

## **ESTADO AUTONÓMICO Y ¿CULTURA FEDERAL?**

**María Jesús García Morales**  
**Profesora Titular de Derecho Constitucional**  
**Universidad Autónoma de Barcelona**

Los Profesores de Derecho Constitucional explicamos el federalismo como una arquitectura jurídica, esto es, como un conjunto de instituciones y procesos que ordenan la distribución territorial del poder en la Constitución y otras normas de Derecho Público. Nuestro diagnóstico como Profesores de Derecho ante los males del Estado autonómico son muchas veces prescribir una reforma federal, pero, a renglón seguido, se añade que no habrá reforma federal con un mínimo éxito sin el carburante que precisa la máquina del Estado federal: la existencia de una cultura sobre qué representa la distribución territorial de poder político.

La cultura federal no es objeto de estudio del Derecho Constitucional, sino de otras disciplinas singularmente de la Ciencia Política. La cultura federal no se regula jurídicamente, no es un elemento estático que aprehenda el Derecho, sino un elemento dinámico que se vive en un Estado federal. La experiencia comparada acredita que el Derecho refleja una determinada cultura federal, pero raramente el Derecho puede promover una cultura federal.

En España no hay una cultura federal, ni una cultura institucionalizada desde el poder central ni autonómico. No existe una única cultura federal. Cada sistema federal puede tener una idiosincrasia federal. Sin embargo, hay acuerdo en que 40 años de Estado autonómico han cambiado España, la han convertido en un Estado con un alto nivel de descentralización, pero no han servido para desarrollar una cultura federal comparable a la de otros países. En esta intervención, voy a centrarme en cinco indicadores de una cultura federal (sobre todo de países centroeuropeos) para examinar en qué medida en España y mediante el Derecho, avanza ya que, con muchas limitaciones, se puede fomentar otro entendimiento de lo que significa la distribución territorial del poder en nuestro país.

Primero: el federalismo es unión en la diversidad y cogobierno. El federalismo expresa la voluntad de estar unidos con una división del poder político que tiene una determinada estética. Una de las formas de esa estética son las relaciones de intergubernamentales o de cooperación. Su estructura y sus dinámicas nos dan una información inmensa y detallada de cómo se entiende la descentralización territorial en un sistema. Estas relaciones están presentes en todos los sistemas políticamente descentralizados federales o no. Las estructuras suelen ser similares en todos ellos, pero no sus dinámicas. En el Estado autonómico, no hay estructuras similares. No hay una Conferencia de Presidentes consolidada. Tampoco la hubo en Suiza, federalismo clásico, hasta 1993, pero desde su creación es un actor imprescindible en el sistema helvético, hasta el punto de que si no existiera, nadie duda en aquel país de que habría que crearla, una percepción muy distinta a España, donde todavía la Conferencia de Presidentes no ha encontrado ni su lugar, ni su funcionalidad. En España, las relaciones cooperativas son verticales sin horizontalidad. Esas relaciones entre el Estado y las CCAA se formalizan a través de Comisiones Bilaterales y Conferencias Sectoriales. Las primeras son una originalidad del Estado autonómico, no existen en ningún otro sistema federal. Básicamente, se trata de una cooperación en situaciones de conflicto (donde el Estado y las CCAA se reúnen para evitar un recurso de inconstitucional ante el Tribunal Constitucional). El instrumento más importante son las Conferencias Sectoriales. Efectivamente funcionan una docena de ellas. Su organización y su funcionamiento responde en España a una lógica jerárquica que mal se aviene con el ideal del cogobierno federal: las Conferencias Sectoriales están presididas y son convocadas por el ministro (así lo prevé la ley y lo ha ratificado el Tribunal Constitucional). Estas Conferencias son básicamente instrumentos de presentación de políticas del poder central, no de participación de las CCAA. Las CCAA pueden proponer puntos en el orden del día pero nunca lo han hecho, de modo que la autoridad, la preeminencia, del poder central en estos foros no se contrarresta por las CCAA. Otra organización y funcionamiento de estos órganos más horizontal podría representar otra cultura institucionalizada del poder en el Estado autonómico,

Segundo: el federalismo es horizontalidad entendida como una cultura de la inclusión de grupos y territorios en la toma de decisiones. En España no hay relaciones intergubernamentales horizontales. La culpa no la tiene la Constitución o no la tiene sólo la regulación de la Constitución. La culpa radica en que las CCAA no quieren colaborar entre ellas. Lo más llamativo para cualquier estudioso del federalismo es que las CCAA no hayan sabido encontrar espacios donde trabajar juntas, más allá de cooperaciones puntuales entre CCAA vecinas en el ámbito sanitario, de extinción de incendios o de homologación de títulos de transportes. No hay Conferencias de las CCAA. La Conferencia de Gobiernos de las CCAA se creó en 2010 y nunca más se reunió. Esa falta de relaciones horizontales dificulta la capacidad de influencia de las CCAA en las decisiones del Estado. Se ha dicho muchas veces que la falta de tradición horizontal se debe a la historia del Estado autonómico: se trata de un Estado que no se forma por un proceso de agregación, sino de transferencia de competencias desde Madrid a las futuras CCAA. Las CCAA no son preexistentes y, por tanto, la relación “natural” en los momentos de gestación del Estado autonómico era entre el Estado (que tenía las competencias y la financiación) y las CCAA (que necesitaban los traspasos y los recursos), no entre CCAA. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que esas inercias se pueden romper. El caso de Austria es ilustrativo: se trata de un Estado federal cuyo proceso de federalización se inicia también desde el centro a la periferia y donde no había cooperación horizontal. En el momento en que los Länder se unieron y crearon estructuras intergubernamentales potentes todo cambió y la horizontalidad fue el factor de transformación y de federalización más notable. Fue el convencimiento por parte de los Länder de que la horizontalidad sería ventajosa y en el Bund, de dicha horizontalidad no era peligrosa, sino que sumaba a la federalización de Austria lo que activó el cambio, no una reforma normativa. La Conferencia de Presidentes de los Länder es hoy en la página web del Parlamento austriaco una de las autoridades del país: tras la Cámara baja, el Senado, el Gobierno federal.

Tercero: el federalismo es responsabilidad sobre el poder que la federación y los entes territoriales disponen. Esto incluye recursos competenciales, financieros e informativos. Voy a poner un ejemplo sobre la incidencia de la cultura federal. Por un lado, el caso de la televisión en Alemania. A principios de los sesenta, hay una sentencia clave del Tribunal Constitucional Federal (el llamado, *Fersehurteil* de 1961): se trataba de un conflicto de competencias originado a raíz de un intento del Gobierno del Canciller Adenauer de controlar por parte de la federación el segundo canal de la televisión alemana. La televisión es una competencia de los Länder. El Tribunal Constitucional recordó que la distinción entre competencias federales y competencias de alcance federal. La supraterritorial no cambiaba la titularidad de la competencia: los Länder ostentaban la competencia de televisión y a ellos les correspondía la regulación de estos temas de una forma cooperativa. Desde entonces, un convenio entre todos los Länder, por tanto, desde la responsabilidad y desde el pacto, regula no sólo el Segundo Canal de la Televisión alemana, sino el régimen de la radiodifusión en Alemania. El Tribunal Constitucional español ha abierto la puerta también a la cooperación horizontal en el caso de ejercicio supraterritorial de competencias, pero las CCAA (salvo en algún caso aislado, como el del Parque de los Picos de Europa) no han visto las potencialidades de abordar conjuntamente dichos temas. De nuevo, sería un paso adelante para profundizar en una mayor cultura de la descentralización en España superar la incapacidad de las CCAA de encontrar ámbitos donde pueden cooperar todas ellas.

Cuarto: el federalismo es *foedus* (pacto) y *fides* (confianza). No hay pacto sin *fides*. El principio constitucional no escrito de la *Bundestreue* y la fuerza normativa que tiene en el Derecho alemán no son casuales y dista mucho del *soft law* que tiene el principio de lealtad o del principio de cooperación en España. No en vano, *Bundestreue* o su expresión análoga del principio de *bundesfreundlichen Verhaltens* aluden a la idea de actitud leal y cooperativa. La interiorización de principio de fidelidad federal en los actores refuerza un conjunto de comportamientos que fomentan la interacción entre los distintos niveles de poder. Otro ejemplo: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha dado una nueva regulación a los órganos de cooperación, en particular, a las Conferencias Sectoriales donde asisten el Estado y las CCAA. La

obsesión regulatoria se centra en conseguir que lo pactado en una Conferencia Sectorial sea de obligado cumplimiento. En los países de nuestro entorno, en el federalismo alemán, austriaco o suizo, el valor de las decisiones de estas mismas Conferencias no es jurídico. Lo allí pactado tiene una vinculación fáctica donde cada una de las partes confía en que la otra parte cumplirá.

Quinto: el federalismo precisa federalistas. Acabo de nombrar a los actores del federalismo. Son muchos los actores en una sociedad federal (políticos, funcionarios, élites, medios de comunicación y ciudadanos). *Federal thinking*, la famosa expresión Elazar, precisa no sólo de académicos que hablan y escriben sobre el federalismo. Aquí quisiera aportar plantear algunas cuestiones para la reflexión. Primero, con relación a los políticos ¿en qué medida el carácter territorial de un Estado marca la carrera de un político en Madrid? En España, creo que poco por lo menos en comparación con Alemania. Las carreras de los políticos federales están fuertemente marcadas por la dimensión territorial de Alemania: de los 8 Cancilleres federales desde el final de la II Guerra Mundial, cuatro han ocupado el cargo de Ministro-Presidente de un Land y otros tantos han ostentando responsabilidades como Ministros de Länder. Son políticos federales con experiencias en la política de un Land, de modo que no solo tienen experiencia de gobierno en los Länder sino que se han podido familiarizar con las situaciones de negociación tan habituales en el sistema alemán. Hay una comprensión y empatía institucional con lo federal. Segundo, con relación a los funcionarios ¿qué porcentaje de funcionarios de la Administración General del Estado no son de Madrid, esto es, cuántos proceden de otras CCAA? ¿el Derecho favorece esa movilidad? ¿hay datos? El tema de la movilidad me parece clave en la función pública para la construcción de una cultura federal. Y, tercero, la educación ¿qué programas educativos hay sobre la diversidad? En España hay un problema de aceptación de la diversidad. Hay un vocabulario que no es el de la afectividad territorial y la cultura federal precisa actitudes y esa afectividad.