

# Reformas para la cohesión territorial de España

Gabriel Moreno González (dir.)

Prólogo de

Isabel Rodríguez García

Ministra de Política Territorial





REFORMAS PARA LA COHESIÓN  
TERRITORIAL DE ESPAÑA

## AUTORES

Gabriel MORENO GONZÁLEZ      Fátima PABLOS MATEOS  
Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ      FRANCISCO VELASCO CABALLERO  
Miguel AGUDO ZAMORA      Eloísa CARBONELL PORRAS  
Joaquín MARTÍN CUBAS      Francisco Javier DURÁN GARCÍA  
Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO      Jesús RAMOS PRIETO  
Pablo GUERRERO VÁZQUEZ      Pablo Manuel RIVERA BÚA  
Elena MANZANO SILVA

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ  
(Dir.)

REFORMAS  
PARA LA COHESIÓN  
TERRITORIAL DE ESPAÑA

Prólogo de  
Isabel Rodríguez García

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022



Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

- © Los autores
- © Ministerio de Política Territorial
- © MARCIAL PONS  
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
San Sotero, 6 - 28037 MADRID  
☎ (91) 304 33 03  
[www.marcialpons.es](http://www.marcialpons.es)  
ISBN: 978-84-1381-545-9  
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico  
Fotocomposición: FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ ALBITE

## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
HACER PAÍS, COMPARTIR OPORTUNIDADES, por Isabel RODRÍGUEZ .....	9
LA COHESIÓN TERRITORIAL COMO MANDATO CONSTITUCIONAL Y EXIGENCIA DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA, por Gabriel MORENO GONZÁLEZ y Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ .....	13
LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL, por Miguel AGUDO ZAMORA .....	35
UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA PARA EL TERRITORIO Y CONTRA LA DESPOBLACIÓN, por Joaquín MARTÍN CUBAS.....	59
HACIA MODELOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA QUE INTEGREN LA DIVERSIDAD TERRITORIAL: EL CASO DE LA ESPAÑA VACÍA, por Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO .....	79
EL REFUERZO DE LOS INSTRUMENTOS DE REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RIQUEZA, por Pablo GUERRERO VÁZQUEZ .....	95
LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ANTE LA COHESIÓN TERRITORIAL Y DEMOGRÁFICA DE ESPAÑA, por Elena MANZANO SILVA.....	109
EL MARCO NORMATIVO EUROPEO ANTE LA DESPOBLACIÓN: HACIA UNA FISCALIDAD DIFERENCIADA, por Fátima PABLOS MATEOS.....	125
MUNICIPIOS PEQUEÑOS, FUSIONES Y ALTERNATIVAS COMARCALES, por Francisco VELASCO CABALLERO.....	139
LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN, por Eloísa CARBONELL PORRAS.....	153
LA ADAPTACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO ANTE LAS NECESIDADES TERRITORIALES DE LA ACTUAL PLANTA MUNICIPAL, por Francisco Javier DURÁN GARCÍA .....	169

	<u>Pág.</u>
EL NECESARIO DESARROLLO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, por Jesús RAMOS PRIETO.	183
LA COOPERACIÓN Y LA ESTRATEGIA TRANSFRONTERIZA ANTE EL RETO TERRITORIAL: LA FRONTERA COMO OPORTUNIDAD DE FUTURO, por Pablo Manuel RIVERA BÚA.....	205

## **HACER PAÍS, COMPARTIR OPORTUNIDADES**

*La estructura territorial de España conforma una de las claves de bóveda de nuestra arquitectura constitucional. El desarrollo del Título VIII de la Carta Magna ha dado lugar a la articulación de un modelo autonómico que se ha revelado una pieza clave de la transformación y modernización de España a lo largo de las últimas cuatro décadas. El despliegue del Estado de las Autonomías, unido a la relevancia del municipalismo y al papel que juegan las diputaciones provinciales, ha sido clave para la consolidación del Estado de Bienestar. Y este es un legado que, sin perder de vista los retos del futuro y las reformas pendientes, debemos esforzarnos en preservar.*

*Reformas para la cohesión territorial es una excelente obra coral, escrita desde el rigor académico y la capacidad de divulgación de sus autores, dirigida por Gabriel Moreno González, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura, y en la que ha participado un nutrido panel de especialistas en la materia.*

*De su lectura cabe inferir no solo la importancia de estudiar a fondo los desafíos que afronta nuestro país desde una perspectiva territorial, sino un axioma del que el Gobierno de España es muy consciente: la cohesión territorial resulta indisociable de la cohesión social, ambas imprescindibles para garantizar la igualdad de oportunidades.*

*El compromiso del Gobierno con el avance del Estado autonómico se inscribe en el contexto de una Europa federal sin la que no sería posible encarar el futuro. Junto a la transición ecológica, la transformación digital y la igualdad, la cohesión social y territorial conforma uno de los cuatro ejes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, hoja de ruta para la transformación de nuestro modelo productivo aprovechando el impulso histórico que representa la llegada de los fondos europeos después de la pandemia.*

*De hecho, según los informes de la Comisión Europea, España es el país de la Unión Europea que mayor porcentaje del Plan de Recuperación dedica a la cohesión social y territorial. Esta apuesta, por tanto, no se formula en abstracto. Tiene una plasmación en hechos concretos mediante el refuerzo del Estado del Bienestar y de los sistemas educativo y sanitario, la creación de empleo de calidad y un sistema fiscal justo. A ello se suman medidas específicamente orientadas a transformar la economía, impulsar la industria y abordar el reto demográfico; en definitiva, a brindar oportunidades a las próximas generaciones.*

*Esta senda de cambios sería inviable sin concebir la cooperación institucional como un mecanismo de democratización y de mejora de las políticas públicas. Tal como se pone de manifiesto en estas páginas, la cohesión territorial exige una visión integral y compartida de la gestión del territorio. Manuel Marín advirtió desde la tribuna de las Cortes: «Si aparecen diferencias, debe entonces aparecer la Política con mayúsculas». La política con mayúsculas es la política útil, la que sirve a las personas, la del diálogo y el entendimiento. Esta es la razón principal que ha llevado al Gobierno a activar en esta legislatura la cogobernanza, el mejor instrumento para coordinar los esfuerzos de las distintas administraciones públicas.*

*Una cogobernanza cuyo claro éxito se plasma tanto en el fuerte descenso de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional como en el decidido incremento de la cooperación y el acuerdo entre todos los niveles territoriales, tal y como atestiguan los informes que publica al respecto el Ministerio de Política Territorial.*

*El sistema constitucional permitió diseñar un modelo de descentralización que ha procurado el mayor periodo de prosperidad de la historia de España. Acercar la Administración a la ciudadanía constituye un eje imprescindible para mejorar la calidad de la gobernanza. Sin embargo, llevamos mucho tiempo discutiendo en exceso sobre el reparto de competencias entre administraciones. Es un debate necesario, sin duda, como lo es también el de la financiación. Pero insuficiente para dar una respuesta satisfactoria a las inquietudes de la ciudadanía. La cuestión no es tanto cómo quedan distribuidas las competencias, sino cómo podemos colaborar para gestionar lo público de una manera leal y constructiva.*

*El refuerzo del Estado de Bienestar, la exigencia que plantean retos como la transformación del sistema productivo o la evaluación del modelo territorial que los españoles y las españolas nos dimos en la Transición pasan por ampliar los espacios de cooperación. Máxime teniendo en cuenta el contexto de una economía y una sociedad globalizadas e interconectadas, y la existencia de un Estado multinivel en el que las administraciones no pueden vivir ajenas las unas a las otras.*

*Para abordar esta tarea es ineludible la búsqueda de respuestas al reto demográfico, elemento que este libro desmenuza de forma detallada tanto relejendo el ordenamiento ya existente, para proponer reformas legislativas concretas, como buscando alternativas en nuestro entorno.*

*Me honro en formar parte del primer Gobierno que se ocupa del reto demográfico, pasando de las palabras a los hechos a través de iniciativas de dimensión europea como la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo, que aborda el envejecimiento y la despoblación en la raya luso-española; o el Plan que contempla 130 medidas para garantizar la incorporación de los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, con perspectiva de género e inclusiva.*

*Las diferentes medidas tienen como finalidad mejorar la cohesión territorial del país, eliminar la brecha urbano-rural e impulsar las actuaciones en las áreas más afectadas por la desigualdad: nuestros municipios de menor población y el conjunto de las áreas rurales. Las personas deben poder vivir donde deseen y tener acceso a servicios públicos, transporte eficaz, redes energéticas fiables y conectividad en todo el territorio.*

*En paralelo a este esfuerzo, el Gobierno ha dejado clara su voluntad de reforzar la vertebración del territorio a través de la acción de los poderes públicos y, en particular, de la Administración General del Estado. Esta es, precisamente, la filosofía que subyace en un proceso que ya está en marcha: el de la desconcentración de las entidades del sector público institucional estatal. Las instituciones públicas han de participar de los territorios y eso va a permitir robustecer la vertebración entre los mismos y una mayor apertura a la participación de la ciudadanía.*

*La cohesión territorial no solo constituye una prioridad política. Es un mandato constitucional y una exigencia insoslayable en nuestro sistema democrático. De ahí la importancia de aparcas las diferencias y remar hacia un objetivo común, ajeno a tensiones de distinta naturaleza e inescindible del principio de solidaridad. El reto es apasionante: es hacer país, hacer mejor a España.*

Isabel RODRÍGUEZ  
Ministra de Política Territorial  
y portavoz del Gobierno



# LA COHESIÓN TERRITORIAL COMO MANDATO CONSTITUCIONAL Y EXIGENCIA DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA \*

Gabriel MORENO GONZÁLEZ

Profesor de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Extremadura

Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ

Investigadora en Derecho Constitucional  
de la Universitat de València

**SUMARIO:** 1. LA TENSIÓN TERRITORIAL EN LA ESPAÑA COMPUESTA.—2. EL RETO DEMOGRÁFICO COMO RETO TERRITORIAL Y DEMOCRÁTICO.—3. DEMOCRACIA Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—4. EL CAMINO DE LA REFORMA: HACIA UNA MAYOR COHESIÓN TERRITORIAL EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS Y LOS MUNICIPIOS: 4.1. El nuevo escenario español: distribución territorial de las instituciones, Fondos *Next Generation* y políticas europeas de reto demográfico. 4.2. Propuestas integrales desde la academia: la aportación de esta obra.

## 1. LA TENSIÓN TERRITORIAL EN LA ESPAÑA COMPUESTA

Durante quizá demasiado tiempo los esfuerzos académicos y políticos en torno a la cohesión territorial de España se han centrado, casi en exclusiva, en el tratamiento de la cuestión catalana o vasca, en un loable intento por abordar y solucionar la problemática nacional desde parámetros constitucionales, jurídicos e institucionales. Algo lógico, sin duda, si tenemos en cuenta la controvertida conformación territorial de nuestro Estado, que arrastra desde los cimientos de la Modernidad una notable carencia en la adecuación de sus partes constituyentes a un todo constituido. La tensión entre las tendencias centrípetas y centrífugas

---

\* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto regional I+D+i de investigación IB20117, «La necesaria reforma de las Administraciones Públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura» (IP: Gabriel Moreno González), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura.

no es nueva, pues ya en los inicios liberales de la contemporaneidad española se manifestó en los diversos proyectos políticos y constitucionales de articular el país<sup>1</sup>. La predominancia de las primeras, del centralismo y el uniformismo, en la construcción del Estado liberal decimonónico, se debió en gran medida a dos causas principales que proyectaron luego sus planteamientos sobre las experiencias políticas posteriores, incluidas las actuales.

Primero, hemos de recordar que el Estado moderno, en tanto formación política en la que el poder se concentra y se extiende por un territorio definido sobre el que aplica su soberanía, se construyó alrededor del refuerzo del principio monárquico desde finales de la Edad Media, por lo que la personalización de lo político y su identificación con la figura del rey se erigieron en los fundamentos inamovibles del «nuevo» sistema<sup>2</sup>. La práctica totalidad de los actuales Estados europeos nacieron como monarquías absolutas, en las que durante la Edad Moderna (siglos xv a xviii, variando en función de los países) se consiguió revertir la fragmentación política medieval para dar paso, progresivamente, a un ente de nuevo cuño que, nostálgico de una idealizada Roma, se caracterizaba por su pretensión de unidad y uniformidad. Por encima de las demarcaciones nobiliarias, locales, forales o eclesiales se erigía el rey como personificación del nuevo poder estatal, único valedor de la seguridad e integridad de un reino que, poco a poco, se transmutaba en Estado soberano con una única Administración para todo el territorio. La «Europa de Westfalia» y el despotismo ilustrado son la culminación de este modelo que tiene como obsesión la garantía del carácter unitario del poder y, por consiguiente, la independencia del mismo respecto tanto de condicionantes externos (refuerzo de la defensa e integridad territorial de las fronteras) como internos (secularización y sometimiento de la nobleza y de los territorios autónomos). En lo que nos interesa, el Estado moderno supuso la laminación, cuando no la supresión, de los poderes intermedios territoriales y su absorción en una política estatal centralista y tendencialmente uniformizadora. Las reformas de los Borbones en el siglo xviii en España se deben encuadrar en esta línea histórica, la de la consolidación del Estado frente a los elementos políticos, territoriales o de otra naturaleza que fragmentaban el país o, mediante la superposición de pertenencias comunitarias, a la propia sociedad. El liberalismo subsiguiente será deudor de este precipitado histórico en la medida en que no solo nacerá de los mismos intentos racionalizadores y uniformes de la monarquía absoluta, sino que intentará por sus propios medios perfeccionarlos y continuarlos. El constitucionalismo lo que hará al respecto será racionalizar el poder político mediante su control y progresiva democratización (muy tímida al inicio), recurriendo al expediente de su despersonalización, abstracción y objetivación<sup>3</sup>. Donde antes estaba la persona del monarca, ahora se situaba la del Estado impersonal. Donde antes estaba la legitimidad divina y tradicional del rey, ahora la que otorga la Nación. Donde, por último, encontrábamos la práctica del poder político en las decisiones unilaterales del gobernante, ahora se descubre la virtud de la deliberación representativa. Pero en el sustrato, en el fondo y en el fundamento, subyace la misma estructura, esto es, la del Estado unitario y centralista<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> I. FERNÁNDEZ SARASOLA, «Los primeros proyectos constitucionales españoles», en I. FRASQUET y E. GARCÍA MONERRIS (eds.), *Tiempo de política, tiempo de constitución. La monarquía hispánica entre la revolución y la reacción (1780-1840)*, Sevilla, Comares, 2018, pp. 3-26.

<sup>2</sup> Cfr. B. DE JOUVENEL, *Sobre el poder: historia natural de su crecimiento*, Madrid, Unión Editorial, 2011; G. FERRERO, *Poder: los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, 2022, y C. DE CABO, *Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional*, vol. 1, Barcelona, PPU, 1993.

<sup>3</sup> C. DE CABO, *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*, Madrid, Trotta, 2010.

<sup>4</sup> A. NOGUERA, *La ideología de la soberanía*, Madrid, Trotta, 2019. Así lo vio también, tempranamente, el mismo A. TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, t. II, Madrid, Aguilar, 1989, p. 349: «Todos los po-

Segundo, el liberalismo que va a protagonizar el cambio de la monarquía absoluta al Estado constitucional y representativo tendrá también desde el inicio un interés propio por la homogeneización nacional, por la potenciación de lo centrípeto frente a lo centrífugo. Si antes la pretensión monárquica residía en el control del territorio, en la sumisión de sus arcaicas estructuras pseudomedievales a un único centro, ahora el liberalismo, una vez conseguido este objetivo político, intentará ampliar su espectro hacia la construcción de un mercado nacional que pueda operar bajo las reglas del incipiente capitalismo. Para el impulso del mismo se hace necesario, a lo largo del siglo XIX, destruir las últimas barreras comunitarias que ataban a los trabajadores y a sus territorios, sustituyendo las antiguas legitimidades orgánicas por el nacionalismo<sup>5</sup>. Escuela, servicio militar, historia nacional, bandera e himno son los mecanismos a los que recurre el liberalismo para superar los comunitarismos localistas en los que, hasta entonces, se desenvolvía la vida de la práctica totalidad de la población. Con ello consigue que puedan justificarse la disponibilidad de la mano de obra en un ámbito supralocal, los ingentes movimientos de trabajadores, la supresión de las trabas al comercio, la defensa de un interés mercantil y capitalista superior al de los gremios e intereses regionales y, en fin, la puesta en marcha de un único mercado interior, conectado y competitivo. La vinculación entre nacionalismo y sistema económico liberal-capitalista es, por ello, evidente y notoria, lo que coadyuvó a la continuación y perfeccionamiento de las tendencias centrípetas en el Estado frente a las centrífugas<sup>6</sup>. No es de extrañar, en consecuencia, que la burguesía catalana y el liberalismo barcelonés de la segunda mitad del XIX fueran tan proclives al nacionalismo español en construcción, pues eran los primeros interesados en la creación del mercado único nacional y en la conversión de la vieja estructura feudal, anquilosada y campesina, en una sociedad urbana, de individuos y trabajadores potencialmente libres<sup>7</sup>. El nacionalismo vasco, por el contrario, presenta en sus orígenes un rechazo frontal a este nuevo paradigma liberal, dada su herencia carlista y su apego al modelo anterior en vías de extinción. Algo que explica su mayor rechazo a participar en la gobernación del Estado desde el inicio, a diferencia del catalán, que ya a principios del siglo XX entrará a formar parte de los gobiernos de Madrid. La potencialidad de ambos, eso sí, se debe tanto a la debilidad del proyecto nacional español y de la clase social burguesa que debería haberlo sustentado e impulsado como a la correlativa supervivencia de manifestaciones culturales e idiomáticas diferenciadas, algo que no encontramos en otros países de nuestro entorno por el mayor éxito de sus proyectos de nacionalización estatal (v. gr., Francia o Portugal). Lo que en su día era entendido, desde las pretensiones unitarias y liberales, como un fracaso del proyecto colectivo de «nacionalización de España», hoy, sin embargo, podría reinterpretarse desde postulados de objetivos semejantes como un éxito para el pluralismo que puede integrarse en el mismo o parecido proyecto, robusteciéndolo. «La unidad en la diversidad, rechazando la uniformidad», era al fin y al cabo un lema bien conocido a finales del XIX gracias a la constante labor didáctica de Pi i Margall<sup>8</sup>.

---

deres parecen acudir por sí solos hacia el centro, se acumulan en él con una rapidez sorprendente, y el Estado alcanza de golpe los límites extremos de su fuerza, mientras que los particulares se dejan caer en un instante hasta el último grado de debilidad».

<sup>5</sup> K. POLANYI, *La gran transformación*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2011.

<sup>6</sup> E. GELLNER, *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2008.

<sup>7</sup> J. L. MARFANY, *Nacionalisme espanyol i catalanitat*, Barcelona, Edicions 62, 2017, y J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, Madrid, El viejo topo, 2017.

<sup>8</sup> F. PI I MARGALL, *Las nacionalidades: escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal, 2009.

Estos dos bloques de causas, el origen monárquico y centralista del Estado moderno y las necesidades decimonónicas del liberalismo burgués, explican la arraigada tendencia centrípeta del poder político español<sup>9</sup>. Pero a su lado, como un «arroyuelo murmurante» (Azaña), podemos encontrar manifestaciones centrífugas que han surgido siempre con ocasión de las experiencias democráticas de nuestra turbulenta historia constitucional. El Sexenio Democrático, la Segunda República y la Democracia de 1978 han tenido como uno de sus ejes de tensión la cuestión territorial y la necesidad de modular el carácter unitario del Estado, sus orígenes centralistas, para dar cabida a la diversidad territorial y nacional que presenta el país y que nunca pudo ni ha podido ser anulada<sup>10</sup>. Frente a esta realidad insoslayable se fue articulando también una reacción conservadora, respuesta pendular a las tres experiencias antedichas y que se confirmaron con la Restauración canovista, la dictadura del general Franco y que ahora se vuelve a manifestar con opciones políticas claramente contrarias a la España de las autonomías y al modelo ideado por la Constitución. Para que pueda reforzarse aún más la vinculación entre demandas territoriales de autogobierno y representación con los regímenes o experiencias democráticas patrias, hemos de recordar que, por ejemplo, cuando se produce una cierta y progresiva democratización dentro del sistema canovista, se vuelve a intentar un esquema político descentralizado, aunque sea tímidamente (Mancomunidad de Cataluña). En la Transición, a los ideales y objetivos de libertad, democracia y acercamiento a la Europa de las Comunidades, hemos de añadir los deseos de autogobierno de las regiones de España, especialmente los que blandían Cataluña y País Vasco.

Si en el primigenio sistema liberal era muy difícil encontrar expedientes para resolver las demandas centrífugas o «desde abajo» (*bottom up*) en cuanto a la posibilidad y querencia de un autogobierno territorial diferenciado, con la democracia constitucional que se va fraguando en el siglo xx, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, se hará mucho más fácil la corrección del modelo centralista impuesto por la Modernidad. Primero, porque se aprende (en España, poco aún) que el federalismo no es solo una consecuencia de la conformación histórica de determinados Estados, sino también una técnica de gobierno, de articulación del poder político, que puede introducirse conscientemente en el diseño institucional y jurídico-constitucional. Segundo, porque se abandona la concepción individualista y atomizadora del liberalismo propietario del xix y se avanza hacia una consideración más abarcadora, extensa y compleja de la representación política. La democracia debe atender también a la diversidad de comunidades, culturas, lenguas y pertenencias en las que se integran las personas, y no puede seguir haciendo abstracción, artificial, falsa e impostada, del *thymos* (arraigo, identidad) de sus ciudadanos<sup>11</sup>. Claro que tampoco puede convertirse en una superposición ácrata de identidades solipistas que menoscaban el ideal ilustrado de igualdad, pues, de lo contrario, acabaríamos con la propia justificación de existencia de la *polis*. Por último, el tercero de los elementos de la tríada revolucionaria, la fraternidad, se ha convertido, tras la guerra civil europea, en una exigencia de solidaridad que no se agota en la redistribución de rentas y riquezas entre las personas<sup>12</sup>, sino también entre los territorios, pues son en estos en los que aquellas habitan y en los que desarrollan su persona-

<sup>9</sup> Cfr. J. L. VILLACAÑAS, *Historia del poder político en España*, Barcelona, RBA, 2015.

<sup>10</sup> Cfr. J. ÁLVAREZ JUNCO, *Mater dolorosa*, Barcelona, Taurus, 2017.

<sup>11</sup> F. FUKUYAMA, *Identidad*, Barcelona, Deusto, 2019. Algo que también hemos tratado en G. MORENO GONZÁLEZ, *La democracia humanista*, Sevilla, Athenaica, 2020, pp. 147-175.

<sup>12</sup> A. DOMÉNECH, *El eclipse de la fraternidad*, Madrid, Akal, 2019.

lidad y sus proyectos de vida. La irrupción paulatina de la adjetivación social del Estado, del Estado social, ha supuesto también una demanda de justicia material en el campo de lo territorial; de ahí la necesidad de compaginar el autogobierno de las regiones con el mantenimiento de un centro político que coordine y redistribuya, que sea el garante último del principio de solidaridad y, por ende, de la igualdad «real y efectiva» de toda la ciudadanía (art. 9.2)<sup>13</sup>. La rica tradición del federalismo es consiente de ello, y por eso articula una serie de mecanismos correctores ante los intereses centrífugos, protegiendo en última instancia un núcleo unitario de decisión que, aunque participado por las unidades territoriales, es indisponible para las mismas. *Foedus* es también, y antes que nada, unión, pues para que las partes compartan hace falta algo que compartir, un sustrato del que surja el acuerdo y el reconocimiento mutuo.

Estas tres posibilidades de desarrollo de un modelo territorialmente compuesto que, repito, se abren con el Estado constitucional, social y democrático son las que, con sus imperfecciones y carencias, pero también virtudes y ventajas, acoge el sistema político español ideado en 1978<sup>14</sup>. Como manifestación del ímpetu democrático que fue en la Transición y en la Constitución (su mejor producto), se refleja la pretensión de una organización territorial del Estado que abandone el molde centralista del sistema autoritario anterior. Y ello se vehicula a través de técnicas parecidas o deudoras del federalismo, integrándose el propio «conflicto» territorial en el mismo texto constitucional<sup>15</sup>, en el que convergen las dos tendencias analizadas (la centrípetas y la centrífuga) para difuminarse ambas en un esquema superior. Paradigmático es, al respecto, el art. 2 de la Constitución, en el que al tiempo que se afirma (y reafirma hiperbólicamente) la unidad del país, fundamento de la propia Constitución, es decir, del mismísimo pacto político «fundante», se reconoce «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Lo que algunos ven una paradoja insalvable, un foco permanente de una tensión que solo puede resolverse mediante el triunfo de una de las variables, otros ven y realizan una lectura democrática de una antinomia que no es tal. Y es que la democracia misma se articula sobre ejes de tensión permanentes, sobre una especie de «lucha heraclitiana» de contrarios cuya «no-resolución» es precisamente la esencia de lo democrático. El pluralismo político se desarrolla en las concreciones temporales de los ejes de tensión, no en la victoria de una de las partes en juego. Economía de mercado frente a intervencionismo, centralismo *versus* descentralización, coordinación ante autonomía, las mayorías y las minorías, el ímpetu de lo político-popular frente a la limitación de lo jurídico-constitucional... La apertura de posibilidades es lo que brinda la oportunidad de existencia de la democracia plural, del pluralismo democrático y del pluralismo de valores (Isaiah Berlin), mientras que su estrechamiento o anulación suele conducir al cierre de lo democrático y a la predominancia autoritaria (sociedad cerrada, según Popper). Lo que ha conseguido la democracia constitucional, la Constitución democrática, es precisamente integrar ese juego, esa tensión pluralista, en el interior del edificio político mediante la configuración de unos principios en los que debe moverse. El respeto a «las reglas del juego», es decir, del mínimo común denominador que establece la norma fundamental, es una condición de necesidad, una precondition, del propio desen-

<sup>13</sup> C. DE CABO, *Teoría constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

<sup>14</sup> E. SAÉNZ ROYO, *Desmontando los mitos sobre el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

<sup>15</sup> Utilizamos aquí la terminología y la categoría del «constitucionalismo crítico» propugnado por el profesor Carlos de Cabo. Cfr. C. DE CABO, *Pensamiento crítico: constitucionalismo crítico*, Madrid, Trotta, 2014.

volvimiento democrático de una sociedad que quiera reputarse como tal y existir en convivencia. Ni se admite en nuestro modelo, por ende, reformas infraconstitucionales que menoscaben en exceso la autonomía de nuestros entes territoriales ni aquellas otras que tiendan a la disgregación y difuminación total del centro político. De nuevo, «unidad en la diversidad» o, siguiendo el proyecto europeo, *In varietate concordia*. Por supuesto, huelga recordar que nuestra democracia no es *militante*, al modo alemán (aunque ya debilitado), y que caben cualesquiera opciones políticas, pero aquellas más rupturistas, para pasar de la defensa teórica de sus postulados a la práctica y a la realidad de su materialización, deben hacerlo acudiendo a los mecanismos democráticos que el propio sistema constitucional ofrece. No caben aventuras individuales ni giros reaccionarios. Y menos en un sistema territorialmente complejo como el que articula el texto del 78.

En efecto, nuestra Constitución, siguiendo la clásica formulación de Cruz Villalón<sup>16</sup>, dejó «desconstitucionalizada» la concreción del modelo territorial. El principio dispositivo no deja de ser, al respecto, una correlación de esa apertura constitucional a la que acabamos de aludir, solo que ahora vinculada al pluralismo de lo nacional, de lo territorial, a la existencia misma de esos «pueblos de España» a los que se refiere, con acierto, el Preámbulo. El sistema determina e impone, legítimamente, un «mínimo común denominador», pero a partir de ahí son las «regiones y nacionalidades» las que pueden construir su autonomía libremente, tanto en la determinación de su propia demarcación como en la selección de las competencias que quieren y pueden asumir. La Constitución sería así en buena parte hoy ilegible si no lo hacemos con los estatutos de autonomía al lado, que han especificado contenido «materialmente» constitucional y que, en virtud de aquel principio, se ha dejado a la libre disposición de los territorios. Una apertura de posibilidades, por ende, reforzada en el caso español en su esquema originario, puesto que con el transcurrir del tiempo, y tras más de cuarenta años de democracia, el modelo se ha ido progresivamente cerrando. Primero fue el mapa de las autonomías, no exento de polémicas hoy casi olvidadas (recuérdense los casos de Segovia o Almería), y luego el techo competencial, hoy prácticamente nivelado. Empero, este cierre se ha realizado no sin problemáticas a veces excesivamente disruptivas, como el desmedido protagonismo del Tribunal Constitucional en la delimitación competencial y los excesos del Estado en la determinación de la legislación básica o de las comunidades autónomas en sus pretensiones de autogobierno. No ha ayudado tampoco un cierto entendimiento, por parte de algunas formaciones e intereses, de que el principio dispositivo no tiene fin y que de él pueden ir detrayéndose nuevos e ilimitados «avances» en el autogobierno frente a (se dice) injustos instrumentos de coordinación y solidaridad<sup>17</sup>.

Ahora bien, si algo demuestran en lo territorial estas décadas de democracia es la confirmación de la posibilidad de existencia de un modelo basado en un eje de tensiones determinable por el pluralismo y por las mayorías políticas alternantes en el poder. Ni el Estado ha desaparecido ni ha regresado a su punto de partida centralista. La convivencia entre tensiones, entre intereses contrapuestos, no es solo posible, sino virtuosa para una democracia avanzada. Solo hay que seguir engrasando los componentes de la máquina para que esta continúe funcionando y, nos atreveríamos a decir, ilusionando. Pues, con Ortega, un Estado y un país son tam-

---

<sup>16</sup> P. CRUZ VILLALÓN, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

<sup>17</sup> Cfr. A. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España*, Barcelona, Crítica, 2012.

bién, y quizá antes que nada, un «proyecto sugestivo de vida en común»<sup>18</sup>. Lo que no compartimos con el ínclito filósofo es ese fatalismo al que parece abocar siempre a una España invertebrada. Es posible la España vertebrada, la mejor cohesión del país, y las contribuciones de este libro es lo que pretenden demostrar y plantear.

## 2. EL RETO DEMOGRÁFICO COMO RETO TERRITORIAL Y DEMOCRÁTICO

Apuntábamos al inicio que la mayor parte de las preocupaciones doctrinales o académicas en torno a la cohesión territorial de España se había centrado en las últimas décadas en analizar y solucionar la problemática nacional y nacionalista. Esto ha provocado que, especialmente en el Derecho público español, se haya dejado de lado el «otro» gran problema territorial del país y el que, a nuestro juicio, es más preocupante, más intenso y presenta resultados más relevantes de cara al futuro del proyecto constitucional. Nos referimos a la despoblación y el despoblamiento, que afectan a amplísimas zonas del país, y a la desvertebración social y económica que es causa y consecuencia de estos fenómenos. Tenemos hoy una España hiperpoblada y concentrada, la «España apretada», cuya representación máxima es la conurbación de Madrid y alrededores, y una «España vaciada», en vías de despoblación y cercana en algunos puntos al desierto demográfico. En una situación intermedia, una España de municipios medianos y cabeceras comarcales otrora dinámicos que lucha por mantenerse como anclaje de sus territorios, pero que, ineluctablemente, se está viendo afectada tanto por la pérdida natural de población de sus zonas de influencia como por la constante emigración interna hacia las grandes urbes nacionales. Las cifras del reparto poblacional de España, de la crisis demográfica de las zonas rurales, esconden bajo su frialdad una realidad traumática para un país que ve cómo paulatinamente van desapareciendo sus rasgos identitarios, su patrimonio común y sus adscripciones simbólicas. Corremos el riesgo de perder el país que pretendemos conservar si seguimos instalados en la inercia de los hechos, en el inmovilismo abstencionista que permite que el sistema económico siga concentrando recursos, capital y personas en unos pocos kilómetros cuadrados. Frenar y revertir esta tendencia no es solo una decisión basada en criterios de oportunidad política o de justicia, ética o ideología, sino también en fundamentos jurídico-constitucionales obligatorios, en mandatos que el constituyente, es decir, el pueblo español, establece en su norma fundamental.

Que España es un país cuyo territorio está mayoritariamente despoblado o que presenta bajísimas densidades de población, en términos comparados, no es una novedad. Algo que impresionaba sobremanera a los viajeros románticos del XIX que visitaban España en busca de exotismo orientalista era la falta de gente y de pueblos en sus extensos campos, en esas «solas y desiertas llanuras», al decir del poeta, apenas cortadas por algún que otro lugar aquí y allá. Esa tierra polvorienta surcada por el idealismo de Don Quijote, al que a veces le cuesta encontrar gente para ejercitar sus pasiones y ansias de justicia. Las causas de esta aparente realidad atemporal de España son muchas, desde luego, pero sobresalen las geográficas y climatológicas, y, en las humanas, el sistema de poblamiento heredado de la «reconquista» cristiana. Tampoco ha ayudado la adopción en el siglo XVIII del sistema radial para las comunicaciones e infraestructuras, que en vez de corregir la realidad demográfica impulsó aún más la desvertebración territorial entre las pequeñas y medianas

---

<sup>18</sup> J. ORTEGA Y GASSET, *España invertebrada*, Barcelona, Espasa, 2010.

ciudades españolas a cambio, eso sí, de potenciar al máximo la viabilidad social y económica de un Madrid al que quería convertirse en gran urbe a la manera de las capitales europeas<sup>19</sup>. Por supuesto, aquella realidad demográfica secular empeoró como consecuencia del incipiente éxodo rural decimonónico, cuyo colofón vino a mediados del siglo xx determinado por las políticas desarrollistas del franquismo, que primaron la concentración urbana en detrimento de los pueblos, cabeceras de comarca y medianas capitales provinciales<sup>20</sup>. Bilbao, Zaragoza, Valencia, Murcia y, sobre todo, las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, todas en la mitad este de la península y las más relevantes en el triángulo noreste, concentran hoy a la mayor parte de la población española. En frente, por debajo de las líneas de AVE y sin que el tren pare en ellos, miles de municipios ven cada día cómo se marchan sus vecinos o cómo no hay apenas horizonte para el tan necesario y deseado relevo generacional. Un dato como botón de muestra: de 8.131 municipios, el 78 por 100 tiene menos de 5.000 habitantes, representando solo el 9,4 por 100 de la población española, pero casi el 70 por 100 del territorio nacional.

Cuando hablamos de cohesión territorial, de vertebración de España, tenemos que hablar principal y primordialmente de esta problemática, de un reto demográfico que lo es también democrático y, nos aventuraríamos a afirmarlo, constitucional. ¿Por qué? Principalmente por cuatro motivos que, interconectados, inciden directamente en la esencia de nuestro sistema político.

Primero, el reto demográfico y territorial afecta a la «integración constitucional» de la ciudadanía. Entendemos por esta la adscripción simbólica que los miembros de una comunidad, los ciudadanos, sienten y ejercitan respecto al marco jurídico, político e institucional que gobierna y articula aquella. Los Estados no son meras envolturas formales de reglas y procedimientos, ya que necesitan, como oportunamente vio Rudolf Smend<sup>21</sup>, de una identificación entre los ciudadanos y las instituciones, algo que suelen conseguir los procesos de *nation-building*, los símbolos que estatuyen o, y he aquí lo que nos importa, la correcta representación de las demandas e intereses de aquella ciudadanía. El mantenimiento de una democracia sobre el respeto aséptico de su forma jurídica es difícil si no se cultiva la argamasa que le da sustento, la «regla de reconocimiento» (Hart) que se deriva y fundamenta en la conciencia de copertenencia a una comunidad, a un mismo proyecto o sistema. Pues bien, en España hoy el riesgo de quiebra de esa conciencia no solo proviene o ha provenido de quienes intencionadamente pretenden acabar con los contornos de nuestra propia comunidad, sino también del abandono paulatino de una España rural que necesita cuanto antes una respuesta integral, firme y decidida por parte de los poderes públicos (y privados)<sup>22</sup>. Muchos sostienen que tan importante para la consolidación del Estado moderno fueron las escuelas, los edificios públicos y las oficinas de Correos como los ejércitos profesionales y el servicio militar. La pérdida de presencia de lo público y lo estatal en sus distintas formas (también la autonómica) en el conjunto del territorio, retrotraídos como consecuencia de la primacía de lo privado o por la crisis constante del Estado social, no es más que la manifestación exterior de un problema arraigado e intenso de falta de intervención en el medio rural para corregir los desequilibrios

<sup>19</sup> G. BEL, *España, capital París*, Barcelona, Destino, 2010.

<sup>20</sup> S. DEL MOLINO, *La España vacía*, Barcelona, Turner, 2016.

<sup>21</sup> R. SMEND, *Constitución y Derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985.

<sup>22</sup> G. MORENO GONZÁLEZ, «España, cuestión de integración constitucional», en L. ESTUPIÑAN ACHURY, G. MORENO GONZÁLEZ y A. MONTIEL MÁRQUEZ (coords.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Bogotá, Universidad Libre, 2018, pp. 81-104.

que muestra respecto del urbano. Si los partidos políticos nacionales, las instituciones y los poderes públicos no atienden a los intereses, a las justas demandas de los españoles y españolas que viven y quieren vivir en sus territorios, estamos arriesgándonos a que dejen de sentirse parte del proyecto constitucional y a que (de)muestren su desencanto profundo con un sistema que no los integra y que, por ende, no los satisface. Parafraseando al genio, «el sueño del Estado puede producir monstruos», pero no el sueño de lo ideal, sino de la dormición de unos resortes públicos que deberían activarse cuanto antes.

Segundo, la despoblación y la falta de cohesión territorial terminan afectando a la garantía de los derechos fundamentales, y no solo los sociales, por lo que al final también se ve afectada la propia normatividad de la Constitución. Se ha de abandonar de una vez la visión meramente formalista y positivista de los derechos: no vale con reconocerlos en los textos legales, hace falta hacerlos efectivos y materializarlos con políticas públicas. Si a los derechos de educación, salud o seguridad no se les dota de una concreción material, de unas infraestructuras y medios precisos, de poco o nada nos sirve reconocerlos ampulosamente en las constituciones<sup>23</sup>. Al no poder o al no quererse prestar de manera adecuada los mismos servicios y prestaciones públicas en el medio rural, en los pequeños pueblos de España, se le está privando a una parte nada despreciable de las personas que viven en ellos del disfrute de los derechos que constitucionalmente tienen atribuidos. La pérdida paulatina de población y su dispersión y alejamiento de otros núcleos, unidos a la retirada del Estado y de lo público del territorio, pueden conllevar la conculcación de los derechos de la ciudadanía y la ruptura del principio de igualdad (art. 14 CE, en conexión con los arts. 1 y 9.2). Estos derechos no solo son, como aparentemente a veces quiere denunciarse, los sociales o colectivos, como los mentados derechos a la sanidad o a la educación, sino también los civiles. De entre ellos sobresalen la seguridad y la tutela judicial efectiva, y poca seguridad y acceso a la justicia se pueden tener allí donde apenas existen fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o una Administración judicial cercana y eficiente. Que todo ciudadano español, sin distinción del lugar en que resida, tenga la posibilidad de acceder en media hora a los servicios y prestaciones públicos más básicos debería ser un objetivo nacional de primer orden<sup>24</sup>. Una realidad, la de la dificultad en el acceso a los derechos y servicios públicos, que afecta especialmente a las personas mayores y a las mujeres, como empíricamente se ha demostrado<sup>25</sup>.

Tercero, la normatividad de la Constitución se pone en entredicho también, en lo que respecta a la España rural o con poca población, en cuanto a la vigencia de los principios informadores y estructurantes que definen a la comunidad política constituida, a saber: que España es un Estado social (art. 1 CE). Como a continuación veremos, existe un conjunto sistemático de previsiones constitucionales que derivan de la adjetivación social del Estado, toda una panoplia de instrumentos y de mandatos para hacer efectivo y garantizar el principio de solidaridad inter e intraterritorial. Esto es clave para comprender la proyección territorial de la Constitución y en demasiadas ocasiones no se explica. La solidaridad y la redistribución de la riqueza en busca de una mayor igualdad, también material, tienen su correlato en la aplicación de dichos principios en lo territorial, puesto que la Constitución exige que no haya

<sup>23</sup> S. HOLMES y C. SUNSTEIN, *El costo de los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

<sup>24</sup> Estas necesidades son abordadas e indicadas en la «Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico» del Gobierno de España y en las correlativas «130 medidas ante el reto demográfico», ya aprobadas.

<sup>25</sup> S. SORIANO (COORD.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural*, Pamplona, Aranzadi, 2021.

distinción alguna entre españoles por razón del territorio en el que habiten y, a su vez, que exista un adecuado equilibrio socioeconómico entre las regiones. Si estas previsiones no se cumplen, si el Estado social no tiene tampoco una aplicación en lo territorial, estamos de nuevo ante la quiebra de la normatividad de la Constitución.

Cuarto y último, pero no menos importante, la pérdida de masa crítica en la mayor parte de los municipios españoles y de los territorios que conforman el país conlleva también una afectación a la base democrática que sustenta el edificio constitucional. Es ya común afirmar que la democracia empieza en lo municipal, en los gobiernos y administraciones de cercanía, en las cortas distancias; que la mejor escuela para el ciudadano virtuoso (¿queda alguno?) es su municipio, y que todos los niveles de copertenencia tienen que estar adecuadamente representados. Pero la democracia no es solo procedimental, no basta con prever mecanismos e instrumentos para volcar las decisiones políticas tras la deliberación y la participación ciudadanas. Tenemos que atender tanto al *cómo* se decide como al *qué* se decide, y así nos daremos cuenta de que el contenido de las decisiones políticas y de la participación ciudadana puede reducirse a la insignificancia si la autonomía de los entes públicos en los que se referencian es mero papel mojado. ¿De qué nos vale votar democráticamente a una alcaldesa en un pequeño municipio si este tiene cada vez menos capacidad efectiva de llevar a cabo las políticas públicas por las que se ha apostado? La autonomía local formal y constitucionalmente proclamada poco sirve si materialmente no se garantiza. Y si no hay autonomía local en lo municipal no hay una verdadera y real democracia en dicho ámbito más allá, claro está, de la apariencia procedimental. Al tiempo, la superposición de instituciones y de centros de decisión afecta más incisivamente en aquellas entidades que, por su poco tamaño o por su reducida población, es decir, por su escasa relevancia, poco o nada pueden hacer para proteger sus intereses y para protegerse a sí misma de condicionamientos externos. Dotar a los pueblos, mancomunidades y comarcas de recursos materiales y de instrumentos para operar con efectividad en el territorio es también reforzar su autonomía frente a otros niveles de gobierno o frente a poderes e intereses privados de diversa índole. Municipios robustos, con competencias efectivas y medios materiales tangibles, son más democráticos, en puridad, que aquellos que hoy apenas pueden cubrir el mantenimiento de su propia casa consistorial. Para atajar este problema, además de reformular la planta municipal y los mecanismos de cooperación intermunicipal, hace falta frenar y revertir las tendencias demográficas y ampliar la masa crítica del medio rural y su adecuada distribución espacial. La despoblación conlleva un círculo vicioso de pérdida de servicios, de dinamismo económico y de atracción que implica un incremento de aquella y la consiguiente, y correlativa, pérdida también de calidad democrática para el conjunto de la ciudadanía.

### 3. DEMOCRACIA Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Hemos dejado entrever el cambio que supone el Estado social respecto a la previa formulación liberal. Si en el Estado liberal nacido en los albores del constitucionalismo la garantía de los derechos se quedaba en el plano de lo meramente formal, del reconocimiento jurídico, y aquellos se reducían a un escueto catálogo de derechos civiles y políticos en un inicio funcionales únicamente a una clase social, con el Estado social se cambiará de paradigma en dos direcciones claramente señaladas. Primero, ampliando la base democrática al incluir a los trabajadores y al conflicto de clase en la propia Constitución y, segundo, posibilitando la intervención del Estado en la economía para perseguir el ideal-tipo de justicia e igualdad socia-