

JUAN IGNACIO PLAZA GUTIÉRREZ<sup>a</sup>  
RUBÉN CAMILO LOIS GONZÁLEZ<sup>b</sup>

## LA “TEXTURA FEDERAL” EN LA OBRA DE JUAN ROMERO: BREVE ANÁLISIS Y CRÓNICA DE UNA TENDENCIA

### RESUMEN

Dentro de la amplia trayectoria investigadora del profesor Juan Romero y de su abundante producción científica, la geografía política, el gobierno del territorio y el marco en que ambos ejes se articulan –especialmente para el caso de España, pero también el de Europa– han constituido una de sus líneas más relevantes. Con esta ha logrado, además, una proyección más allá del ámbito estrictamente académico y ha subrayado su condición de geógrafo, pero también la de “hombre político” en el más noble de sus sentidos.

Por eso tiene lugar la presente contribución hecha desde la amistad personal, pero también desde la perspectiva de discentes de un maestro de geógrafos con quien el diálogo fluido y los ratos de buena conversación han facilitado muchos análisis. De hecho, este artículo quiere subrayar lo que puede llamarse orientación, dimensión o, usando la expresión de Luis Moreno en 1997, “textura federal” como una constante en su obra, muy directamente implicada en el estudio del modelo de organización o articulación política del territorio a través de sus distintas formas, sistemas y elementos. Una tendencia sobresaliente dentro de su currículo analítico e investigador, ejercido tanto dentro de la “academia” como a través de los medios de comunicación.

---

a Departamento de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Salamanca. C/ Cervantes, s/n, 37002 Salamanca. jip@usal.es, <https://orcid.org/0000-0003-1942-2847>

b Departamento de Xeografía, Facultade de Xeografía e Historia, Universidade de Santiago de Compostela. Praza da Universidade, 1, 15703 Santiago de Compostela (A Coruña). rubencamilo.lois@usc.es, <https://orcid.org/0000-0003-4717-1061>

Fecha de recepción: 07-10-2022. Fecha de aceptación: 28-04-2023.

Para realizar esta aportación, se ha partido de una selección de las contribuciones más representativas de esta orientación investigadora del profesor Romero y, a partir de estas, se han sintetizado los rasgos más característicos de esta preocupación del autor efectuando, al mismo tiempo, una valoración.

PALABRAS CLAVE: federalismo; Estado compuesto; descentralización; gobernanza.

## THE “FEDERAL TEXTURE” IN THE WORK OF JUAN ROMERO: A BRIEF ANALYSIS AND CHRONICLE OF A TREND

### ABSTRACT

Within the extensive research career of Professor Juan Romero and his abundant scientific production, political geography, territorial government and the framework in which both axes are articulated, especially in the case of Spain, but also in Europe, have constituted one of his most relevant lines of research. With it, he has also achieved a projection beyond the strictly academic sphere and has underlined his condition as a geographer, but also as a “political man” in the noblest of senses.

For this reason, this contribution, made from personal friendship, but also from the perspective of the students of a master geographer with whom fluid dialogue and good conversation have facilitated many analyses, wishes to underline what can be called orientation, dimension or, to use Luis Moreno's expression in 1997, “federal texture” as a constant in his work, very directly involved in the study of the model of organisation or political articulation of the territory through its different forms, systems and elements. An outstanding tendency within his analytical and research curriculum, exercised both within the “academy” and through the media.

In order to proceed with the drafting of this contribution, the starting point will be a selection of the most representative contributions of this research orientation of Professor Romero and, on the basis of these, we will proceed to synthesise the most characteristic features of this concern, making, at the same time, a specific and critical assessment.

KEYWORDS: federalism; autonomy; composed state; decentralisation; governance.

### INTRODUCCIÓN: EL PERFIL DE JUAN ROMERO Y SUS TRABAJOS COMO CONTEXTO DE NECESARIA REFERENCIA PARA EXPLICAR EL OBJETIVO DE ESTA CONTRIBUCIÓN

La trayectoria académico-científica y política del profesor Juan Romero han estado cada vez más estrechamente interrelacionadas, y es ya en la década de los años ochenta cuando tal andadura empezó a ser evidente. Su participación activa en distintos niveles de representación política desde esas fechas y hasta el inicio del siglo XXI, tanto a nivel autonómico como nacional, a buen seguro que le proporcionaron un contexto y un bagaje fundamentales para poder abordar, en estas dos últimas décadas, el análisis y el tratamiento de gran parte de sus investigaciones y publicaciones realizadas. Su experiencia, en este sentido, ha constituido un activo muy destacado. Su perfil puede definirse como el de una persona de la academia con un claro compromiso social y político, donde el territorio ha ocupado un lugar central

de sus quehaceres. Ha sabido combinar muy acertadamente los razonamientos, los conceptos y las argumentaciones de la geografía con la práctica de esta y su aplicación en el ámbito público, sabiendo interpretar correctamente y orientar con sentido desde procesos electorales a ciertas políticas públicas u otros problemas sociales y territoriales. Esa experiencia acumulada, ejercitada a través de cargos y representaciones muy distintos, aunque también mediante su implicación en la docencia en otras titulaciones afines a la geografía, se enriqueció con el contacto con personas y profesionales procedentes de muy distintos ámbitos científicos (economía, ciencias ambientales, sociología, ciencia política, derecho, etc.), a través de los que se reforzó su conocimiento en torno a diferentes temas. Y ello se demuestra claramente al leer sus textos (artículos, libros, entrevistas, informes, etc.), en los que el uso y la llamada a las contribuciones de todos ellos es amplísimo y muy variado. El dominio del profesor Juan Romero de cuanto se ha ido diciendo y publicando desde esas otras áreas es sólido, y ha ido fundamentando sus investigaciones, sabiendo encajarlas e integrarlas en la propia perspectiva geográfica.

Es en todo este contexto en el que, tras una orientación que le llevó a centrarse durante un tiempo en los estudios acerca de la sociedad rural, la propiedad y la actividad agrarias (hasta mediados o finales de los años noventa), su obra a partir de la década del 2000 empezó a estar ocupada por el propio concepto del territorio en distintas dimensiones y variantes (ordenación, organización y gestión), incidiendo especialmente en la llamada “cultura del territorio” y en todo el amplio cortejo de conceptos, procesos y prácticas que acompañan esta. La gobernanza territorial, las buenas y malas prácticas en la gestión del territorio y, sobre todo, la geopolítica y gobierno de este se convirtieron desde entonces en ejes directrices de su andadura profesional.

Precisamente por ello, por este marco de referencia muy brevemente dibujado en líneas anteriores, esta contribución que ahora se presenta incide, en su título, en la expresión “crónica de una tendencia”. Con ella queremos referirnos a esta evolución del profesor Juan Romero hacia los temas que tienen que ver con la llamada “textura federal”<sup>1</sup> en la articulación del territorio en España, línea de análisis que se inserta, igualmente, en esa “cultura del territorio” antes referida como una dimensión específica y extraordinariamente importante. Crónica de una tendencia que quiere sintetizar la progresiva orientación y decantación de sus preocupaciones hacia todo lo relacionado con el modelo de organización del territorio (el autonómico), así como con su “gobierno” o gestión, sus problemas, sus posibilidades y sus limitaciones. Un ámbito de estudio –muy poco cultivado por la geografía española y con escasa tradición<sup>2</sup>– donde lo que pretende es profundizar y reflexionar sobre el recorrido del Estado autonómico,

---

1 Esta expresión o concepto, difundida por Moreno (1997) –y a la que el propio Juan Romero se refiere en algunos de sus textos–, es explicada de la siguiente manera: “España es un país con textura federal. Su historia y composición social hacen del caso español un *tipo ideal* para un ordenamiento político que auspicie la federalización del Estado de las Autonomías” (Moreno, [1997] 2008: contraportada; se han respetado las cursivas utilizadas por el autor).

2 Puede destacarse, si acaso, el conjunto de textos y aportaciones que se encuentran en la web de la AGE en su sección de “Debates actualidad” dentro del apartado específico de “Modelo territorial” (<https://www.age-geografia.es/site/modelo-territorial/>), en el que se da cabida a los encuentros del denominado “Grupo de Toledo” (que inició estas reuniones en esa ciudad en el año 2013 y que tuvieron continuidad luego en Barcelona en 2018). También el Grupo de Historia del Pensamiento Geográfico en su reunión de Cocentaina (Alicante) en el año 2018 debatió al

su evolución, interpretación y perspectivas de futuro. En esa línea, el autor analizado aporta un análisis riguroso y establece propuestas concretas de reforma y reorientación. Sin duda, ha demostrado un marcado empeño en esta trayectoria de los dos últimos decenios.

De la lectura de sus trabajos se deduce, claramente, que para tal proceder se apoya en otros autores –referentes intelectuales en ese mismo campo–, con quienes comparte argumentos y opiniones y de los que se sirve en sus argumentaciones: Eliseo Aja, Miquel Caminal, Alain Gagnon, Will Kymlicka, Juan José Linz, Ramón Máiz, Luis Moreno, Ferrán Requejo, Juan José Solozábal, Joan Subirats y Gumersindo Trujillo. También de compañeros de tareas políticas, pero con conocimiento y experiencia en estos temas, como Alfons Cucó, Gregorio Peces-Barba, Ernest Lluch o Jordi Solé Tura, lamentablemente ya desaparecidos. Además, no desdeña tampoco la contextualización histórica en el tratamiento del tema, y de ahí las referencias a la época de la Segunda República y, muy particularmente, a Manuel Azaña y a otros intelectuales como Ortega y Gasset. Es cierto que podrían estar también otras referencias que, aun presentes, no son tan citadas en los trabajos del profesor Romero (lo están, pero... bastante menos). Por ejemplo, Roberto Blanco Valdés, autor de publicaciones importantes en esa línea y que han conseguido una difusión amplia<sup>3</sup> o la publicación colectiva de Camps Cervera, Botella Corral y Trillas Jané del año 2016. También referentes como Francesc de Carreras; o una aportación próxima en el tiempo (2013) presentada por Álvaro Rodríguez Bereijo en torno a la articulación territorial del Estado español. Pero con esto sucede como con muchos otros autores, trabajos y temáticas, donde la selección y apoyatura bibliográfica nunca es completa y sigue el orden de las preferencias personales. La selección es, precisamente, eso, una selección y, sin menoscabar la importancia y consideración de unos frente a otros, es también algo particular.

Sin ningún género de duda, puede afirmarse que la apuesta de Juan Romero es claramente federalista. Cree en ella, está convencido de su validez como vía hacia la que ir redirigiendo el perfeccionamiento del modelo de organización del territorio en España. Sus convicciones a este respecto son muy sólidas, están bien ancladas y claramente se inscriben, desde una perspectiva teórica y conceptual, en el ámbito de lo geopolítico (no en vano, una de las obras seleccionadas para esta contribución que ahora se presenta –Romero, 2009– lleva el expresivo título de *Geopolítica y gobierno del territorio en España*). Su criterio, su valía y su talla personal y profesional han constituido desde hace tiempo una referencia obligada para cuantos trabajan en estas líneas de estudio apuntadas. Considerar la opinión y los planteamientos del profesor Romero se ha convertido, en cierto modo, en un paso imprescindible para académicos, pero también para gestores y políticos al tratar del territorio. Su proyección social y profesional, en virtud

---

respecto. Con anterioridad, en algunos coloquios de la propia AGE ya se fueron introduciendo ponencias en las que de una forma u otra estos temas se abordaron: Sevilla 1993 (divisiones territoriales, comarcalizaciones); Barcelona 2003 (nuevos contextos geopolíticos e institucionales); o Madrid 2017 (gobierno del territorio y organización territorial del Estado).

3 Piénsese, tan solo, en dos tan destacadas como son *Los rostros del federalismo* (2012), mencionada únicamente como una posible lectura a ser consultada en una de las publicaciones del profesor Romero que tomamos como referencia en este texto, o *El laberinto territorial español* (2014), de extraordinaria importancia en estas cuestiones. Ambas han sido publicadas en Alianza Editorial.

de tales condiciones, ha adquirido especial relevancia, sobre todo en la Comunidad Valenciana. Bien puede decirse, sin temor a equivocarnos, que algunos procesos, conflictos y problemas podrían haberse encauzado más eficaz y correctamente si se hubieran seguido los razonamientos y las propuestas que él ha venido difundiendo.

Así pues, para proceder a presentar este objetivo, hemos seleccionado diversas aportaciones que tienen ese denominador común: el modelo de articulación u organización política y territorial del Estado en España y las circunstancias que van unidas a la gestión y gobierno propiamente territoriales. Todas ellas han sido escritas –por él como único autor o en colaboración– a partir del año 2000 y hasta hoy; son, pues, obras plenamente del siglo XXI. Más concretamente, la selección incluye tres artículos de opinión publicados en la prensa, cuatro artículos de revistas, tres libros y tres capítulos de libro (uno de estos se corresponde con la ponencia expuesta en el XXV Congreso de la Asociación Española de Geografía, AGE, celebrado en Madrid en el año 2017). La relación de todas ellas está referenciada en la bibliografía final que acompaña a este texto. Consideramos que constituyen una representativa muestra de cuanto ha ido publicando Juan Romero en estos años que lleva recorrido el siglo XXI en torno a esta orientación tan específica de su estudio e investigación. Por medio de la lectura de estas publicaciones, se va trazando con claridad la trayectoria federal que defiende y se van desgarrando las principales ideas-fuerza y conceptos fundamentales que constituyen la trabazón argumental en torno a la que gira su propuesta. Determinados términos y conceptos se revelan como básicos, decisivos; sobre estos hace girar su exposición y se van a repetir en varios de sus trabajos; son sus puntales de apoyo: descentralización política, autonomía, federalismo, Estado compuesto, naciones, Estado plurinacional, Estado federal, federalismo plurinacional, geopolítica, gobierno del territorio, gobernanza, cooperación, coordinación. Vamos a subrayar algunos por la trascendencia que tienen, ya que el objetivo de este texto que presentamos consiste en resaltar los ejes fundamentales que sirven de sustento a su “discurso o razonamiento propiamente federalista”.

#### LA TESIS FEDERALISTA DE JUAN ROMERO RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. PRINCIPALES RASGOS, IDEAS O CONCEPTOS MÁS IMPORTANTES Y SU VALORACIÓN

##### *De inicio, el cambio de modelo de Estado*

En el centro de todo, y como punto de partida, se encuentra una premisa que, si bien no es innovadora ni exclusiva, la formuló de manera explícita en 2000 y 2002, y ha continuado haciéndolo en posteriores trabajos e intervenciones. En esta, el proceso de descentralización política que conoció España a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 –y que el propio Juan Romero (2012a), en uno de sus textos que nos sirven de referencia ahora, definía utilizando la expresión de Gagnon (2010, p. 79) según la cual España pasaba de ser una forma de “Estado impuesto” a otra forma de “Estado negociado”– se materializó en un modelo de organización territorial, el del Estado autonómico, con diferentes realizaciones, resultados y avances a lo largo de todos estos años, sí, pero que desde hace tiempo viene dando muestras de agotamiento y haciendo evidentes distintas insuficiencias y límites. Por ello, la

España resultante de esa evolución es una “España inacabada” (Romero, 2006 y 2012b), que no ha culminado su proceso iniciado con el nuevo modelo de organización territorial del Estado recogido en el título VIII de la Constitución de 1978. Es quizás esta expresión –“inacabada”– la que más fortuna ha logrado en la identificación de la producción escrita de Juan Romero en torno a esta temática, pues refleja como ninguna otra esa continua trayectoria política en la organización territorial iniciada hace ya cerca de medio siglo, pero que ha alcanzado un determinado punto a partir del cual todavía está por seguir evolucionando, transformándose y redefiniéndose, sometida a debate.

### *Luego vino la evolución posterior y surgieron las limitaciones*

A partir de este planteamiento, se desgana todo un conjunto de razonamientos derivados que contribuyen, por una parte, a desarrollarlo de una manera más explicativa y, por otra, a ir más allá de lo que eso supone –proporcionar una explicación o interpretación de a partir de qué y cómo se ha cubierto todo este proceso–, proponiendo, para ello, un posible camino a seguir, un determinado rumbo, una cierta hoja de ruta, en esa evolución hacia un modelo más perfilado de articulación política de España.

Así, por una parte, se subraya una de las ideas más destacadas en las que el profesor Romero sustenta su análisis sobre el surgimiento del Estado autonómico y su evolución: el papel de las reivindicaciones históricas de los nacionalismos (el catalán y el vasco más particularmente, aunque también el gallego); su “acomodación”, como él lo llama, o encaje en la diversidad de España (él mismo –Romero, 2002, p. 33– ya se apoya en lo que Kymlicka afirmaba en 1999 como “acomodo de culturas nacionales en el contexto de una cultura social mayoritaria”, idéntica idea ya expresada por Requejo, 1999, p. 330, cuando hablaba de “acomodació plena i estable de les identitats nacionals minoritàries de l’estat”). A su entender, este es “uno de los pilares sobre los que se construyó el consenso constitucional” (Romero, 2008a, p. 13). Se recoge aquí una singular expresión acuñada por Joan Subirats –las denominadas por este como “naciones internas”–; para Romero se trataba de encontrar una solución aceptable para las históricas reivindicaciones de estas (si bien ya en la transición era esta una idea muy compartida por varias formaciones políticas –con distintas variantes y alcances–, a excepción de la entonces Alianza Popular), lo que no deja de ser objeto de debate por las repercusiones que todo ello pueda generar en el surgimiento de asimetrías difíciles de entender para muchos. Y eso que, como recuerda Blanco (2014, p. 171), el concepto de nacionalidades del artículo 2 de la Constitución de 1978 fue considerado entonces innegociable por los nacionalistas. Este mismo autor, en lo referente a la identificación del consenso de los constituyentes relativo a la estructura del Estado español, destaca que

El núcleo de tal consenso consistió en dar forma jurídica al componente esencial del gran pacto político que habría de servir de motor a la redacción del título VIII de nuestra ley fundamental: el rechazo al centralismo (Blanco, 2014, p. 173).

Ahora bien, más allá de entrar en un debate acerca de lo que se entiende por nación, nacionalidades e identidades –que no es el objetivo de esta contribución y sobre lo que ni siquiera, muy probablemente, hubiera consenso entre los autores del presente texto–, así como de que el modelo de Estado y el marco constitucional básico en el que se integre deba de girar en torno a tales individualidades o a la

“reconstrucción de identidades” (Romero, 2008a, p. 14), campo amplio de debate y sobre lo que, desde luego, es difícil encontrar acuerdo, lo que sí interesa resaltar para continuar con la explicación y argumentación que conducen a Juan Romero a defender esa apuesta federal es el punto al que, según él, ha ido llegando la evolución de ese Estado autonómico configurado a partir de 1978. Y también interesa resaltar determinadas consideraciones fundamentales que, a su juicio, garanticen y hagan realmente viable el funcionamiento de la propuesta que él defiende, la de un claro federalismo, lo que él mismo denominaba como “muchas cuestiones relacionadas con el funcionamiento eficaz del Estado autonómico” (Romero, 2002, p. 17).

Es desde la constatación de una serie de lo que él concibe como ciertas carencias, insuficiencias y limitaciones (cuestión, como todo, discutible para muchos otros y que él mismo cifra en el reconocimiento de determinadas identidades y la plurinacionalidad, de cuestiones de financiación, de autonomía política o autogobierno) como llega a decir que hablamos de “un Estado unitario ya inexistente” (Romero, 2008a, p. 17), que “el modelo de Estado autonómico está agotado, el pacto constitucional del 78 también y no hay consensos básicos acerca del camino a seguir” (Romero, 2012a), afirmación esta segunda quizás excesivamente categórica, pese a reconocer lo que de avance ha representado<sup>4</sup>. Algo sobre lo que ya en su momento formuló un interrogante de interés al plantear

Si nos encontramos ante un Estado consolidado cuyo modelo habría que “estabilizar”, “cerrar”, “completar” o “culminar”, introduciendo algunas modificaciones o innovaciones que sentaran las bases de una mejor articulación del Estado autonómico, o si, por el contrario, nos encontramos en el final de una primera y positiva gran etapa de descentralización política que, una vez consolidada, permitiría abordar el desafío constitucional, o mejor el reto histórico, de encontrar acomodo a las diferentes naciones que integran el Estado español (Romero, 2002, p. 15).

*Y se quiere ir hacia un Estado federal, pero... ¿por qué no se llega a él?*

A partir de todo esto, Romero propone “el desarrollo pleno de un Estado autonómico de inspiración federal” (Romero, 2000, p. 116), algo que años después seguirá reafirmando: “es necesario perfeccionar el Estado autonómico en clave federal” (Romero, 2008c), se muestra “a favor de una organización territorial más federal” (Romero, 2012b, p. 22), participando así de la idea que ya en su momento Solé Tura (1985), casi estrenado ese nuevo modelo, defendiera cuando decía que había que “defender el Estado de las autonomías en un sentido federal y cooperativo, una regionalización del Estado en sentido federal”<sup>5</sup>. Esta es la misma tesis de Moreno ([1997] 2008) cuando hablaba hace tiempo de “la federalización de España”. Es decir, toda la constatación de hechos a la que se ha hecho antes referencia le lleva a Romero a afirmar que “un Estado compuesto, como el español, es funcionalmente federal” (Romero, 2008a, p.

4 Decía Juan Romero hace ya veinte años que “casi nadie discute la importancia de los avances realizados desde la aprobación de la Constitución de 1978 y de su desarrollo posterior. Sin sacralizar su contenido ni negar la posibilidad de su relectura o, en su caso, modificación consensuada, es necesario valorar positivamente la trascendencia de lo logrado durante los últimos dos decenios” (Romero, 2002, p. 13).

5 El entrecomillado está tomado de la página 27 del prefacio redactado por Marc Carrillo en la edición que en el año 2019 hizo El Viejo Topo de la obra original de Jordi Solé Tura publicada en 1985 en Alianza Editorial.

20), aunque muchos otros lo ven como sencillamente muy descentralizado (Romero, 2008b), producto de la profunda modificación de la geografía del poder político ocasionada a partir del proceso de descentralización iniciado a principios de la década de los años ochenta (Romero, 2012b, p. 26). Los distintos estatutos de autonomía comenzaron a ser modificados desde muy tempranamente, aunque fue sobre todo en la primera década de este siglo XXI cuando se sucedieron un conjunto importante de reformas en muchos de ellos. Para Juan Romero, la demanda de más autonomía política de los nacionalismos catalán, vasco y gallego, así como los que él considera “niveles de insatisfacción” ligados a esto (Romero, 2008a, pp. 14-15), son dos de los factores que están en la base de tales propuestas de reforma y que hicieron necesario acometer esa nueva etapa. Precisamente, a partir de esos momentos, llegaba a afirmar que

Si el modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba era “federalizable”, en palabras del profesor García de Enterría, una vez culminado el proceso de aprobación y desarrollo de los Estatutos y tras la revisión del modelo de financiación, podrá decirse que el Estado autonómico será mucho más federal que antes de las reformas (Romero, 2008a, p. 17).

Sin embargo, Romero aprecia que a pesar de todas esas condiciones España está “aún lejos de ser un Estado federal” (Romero, 2008b; 2009, pp. 79-101), que “sigue faltando mucho para un funcionamiento realmente más federal entre las partes que son Estado” (Romero, 2008b; 2012b, p. 23) y que “no existe cultura federal” (Romero, 2012a); subraya, incluso, que se mantiene “la sensación, en definitiva, de que no hay un modelo claro de organización territorial del Estado” (Romero, 2021b, p. 23). Y no es, precisamente, que España no haya adquirido rasgos muy propios de los Estados federales, con niveles de descentralización y transferencia de competencias superiores, incluso, al decir de Blanco (2014), a los de muchos otros Estados que se han definido de modo institucional como propiamente federales, “España es una federación en todo menos en el nombre” (Blanco, 2014, p. 205). Romero habla de indefinición para referirse al paisaje geopolítico surgido tras ese intenso periodo de reformas antes mencionado, pues constata que “tampoco responde a un modelo de administración y gestión propia de un Estado compuesto” (Romero, 2012b, p. 32). Lo explica de una manera muy expresiva:

La gran paradoja del caso español estriba en el hecho de que un Estado compuesto carece de los espacios adecuados de decisión política propios de cualquier Estado federal, compuesto, o con gran nivel de reparto de poder político entre administraciones. Carece también de la cultura federal imprescindible para la elaboración participada y consensuada de políticas públicas (Romero, 2012b, p. 26).

¿Por qué, pues, Juan Romero afirma que aun con todo España está lejos de ser un Estado federal? Obviamente, porque desde el punto de vista de su estructura política España no se define como tal, pese a que funcionalmente tenga todos los resortes y las herramientas que lo pueden calificar así. Pero no es tanto –o solo– esa razón la que el profesor Romero argumenta. Él, sobre todo, afirma que esa textura federal no se consigue por otros motivos. La falta de la implantación y desarrollo de una gobernanza territorial adecuada donde los distintos niveles, con sus diferentes grados de autonomía, se desenvuelvan en ese contexto es un lastre muy importante, a su juicio, para conseguir ese más correcto y avanzado funcionamiento propio de un Estado federal. No hay correspondencia, para él, entre descentralización política y cultura federal; esa descentralización no ha traído consigo una mejora de los niveles de gober-

nanza territorial (Romero, 2012b, p. 26) y defiende que “el federalismo solo llegará cuando se asuma la primacía de la cooperación multilateral en beneficio de todos” (Romero, 2008b). En los textos de Juan Romero que sirven de base a esta contribución, una idea obsesiva y recurrente es esa: la de la ausencia de unos mecanismos y estructuras de cooperación y coordinación –y una verdadera cultura ejercitada en estos campos– multinivel en la gobernanza territorial, en el denominado “gobierno del territorio”. Cooperación y coordinación –para él, “principios esenciales en un Estado compuesto” (Romero, 2012b, p. 25)– que respeten la autonomía de cada escala o nivel de los que son también “Estado” (nacional, autonómico, local) e instancias formales de codecisión. Mecanismos de coordinación que sean realmente efectivos, producto de una cultura política cooperativa. Hace una denuncia constante de esta carencia, limitante para avanzar en la federalización por la que él apuesta de modo decidido. Lo manifiesta de manera muy clara cuando afirma

Los mecanismos de coordinación y cooperación multilaterales, salvo excepciones, se ignoran, se eluden o se mantienen bajo mínimos [...] Se necesitan más gestos federales y más cultura federal, entendida esta como sinónimo de cultura política del pacto (*foedus*), de lealtad constitucional e institucional, de coordinación y cooperación entre esferas y niveles de gobierno [...] Distintas esferas de gobierno comparten competencias sobre el mismo territorio, pero no siempre existe coordinación entre ellas [...] Que haya pleno desarrollo de las competencias atribuidas en cada caso a los diferentes niveles del Estado y el establecimiento de espacios de cooperación (Romero, 2012b, pp. 23-31).

J. Romero aboga abiertamente por mejorar esos mecanismos antes señalados; por ser imaginativos para que las diferentes esferas de gobierno encuentren espacios para la cooperación y de codecisión; por aumentar e incentivar una interdependencia cada vez mayor entre esos distintos niveles de gobierno porque el modelo de Estado configurado obliga a ello; y también por reforzar la cooperación interregional –“sigue siendo uno de nuestros retos geopolíticos más importantes para el futuro inmediato” (Romero, 2012b, p. 27). Para alcanzar todo esto se requiere asimismo “lealtad institucional”, que ha de ser respetada por todas las partes en juego como base fundamental de la estabilidad política y pilar fundamental de todo Estado de corte federal. Hace algo más de veinte años el autor ya esbozó un esquema de insuficiencias que limitaban el avance federalizador del modelo de Estado español (Romero, 2000, pp. 116-121; Romero, 2002, pp. 13-39). De hecho, establecía un conjunto de líneas de orientación para lograr ese desarrollo pleno de un Estado autonómico de inspiración federal que abarcan desde las instituciones estatales hasta la representatividad de los Gobiernos y administraciones locales, pasando por el sistema de financiación y la representación de los diferentes niveles ante la Unión Europea. Propuestas, en definitiva, de reformas que igualmente ha continuado defendiendo (Romero, 2012b, pp. 33-37; Martín et al., 2013, pp. 71-96) y que incluyen desde la constantemente reclamada reforma de instituciones clave en este terreno, como el Senado, hasta las conferencias de presidentes y las intersectoriales o la promoción de contrapartidas –en aras del proceso de descentralización– en favor de los Gobiernos locales.

Curiosamente, en algunos casos y explicaciones de las aportadas por Romero en estos textos que nos sirven ahora de apoyo, parece incurrirse (formalmente tan solo) en aparente contradicción. Así, por ejemplo, defiende un modelo federal y la descentralización como marco más adecuado para la ordenación y gestión del territorio, pero reconoce que esa falta de cultura federal en España lastra todo, mientras que en países vecinos, como Francia, el Estado unitario centralizado lo ha hecho mejor en ese campo,

el de la ordenación en ciertos ámbitos (zonas costeras, recursos hídricos, etc.). Es aquí, precisamente, en ejemplos concretos como los que él explica (gestión integrada de zonas litorales, gestión de recursos hídricos y cuencas hidrográficas, otros planes territoriales y actuaciones en distintos medios como el urbano, etc.) donde también cobra importancia decisiva el gobierno territorial multinivel, un campo de prácticas de enorme valor para la geografía. Y ahí es donde Romero constata el fracaso de esa gobernanza multiescalar (Romero, 2012b, p. 27; Romero, 2017).

Ahora bien, junto a todo lo que se ha argumentado hasta ahora en páginas anteriores, en la obra de Juan Romero impregnada por esa búsqueda y defensa de una clara “textura federal” existe también un obstáculo importante, según su opinión: la ausencia de una referencia explícita a la “plurinacionalidad”. Desde un primer momento, la idea del reconocimiento de las distintas “naciones internas” (como las llama él usando la expresión de Subirats), de la reconstrucción de identidades (Romero, 2008a, p. 14), incluso de lo que él califica como “déficit de reconocimiento de la singularidad de Cataluña dentro del Estado” (Romero, 2008a, p. 15), se convierte en uno de los ejes más importantes en los que sustentar el federalismo hacia el que debería tender España. Habla de “ampliar la posibilidad de mejorar el reconocimiento de la plurinacionalidad en clave federal” (Romero, 2012b, p. 18). Varias de sus contribuciones (Romero, 2000; 2008a y c; 2012a y b; 2015) se detienen y profundizan en ello. El denominador común en todas estas es el de defender el llamado “federalismo plurinacional” como modelo hacia el que, a su juicio, debería tenderse. Y lo hace desde una postura ideológica decidida y con total transparencia, sin llamarse a engaño. Lo manifiesta con claridad cuando defiende que

El federalismo plurinacional, que se asienta en concepciones no nacionalistas, puede ser una opción posible [...] se representa como un juego de coordinación de varios actores en el acuerdo de organizar la convivencia de un Estado complejo (Máiz, 2008: 259-285). Esta variante del federalismo se defiende aquí como la mejor forma para organizar la distribución territorial del poder en un Estado compuesto [...] Tal vez sea el que mejor se ajuste a la realidad geopolítica del estado autonómico (Romero, 2012b, p. 41).

#### VALORACIONES Y ALGUNAS DUDAS COMO CONCLUSIONES

Ante muchas de las cuestiones que se han ido desgranando a lo largo de esas páginas sobre lo que representa la “textura federal” en parte de la obra y proyección científica y social de Juan Romero, surgen distintas valoraciones y se plantean interrogantes. Es verdad que existen carencias que limitan seriamente un correcto funcionamiento de todos los engranajes de lo que debiera ser un Estado federal, que sin ser tal caracteriza al modelo de organización política de España como Estado. Pero no es menos cierto que el avance en un constante proceso de transferencia de competencias que ha ido progresivamente vaciando de estas al Estado ha ido convirtiéndolo en uno de los mayores ejemplos de descentralización política que pueda encontrarse.

El funcionamiento, en la práctica, del modelo de Estado descentralizado que ha resultado ser el Estado autonómico en España no ha estado exento de distorsiones que demuestran, en realidad, que ha faltado sentido de cooperación y cultura política. Lejos de existir una tendencia hacia un funcionamiento progresivamente más coordinado entre los distintos niveles que constituyen la geografía política

de España, las más de las veces ha existido mimetismo, por un lado, y competencia, por otro. Uno de los ejemplos más evidentes, que demostró al mismo tiempo la verdadera falta de sentido común en el gobierno del territorio a escala autonómica, lo dieron los distintos procesos plasmados en la reforma de algunos estatutos de autonomía (de lo cual algunas de las contribuciones de Juan Romero dan cuenta también): el blindaje de los ríos fue su caso más llamativo. Pero sin ir más lejos, también el sistema de financiación introduce elementos disfuncionales y de debate que, apoyándose en determinados casos en situaciones específicas ligadas a derechos históricos, no dejan de resultar muy chocantes y se alejan de una concepción de igualdad, por mucho que estén constitucionalmente reconocidos dentro de este Estado autonómico que es España.

Es cierto que se parte de un notable déficit de cultura del pacto y cooperativa, como se ha ocupado varias veces en resaltar el profesor Romero. Falta una cultura territorial “acordada” que facilite abordar de manera conjunta el tratamiento de los problemas territoriales, como también la realidad se ha empeñado en demostrárnoslo de un modo tozudo con las formas de gestión de algunos espacios naturales; con la ausencia de planteamientos de políticas y actuaciones comunes aplicables a espacios compartidos a uno y otro lado de unos límites político-administrativos; o incluso con la falta de decisión para entender que la malla político-administrativa que delimita algunas unidades territoriales puede sobrepasar los propios límites de una provincia o de una comunidad autónoma, pues algunas de ellas guardan una coherencia evidente que no entiende de frontera alguna.

Las más recientes aportaciones de Juan Romero en todo este ámbito al que se han dedicado estas páginas precedentes y que ahora concluimos son las que hizo en mayo de 2022 en el marco del seminario “España polifónica y desconcentrada: un país en forma de malla”, organizado por la Cátedra Prospect Comunitat Valenciana 2030. En un paso más allá a partir de todo cuanto él ha ido escribiendo y promoviendo sobre la textura y cultura federal, esta contribución representa un refuerzo de sus planteamientos y un avance, pues la acuñación de los conceptos “España polifónica” y “España desconcentrada”, así como la argumentación de la necesidad de concebir un modelo para España “en forma de malla”, basado en la multilateralidad, son las principales innovaciones. En palabras de la intervención del propio profesor Romero en esta reunión, síntesis de su pensamiento respecto a todo lo que se ha venido analizando hasta el momento en esta temática, “España debería saber, querer y poder ser federal”.

Hablar de una “España polifónica” simboliza un nuevo momento y es el ejemplo de una visión multipolar de la España actual, muy distinto a la España del 78 en que se configuró el Estado autonómico. Las propuestas que a este respecto se hacen invitan, según el propio Juan Romero afirma, a “revisitar” el artículo 2 de la Constitución española y a explorar vías normalizadoras en este tiempo. Y mueven, igualmente, a impulsar una reformulación de la organización territorial del Estado menos vertical, más horizontal; menos radial, más en red. En síntesis, y tal y como se proclamó desde la convocatoria de este foro de debate impulsado por la Generalitat Valenciana y la Universitat de València,

La España polifónica es un nuevo paradigma sobre cómo concebir la organización territorial de la comunidad política española, que permita evolucionar el Estado autonómico en consonancia con los nuevos retos y exigencias que expone nuestra sociedad y el contexto histórico en el que ésta se encuentra [...] Todo ello significa hoy concebir la mejora de la organización territorial como un punto de equilibrio más armónico entre los centros de la gobernación y las periferias que la sostienen.

Y para ello, la España polifónica consiste en una apuesta política definida por la evolución de un modelo multinivel de Estado desde dos planos principales: el orgánico y el dinámico.

Ambos planos, según el informe final elaborado en septiembre de 2022, meses después del seminario de debate, proponen realidades descentralizadoras muy concretas: organizar el entramado institucional de una manera que se posibilite la presencia de las instituciones estatales en las diferentes comunidades autónomas: desconcentrar y relocalizar las instituciones (plano orgánico; se proponen hasta once deslocalizaciones), y desarrollar una cultura política multinivel, donde los diferentes actores políticos y administrativos tengan en cuenta a sus homólogos en diferentes niveles organizativos a la hora de concebir la actividad pública y la acción política (plano dinámico).

Ante todo este panorama y pese a todos estos planteamientos... ¿estamos realmente preparados en España para asumir, mejorar y consolidar una cultura federal? Utilizando una expresión ampliamente difundida, “la música suena bien”, pero la letra y los arreglos no terminan de garantizar que sea posible en un plazo de tiempo razonable dar realidad a todo esto. La progresiva descentralización que ha ido definiendo el dinamismo y funcionamiento político del Estado autonómico en España ha demostrado también, en bastantes ocasiones, que no se han sabido gestionar correctamente muchos recursos y competencias, que en virtud de ese mimetismo entre unas comunidades autónomas y otras se ha asistido, más bien, a la proliferación de modelos de una misma realidad. Si nos apoyamos en algunos de los planteamientos que formula Juan Romero, podríamos también preguntarnos: ¿realmente solucionaría ese sistema, ese modelo más federal, la permanente reivindicación e insatisfacción de algunos territorios? ¿Son, de verdad, necesarias más reivindicaciones en favor de un reconocimiento más explícito del hecho plurinacional? Como en todo debate académico, la respuesta queda abierta y sujeta a diversas opiniones.

#### REFERENCIAS

- Blanco, R. (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco, R. (2014). *El laberinto territorial español*. Madrid: Alianza Editorial.
- Camps, V., Botella, J., & Trillas, F. (2016). *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Delofour, C. (2007). *España, las Autonomías y Europa. Ensayo sobre la inversión de nuevos modos de organización territorial y de gobernanza*. Gijón: Editorial TREA.
- España polifónica: por un país en forma de malla*. <https://argos.gva.es/documents/354883759/358606916/Informe+Espan%CC%83a+Polifo%CC%81nica.pdf/76b40911-6652-8da5-8885-ba92e-23079c1?t=1653898847468>
- Farinós i Dasí, J. & Moneyba González, M. (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En Romero Tarín, A. & Antonio Alejo J. (coords.). *Panorama de la gobernanza: perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica* (pp. 147-167). Alicante: Universidad de Alicante / Tirant lo Blanch.
- Farinós Dasí, J. & Montiel Márquez, A. (2021). Gobernanza y organización del estado en clave territorial y desde los territorios. En Farinós Dasí, J. & Montiel Márquez, A. (eds.). *X Congreso Internacional de*

- Ordenación del Territorio: recuperación, transformación y resiliencia. El papel del territorio* (pp. 547-560). Valencia: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT.
- Farinós Dasí, J. & Montiel Márquez, A. (2022). Ordenación del territorio y políticas públicas: concurrencias, condicionantes y limitaciones operativas. Opciones para una gobernanza efectiva. En Farinós Dasí, J. & Serrano Rodríguez, A. (coords.); Farinós Dasí, J., Latasa Zaballos, I., Prada Llorente, E., & Rando Burgos, E. (eds.). *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia* (pp. 391-409). Valencia: Universitat de València.
- Gagnon, A.-C. (2010). La recerca d'un ideal d'autonomia: de la contenció a la habilitació. En Requejo, F. & Gagnon, A.-C. (eds.). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur* (pp. 77-99). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Kymlicka, W. (1999). Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales. En García, S. & Lukes, S. (comps.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- Martín Cubas, J. (2021). Administración pública y gobernanza local. En Hermosilla Pla (dir.). *Procesos territoriales valencianos* (pp. 333-349). Valencia: Universitat de València.
- Martín Cubas, J. (2022). Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación. En Moreno González, G. (dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 59-77). Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Martín, J., Pérez, J. A., Romero, J., Soler, M., & Vidal, J. M. (2013). *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?* Madrid: Díaz & Pons.
- Mira-Perceval, A., Pérez, J. A., & Romero, J. (2013). Deslegitimación política y descrédito fiscal de las Comunidades Autónomas. *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 41, 96-113.
- Moreno, L. ([1997] 2008). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Requejo, F. (1999). La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España. En Fossas, E. & Requejo, F. (eds.). *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 303-344). Madrid: Trotta.
- Rodríguez, A. (2013). Las reformas necesarias para España. La Constitución y la articulación territorial del Estado español. *Cuadernos FAES*, 40, 23-36.
- Romero, J. (2000). De l'Estat unitari a l'Estat autonòmic. Realitzacions, insuficiències i límits del procés de descentralització política a Espanya. *L'Espill*, 5, 114-121.
- Romero, J. (2002). Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España. En Cucó, A., Romero, J., & Farinós, J. (eds.). *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado* (pp. 13-39). Valencia: Universitat de València / PUV.
- Romero, J. (2006). *España inacabada*. Valencia: Universitat de València / PUV.
- Romero, J. (2008a). Autonomía política y nacionalismos. Sobre la acomodación de la diversidad en España. *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 26, 13-24. <http://hdl.handle.net/10550/46234>
- Romero, J. (2008b). Aún lejos de un verdadero Estado federal. *El País*. [https://elpais.com/diario/2008/11/25/opinion/1227567611\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/11/25/opinion/1227567611_850215.html)
- Romero, J. (2008c). La tensión entre nacionalismos en España. *El País*. [https://elpais.com/diario/2008/01/16/opinion/1200438004\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/01/16/opinion/1200438004_850215.html)

- Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2012a). La (im)posible vía del federalismo plurinacional. *El País*. [https://elpais.com/ccaa/2012/10/09/valencia/1349772950\\_482440.html](https://elpais.com/ccaa/2012/10/09/valencia/1349772950_482440.html)
- Romero, J. (2012b). España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(1), 13-49.
- Romero, J. (2017). El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. En *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un Mundo Global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 2378-2393). Madrid: AGE (Asociación de Geógrafos Españoles) / UAM (Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Geografía) / UAM Ediciones.
- Romero, J. & Alcaraz, M. (2015). Estado, naciones y regiones en la España democrática. En Romero, J. & Furió, A. (eds.). *Historia de las Españas: una aproximación crítica* (pp. 371-430). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero González, J. & Farinós Dasí, J. (2004). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos culturales y nuevas visiones*. Gijón: Editorial TREA.
- Solé, J. (2019). *Nacionalidades y nacionalismos. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Vilassar de Dalt (Barcelona): El Viejo Topo.

Cómo citar este artículo:

Plaza Gutiérrez, J. I. & Lois González, R. C. (2023). La “textura federal” en la obra de Juan Romero: breve análisis y crónica de una tendencia. *Cuadernos de Geografía*, 110, 13-26.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25372>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.