

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ: *La matrioska española. El problema territorial más allá de los nacionalismos*, Madrid, Marcial Pons, 2024, 194 págs.

La monografía recientemente publicada por Gabriel Moreno sobre la problemática de nuestra organización territorial del Estado reviste un extraordinario interés por varias razones.

En primer lugar, porque se trata de un análisis global de nuestro modelo de descentralización territorial en el que no solo se abordan las cuestiones relativas a las comunidades autónomas, sino que se examinan también, con rigor y detalle, los problemas relativos al ámbito local (municipios y diputaciones). La mitad de la obra está dedicada al «problema local español» y al papel de las diputaciones provinciales. Ese es el sentido del término *matrioska* que da título a la obra: como si de una *matrioska* rusa se tratase, el Estado contiene comunidades autónomas que están integradas a su vez (al menos las comunidades pluriprovinciales) por provincias dotadas de sus respectivas diputaciones e integradas a su vez por municipios. La cabal comprensión de nuestra Constitución territorial no puede prescindir del ámbito infraautonómico. Aunque el análisis de muchos de los problemas concretos que allí se plantean corresponde realizarlo a los estudiosos del derecho administrativo, es indiscutible que el municipio y la provincia presentan una dimensión constitucional que la doctrina ha desatendido. El libro de Gabriel Moreno contribuye, en cierta medida, a colmar esas lagunas.

En segundo lugar, otro de los méritos de la obra reside en el hecho de que –tal y como el propio subtítulo de la obra explicita– el abordaje de la «cuestión territorial» no está determinada por la singular problemática de los nacionalismos periféricos. Aunque estos no existieran, el diseño de nuestra constitución territorial presenta defectos técnicos y contradicciones que exigen adoptar una serie de medidas para subsanarlos. El análisis del autor tiene por finalidad esencial la mejora del modelo territorial en términos de lograr una mayor y mejor «vertebración y cohesión» del Estado, esto es, la mejora de su funcionalidad como sistema. Esto contrasta con otras muchas aproximaciones al problema territorial, que deslumbrados por los desafíos que plantean los nacionalismos periféricos prescinden de los análisis globales y se centran en lo que denominan «mejor encaje» de determinadas comunidades en el Estado.

En tercer lugar, la obra contiene no solo un acertado diagnóstico de los problemas de nuestra organización territorial llevado a cabo desde una visión global que incluye todas las instancias de poder empezando por la local, sino que desarrolla además un elenco de propuestas reformistas, sólidamente justificadas y argumentadas, y que suponen un gran valor añadido para el libro.

El libro consta de una amplia introducción y cinco capítulos. En la introducción se exponen las premisas de las que parte el autor para examinar

nuestra Constitución territorial. Una de ellas es la función de integración que cumple la Constitución y desde esta óptica advierte que «a veces se olvida que dentro de esa “función de integración” sobresale igualmente el tratamiento constitucional de la desigualdad territorial en el campo socioeconómico» (p. 31). La otra, derivada de la anterior, es la importancia atribuida al principio constitucional de solidaridad, que «funge como límite de la acción territorial, pero también como guía o criterio rector, positivo, de toda la arquitectura institucional del Estado, es decir, del Estado *lato sensu*, incluidos en él todos los niveles competenciales, políticos y normativos» (p. 32). El autor denuncia las carencias existentes en términos de integración y de solidaridad: «Actualmente en España existen ciudadanías, en plural, de segundo o tercer nivel», resultado de «un Estado muy poco cohesionado, con índices de integración reducidos o escasos, donde a veces imperan las tendencias particularistas que impiden o dificultan un bien común que redunde en el conjunto de las ciudadanías de esta España multinivel, de esta *matrioska* que hemos ido conformando en la rica y diversa historia de nuestro país» (p. 37).

El primer capítulo viene a completar la introducción, incidiendo y explicando la mencionada visión reformista que inspira toda la obra. Frente a una estructura territorial conformada «por aluvión», sumando diversas instancias institucionales, el autor considera imprescindible «pensar en la operatividad del conjunto» y «racionalizar la convergencia (de todas las instancias territoriales) desde parámetros objetivos, de eficiencia y de calidad democrática».

El capítulo segundo contiene un detallado análisis del problema local español por autonomía, «la ultrafragmentación de la planta local», acompañado de un breve pero esclarecedor examen de las respuestas que en el derecho comparado se han dado a esta problemática. España cuenta con 8132 municipios, de los que más del 80 % no superan los 5000 habitantes. La situación solo es equiparable a la francesa, donde el minifundismo municipal trae causa de la decisión adoptada durante la Revolución: una concepción naturalista del municipio (toda agrupación humana diferenciada es una comunidad natural en sentido aristotélico sin importar su población o escala). Esta concepción facilitaba el proceso de centralización del poder, ya que tan pequeñas entidades no estaban en condiciones de reclamar y ejercer autonomía alguna. En Cádiz se importó esa concepción en el famoso art. 310 de la Constitución. Desde entonces, Moreno recuerda como «todos los intentos de racionalización de la planta local fueron vanos» (p. 58). Y así llegamos a la Constitución de 1978, «donde no es que no se enfrente el problema, es que ni siquiera se reconoce normativamente como tal». El resultado ha sido un «inframunicipalismo», dado que la mayoría de los municipios no están en condiciones de prestar eficazmente los servicios encomendados. El autor examina las graves consecuencias que se derivan de todo ello: entre ellas la corrupción vinculada

al urbanismo, la destrucción del patrimonio y de la armonía estética del paisaje local.

En el capítulo se exponen las diversas estrategias adoptadas en Europa para combatir este problema. Por un lado, en los Estados del norte y, singularmente, el modelo alemán, que de tener 24 772 municipios en 1950 pasó a poco más de 8000 en 1975. Estrategias similares se adoptaron en Suecia, Dinamarca, Inglaterra y Bélgica. La concepción naturalista del municipio fue reemplazada por la funcionalista. Se crearon entidades locales fuertes que al incrementarse su escala pudieron ver fortalecida también su autonomía. Por otro lado, en los Estados del sur (Francia e Italia) se optó, de la misma forma que en nuestro país, por el intermunicipalismo. El autor expone los numerosos inconvenientes de esta fórmula, consistente en la creación de mancomunidades de municipios para la prestación de servicios: duplicidades y costes de transacción elevados; ausencia de un marco propio de identificación ciudadana, y gobernanza disfuncional porque depende de participación voluntaria y puede haber municipios renuentes. Finalmente, se examina el modelo mixto portugués con gran detalle. Gabriel Moreno es un especialista en el derecho público portugués y expone la estrategia portuguesa con claridad y detalle defendiendo la necesidad de un gran pacto de Estado que podría basarse en las enseñanzas del modelo portugués. El capítulo se cierra con dos amplios apartados dedicados respectivamente a la financiación local y al necesario reconocimiento del principio de diferenciación local. La planta local española presenta una geometría altamente variable y el ordenamiento tiene que extraer las debidas consecuencias de ello. Actualmente no lo hace y Moreno denuncia como el «ejemplo más sangrante de esta problemática la contratación pública» (p. 89).

En el capítulo tercero se examina la posición y funciones de las diputaciones provinciales y se formula una interesante propuesta de reforma. Reforma que se plantea lógicamente como complementaria de la relativa a los municipios. Moreno examina qué pueden aportar las diputaciones a «los objetivos de cohesión y vertebración territoriales» (p. 95). El autor hace un interesante recorrido histórico y reconoce los defectos que las diputaciones hoy presentan, pero considera que «con todos sus defectos, desempeñan un papel esencial en la cohesión territorial de España y, sobre todo, en la vertebración de los territorios rurales» (p. 102). Con esta premisa formula unas propuestas de reforma de su regulación que constituyen una muy meritoria aportación al necesario debate sobre la cuestión.

El cuarto capítulo analiza ya «el problema autonómico», pero siendo plenamente consciente de que nos encontramos ante un problema de organización del Estado, es decir, instrumental. La descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento para lograr la cohesión social y la vertebración

estatal. Su punto de partida es la defensa de una «reforma constitucional en clave de profundización federal» y que sirva para cerrar el proceso autonómico.

Frente a una cierta autocomplacencia de un sector doctrinal, Moreno denuncia con meridiana claridad y evidente acierto las peligrosas consecuencias de la apertura indefinida del modelo: el poder central es «la mayor víctima, pues casi cualquier avance en la descentralización implica su desapoderamiento progresivo [...] que si se lleva al extremo, si se fuerza constantemente, puede implicar unas lógicas disolventes que socavan la propia comunidad política nacional y, por ende, la potencialidad que la Constitución puede desempeñar en su función de integración y de garante de la cohesión interterritorial» (p. 110).

El capítulo incluye también un amplio apartado dedicado al recurrente tema de la reforma del senado y otro de extraordinario interés relativo al sistema de financiación.

El autor subraya los déficits constitucionales en la concreción y el desarrollo del principio de solidaridad. Su acertado planteamiento se hace eco de las consideraciones formuladas por el Consejo de Estado en su *Informe sobre la reforma de la Constitución*, elaborado en 2006 bajo la presidencia del profesor Rubio Llorente: «Pese al lugar central que el principio de solidaridad tiene en nuestro sistema de distribución territorial del poder [...] las referencias que a él se hacen en la Constitución están lejos de satisfacer esa necesidad de determinar su ámbito y su contenido. No solo porque en algunas de ellas no hay alusión alguna ni a lo uno ni a lo otro, ni siquiera mediante el empleo de los conceptos generales y abiertos que son propios de los enunciados constitucionales, sino también porque los obligados por la solidaridad que ocasionalmente se mencionan no son siempre los mismos, ni es el mismo el deber que la solidaridad les impone».

Gabriel Moreno es plenamente consciente de que el alcance de todas las reformas propuestas es limitado porque, en última instancia, el funcionamiento de un Estado descentralizado depende de la existencia de una cultura política. Con todo, la mejora del diseño constitucional debe ser un objetivo irrenunciable: «Todo este conjunto de reformas en las técnicas de colaboración, cooperación y coordinación de nuestro Estado Autonómico debería venir acompañado o precedido de una mejora de nuestra cultura federal, del pacto, del entendimiento y la confianza mutuas. Aunque constitucionalicemos el principio de lealtad, este no deja de depender de la voluntad política, institucional y social de los diversos actores llamados a entenderse, y para ello necesitaríamos seguir profundizando en el cultivo patrio de un federalismo tan incomprendido como desconocido» (p. 159).

Sus reflexiones conectan plenamente con los planteamientos y enfoques de este número de la *Revista de Estudios Políticos*, dedicado a los principios de cooperación y coordinación.

Finalmente, el capítulo quinto incluye una propuesta heterodoxa, pero que resulta plenamente coherente con los planteamientos, enfoques y finalidad de la obra. Para fortalecer la vertebración y cohesión del Estado se defiende el traslado de algunas instituciones del poder central a otros territorios. El autor considera que la «identificación del poder político con un espacio constante, Madrid, es también una de las causas de la desafección territorial» (p. 163). Como lo es el diseño radial de infraestructuras y transportes impulsada por el Estado y desde el inicio dependiente de Madrid.

Pensando siempre en la mejora de la integración, el autor considera insuficiente el Real Decreto 209/2022, por el que se establece el procedimiento para la determinación de las sedes físicas de las entidades del sector público institucional estatal. Lo transcribo porque resume el sentido de la obra, su preocupación última: «Un avance en la integración simbólica (material, le llama Smend) y constitucional de los territorios periféricos, de las Españas olvidadas, provincianas, de ciudades pequeñas y medias que hemos venido reivindicando en estas páginas, consistiría precisamente en distribuir algunas de las instituciones del Estado central por el mapa de la vetusta España. Con ello se conseguiría mejorar la identificación entre la ciudadanía y su marco institucional nacional» (p. 163). La propuesta de trasladar la sede del Tribunal Constitucional desde Madrid a Cádiz fue inicialmente formulada en una tribuna publicada en el diario *El País* (15-10-2021) y aunque tuvo eco y provocó un cierto revuelo, no suscitó un debate real. La lectura del capítulo proporciona criterios relevantes para ponderar las ventajas y los inconvenientes de las propuestas que se formulan.

En las consideraciones finales –a modo de capítulo conclusivo– Moreno insiste en su defensa del reformismo y, desde esta óptica, advierte del carácter militante del libro, en cuanto que ofrece «un catálogo de reformas que impulsen la solidaridad interterritorial, mejoren las posibilidades socioeconómicas del mundo rural y frenen el proceso de hiperconcentración poblacional que se produce, desde hace décadas, en favor de un puñado de ciudades». (p. 167). Todas las propuestas están planteadas con rigor y contribuyen por ello al necesario debate sobre el tema. Por otro lado, y esto es algo que también merece la pena destacar, Moreno subraya que «necesitamos urgentemente una mayor voluntad de Constitución, un verdadero sentimiento constitucional». Esa voluntad de Constitución es imprescindible no solo para reformar el sistema, sino también para garantizar su supervivencia.

En definitiva, nos encontramos con una contribución relevante y meritoria a los estudios sobre nuestra organización territorial porque está elaborada pensando en su finalidad, en la teleología de la descentralización, que no es ni puede ser otra que la cohesión social y la vertebración estatal. El federalismo no es un fin en sí mismo, sino una técnica al servicio del Estado Social, y para

ello debe pivotar sobre los principios de solidaridad y de cooperación (analizados en diversos estudios de este monográfico de la REP).

Cuando el desafío separatista catalán «contamina» por completo el debate territorial, el mérito de esta obra es haber logrado encapsularlo. La *matrioska* a la que alude el autor debe servir para lograr la igual libertad de todos, lo que requiere corregir unas desigualdades y desequilibrios que lastraban la legitimidad del viejo estado centralista. El Estado autonómico nació para ello, pero las circunstancias políticas le han hecho discurrir por una senda que no ha permitido corregir muchas disfuncionalidades y desigualdades. Esta obra es una llamada de atención para corregir el rumbo. Llamada que recuerda a las advertencias que tempranamente formuló el añorado director de esta revista, Pedro de Vega: «No deja de ser sorprendente [...] que los principios de igualdad y lealtad constitucional, sin cuyo escrupuloso respeto ningún Estado compuesto puede funcionar, se hayan convertido en nuestro sistema en fórmulas retóricas, utilizadas como meras construcciones ideológicas, y ante las que la especulación jurídica se detiene y, al parecer, nada tiene que decir». Esta obra de Gabriel Moreno tiene el indiscutible mérito de no detenerse ahí y de reivindicar la igualdad, la solidaridad y la lealtad como principios constitucionales dotados de un contenido y un significado reales y efectivos.

*Javier Tajadura Tejada*  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea