exterior concertada cos principais actores sociais, orientada á promoción da súa economía, comercio e cultura, e á defensa dos seus intereses no exercicio das competencias que lle son propias.
2. Galicia aspira a participar na definición, na coordinación e na execución da política exterior do Estado a través dun procedemento regrado e nos casos e actividades que procedan, desenvolvendo as respectivas sinerxias.
3. A Xunta de Galicia definirá a organización e réxime xurídico dos instrumentos que permitirán a súa representación directa, tanto noutros Estados como nos organismos multilaterais que sexan do caso. Igualmente, concertará co Estado a inclusión de representantes galegos nas delegacións españolas nos procesos relacionados con aquelas materias que afecten ás súas competencias exclusivas.
4. A Xunta de Galicia, no exercicio das súas competencias, poderá ser signataria de acordos ou convenios, con todo tipo de entidades e suxeitos internacionais, sen necesidade de recabar a autorización previa do Estado e sen prexuízo da súa comunicación previa a quen corresponda. O Estado

deberá comunicar á Xunta de Galicia a instrumentación de similares documentos cando afecten ás súas competencias.

5. A Comunidade Autónoma poderá solicitar do Estado a sinatura de tratados internacionais que faciliten o fomento dos vínculos económicos, sociais e culturais coa diáspora así como a extensión ás colectividades galegas dos dereitos que legalmente se establezan.
6. Corresponde á Xunta de Galicia impulsar e liderar a colaboración e a coordinación de todos os axentes, públicos e privados, involucrados no fomento e na xestión da acción exterior.
7. A Comunidade Autónoma galega promoverá o compromiso institucional e cívico coa cooperación internacional ao desenvolvemento.
8. A acción exterior de Galicia inspírase na defensa da paz e da legalidade internacional, no respecto e a protección xeral dos dereitos humanos, o bo goberno e o fortalecemento das sociedades civís.

UNIVERSIDADE
DE VIGO

TÓRCULO EDICIÓNS