

**INTERVENCIÓN DE LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE
ESTADO EN EL SEMINARIO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS**

***LA VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL
EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO***

Madrid 18 de octubre

Buenos días

Sr. Secretario de Estado de la Función Pública,

Sr. Consejero de Estado y Presidente de Ciencias morales y Políticas

Sres. Consejeros de Estado,

Autoridades militares,

Querida amiga Profesora Araceli Mangas,

Señoras y señores Letrados

Queridas amigas y amigos,

Queridas amigas y amigos,

Quiero empezar manifestando mi alegría y profunda satisfacción por poder acoger en el Consejo la sesión inaugural de este Seminario, organizado conjuntamente por su cuerpo de Letrados, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y el Instituto Nacional de la Administración Pública.

El Consejo de Estado como sus homólogos europeos, el francés, el belga o el italiano, se corresponden con lo que los escritores doctrinarios llamaron en su día Instituciones inteligentes. Esto es, aquellas que ni deciden, ni representan, sino que simplemente piensan porque asesoran.

Y yo añadiría que el Consejo no es solo inteligente, es sabio. Estos muros que hoy nos acogen delimitan un espacio en el que habitan el pensamiento, la reflexión y el debate continuo. Pero no un debate

vacuo, sino profundo y trufado de buenos argumentos y razones, expuestos con elegancia y firmeza. Aquí se discuten los asuntos jurídicos minuciosamente, sin prisas, sin las urgencias que las agendas políticas imponen en otras instituciones. Aquí el tiempo se detiene para dejar que fluya el pensamiento y que los Consejeros y Consejeras – con su gran experiencia y su altura intelectual - y las Letradas y Letrados – con su sobresaliente pericia técnica - analicen a conciencia los distintos asuntos que se le someten.

Con estos mimbres, el Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del gobierno según el artículo 107 de nuestra Constitución, y que en realidad es un órgano de Estado y, por tanto, ha trascendido – con la venia del Tribunal Constitucional – la propia previsión constitucional, va elaborando a través de sus dictámenes una doctrina, que junto con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros, configura la doctrina legal.

Y el Consejo se afana también por reflexionar sobre esa doctrina, recopilarla y ponerla a disposición, no solo de los operadores jurídicos, sino de la sociedad. Los dictámenes y las fichas doctrinales están disponibles en nuestra página web y estamos trabajando para mejorar el proceso de recopilación y facilitar todavía más el acceso al trabajo del Consejo. Consideramos que es una labor importante y además demandada por los profesionales jurídicos. Nuestro propio Reglamento orgánico establece la obligación de publicar la Doctrina y nos hemos dotado de una Ponencia Permanente que se ocupa de ello. Primero se publicó en papel, pero desde el año 2000 se hace digitalmente. Además, de tiempo en tiempo, la Institución reflexiona sobre dicha doctrina y la

expone doctamente ante la sociedad. Es de destacar la publicación de trabajos como el Libro Jubilar que esta institución publicó en 1972 y el volumen que en colaboración con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas editó en el 2001 sobre problemas de régimen local.

En ese afán de proyectar hacia el exterior el pensamiento del Consejo, expresado en su Doctrina, hoy, nos hemos dado cita aquí para inaugurar un curso en que el Cuerpo de Letrados de este Consejo colabora con la citada Real Academia y con el Instituto Nacional de Administración Pública, y que tiene por título: “La vertebración del territorio nacional en la doctrina del Consejo de Estado”.

El territorio es elemento fundamental del Estado. De acuerdo con el “Convenio de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados”, de 1933, es uno de los elementos constitutivos de la estatalidad, lo es junto con la población y el Gobierno, lo cual quiere decir que no puede haber Estado sin territorio, o al menos, ha sido así hasta ahora.

El Estado es una entidad territorial, a decir verdad es el único sujeto de derecho internacional que es eminentemente territorial, y el territorio se ha defendido por los Estados hasta las últimas consecuencias. La historia está plagada de disputas territoriales.

En la actualidad, el cambio climático augura escenarios inéditos y distópicos, en los que se percibe por primera vez la posibilidad de que haya Estados sin territorio. Estoy pensando en los Estados insulares o archipelágicos, que corren serio peligro de quedar sumergidos bajo las aguas si el nivel del mar se sigue elevando. El

año pasado se informaba de la desaparición de una isla de Japón debido al calentamiento global. En 2015 el Presidente de Kiribati, declaraba que para su país no importaba lo que se hubiera acordado en París, lo relevante era que se seguían hundiendo. Y es lo que ha pasado ya con dos de sus islas.

Los interrogantes que este escenario catastrófico plantea son innumerables. Y no hay respuestas claras. Si un Estado pierde su territorio, ¿debemos suponer que se mantendría la ficción de su existencia, para no dejar completamente desprotegidos a sus nacionales? Y me detengo en esta duda, en particular, porque con ella se alude a la dimensión humana del territorio, que es lo que más me interesa. Conceptualizarlo como el espacio natural en que se despliega la protección del Estado hacia sus ciudadanos. Una protección que se puede plantear en términos positivos, no solo como defensa frente a amenazas externas potenciales o reales, sino preferiblemente en términos de seguridad humana: el espacio donde se garantiza que la población vive libre de miedos, pero también libre de necesidades según el concepto de seguridad humana acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1994.

Me gustaría mencionar aquí las teorías jurídicas que han puesto el acento en el valor afectivo del territorio. Tal fue el caso de la interpretación de la Constitución como integración, de Rodolfo Smend, que, sin duda, tuvo influencia en el Letrado Mayor de este Consejo y después magistrado del Tribunal Supremo, señor Cordero Torres, que insistía en el fetichismo de los kilómetros cuadrados.

La referencia a Smend cobra valor añadido en estos días de zozobra, en que se están quebrando muchos consensos que se creían firmemente asentados, incluso aquellos en que se fundaba el orden internacional inaugurado tras la Segunda Guerra Mundial.

Tenemos a líderes internacionales que representan a Estados otrora alineados con ese orden y que ahora parecen obstinarse en debilitarlo. En la Unión Europea asistimos estupefactos al triste espectáculo del Brexit, de incierto final pero que ya está teniendo efectos muy negativos y muy ciertos en la economía europea. Y en nuestro propio país hemos constatado las enormes dificultades para llegar a entendimientos y para pactar un proyecto común.

Me gustaría citar aquí al muy apreciado filósofo y sociólogo polaco Zygmund Bauman, Premio Príncipe de Asturias de Comunicación y Humanidades en 2010 que en su famoso libro *La Modernidad Líquida*, describía perfectamente lo que está pasando. Decía él, que la caída en desuso del arte de negociar intereses comunes y un destino compartido, las sospechas hacia la idea del “bien común” y la búsqueda de seguridad en una “identidad común” (cada vez más excluyente), han conducido a un completo desinterés en alcanzar pactos de intereses compartidos.

En este esquema, señalaba, cómo la idea de los intereses comunes y, más notablemente, de los intereses comunes negociados parece cada vez más increíble y fantasiosa, anulando prácticamente la capacidad y la voluntad de encontrarlos.

Hablaba Bauman de una patología del espacio público, de una patología de la política: “la decadencia del arte del diálogo y la

negociación, la sustitución del enfrentamiento y el compromiso mutuo por las técnicas de escape”.

Así estamos.

Y en esta tesitura, es pertinente citar a Rodolfo Smend. Por su apelación a la integración, su confianza en que era posible la convivencia sobre la base de un sustrato constitucional de valores compartidos. Un sustrato en el que desde luego estarían los derechos humanos, pero también el territorio, como un espacio común en el que las necesidades de los ciudadanos se vieran satisfechas.

La apelación al territorio como espacio compartido, de convivencia, en que se desarrolla un proyecto constitucional de integración cimentado en los derechos, me parece especialmente pertinente y necesaria.

Y más útil ahora, en un tiempo en el que los enfoques meramente formalistas, que insisten en configurar el territorio como un ámbito de competencia exclusiva del Estado, poniendo el acento en la idea de frontera como límite de la competencia estatal, y como defensa de su ámbito de exclusión de terceros.

Se trata esta de una visión menos amigable del territorio. Una visión necesaria, pero con un matiz excluyente, cuando lo que los grandes desafíos globales a los que nos enfrentamos nos exigen es precisamente una superación (aunque sea virtual) de las fronteras. En definitiva nos demandan más cooperación.

Quizás haya que ir, en este sentido, más allá de los territorios nacionales. Redefinir el imaginario colectivo acerca del territorio

sería un ejercicio interesante y creo que fértil. Habría que empezar por no comenzar definiéndolo en función de las fronteras, sino definirlo por referencia a la comunidad política que en él se asienta. Como un espacio sí, delimitado por fronteras, pero no concebidas como marcas infranqueables, protegidas por muros y alambradas, o incluso como sorprendentemente se ha llegado a proponer, por fosos plagados de caimanes, sino como espacios de encuentro y cooperación.

Y menos aún no hablemos de guerras fronterizas o de las fronteras como espacios al margen del derecho. Hablemos de fronteras permeables, de comunidades políticas inclusivas. Resignifiquemos la frontera. Porque ¿cuál es el significado de una línea fronteriza amurallada y coronada de cuchillas? Las expresiones que esta idea convoca son el rechazo, el repudio y la exclusión y desde luego en todo caso nos lleva a una deshumanización de los que esperan una oportunidad al otro lado del muro. Abre un abismo insalvable entre el “nosotros” y “los otros”. Es un portazo en la cara al vecino, a un problema global que requiere soluciones globales. Es la no-respuesta. La cerrazón.

Las fronteras y la compartimentalización del territorio constatan una configuración del poder mundial, que está urgido de una profunda revisión. Pero tal revisión es hoy solo un deseo utópico. No soy ingenua.

No se dan las condiciones para inaugurar un territorio global, que en realidad no podría ser otro que la propia humanidad, la identificación definitiva del territorio con las personas, una comunidad política global, como ya reclamaba el proyecto

cosmopolita kantiano en la que prevaleciera el principio de hospitalidad.

Pero que no se den las condiciones para desarrollar ese proyecto en este momento, no quiere decir que debemos dejar de anhelarlo y de perseguirlo, sí, de perseguirlo.

Porque tampoco se puede negar que las crisis fronterizas, lo que en realidad ponen de manifiesto es una crisis de los Estados, su incapacidad para adaptarse a la globalización o para administrarla adecuadamente, sin dejar atrás a millones de seres humanos.

Para el mercado las fronteras han desaparecido. Es lo que mi querido profesor Wallerstein analizó durante su vida: la Economía-Mundo. Y que ya había sido analizado por Polany, que había denunciado en “La Gran Transformación” y en “El sustento del Hombre” como la economía de mercado había pasado a dominar todas las instituciones sociales, en vez de estar empotrada en una relación más equilibrada con estas últimas. Dicho de otra manera, la economía ha dejado de estar al servicio de la sociedad para poner la sociedad a su servicio.

Pero las fronteras siguen existiendo para las personas. Y esto no es demagogia. Es un hecho.

Entre la total apertura de las fronteras – que exigiría una reorganización de la comunidad política global que hoy por hoy no parece factible – y los muros impenetrables que obsesionan a algunos, hay muchas opciones intermedias que no se están explorando, sino más bien descartando. Sin subestimar las dificultades, rechazo con claridad los muros y la obsesión enfermiza por controlar los flujos y movimientos.

Hay intentos interesantes de repensar las fronteras. Gloria Anzaldúa, en su libro “La Frontera: La nueva mestiza”, presentaba a la frontera como lugar de encuentro de identidades, una categoría política e intelectual, por oposición a la frontera geográfica que, sostenía ella, limita y excluye. “Soy una mujer de fronteras” declaraba. Las fronteras de las que hablaba eran espaciales, pero también raciales, culturales, lingüísticas, sexuales. Nació en la frontera entre México y Estados Unidos y vivió siempre en la frontera entre el español y el inglés, el mexicano y el blanco, lo femenino y lo masculino. Una nueva mestiza, como se definía a sí misma. Ella nos invitaba a superar esos límites, superar el machismo, la diferenciación racial y cualquier otra de carácter excluyente (las discriminaciones, en definitiva) para construir una identidad plural y libre. Testimonios como el de Anzaldúa nos invitan a dejar de ver las fronteras con miedo y concebirlas como oportunidades. En realidad, hablar de fronteras es hablar de límites y trascenderlas es superar esos límites y descubrir nuevas dimensiones de nuestra propia identidad. El migrante es sospechoso porque se atreve a traspasar los límites, los cuestiona, trasciende las fronteras, apela a una concepción porosa de la identidad abierta a nuevos influjos.

En esta comunidad global en la que vivimos, es fundamental el reconocimiento, la solidaridad, la inclusión del otro – analizada por Habermas – como una apertura hacia la pluralidad de identidades y una disposición a ir más allá de las costumbres de la propia comunidad y a orientarnos hacia el universalismo, mediante la

superación de la visión nacionalista. ¡Qué lejos! de la apelación de la nueva Presidenta de la Comisión Europea a proteger “el estilo de vida europeo”,... un, muy a mi juicio, desafortunado llamamiento con las peores connotaciones desde luego.

En el mundo de hoy solo tiene sentido una mirada cosmopolita que se interpreta como ciudadanía del mundo en la cultura griega de la que proviene, y como una expresión, un adjetivo que permite describir todo lo que resulta común y compartido a los países y que cuando se preocupa del individuo se preocupa de aquel que concibe todos los rincones del planeta como su patria. Un término “cosmopolita” que crearon por primera vez los Filósofos estoicos que se declararon de manera abierta ciudadanos del mundo, un concepto que hoy en la sociedad globalizada hay que recuperar sobre la base de esa mirada cosmopolita que se ha de construir en la era de la globalización sobre el sustrato que representan los derechos humanos, incluidos los derechos de solidaridad por excelencia (los derechos sociales), a cuya satisfacción deben ir orientados los servicios públicos.

Pero volvamos a la realidad. Las tribulaciones de la Unión Europea nos demuestran las colosales dificultades que un proyecto cosmopolita conlleva y eso que solo se ha intentado a escala regional. En plena crisis, cuando los mercados agonizaban lo social y lo político pasaron a un segundo plano, como había preconizado Polany. La ganancia ha prevalecido sobre la subsistencia (provisión de bienes materiales y satisfacción de necesidades básicas). Y la Unión europea ha pagado un enorme coste, en términos de legitimidad, por ello.

Incluso poniendo los pies en el suelo, siendo plenamente conscientes de todas las dificultades, no debemos renunciar a tratar de enfocar la cuestión territorial correctamente.

La realidad es que, hoy por hoy, el territorio es relevante porque sirve de asentamiento a una comunidad política. Es territorio nacional porque en él se asienta la nación hasta el punto de que el territorio de plena competencia estatal pero que no sirve de asiento a la comunidad nacional, como es el caso hoy de los territorios no autónomos, ayer fideicomisos o mandatos, o anteaños territorios coloniales, no pueden calificarse de territorio nacional. Así lo destacó este Consejo en importantes dictámenes del año 1972, y así fue tematizado en el citado Libro Jubilar en trabajos que tuvieron la honra de ser citados expresamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Siempre ha sido así, es la población de una comunidad la que configura el territorio y ya lo puso de relieve en obra famosa el controvertido Otto Brunner en su libro *Tierra y Poder (Tierra y Señorío)*, publicado en Viena en los años 30. Pero es evidente que es más claro aún en una democracia avanzada como propugna el Preámbulo de nuestra vigente Constitución. La nación no es un conjunto de súbditos sino una comunidad de ciudadanos a los que el Estado garantiza una Administración servicial.

Son los servicios públicos los que vertebran el territorio al servicio de su población. Y los servicios públicos están orientados a la satisfacción de necesidades sociales. Por lo tanto, conectados con los derechos sociales.

Decía Gregorio Peces Barba que el substrato indispensable para el arraigo de los derechos sociales en la cultura política y jurídica, es la idea de comunidad entre los hombres, de relaciones basadas en el amor, la amistad, el apoyo y la cooperación. Como él señalaba, la idea de amistad entre ciudadanos, formulada ya por Aristóteles y perfeccionada por los estoicos, es la base de ese concepto de comunidad y de la necesidad de igualdad.

El territorio como elemento integrador debe ser, por tanto, un espacio social, es decir, un espacio en el que se atienden los derechos sociales, un espacio inclusivo, predispuesto a la solidaridad. Cuando se habla de derechos sociales, se vuelve al cosmopolitismo, se apela a la superación de visiones meramente nacionalistas, y cobran sentido enfoques más universalistas. El territorio no puede ser una excusa para no avanzar en esa línea.

Los Derechos sociales son elementos consustanciales al Estado social y democrático de derecho y en ellos se expresan al menos dos de los que nuestra Constitución proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico: la libertad y la igualdad. E incluso se podría hablar de justicia, porque no hay una sociedad justa si no se garantiza no solo la libertad, sino también la igualdad. El fundamento de los derechos es la conjunción de libertad, igualdad y dignidad humana.

Hay que hablar de derechos, en todo momento, a todas horas, para contrarrestar el afán regresivo que se manifiesta de modos cada vez más explícitos, y hacerlo sin complejos. En Estados con democracias consolidadas se están produciendo ataques sorprendentes e inaceptables a los derechos y especialmente a aquellos más conectados con la igualdad. En nuestro país ha

irrumplido la extrema derecha que está negando uno de los fenómenos violentos más sangrantes que padecemos. Es indignante su negacionismo de la violencia de género, ignorando una realidad que se traduce en muertes – solo en España más de 1000 desde que empezaron a contabilizarse – y graves daños psicológicos a las víctimas, incluyendo a los niños que tienen que convivir con el agresor. Y desgraciadamente este movimiento regresivo se da también en otros países y va alcanzando una dimensión global.

Hay que estar vigilantes porque el deterioro democrático, el desencanto y la pulsión regresiva son brutales.

En la Unión Europea, no podemos dejar de hacer referencia a los estragos que han hecho los recortes. Las políticas de austeridad, una respuesta desacertada a la crisis, han provocado un aumento de la pobreza y un exacerbamiento de la desigualdad. Políticas trascendentales para la materialización de los derechos sociales como las de educación, sanidad o de empleo, las de atención a la discapacidad y dependencia, han sido cercenadas como consecuencia de la falta de financiación. Y no se trata tan solo de una cuestión de dinero.

Es una cuestión ideológica, porque determinados sectores se siguen resistiendo a reconocer la necesidad de trabajar por la igualdad y centran su acción en torno a un liberalismo mal entendido. Como si la libertad se pudiera realizar desgajando la igualdad. Porque la conexión entre estos dos valores es clara, sobre todo teniendo en cuenta las tres dimensiones de la igualdad de las que habla Bobbio: igualdad jurídica, igualdad política e igualdad de oportunidades. Las dos primeras se realizan a través del

reconocimiento de derechos civiles y políticos y la última mediante el reconocimiento de derechos sociales. Por tanto, no hay libertad, sin igualdad.

El Consejo es un observatorio privilegiado de los servicios públicos. Un observatorio activo e impulsor de su dinámica y por ello es relevante la doctrina que en torno a ellos viene decantando el Consejo. Y difundir esa doctrina, así como promover la reflexión en torno a ella, es el objetivo de este Curso que inauguramos hoy.

Ya se planteó esta cuestión cuando el Tratado de París desgajó de España Cuba, Puerto Rico y Filipinas en dictámenes que lastimosamente han desaparecido del archivo de esta Casa, y se volvió a plantear en los citados dictámenes de 1972 distinguiendo lo que es España y lo que era de España pero porque su población y sus servicios eran diferentes no formaba parte del territorio nacional.

Después felizmente el Consejo ha resuelto numerosos casos relativos a la organización de los principales servicios públicos en nuestro territorio. De tan importante fondo se han seleccionado diez temas capitales, en los que parece más relevante las cuestiones analizadas por el Consejo.

Comenzaremos hoy con la ponencia de mi querida profesora Araceli Mangas que nos hablará sobre la visión del territorio desde el Derecho Internacional. En las semanas que siguen se tratarán los límites del territorio nacional, los espacios marítimos españoles y su gestión administrativa, la relación del territorio con el poder financiero, las obras de infraestructura, los servicios educativos, la defensa nacional, la energía, el medio ambiente, la sanidad y la

agroindustria como una posible fórmula para poner coto a la despoblación del territorio. Cada una de estas ponencias irá a cargo de Letrados de esta casa, especializados en cada uno de esos temas. Este Curso finalizará el día 22 de noviembre y será clausurado por mi querido Consejero y Presidente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, al que agradezco muy sinceramente el gran trabajo que ha desarrollado en la organización de este ciclo de conferencias.

Y ya termino.

A lo largo de estas semanas, en el Salón de Actos de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, sobre la base de una doctrina general se expondrán las principales consultas evacuadas por esta Casa de las que se desprenden unos criterios doctrinales. Y todo ello con vistas, no a contar lo que ha sido o se ha dicho, sino a apuntar o esbozar lo que puede llegar a ser sobre la base de la experiencia de la doctrina acumuladas en esta Casa para la mejor prestación de los servicios y más firme y social articulación de nuestro territorio.

Les deseo a todos un fructífero seminario. Estoy convencida de que lo será.

Gracias

