

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 37, marzo de 2025  
Monográfico: Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América:  
resultados y condicionantes  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 18-02-2025  
Aceptado: 18-02-2025  
Publicado: 24/03/2025  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11511>  
Páginas: 107-111



Referencia: Maestu Fonseca, E. (2025). Adoración Galera Victoria (coord.): La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 107-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.11511>

## Adoración Galera Victoria (coord.): La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario

Maestu Fonseca, Enrique

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7828-6828>  
[emaestu@ucm.es](mailto:emaestu@ucm.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Enrique Maestu Fonseca, licenciado en Ciencias políticas UCM, graduado en Filosofía UNED, Máster en política y democracia en UNED. Ha trabajado en instituciones internacionales y organización de campañas electorales. Actualmente es contratado predoctoral FPI en el departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas UCM, realizando una tesis sobre el campo conservador español en democracia.

### RESUMEN

Recensión del libro coordinado por Adoración Galera Victoria, *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*, Editorial Comares, 2024, 240 pp.

### PALABRAS CLAVE

Federalismo; gobernanza territorial; desequilibrios territoriales; innovaciones políticas.

### ABSTRACT

Review of the book coordinated by Adoración Galera Victoria, *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*, Editorial Comares, 2024, 240 pp.

### KEYWORDS

Federalism; territorial governance; territorial imbalances; innovative policies.

Hasta tal punto la cuestión territorial está entrelazada con todos los aspectos de nuestra cultura democrática, que estos elementos, aglutinadores a veces o diferenciadores en otras, abarcan todos los aspectos de la vida pública y sus debates normativos y políticos, pero también sociales, culturales y generacionales. Los retos a los que han tenido que enfrentar nuestra organización territorial desde 2008 no han sido menores; es decir, desde la crisis económica y política de 2008 hasta la respuesta integrada durante la pandemia, los retos han sido de primer orden y han abarcado a todos los niveles de la Administración. En este sentido, han sido varios los trabajos que en el último lustro se han dedicado a reflexionar, hacer balance y lanzar análisis de prospectiva sobre nuestro estado autonómico. Autores como Pérez Castaños abordan posibles mejoras del sistema, como la reforma del Senado y el «cierre del mapa autonómico», así como una mayor cultura federal (Pérez Castaños, 2023), mientras que los trabajos de Hernández-Moreno, y Ares Castro-Conde (2023) reflexionan sobre la capacidad de las organizaciones, el impacto de los fondos Next Generation o la digitalización de nuestras sociedades. Desde una perspectiva distinta pero convergente, César Colino (2021) analiza los resultados de la descentralización y la progresiva dependencia mutua entre las instituciones, planteando que será cada vez más difícil separar las esferas de gobierno que actúan de

forma plenamente independiente sobre objetos materiales bien diferenciados. También están quienes, como Castellanos Claramunt (2023), desde un enfoque del modelo autonómico valenciano y andaluz, ponen el foco en la necesidad de aprovechar la evolución tecnológica y social para propiciar debates constructivos en el sistema autonómico que refuerce la cooperación interinstitucional.

En esta misma línea de trabajo, este libro recoge las ponencias presentadas en el encuentro «La cuestión territorial en España: un debate necesario», que organizadas por el Centro Asociado de la UNED en Jaén y la Asociación de Federalistas de Andalucía, apuestan claramente por visitar la cuestión territorial en una perspectiva histórica y prospectiva.

Nicolás Sartorius, como en tantas otras ocasiones, plantea la necesidad de que el modelo autonómico español evolucione hacia un sistema federal como forma de superar sus deficiencias. Respecto a los sistemas organizativos prodemocráticos, el reparto competencial actual representa notables mejoras, pero de adoptarse una coordinación en clave federal, se podrían abordar y adoptar soluciones de compromiso en materias como la distribución competencial, la falta de coordinación territorial efectiva y un sistema de financiación inadecuado. Propone una reforma parcial de la Constitución para clarificar competencias y mejorar la cooperación entre territorios, así como la implementación de mecanismos de descentralización que fortalezcan la cohesión territorial y social. Por el contrario, el riesgo de no avanzar hacia una profundización federalizante del sistema de gobernanza territorial es que continúe la tendencia actual «de que cada territorio defiende o se ocupa nada más que de lo suyo», lo que a ojos vista crece y, a la inversa, decrece lo que atiende al interés del conjunto, erosionando la cohesión territorial y produciendo un debilitamiento de las instituciones democráticas.

En la misma línea, pero desde un análisis en perspectiva histórica, Salvador Cruz Artacho pone en valor que el federalismo constituyó algo más que una fórmula o vía para la articulación territorial del Estado y la distribución del poder. Para amplias capas populares y para diferentes actores políticos y sociales representó también un símbolo y un instrumento en la lucha contra las injusticias, las desigualdades y las humillaciones de los poderosos durante todo el siglo XIX. La Constitución de 1978 logró una solución temporal al problema territorial mediante el modelo autonómico, pero la crisis económica y política del siglo XXI ha reabierto el debate sobre su eficacia. Concluye que el desafío actual es definir un modelo territorial estable que garantice tanto la unidad del Estado como el reconocimiento de la diversidad.

Desde una perspectiva distinta, Juan Montabes Pereira realiza un análisis de la evolución institucional y las posiciones de la opinión pública a través del *cleavage* territorial desde 1981 hasta 2023. La transición democrática consolida la descentralización como eje central del nuevo modelo de Estado, posibilitando la democratización con autonomía territorial. Pero a día de hoy, los viejos problemas y tensiones ya diagnosticados en los ochenta persisten: tensiones importantes entre diferentes territorios debido a percepciones de desigualdad y desequilibrios financieros, frente a los cuales Montabes sugiere reformas en el modelo de financiación y la clarificación de competencias.

A su vez, Marta Lucena Pérez trabaja sobre cómo los diferentes debates y tensiones han hecho evolucionar el Estatuto de Andalucía desde su promulgación hasta la actualidad, con especial énfasis en el Estatuto de 2007. Se analiza el procedimiento parlamentario que llevó a su aprobación y las posturas políticas en torno a sus reformas. Lucena Pérez destaca el impacto de la crisis económica en el Estado autonómico y cómo esta ha afectado la estabilidad del modelo andaluz. Se evalúan las tensiones entre la necesidad de mayor autonomía y la coordinación con el Estado central. La autora concluye que Andalucía ha logrado un nivel de autogobierno significativo, pero enfrenta desafíos en la financiación y en la definición de competencias, lo que requiere ajustes institucionales para fortalecer su posición dentro del sistema autonómico.

Blanca Rodríguez Ruiz analiza la relación entre federalismo competitivo y ciudadanía, señalando que las comunidades autónomas pueden actuar como laboratorios de democracia dentro de la Unión Europea. La autora examina la portabilidad del estatuto personal dentro de la ciudadanía europea y cómo la descentralización puede fortalecer la democracia a nivel local. Destaca que las dinámicas competitivas en un sistema federal pueden incentivar la innovación en políticas públicas y mejorar la participación ciudadana, aunque advierte sobre el riesgo de fragmentación si no se establecen mecanismos de cooperación. Además, resalta la necesidad de democratizar no solo lo doméstico, sino también lo privado e íntimo, reconociendo su relevancia ciudadana. A nivel europeo, el federalismo competitivo juega un papel crucial en la construcción de un marco de convivencia democrática desde lo íntimo. Mientras que a nivel doméstico fomenta dinámicas de inspiración entre comunidades autónomas y el Estado, la UE permite a cada Estado imponer sus propios estándares de ciudadanía íntima, como el reconocimiento del género no binario. Esta dinámica puede extenderse a formularios de inscripción, impulsando un proceso democratizador entre niveles comunitarios,

Estados miembros y realidades locales. Según Lucena Pérez, estas dinámicas protagonizarán los próximos impulsos democratizadores desde la sociedad civil.

La necesidad de la reforma en el sistema de competencias es la tesis a la que Alberto López Basaguren dedica su capítulo, examinando la estructura competencial del Estado autonómico español y la urgente necesidad de una reforma para mejorar su eficiencia y resolver los conflictos. La conflictividad competencial en España es inusualmente alta en comparación con otros sistemas federales, principalmente debido a las insatisfacciones políticas en algunas comunidades autónomas, como el País Vasco y Cataluña, y a las limitaciones en la delimitación de competencias establecidas por la Constitución de 1978. Propone una reforma que permita una mayor concreción en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, buscando eliminar la inseguridad y la ambigüedad sobre el poder real de las comunidades. Una parte fundamental de esta reforma es la necesidad de abordar las asimetrías competenciales de manera explícita en la Constitución, lo que garantizaría un marco claro y equitativo para todas las comunidades. También se destaca la importancia de reformar el sistema de financiación autonómica, promoviendo una mayor simetría en la distribución de recursos y competencias. Sostiene que una reforma del sistema competencial es imprescindible para asegurar la estabilidad, la legitimidad y la cohesión territorial de España, adaptándose a las realidades políticas y sociales del país.

Gregorio Cámara Villar analiza la evolución del modelo autonómico español hacia una estructura funcionalmente federal, pese a no estar constitucionalmente reconocida como tal. Destaca la necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación y participación entre la federación y las comunidades autónomas, especialmente ante la creciente interdependencia global y la integración en la Unión Europea. Propone reformas constitucionales clave, como la regulación de la Conferencia de Presidentes, el fortalecimiento del Senado como órgano de articulación territorial y la constitucionalización de las conferencias sectoriales y convenios de colaboración. Además, aboga por garantizar la participación autonómica en decisiones federales y europeas, así como eliminar el control estatal sobre convenios entre comunidades. Estas medidas consolidarían un modelo federal efectivo, optimizando la gobernanza multinivel en España y asegurando una mayor cohesión territorial en un marco de colaboración, subsidiariedad y participación.

Enrique Guillén López examina los límites estructurales y políticos de una posible reforma del modelo autonómico español, destacando los principales obstáculos que enfrenta cualquier intento de transformación, tales como la resistencia de ciertos sectores políticos, las tensiones territoriales y la viabilidad económica de los cambios. En este contexto, se subraya el papel del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) como un órgano clave para la gestión de crisis sanitarias dentro del marco autonómico. El CISNS ha demostrado ser una plataforma eficaz de cooperación, coordinación y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, operando bajo el principio de lealtad institucional. Su funcionamiento durante la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la flexibilidad y la capacidad de adaptación del modelo autonómico, desmintiendo así la idea de que la descentralización es un obstáculo para gestionar emergencias nacionales. Por el contrario, el sistema autonómico ha mostrado su potencial al integrar a los distintos niveles de gobierno en la definición del interés general, lo que ha reforzado la lógica de un Estado compuesto. No obstante, el Tribunal Constitucional ha rechazado la posibilidad de incorporar mecanismos de cogobernanza en situaciones de excepción, lo que dificulta el desarrollo de un modelo alternativo de gestión ante futuras crisis. Esta negativa plantea un desafío adicional para la reforma del modelo autonómico, ya que impide la consolidación de fórmulas más participativas dentro del derecho de excepción. En consecuencia, cualquier reforma del modelo territorial deberá afrontar no solo los retos políticos y económicos, sino también las restricciones constitucionales que limitan la evolución del autogobierno en circunstancias extraordinarias.

Por su parte, José María Pérez Zúñiga aborda el concepto de federalismo asimétrico en el contexto español, comparándolo con otros modelos internacionales, y procede a examinar las particularidades del caso español y cómo algunas comunidades autónomas han desarrollado un estatus diferenciado dentro del sistema autonómico. Para Pérez Zúñiga, las soluciones al problema territorial no se encuentran tanto en la búsqueda de otros modelos territoriales, sino en la interpretación de la Constitución española, que, a la hora de regular el Estado autonómico, es capaz de proteger a las singularidades de los territorios diferenciales (País Vasco, Navarra, fundamentalmente, pero también Canarias, Ceuta y Melilla) de manera mucho más compleja que en muchos países federales. Sugiere que este pudiera ser un encaje que podría ser de aplicación para Cataluña en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución. A la par que recuerda que, en el marco de la integración europea, son imperativos jurídicos y económicos aquellos que demandan una armonización legal en la acción de los Estados, a riesgo de que no hacerlo pone en riesgo la utilidad de estos marcos normativos como elemento cohesionador.

Seguidamente, Francisco Balaguer Callejón analiza el sistema de financiación autonómica en España y su impacto en la cohesión territorial, poniendo de relieve la necesidad de mejorar los mecanismos de redistribución de recursos para garantizar una prestación equitativa de los servicios públicos, que debe ser capaz de responder a criterios de equidad, pero también de adaptarse a nuevas dinámicas en un contexto político y jurídico marcado por una polícrisis que supera ampliamente el ámbito estatal. De hecho, el principal desafío reciente ha sido la interacción entre el derecho de emergencia y el pluralismo territorial. El derecho de emergencia, concebido tradicionalmente como una respuesta provisional a situaciones excepcionales, se enfrenta a crisis de larga duración con origen y desarrollo extraestatal, lo que complica la capacidad de los poderes públicos para gestionar sus efectos dentro del marco autonómico. Estas crisis, de naturaleza eminentemente técnica y dependientes de la ciencia, escapan al control normativo convencional, haciendo que principios como la proporcionalidad resulten difíciles de aplicar.

Además, el derecho de emergencia puede entrar en tensión con la autonomía política de los territorios, afectando no solo a las normas sustantivas del ordenamiento jurídico, sino también a la distribución competencial. Su capacidad para contradecir incluso las normas que regulan su propia aplicación plantea la necesidad de una regulación flexible, capaz de equilibrar la protección de los derechos fundamentales con la preservación del autogobierno. En este sentido, su propuesta subraya la importancia de un marco normativo que, sin ser excesivamente rígido, permita a los poderes públicos actuar con eficacia ante situaciones de crisis, sin deslegitimar el ordenamiento constitucional ni debilitar la cohesión territorial.

Finalmente, Adoración Galera Victoria expone las posibles perspectivas de evolución del modelo autonómico español, centrándose en la necesidad de revisar sus mecanismos de articulación competencial e institucional. A lo largo de más de cuatro décadas, el sistema autonómico ha demostrado sus ventajas en la gestión compartida del poder, pero también ha revelado carencias que exigen una reconfiguración. Uno de los ejes fundamentales de esta revisión es asegurar que tanto el Estado como las comunidades autónomas y los Gobiernos locales dispongan de recursos económicos suficientes y herramientas de cooperación intergubernamental que posibiliten una gestión efectiva de los problemas sociales. No se trata de reivindicar una ampliación de competencias o recursos para los entes autonómicos, sino de optimizar el autogobierno en un esquema de gobernanza multinivel que responda con mayor proximidad y eficiencia a las necesidades de la ciudadanía. En este sentido, el capítulo defiende que la vía federal constituye el horizonte lógico y racional para la evolución del Estado autonómico español. Las técnicas federales, alineadas con los principios constitucionales y democráticos, ofrecen un marco para la integración del pluralismo y el respeto a la diversidad dentro de un espacio común de convivencia cohesionado. Frente a propuestas recentralizadoras o rupturistas, el federalismo integrador se presenta como una opción moderada que permite consolidar el modelo territorial y afrontar los retos democráticos contemporáneos mediante un debate político basado en la lealtad institucional y la búsqueda de acuerdos.

En conclusión, estamos ante un libro que es epítome de una reflexión colectiva en curso, capaz de examinar la evolución histórica tanto del reparto competencial español en los últimos dos siglos como la adaptación de los principios políticos del federalismo a una realidad democrática española, en la que convive junto con su principio político antagónico, esto es, una pulsión recentralizadora por parte de sectores conservadores, nacionalistas españoles o de extrema derecha, y refractariamente, la decisión de formaciones políticas nacionalistas de apostar por una vía secesionista o de colaboración limitada con el Gobierno central. En esta tensión, la propuesta federalizante desarrollada por los diferentes autores es, ante todo, una propuesta por dotar a la coordinación entre comunidades autónomas de mecanismos eficientes de interlocución política, coordinación de políticas públicas y servicios, intercambio de buenas prácticas y coordinación en su participación en las instituciones europeas, tanto en el Comité de las Regiones como en las reuniones del Consejo de la Unión Europea.

Sin embargo, no quiero terminar esta reseña sin una pequeña nota crítica. Hay algunos aspectos que hubieran necesitado ser abordados desde una perspectiva federalista y que son de vital importancia para el futuro de nuestra sociedad, como es la evolución del reparto competencial y coordinación en las medidas para combatir la crisis climática, que comportan paquetes de medidas que competen a todos los niveles de la Administración, sector privado y tercer sector. También hubiera resultado interesante observar cómo se aborda desde esta perspectiva las crecientes desigualdades en el campo de la financiación de la educación y la educación superior, como forma de prevenir escenarios nefastos que afectarán a la calidad de la educación y la preparación de futuras generaciones de trabajadores. En tercer lugar, hubiera sido también pertinente estudiar el auge de nuevos regionalismos políticos de la llamada *España vaciada* como actores políticos relevantes dentro de una comunidad autónoma, pero que, de forma diferenciada, buscan activar

una agenda política con el objetivo de reactivar demográfica y económicamente estos territorios. Y, por último, no por ser el tema fetiche actual deja de ser menos relevante empezar a explorar una línea de trabajo sobre la necesidad de una digitalización eficiente entre diferentes niveles de Administraciones y coordinación territorial, tanto a efectos de hacer eficiente la aplicación de un principio federal sobre una gobernanza como para corregir desigualdades entre políticas, ofrecer resultados más adecuados a ciudadanos y usuarios y ser capaz de deshacer los argumentos centralistas de la extrema derecha.

En todo caso, este libro, coordinado por Adoración Galera Victoria, es una invitación para un debate abierto, con magisterio suficiente para aprender, actualizar y discutir las propuestas en un debate siempre abierto y creativo, que no es otro que la actualización en nuestro país de uno de los tesoros de nuestra cultura política democrática: el principio federal como principio democrático a la hora de ocuparnos de lo que nos es común.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castellanos Claramunt, J. (2023). *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del siglo XXI*. Tirant lo Blanch.
- Colino, C. (coord.) (2021). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. INAP.
- Galera Victoria, A. (2024). *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*. Editorial Comares.
- Hernández-Moreno, J. y Ares Castro-Conde, C. (coords.) (2023). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. INAP.
- Pérez Castaños, S. (2023). *Repartiendo el café: 40 años de descentralización política en España*. Editorial Comares.