



El modelo político territorial asumido en estos momentos por la humanidad para la asignación de los máximos poderes en los distintos pueblos que la integran es, como es sabido, el del Estado Nación, que, a su vez, puede ser uninacional o plurinacional.

A esta solución se ha llegado tras la superación del orden feudal en aquellos territorios que habían adoptado en el pasado tal fórmula, o bien mediante una extrapolación de nuevo cuño en los continentes que, como, por ejemplo, América, no habían pasado por tal estadio.

En Europa se partía de un complejo de vivencias sobre comunes afinidades, en el que incidieron procesos de muy diversa índole: uniones dinásticas, robustecimiento del poder real-urbano sobre la nobleza rural, guerras de conquista o, más recientemente, movimientos liberales. En cualquier caso, interesa dejar

sentado que esta modalidad de organización política es de reciente implantación pese a su éxito y generalización.

El impulso contemporáneo del modelo de Estado Nación responde básicamente a preocupaciones económicas, viniendo animado por los avances de la industrialización y por el sistema de intercambios. Pieza clave en este montaje es la defensa fiscal de las fronteras que permitirá disponer de un mercado interior protegido para la naciente industria nacional.

En España, aunque la unidad política se consumó quizá antes que en ningún otro Estado europeo, ha pervivido la sustantividad de determinadas comunidades interiores, dando lugar a un desfase entre la comprensión del aparato del Estado y la institucionalización interior de las aspiraciones de poder. Ello puede ser debido, en primer lugar, a las profundas singularidades de los pueblos hispánicos reflejadas en sus lenguas, a la debilidad real auténtica de los poderes centrales, al predominio de los dirigentes de extracción rural en la época de la industrialización y posiblemente a la escasa entidad, entre nosotros, de este proceso que no produjo, como se sostiene, una auténtica revolución burguesa.

No es éste el lugar para entrar en más detalles sobre el análisis de las causas socioeconómicas que han determinado la situación actual. Baste recordar que estas tensiones flotan a lo largo de todo el siglo XIX, dando lugar a las dos guerras carlistas, a la Revolución de 1868, con sus Juntas de Pueblos y Ciudades y a la República Federal de 1873.

La Segunda República se enfrenta lógicamente también con esta problemática, que trata de encajar constitucionalmente mediante una fórmula intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal, el denominado Estado Integral compatible con la Autonomía de Municipios y Regiones.

En desarrollo de este precepto constitucional solamente en Cataluña se instauró un régimen estatutario con una cierta permanencia, ratificado por plebiscito en 1931 y aprobado por las Cortes en 15 de septiembre de 1932.

En cuanto al Estatuto del País Vasco, también plebiscitado con la autoexclusión de Navarra, entró en vigor en plena guerra

civil el 8 de octubre de 1936; no funcionó, pues, en el breve período de tiempo de su vigencia con normalidad.

El Estatuto de Galicia plebiscitado en junio de 1936 no llegó a ser sancionado por las Cortes.

El tema de la distribución territorial interior del poder es seguramente el más importante entre los que tiene hoy planteados la comunidad española en su conjunto. Un adecuado y racional tratamiento pasa, sin duda, por el reconocimiento y respeto de las singularidades de los distintos pueblos, por la confianza en la gestión de los intereses públicos por los grupos más directamente implicados, por la reestructuración de los espacios administrativos en función de los espacios sociales y, sobre todo, por una solidaridad armoniosa en aras del bien general.

Pero los riesgos son grandes, está implícito el arraigado individualismo ibérico, en el horizonte histórico se perfila aún el fantasma del cantonalismo, de las rivalidades, de los antagonismos y de las luchas banderizas, que pueden producir tensiones insostenibles para nuestra vieja piel de toro.

No extraña, por tanto, el carácter polémico y a menudo apasionado de los debates parlamentarios que dieron lugar al articulado de la Constitución de 1978 en materia de Ordenación Territorial del Estado, adoptándose en realidad más una fórmula dinámica de equilibrio y compromiso político, que un modelo reflexivo y coherente parangonable al recogido en otros textos constitucionales.

Con arreglo al artículo segundo de la Constitución, ésta «se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Los dos postulados de que parte la Constitución, unidad de la nación española y autonomía de naciones y regiones, dan a nuestro modelo constitucional una original fisonomía política que va más allá de un Estado Regional, y aunque no define un Estado Federal, potencialmente no puede descartarse que en el marco de la Constitución se desarrolle una dinámica que conduzca de hecho a esta fórmula política.

Pudiera decirse que a este respecto la Constitución recientemente aprobada resulta escasamente dogmática, siendo su principal característica el carácter abierto de su sistema de distribución territorial del poder, lo que contrasta con los definidos rasgos de otras Constituciones. Queda, pues, al juego futuro de las fuerzas políticas, en buena medida, la adopción de criterios para la efectiva aplicación de los imprecisos pronunciamientos constitucionales.

La referencia a nacionalidades y regiones, terminología que ha sido objeto de agudas polémicas, nos va a dar, sin embargo, la clave de las tensiones que la Constitución pretende arbitrar y encauzar.

La tipología de entes autonómicos que la Constitución recoge, pero sin definir explícitamente, ni siquiera rubricar con precisión, reconduce a la comprensión de las distintas comunidades españolas que tales términos tienen presente.

Los redactores de la Constitución y las partes políticas presentes en las Cortes que sancionaron el texto eran conscientes de que no podía llevarse a efecto una transformación profunda, generalizada e inmediata del sistema de radicación territorial de potestades y competencias. Aparece, pues, implícita una modulación del ritmo de transferencia de poderes en función de la trayectoria histórica y de la sustantividad sociopolítica de las distintas comunidades del país.

El primer grupo, el de las nacionalidades, vendría representado por Cataluña, el País Vasco y Galicia, en cuanto que sólo estos territorios reúnen las condiciones establecidas en la disposición transitoria segunda de la Constitución, es decir, tuvieron en el pasado un Estatuto de Autonomía plebiscitariamente aprobado. Teóricamente otros territorios, por los cauces que se establecen, pueden acceder a corto plazo a un régimen similar, por lo que la calificación como nacionalidades a las comunidades que en ellos se asienten pudiera aparecer también justificada. Sin embargo, las cautelas que para estos casos establece la propia Constitución suponen un filtro realmente tupido.

El relativamente escaso rigor conceptual de la Constitución española en materia de ordenación territorial del Estado, la dis-

persión por su articulado de los preceptos que la afectan y los sucesivos retoques de los esquemas previamente adoptados, forzados por convenios y pactos políticos, hacen imprescindible la labor del jurista público, en el análisis y sistematización de la normativa constitucional, aclarando los propósitos, no siempre nitidos del legislador, dilucidando en función de los valores principales eventuales antinomias o incoherencias y facilitando, en general, la operatividad del sistema.

Por todo ello, es forzoso reconocer el acierto y oportunidad de la iniciativa del Centro de Estudios Constitucionales al emplazar a un grupo de especialistas del Derecho a reflexionar sobre estos temas suministrando así a los representantes políticos una cierta apoyatura para la instrumentación de los procesos estatutarios.

Me cupo el honor de ser nombrado director del seminario que abordó estas tareas, fruto de las cuales es la publicación que hoy se ofrece a los estudiosos y profesionales del Derecho, a la clase política y en general a la ciudadanía de este país.

La metodología seguida pasó por una primera asignación de ponencias después redactadas por sus autores, distribuidas entre los componentes del seminario y objeto de discusión en sucesivas sesiones. Los distintos trabajos que aquí se recogen se han beneficiado así de las observaciones y sugerencias de todos los componentes del seminario, pero su redacción y final tratamiento temático es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Por último quiero hacer resaltar, aunque sea quizá innecesario, que, dado el carácter rigurosamente pionero de esta empresa intelectual, forzosamente habrá de tener el carácter de primera aproximación al tema, sujeto a revisión no sólo por obra de sucesivos estudios, sino por la propia evolución de las corrientes políticas que puedan discurrir fluidamente por los amplios cauces que la Constitución depara. Quede, pues, paliado el riesgo de los pronunciamientos por la modesta autolimitación de sus autores.

Bilbao, abril de 1979.

RAMÓN MARTÍN MATEO

Catedrático de Derecho administrativo,
Rector de la Universidad de Bilbao

