

En la Junta del día 15 de noviembre de 2016 tomó posesión de su plaza de Número el Académico Excmo. Sr. D. Francesc de Carreras Serra, que fue contestado en nombre de la Corporación por el Excmo. Sr. D. Santiago Muñoz Machado.

El extracto de su Discurso es el siguiente:

ENSAYOS SOBRE EL FEDERALISMO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Francesc de Carreras Serra*

La principal razón de escoger como tema el federalismo es la confusión existente en España sobre su significado. Federalismo significa unión, no ruptura o disgregación. Estado federal es lo opuesto a Estado centralizado, no a Estado unitario, ya que todo Estado, por definición, es unitario. En España, sin embargo, ello no suele entenderse así. Mi intención con estos tres ensayos sobre el federalismo es contribuir a desvirtuar estos prejuicios. Para ello lo he centrado en tres aspectos: primero, distinguir entre Confederación y Estado Federal; segundo, extraer algunas lecciones del federalismo norteamericano; tercero, proponer algunas reformas para mejorar el funcionamiento del Estado de las autonomías

I. Una *Confederación* no es propiamente una forma de Estado sino una organización internacional compuesta por diversos estados. Su norma jurídica suprema es un Tratado entre Estados que al ratificarlo no pierden su soberanía sino que la conservan y si denuncian el Tratado se desvinculan de la Confederación.

El *Estado federal*, en cambio, es un Estado, pertenece a la esfera del derecho interno, no del internacional. En él coexistan dos órdenes diferentes de poderes: la Federación y los estados miembros. El conjunto es lo que llamamos Estado federal.

Los rasgos principales de un Estado federal son los siguientes: a) Su norma jurídica suprema es una Constitución, emanada del poder constituyente del pueblo, que establece la igualdad de derechos y libertades y unas institucio-

* El texto completo de este discurso, así como la contestación a cargo del Académico Excmo. Sr. D. Santiago Muñoz Machado puede consultarse en la página web de esta Real Academia.

nes políticas centrales. b) Cada uno de los Estados miembros se dota también de una Constitución y unas instituciones políticas de las que deriva un ordenamiento jurídico particular, dentro del marco de la Constitución federal. c) Entre la Federación y los estados no existe relación jerárquica alguna, lo cual implica la inexistencia de controles políticos, siendo admisibles solamente los controles jurídicos. d) Las competencias de la Federación y de los estados están distribuidas, al menos a nivel de principios, en la Constitución. e) La Federación y los estados miembros se relacionan entre sí por diversas vías e instituciones. f) Tanto la Federación como los Estados miembros tienen capacidad tributaria y, cada uno, Hacienda propia.

II. *Estados Unidos* nos ofrece, sucesivamente, ejemplos de ambos modelos. Tras la Declaración de Independencia (1776), las ex-colonias, convertidas en estados soberanos, firman los *Articles of Confederation* (1781), un tratado que configura a EEUU como una Confederación. Al comprobar sus insuficiencias, aprueban la Constitución de 1787, la primera constitución federal del mundo, aún vigente. Esta Constitución establece un modelo federal con los rasgos básicos antes descritos. Ahora bien, en su desarrollo, este modelo ha sufrido notables variaciones al compás del cambio de los tiempos. Dos aspectos deben destacarse.

En primer lugar, el papel decisivo que en el desarrollo del federalismo desempeña el poder judicial, especialmente el Tribunal Supremo. Entre otras cuestiones, determinó la naturaleza confederal o federal del modelo. Ello fue resuelto definitivamente en la STS *Texas v. White* (1869) al sostenerse que “Estados Unidos es una unión indestructible de estados indestructibles”, es decir, los estados miembros no son titulares del derecho de secesión.

En segundo lugar, la Federación fue adquiriendo progresivamente cada vez más poderes en detrimento de los estados. Hitos claves de esta evolución fueron: 1) La doctrina de los “poderes implícitos” (STS *McCulloch v. Maryland*, de 1819) según la cual si a uno de los poderes se le asigna un objetivo debe ser también competente en los medios necesarios para conseguirlo. 2) La “cláusula de comercio” que permite extender a materias distintas a las propiamente comprendidas en el término “comercio” las competencias federales. 3) El reconocimiento del “federalismo cooperativo”, que fomenta las relaciones intergubernamentales entre Federación y estados, en contraposición al primigenio “federalismo dual”, basado en considerar como esferas separadas ambos ámbitos.

Todas estas modificaciones de fondo, justificadas en argumentos racionales, en los que la función del poder judicial es decisiva para legitimarlos, transforman el federalismo sin necesidad de reformas constitucionales. Es una gran lección del federalismo norteamericano.

III. Con estos antecedentes, se comprende mejor lo sostenido en el tercer ensayo que trata de contestar a la cuestión de si el *Estado de las autonomías* es un Estado federal. La respuesta es afirmativa debido a su estructura federal, pero desde un punto de vista funcional su carácter federal es insuficiente.

Dos carencias han dificultado de forma difusa el desarrollo autonómico: la falta de cultura federal y la falta lealtad institucional. En efecto, debido a la construcción centralista del Estado español y al mal recuerdo de la I República, se ha tardado en comprender que el federalismo no es una ideología sino una técnica de gobierno, neutra en el eje derecha/izquierda, y que el Estado federal es unitario, para nada disgregador y puede ser altamente eficaz. No obstante, en estos años de autonomía determinados gobiernos autonómicos nacionalistas, y también el Estado por inercias centralistas, han demostrado una notoria falta de lealtad federal.

A pesar de estos lastres, la implantación territorial de las autonomías fue rápida: a primeros de 1983, a excepción de Ceuta y Melilla, toda España estaba dividida en comunidades autónomas y alrededor del año 2000, la igualdad de competencias era un hecho. El poder político había alcanzado un alto grado de descentralización. Pero faltaba la otra cara del federalismo, la integración, el desarrollo de los principios de colaboración, cooperación y coordinación de las CCAA con el Estado, y de ellas entre sí, además del principio de participación en las instituciones estatales. En lugar de proceder a ello, con el estímulo de los nacionalismos vasco y catalán, se promovió la reforma de unos estatutos para alcanzar una mayor descentralización. Se equivocó el camino y hemos perdido quince años, en los que se han acumulado nuevos y serios problemas.

La *reforma constitucional* quizás es necesaria pero no imprescindible: queda aún amplio margen para la interpretación del texto constitucional. En todo caso, hay tres cuestiones básicas a solucionar: a) Cerrar el modelo, dado que el llamado principio dispositivo ya cumplió su función. b) Clarificar la atribución de competencias, recogiendo en el art. 149.1 CE la jurisprudencia constitucional sobre las materias y simplificando el sistema de distribución al atribuir la cláusula residual a favor de las CCAA. c) Integrar estas comunidades en el Estado mediante el incremento de las relaciones intergubernamentales y la exigencia del principio de lealtad federal.

Todo ello está pendiente desde hace quince años. Ningún sistema federal se ha desarrollado de manera fácil y rectilínea, no somos, pues, una excepción. Pero como de la experiencia se aprende, debemos estudiar las soluciones que otros países de similar cultura política han aplicado. El Discurso solo pretende contribuir a reflexionar para encontrar las nuestras.