

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

LA MATRIOSKA ESPAÑOLA

**El problema territorial
más allá de los nacionalismos**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2024

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	15
1. Dificultades para el reto territorial de la modernización política española.....	17
2. El problema de la integración constitucional en la matrioska española.....	27
3. Integración para una sociedad democrática avanzada y territorialmente compleja.....	37
CAPÍTULO 1. LA VISIÓN REFORMISTA	41
CAPÍTULO 2. EL PROBLEMA LOCAL ESPAÑOL	51
1. Ultrafragmentación de la planta local	53
1.1. La estrategia del norte de Europa	62
1.2. La estrategia del intermunicipalismo	64
1.3. El modelo mixto portugués: ¿referencia para España?	68
2. La reforma de la financiación local.....	78
3. El necesario, e inexistente, principio de diferenciación local.....	87

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO 3. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.....	95
1. Reformar las diputaciones para la cohesión territorial.....	101
CAPÍTULO 4. EL PROBLEMA AUTONÓMICO.....	107
1. La reforma del sistema de distribución competencial.....	113
2. El problema del Senado.....	119
2.1. El defectuoso diseño del Senado en la CE 78.....	122
2.1.1. Una reforma del Senado para la cohesión y la integración territorial.....	126
3. La reforma del sistema de financiación autonómica desde la soli- daridad territorial.....	134
4. La reforma de los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación.....	153
CAPÍTULO 5. LA INTEGRACIÓN MEDIANTE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE INSTITUCIONES CENTRALES.....	161
CONSIDERACIONES FINALES.....	167
BIBLIOGRAFÍA.....	173

AGRADECIMIENTOS

Toda obra es, en el fondo, una empresa colectiva. La mejor relativización del narcisismo del autor que se cree solo ante el texto es la formulada en el clásico aforismo de que «somos como enanos a hombros de gigantes». Por eso, mi primer agradecimiento es el que tiene por destinatarios a los autores y autoras que han pensado el problema territorial de España desde la brillantez de sus postulados y la rigurosidad de sus planteamientos, y más, si cabe, en este campo de estudio, tan nutrido de excelentes contribuciones.

En segundo lugar, quisiera agradecer la labor de revisión y de comentario de estas páginas que han realizado los compañeros y amigos César Rina Simón (UNED), para el campo de la Historia de España; Ignacio Durbán Martín (UV), en lo referente al sistema autonómico y sus deficiencias; Juan Cándido Flores Bautista, Manuel Moreno González y Francisco Javier Durán García (funcionarios de la administración local), por sus aportaciones en los capítulos atinentes a la preocupante realidad de nuestros precarios gobiernos locales; y Roberto Viciano Pastor (UV), quien me sigue guiando, desde hace casi una década ya, en la ardua tarea de estudiar críticamente las temáticas que centran mis objetos prioritarios de investigación.

Este libro, igualmente, no podría haberse escrito sin los conocimientos y experiencias adquiridos en el proyecto de investigación regional IB20117 «La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura», cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura, que he podido liderar en los últimos cuatro años desde

mi casa, la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, y desde mi ciudad, Cáceres. Aquí el agradecimiento es doble, puesto que no puedo dejar de referirme al enriquecimiento que siempre supone el tener cuatro doctorandos tan magníficos, diligentes y estudiosos como Ana Torrecillas Martínez, Juan Francisco Barroso Márquez, Pedro García Guijarro y Pablo Gómez Perpinyà, quienes, con su contacto e intercambio continuo, hacen más llevadera la excesivamente solitaria carrera académica. Sus investigaciones respectivas en los ámbitos de la administración local, de la confianza mutua y la solidaridad europeas, de la constitución económica y de la reforma del Senado en el marco de una España mejor vertebrada, están llamadas a convertirse en referencias inexcusables en sus diferentes campos de estudio. Gracias, también, al joven y prometedor investigador Mario Martín García (UVA), miembro del proyecto, que ha realizado un trabajo de minuciosa revisión de toda la obra.

En fin, vaya mi agradecimiento último, y no por ello menos relevante, al pueblo que me vio nacer y crecer, a esa Valencia de Alcántara rayana, fronteriza y de periferias, en cuyas calles el aire de Portugal se reparte. La supervivencia de mi pueblo y sus gentes, acosadas por la concentración de un modelo económico y social irracional e inhumano, es lo que me lleva cada día a luchar por una verdadera cohesión territorial de las Españas olvidadas, objetivo principal del libro que el lector tiene ya entre sus manos.

INTRODUCCIÓN

Un bar de barra metálica, gris. Una tarde cualquiera, de un pueblo cualquiera. Y en la televisión aparecen los de siempre, políticos de Madrid, de Cataluña o País Vasco hablando de financiación singular, hechos diferenciales, procesos, independencias y unidades. En el pueblo cada vez quedan menos bares, menos tiendas, menos gente. Los parroquianos levantan la cabeza y miran impávidos la pantalla, se vuelven con resignación a sus vinos y uno de ellos le pide al propietario que cambie de canal, que no quiere seguir escuchando lo mismo una y otra vez. Todos asienten.

Porque en ese bar de Castilla, de Extremadura, de Aragón o Asturias se repite entonces, en el fondo, aquella pregunta que formulara con melancolía Mariano José de Larra doscientos años antes: «¿Dónde está España?». Una pregunta vieja que sobrevuela desde hace siglos este país, «el más singularmente constituido de toda Europa», al decir de Metternich. Para unos, los más, el problema territorial de España es el de su (presunta) débil construcción nacional, el de la existencia de nacionalismos alternativos que disputan la propia existencia de la nación unitaria y que demandan no solo un espacio propio y autónomo, sino directamente la independencia. Para otros, quizá los menos, la verdadera «cuestión española» es la que los parroquianos del bar aprecian claramente en su día a día: la falta clamorosa de cohesión y vertebración territoriales, ocultada por los discursos identitarios y los nacionalismos recíprocos, provoca la pérdida misma del país, la disolución de los vínculos que otrora permitían la integración política de una comunidad definida. Lo nacional no agota lo territorial, y en la peculiar matrioska multinivel que hemos ido conformado encontramos

unas Españas olvidadas, cada vez más olvidadas, que, lejos de los focos mediáticos, están necesitadas de una respuesta integral, también académica, a los retos y desafíos que se les presentan, comenzando por el de su propia supervivencia.

La llamada «España vacía» no es una problemática nueva, ni mucho menos. Desde los propios albores de la modernidad se ha venido denunciando el poco poblamiento de extensas zonas y regiones del país y el atraso que ello suponía para su desarrollo económico¹. Un poblamiento muy condicionado en su inicio por el bélico medievo y las necesidades de los distintos reinos y poderes intermedios, como las órdenes militares y la Iglesia, de asegurar el territorio frente a enemigos constantes, pero también por una delimitación espacial configurada al calor de los intereses de las minorías dirigentes. Recordemos que en regiones como Extremadura o Andalucía la propiedad de la tierra se mantiene prácticamente inalterada a lo largo de los siglos, perviviendo estructuras poblacionales que son correlato del latifundio y de la ausencia histórica de reparto del campo y del trabajo. A lo que hay que sumar las consecuencias, nefastas, que para una incipiente ordenación territorial tuvo el predominio de la Mesta y sus intereses ganaderos sobre, y contra, las posibilidades agrícolas de amplísimas zonas españolas. O, en fin, el proceso de urbanización acelerada que supuso la «modernización accidentada», y no menos acelerada, de la España del siglo xx, en la que la dictadura franquista terminó potenciando la concentración de la población en las grandes ciudades y polos de desarrollo, con un menosprecio evidente (y no siempre denunciado) de la España rural que, paradójicamente, decía «legítimar» su marco simbólico e ideológico.

Causas todas ellas conocidas y bien estudiadas, ampliamente analizadas por las distintas disciplinas que convergen en lo territorial, desde la geografía o la economía a la sociología o la politología. Ahora bien, en ocasiones no se resalta adecuadamente que muchas de aquellas causas se despliegan, o proyectan sus efectos, en un proceso de construcción nacional que ha impedido, desde sus errores inherentes, poder abordarlos de manera adecuada e integral. Nos referimos a los problemas de base que muestra la integración del país desde su propio *nation-building* originario, y que dificultan que el proyecto político de España pueda tener al menos la capacidad mínima de enfrentarse al reto territorial y demográfico que, como veremos, también lo es democrático.

¹ Sergio DEL MOLINO, *La España vacía*, Barcelona, Turner, 2016.

1. DIFICULTADES PARA EL RETO TERRITORIAL DE LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA

Es casi manido afirmar que España es uno de los Estados más viejos del por sí viejo continente europeo, pues las trazas de un proyecto común o compartido pueden rastrearse en la unidad monárquica de los Reyes Católicos y en la consolidación, paulatina, de una Monarquía Hispánica que alentó la progresiva centralización del poder y uniformización del territorio, sus normas, instituciones y usos sociales². A pesar de que haya quienes, por su ceguera dogmática, se niegan a hablar de «España» hasta las reformas absolutistas de Felipe V o incluso hasta momentos posteriores, es innegable la existencia de una identidad, pre-nacional o étnico-patriótica, a lo largo de la primera modernidad (siglos XV-XVIII) y previa a la «nacionalización» que impondría el Estado decimonónico³. Y aunque es con Cádiz y su Constitución cuando se cristaliza la «nación política» en tanto manifestación de una libertad en común y de una autoconciencia «nacional»⁴, no ha de menospreciarse el ímpetu patriótico y protonacional que desplegaron los monarcas dieciochescos, los primeros en ir abandonando la identificación exclusiva de los atributos y las referencias simbólicas del Estado con las dinásticas.

En el lento proceso de centralización y concentración del poder en manos del Rey, alrededor del cual se va desplegando el Estado moderno⁵, ya se puede constatar la necesidad de un marco de adscripción simbólica entre los llamados a ser españoles que desborde y supere los vínculos religiosos o fundados en la tradición. Al ir abriéndose paso el liberalismo y el constitucionalismo en el siglo XIX, esa necesidad se potenciará hasta confundirse con la propia legitimación del sistema, pues caída la alianza Altar-Trono y las justificaciones propias del principio monárquico, el nuevo liberal-representativo precisará de un sustrato también novedoso que dé cobertura, que legitime, el edificio de un Estado que poco a poco va consiguiendo despersonalizarse⁶. La abstracción del mismo, su racionalización, es correlativa a la consolidación de la «nación» como el elemento legitimador de un aparato

² Cfr. José Luis VILLACAÑAS, *Historia del poder político en España*, Barcelona, RBA, 2015.

³ Cfr. José ÁLVAREZ JUNCO, *Mater dolorosa: La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2005.

⁴ Augusto MARTÍN DE LA VEGA, «Poder constituyente y poder de reforma en la Constitución de 1812», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 87, 2012, pp. 45-78; Carlos VIDAL PRADO y Leyre BURGUERA AMEAVE, «Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812», *Revista de Derecho Político*, núm. 83, 2012, pp. 43-64.

⁵ Luis Ignacio GORDILLO PÉREZ, Naiara ARRIOLA ECHANIZ y Nere Jone INTXAUSTEGI JAUREGI (coords.), *Una teoría del Estado constitucional europeo*, Sevilla, Athenaica, 2023.

⁶ Guglielmo FERRERO, *Poder: los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, 2022.