

La cuestión territorial en España

Un debate histórico, político y constitucional necesario

Adoración Galera Victoria (*coord.*)



COLECCIÓN
VOLVERÁS
A LA POLIS



COMARES

Adoración Galera Victoria
(Coordinadora)

LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

Un debate histórico, político
y constitucional necesario



EDITORIAL COMARES

Granada 2024

COLECCIÓN
**VOLVERÁS
A LA POLIS**



DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Ángel Valencia Sáiz (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Málaga)

COMITÉ EDITORIAL

Manuel Arias Maldonado (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Málaga)

José Manuel Canales (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Alicante)

Arantxa Elizondo (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco)

Nieves Lagares (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela)

Carmen Navarro (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid)

Pablo Oñate (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Valencia)

Inmaculada Smolzka (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada)

Pere Vilanova (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona)

Fernando Vallespín (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid)

Obra financiada por el Centro Asociado UNED Jaén y la Fundación Caja Rural de Jaén.

Colaboran: Facultad de Derecho y Departamento de Derecho constitucional de la Universidad de Granada y Asociación de federalistas de Andalucía.



UNIVERSIDAD
DE GRANADA
Departamento de
Derecho Constitucional

Diseño de colección:
Virginia Vélchez Lomas

Maquetación: Miriam L. Puerta

© Los autores

© Editorial Comares, 2024

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 • Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com

facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor • instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-797-0 • Depósito Legal: Gr. 618/2024

Impresión y encuadernación: COMARES

SUMARIO

PREFACIO	XI
<i>Manuel Valdivia Milla</i>	
Capítulo 1.—PREMISAS INICIALES. HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	1
<i>Nicolás Sartorius</i>	
Capítulo 2.—LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: DEBATE Y PROBLEMA HISTÓRICO	3
<i>Salvador Cruz Artacho</i>	
1. INTRODUCCIÓN	3
2. LAS PROPUESTAS DESCENTRALIZADORAS Y/O FEDERALES EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XX. ALGUNOS APUNTES DE HISTORIA.	5
3. A MODO DE BREVE REFLEXIÓN FINAL, PROVISIONAL Y ABIERTA	21
Capítulo 3.—LA CUESTIÓN TERRITORIAL COMO <i>CLEAVAGE</i> TRADICIONAL DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y POSICIONES ACTUALES DE LA OPINIÓN PÚBLICA	23
<i>Juan Montabes Pereira</i>	
1. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL COMO CLEAVAGE HISTÓRICO DE LA CONFORMACIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA.	23
2. LAS DOS CLAVES POLÍTICAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN	28
3. EL DESARROLLO DE LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES Y LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS 1981-2023	32
4. LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA ANTE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.	36
Capítulo 4.—ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA EN LA ACTUALIDAD. ENTRE LA TENSIÓN Y LA ESTABILIDAD	45
<i>Marta Lucena Pérez</i>	
1. INTRODUCCIÓN	45
2. PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO Y POSTURAS POLÍTICAS RESPECTO AL ESTATUTO DE 2007.	47

3. UNA BREVE REFERENCIA A LOS NUEVOS ESTATUTOS Y SUS RASGOS PRINCIPALES . .	51
4. LA RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA Y SU IMPACTO SOBRE EL ESTADO AUTO- NÓMICO	52
5. LA SITUACIÓN EN LA ACTUALIDAD	54
6. CONCLUSIONES.	55
Capítulo 5—DINÁMICAS FEDERALES Y CIUDADANÍA EUROPEA: HACIA LA INCLUSI- VIDAD DEMOCRÁTICA A TRAVÉS DE LO ÍNTIMO	57
<i>Blanca Rodríguez Ruiz</i>	
1. INTRODUCCIÓN.	57
2. MÁS ALLÁ DE LA COOPERACIÓN: LA DIMENSIÓN COMPETITIVA DEL FEDERALISMO .	59
3. FEDERALISMO COMPETITIVO Y CIUDADANÍA ÍNTIMA: LAS COMUNIDADES AUTÓ- NOMAS COMO LABORATORIOS DE DEMOCRACIA	63
4. CIUDADANÍA EUROPEA Y PORTABILIDAD DEL ESTATUTO PERSONAL.	69
5. DINÁMICAS COMPETITIVAS Y LA INEVITABLE DEMOCRATIZACIÓN DE LO ÍNTIMO . .	72
Capítulo 6—LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA AUTONÓMICO: LA NECESIDAD DE LA REFORMA.	75
<i>Alberto López Basaguren</i>	
1. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL SISTEMA AUTONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DE COM- PETENCIAS	75
2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y CONFIANZA SOBRE EL RESPECTIVO ÁMBITO DE PODER	77
3. SOBRE LAS MATERIAS Y LAS FUNCIONES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO: UNA REFORMULACIÓN NECESARIA.	81
4. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: LA NECESIDAD DE REFORMU- LAR EL ESQUEMA «BASES-DESARROLLO» COMO EJE FUNDAMENTAL DEL SISTEMA .	83
5. LA ASIMETRÍA: UN RETO EN EL DISEÑO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COM- PETENCIAS	87
6. CONCLUSIONES.	89
Capítulo 7—EL DEBATE COMPETENCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO	91
<i>José Antonio Montilla Martos</i>	
1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DEBATE COMPETENCIAL.	91
2. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DEBATE COMPETENCIAL	99
3. CONCLUSIÓN	103
Capítulo 8—REFLEXIONES SOBRE LAS RELACIONES DE COORDINACIÓN, COOPE- RACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO EN EL MARCO DE UNA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERAL	105
<i>Gregorio Cámara Villar</i>	
1. INTRODUCCIÓN.	105
2. COLABORACIÓN, COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN. CONCEPTOS, INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS.	108
2.1. Colaboración	108
2.2. Coordinación	110
2.3. Cooperación	111

3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS	116
4. VALORACIÓN Y PROPUESTAS PARA UNA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON ESTAS MATERIAS	118
Capítulo 9—DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, ESTADO DE ALARMA Y CON- SEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	125
<i>Enrique Guillén López</i>	
Capítulo 10—EL FEDERALISMO FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	147
<i>José María Pérez Zúñiga</i>	
1. NACIONALIDADES, REGIONES, AUTONOMÍAS	147
2. UN ESTADO MATERIALMENTE FEDERAL Y ASIMÉTRICO	155
3. CORRECCIONES AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO	161
4. REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA VISIBILIZAR EL ESTADO AUTONÓMICO	168
5. SOBRE UN FEDERALISMO DIFERENCIADO O ASIMÉTRICO Y SOBRE UN FEDERA- LISMO FISCAL DIFERENCIADO	173
Capítulo 11—DERECHO DE EMERGENCIA Y PLURALISMO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO EUROPEO	183
<i>Francisco Balaguer Callejón</i>	
1. LA CRISIS SANITARIA Y EL PLURALISMO TERRITORIAL	183
2. EL DERECHO DE EMERGENCIA NACIONAL FRENTE A LAS CRISIS GLOBALES	187
3. EL DERECHO DE EMERGENCIA	191
3.1. ¿Puede contradecir el derecho de emergencia las normas sobre la produc- ción jurídica?	193
3.2. ¿Puede contradecir el derecho de emergencia las normas sobre la produc- ción jurídica relativas al propio derecho de emergencia?	195
4. LAS NECESIDADES DE COOPERACIÓN DERIVADAS DEL CONTEXTO EUROPEO	197
5. UNA CULTURA JURÍDICA DEL PLURALISMO TERRITORIAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA	199
Capítulo 12—EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO .	203
<i>Adoración Galera Victoria</i>	
1. INTRODUCCIÓN	203
2. DEL REGIONALISMO DIFERENCIADOR A LA IGUALDAD COMO PRINCIPIO VERTE- BRADOR DEL MODELO TERRITORIAL	205
3. ¿HACIA DÓNDE DEBE IR EL ESTADO AUTONÓMICO?	211
4. LA DEMOCRACIA FEDERAL COMO PREMISA CULTURAL Y METODOLÓGICA	218
5. CONCLUSIONES	221
RESEÑAS CURRICULARES DE LOS AUTORES	223

PREFACIO

Manuel Valdivia Milla

Director del Centro Asociado de la UNED de Jaén

Pocos debates son tan necesarios como el que trata sobre la cuestión territorial en España. Detrás de esta expresión, *cuestión territorial*, pueden aparecer visiones muy distintas de cómo debería organizarse nuestro país: centralismo, federalismo, estado autonómico, independencia... Estas maneras tan distintas de entender y dar sentido a la *cuestión territorial* siempre van acompañadas de posiciones políticas, de intereses económicos y de sentimientos ligados a la identidad territorial.

En cualquier caso, lo que está claro es que después de 500 años, aún no hemos sido capaces de acabar con este debate ni de solucionar el problema de la *cuestión territorial*. Si acaso, podemos afirmar algunos hechos que parecen indiscutibles, como que la pluralidad territorial es un elemento constitutivo de la realidad española; o que no existe un consenso sobre la articulación política del Estado; también (aunque en esto puede que no todo el mundo esté de acuerdo) que el pacto es la única forma de avanzar para construir un Estado mejor, o sea, que solo se puede afrontar desde perspectivas democráticas.

Por supuesto, esta es la perspectiva desde la que se abordaron las jornadas «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, se realizaron durante los días 29 y 30 de septiembre de 2022. Las intervenciones y los debates que se llevaron a cabo esos días son la base de los distintos capítulos que forman este libro.

Las exposiciones de quienes intervinieron en las jornadas, y se recogen en este libro, abordan la *cuestión territorial* poniendo el foco en distintos aspectos que, a su vez, son complementarios y aportan reflexiones caracterizadas por el rigor científico y el tratamiento académico: la perspectiva histórica, distribución de competencias, Estado autonómico, financiación, fiscalidad, perspectivas de futuro... Esas características garantizaron un debate tranquilo, sereno y constructivo que marcó todas las intervenciones de los ponentes.

Que la estructura territorial influye en la vida de las personas lo sabemos bien en una provincia como Jaén. No se trata de una queja, ni de autocompasión, sino de constatar que quienes vivimos en esta tierra hemos comprobado los agravios que, desde hace años, venimos soportando en muchos aspectos: infraestructuras de comunicación, equipamientos sanitarios, educativos, deportivos... y a los que no es ajena la deficiente cohesión territorial que padecemos en los distintos niveles de las administraciones, sobre todo autonómica y estatal. Si publicaciones y jornadas como estas sirven para poner el foco en estos problemas y alumbrar posibles soluciones, bienvenidas sean.

Por último, hay que agradecer a María Luisa Grande Gascón (directora del Centro Asociado de la UNED en Jaén en 2022) y a Adoración Galera Victoria, (Profesora de la Universidad de Granada) todo el trabajo y el empeño que han puesto para la organización de las jornadas y la edición de este libro.

El modo de organizar territorialmente el poder es una de las cuestiones que están más presentes en la historia y la actualidad política y social española. La Constitución de 1978 fijó unas bases a partir de las cuales se desarrollaría un sistema propio, flexible, marcado por sucesivas etapas y donde la política, en los primeros años, desplegaría su esencia como arte al servicio del interés general y el progreso social. Sin embargo, tras más de cuarenta años de funcionamiento del Estado autonómico, la llamada *cuestión territorial* es uno de los principales temas de discusión y confrontación política y social enmarcada en una disparidad a la hora de comprender las claves constitucionales de la convivencia en común. Las afirmaciones o interrogantes que sostienen estos debates con frecuencia plagados de incertezas o interpretaciones incompletas, contribuyen a generar más confusión que información a la ciudadanía. Por eso, es preciso reflexionar y debatir de un modo sosegado y riguroso, sobre nuestra experiencia histórica y sobre el horizonte de mejora de aquella opción política y constitucional del 78. Sobre sus logros como mejor modo de ordenar e integrar el pluralismo y garantizar la cohesión social, pero también sus debilidades y deficiencias institucionales, competenciales o financieras y sus dificultades para afrontar los retos de la sociedad española actual.

Un debate sereno y serio sobre la cuestión territorial es necesario y ése ha sido el objetivo de las contribuciones de los autores de esta obra quienes, desde diversas disciplinas, pretenden enriquecer el contenido del debate público sobre el modelo territorial ofreciendo una visión plural y clara de los problemas y de las claves para abordar los retos actuales sobre esta cuestión. Estos estudios centrados en los principales aspectos del Estado autonómico, muestran las ventajas de la descentralización territorial, pero también los reajustes necesarios para lograr una gestión pública más eficaz y coordinada e indican la lógica y las técnicas federales como método y horizonte del modelo territorial.