



Universidad Autónoma
de Madrid

Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica
Área de Derecho Constitucional

La lealtad federal
en el sistema autonómico español

Tesis Doctoral

Director:

Prof. Dr. D. César Aguado Renedo
Catedrático de Derecho Constitucional

Autor:

Gonzalo Gabriel Carranza

Madrid, octubre de 2020

Índice

Abreviaturas utilizadas	9
Resumen de la tesis	13
Zusammenfassung	15
Introducción	17
Einleitung	25
Capítulo I Aproximación a la problemática articulación territorial del poder en el Estado español.....	33
1. (Des)constitucionalización del sistema de distribución territorial del poder en España	33
2. La compleja articulación del Estado autonómico	36
A. El proceso constituyente: del centralismo a la descentralización para lograr la unidad en la diversidad.....	37
B. La apertura del modelo y el principio dispositivo.....	38
C. La construcción evolutiva del sistema autonómico.....	42
i. Del régimen preautonómico a la Constitución de 1978	42
ii. La considerable influencia de los acuerdos políticos y de las fuerzas nacionalistas	44
iii. Las reformas estatutarias	48
D. El rol del Tribunal Constitucional en la concreción del Estado autonómico	50
3. Elementos distintivos del reparto del poder en España ¿asimetrías o hechos diferenciales?	54
A. Las asimetrías en los Estados compuestos	54
B. La compleja conceptualización de los hechos diferenciales y su relación con la asimetría.....	55
C. Manifestación de los hechos diferenciales en España.....	57
4. La compleja articulación competencial del Estado autonómico	61
A. Previsiones constitucionales del reparto competencial	61
B. La importancia del art. 150 CE en el reparto competencial	63

5.	Nacionalismos, autodeterminación y secesión.....	68
A.	Los nacionalismos en España.....	68
B.	El llamado “derecho a decidir”	69
C.	Intentos de ruptura del orden constitucional	72
6.	Factores endógenos y su incidencia en la complejidad de la articulación territorial.....	74

Capítulo II Elementos constitucionales que propician la articulación sistémica del Estado autonómico..... 77

1.	Debilidades y fortalezas de las relaciones intergubernamentales en España	77
2.	El principio de solidaridad en el Estado autonómico.....	81
A.	Aproximación a un concepto anfibológico	81
B.	Enquadre constitucional	84
C.	La solidaridad y su amplia comprensión constitucional	85
i.	La acepción obligacional	86
ii.	La solidaridad en materia financiera	88
D.	La vía institucional de la solidaridad.....	90
i.	El Consejo de Política Fiscal y Financiera	90
ii.	El Fondo de Compensación Interterritorial	91
E.	¿Es la solidaridad la expresión española de la “lealtad federal”?	93
3.	La colaboración como marco general de actuación de los entes territoriales en España	98
A.	Naturaleza de la colaboración territorial: principio y obligación.....	98
B.	Tipos de relaciones colaborativas	100
C.	El desarrollo normativo de la colaboración.....	101
D.	La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de colaboración.....	106
E.	¿Es la colaboración la expresión española de “lealtad federal”?	115
4.	La cooperación interterritorial.....	116
A.	Apreciaciones iniciales.....	116
B.	El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional....	118
C.	Faceta institucional de la cooperación vertical	125
i.	Las Conferencias de los Ejecutivos en el Estado autonómico.....	125
ii.	Las Comisiones bilaterales de cooperación.....	130
a.	Recepción legal estatal.....	132
b.	Nivel autonómico: los Estatutos de Autonomía y las normas no estatutarias	133
c.	La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional	137
D.	Faceta convencional de la cooperación vertical: los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas	139
E.	Faceta institucional de la cooperación horizontal: la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas	142

F.	Faceta convencional de la cooperación horizontal.....	144
i.	Relaciones cooperativas horizontales dentro del ámbito material del art. 145.2 CE: los Convenios y Acuerdos	144
ii.	Relaciones cooperativas horizontales fuera del ámbito material del art. 145.2 CE: los protocolos.....	147
G.	La cooperación multilateral: las Conferencias sectoriales	149
5.	La coordinación.....	153
A.	Aspectos generales y concepción específica del Tribunal Constitucional	153
B.	Órganos de coordinación.....	158
i.	Coordinación obligatoria	158
ii.	La Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas	160
iii.	Las Comisiones territoriales de coordinación.....	162
6.	La lealtad institucional como principio (<i>ad intra</i> y <i>ad extra</i>) de las relaciones interadministrativas.....	163
7.	La compleja articulación del sistema de financiación autonómica: la LOFCA y los sistemas particulares de financiación autonómica.....	167
A.	Breves apuntes respecto al sistema constitucional de financiación del Estado autonómico	167
B.	Los sistemas de financiación en particular.....	171

Capítulo III Elementos constitucionales que procuran limitar las desviaciones sistémicas en el Estado autonómico 177

1.	La resolución jurisdiccional de los conflictos territoriales.....	177
A.	Algunos términos y criterios de utilidad	177
B.	Las múltiples vías procesales para la resolución de conflictos territoriales.....	179
i.	Posibilidades destinadas a soslayar la jurisdiccionalización del conflicto	182
ii.	La interposición del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad	187
iii.	La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los conflictos de competencia	189
C.	Algunos datos relevantes sobre los conflictos territoriales	192
D.	La impugnación de disposiciones autonómicas	193
E.	La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional y su problemática jurídico-política.....	198
i.	El procedimiento previo a la reforma de la LOTC de 2015	198
ii.	La reforma de la LOTC (L.O. 15/2015, de 16 de octubre).....	200
2.	La prohibición de federación entre Comunidades Autónomas	205
3.	El instrumento coercitivo del art. 155 CE: influencia germana, alcance teórico y práctica del mismo	207
A.	La coerción federal (<i>Bundeszwang</i>) del art. 37 de la <i>Grundgesetz</i> alemana.....	208

i.	Aproximación inicial	208
ii.	De la <i>Reichsexekution</i> a la <i>Bundesexekution</i> : los precedentes constitucionales de la coerción federal alemana	210
iii.	Presupuestos materiales para la aplicación de la <i>Bundeszwang</i>	215
iv.	El carácter subsidiario de la coerción federal y el valor de las decisiones previas del <i>Bundesverfassungsgericht</i>	218
v.	Los cinco pasos para la aplicación del art. 37 GG y el dilema de la asunción de sus costes.....	219
vi.	La efectividad de la <i>Bundeszwang</i>	221
vii.	Las relaciones entre <i>Bundestreue</i> y <i>Bundeszwang</i> y la escasa doctrina del <i>Bundesverfassungsgericht</i>	222
B.	La coerción estatal en el sistema autonómico	224
i.	Aproximación inicial	224
ii.	La base fáctico-normativa de la coerción estatal.....	225
iii.	El valor del requerimiento	229
iv.	La intervención del Senado.....	232
v.	Las medidas necesarias.....	233
vi.	Los principios aplicables	239
vii.	La coerción sobre la Comunidad Autónoma y su efectividad	240
C.	Práctica de la coerción estatal en España	242
D.	La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la coerción estatal	250
E.	La coerción estatal y el principio de lealtad territorial.....	253
F.	Algunos asuntos planteados tras la aplicación de la coerción.....	255

Capítulo IV Desarrollo teórico y jurisprudencial del principio constitucional no escrito de lealtad federal (*Bundestreue*) en Alemania 257

1.	Teoría federal y lealtad en sentido territorial	258
A.	Una idea connatural a la teoría federal.....	258
B.	Paradigmas de la teoría federal contemporánea que propician la lealtad federal	262
2.	La lealtad constitucional.....	264
3.	Origen y desarrollo del concepto de lealtad federal (<i>Bundestreue</i>) en la República Federal de Alemania	265
A.	Origen teórico de la <i>Bundestreue</i>	266
i.	Lealtad federal como principio constitucional no escrito en Smend.....	266
ii.	La <i>Bundestreue</i> como obligación constitucional en la obra de H.-W. Bayer.....	270
B.	Críticas a la <i>Bundestreue</i>	272
C.	Anclaje material de la lealtad federal: la jurisprudencia del <i>Bundesverfassungsgericht</i>	274
i.	Primera etapa: adopción paulatina del principio (1952-1957)	275
ii.	Segunda etapa: consolidación de la lealtad federal (1957 a 2013).....	281

4.	Lealtad federal y principio de Estado federal (<i>Bundesstaatsprinzip</i>)	289
5.	Contenido normativo de la lealtad federal	295
	A. La naturaleza de la <i>Bundestreue</i>	295
	B. Sujetos vinculados por el cumplimiento de la lealtad federal.....	297
	C. Características y límites de la lealtad federal	299
	iii. Naturaleza jurisdiccional constitucional.....	305
	D. Obligaciones, prohibiciones y modos de conducta que implica la lealtad federal.....	306
	i. La trilogía esencial de la <i>Bundestreue</i>	306
	ii. Obligaciones que modulan las relaciones entre <i>Länder</i> y de estos con el <i>Bund</i>	310
	iii. Obligaciones que pesan específicamente sobre el <i>Bund</i>	316
6.	Aspectos que propician la vigencia de la <i>Bundestreue</i> en Alemania.....	318
	A. El alcance de la cultura federal en el sistema germano.....	318
	B. Las relaciones intergubernamentales en el orden federativo alemán.....	322
7.	Desarrollo de la lealtad federal en los sistemas comparados	328
	A. El principio y la obligación de consideración mutua (<i>Berücksichtigungsprinzip - Rücksichtnahmepflicht</i>) en el sistema federal austríaco.....	329
	i. La compleja articulación federal de un Estado con pasado centralista ..	329
	ii. La obligación de consideración mutua (<i>Rücksichtnahmepflicht</i>).....	331
	B. El federalismo suizo y el principio de lealtad federal (<i>Bundestreue</i>) o la obligación de lealtad federal (<i>bundesstaatlichen Treuepflicht</i>).....	334
	i. La concreción del principio de lealtad federal en la Confederación Suiza.....	336
	ii. El principio de lealtad federal en la jurisprudencia de la Corte Federal suiza	338
	C. El federalismo sudafricano y el principio de <i>Co-operative Government</i> ... 340	
	i. El principio constitucional y su desarrollo	341
	ii. Doctrina de la Corte Constitucional de Sudáfrica	344
	D. Manifestación supraestatal de la <i>Bundestreue</i> : el principio de cooperación leal europeo	346
	i. El principio de cooperación leal en la jurisprudencia del TJUE	349
	E. Otras referencias del Derecho comparado	351

Capítulo V La noción de lealtad autonómica como concepto autónomo del ordenamiento jurídico español..... 357

1.	La aproximación de la doctrina española a un concepto autóctono de lealtad federal.....	357
	A. Autores que identificaron a la lealtad federal en un principio del ordenamiento constitucional.....	357
	B. Doctrina relativamente escéptica al concepto de lealtad territorial.....	359

C.	Doctrina proclive a la existencia de un concepto de lealtad territorial propio.....	361
2.	El concepto de lealtad autonómica.....	368
A.	Algunas aclaraciones metodológico-sustantivas en torno al proceso de adopción en España del concepto alemán de <i>Bundestreue</i>	368
B.	La lealtad autonómica como principio constitucional no escrito.....	370
C.	Propuesta y diferenciación de otros conceptos	372
3.	La dispersión del principio de lealtad autonómica en el ordenamiento jurídico español	375
A.	Extensión jurisdiccional	375
i.	Doctrina del Tribunal Constitucional referida a la lealtad “constitucional”.....	375
ii.	Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la lealtad “institucional”....	388
iii.	Recapitulación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los principios de solidaridad y colaboración	394
B.	La lealtad autonómica en la normativa española infraconstitucional	396
i.	La normativa estatal que desarrolla parte del contenido de la lealtad autonómica.....	396
ii.	La lealtad autonómica en los Estatutos de Autonomía.....	398
4.	Caracteres de la lealtad autonómica	400
A.	Principio jurídico y político.....	400
B.	Carácter accesorio y subsidiario.....	402
C.	Concreción material	403
D.	Competencia para advertir las faltas de lealtad autonómica	405
5.	Obligaciones, prohibiciones y modos de conducta que supone la lealtad autonómica	407
A.	Contenido obligatorio esencial.....	407
B.	Obligaciones y prohibiciones que modulan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y estas entre sí)	417
C.	Obligaciones específicas del Estado	435
	Conclusiones.....	439
	Schlussfolgerungen	459
	Reseña bibliográfica	479
1.	Fuentes bibliográficas	479
2.	Otras fuentes.....	516
	Reseña jurisprudencial	517

Abreviaturas utilizadas

ATC	Auto del Tribunal Constitucional de España
BG	Corte Federal de Suiza (<i>Schweizerisches Bundesgericht</i>)
BGE	Sentencias de la Corte Federal Suiza (<i>Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgericht</i>)
BOE	Boletín Oficial del Estado
BVerfGE	Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán (<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht</i>)
B-VG	Constitución Federal de Austria (<i>Bundes-Verfassungsgesetz</i>)
BVerfGG	Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal alemán (<i>Bundesverfassungsgerichtsgesetz</i>)
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CFCS	Constitución Federal de la Confederación Suiza
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas
CS	Constitución de Sudáfrica
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAAAs	Estatuto de Autonomía de Asturias
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña

EACan	Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EACLM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
EAE	Estatuto de Autonomía de Extremadura
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia
EAIB	Estatuto de Autonomía de las <i>Illes Balears</i>
EAIC	Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias
EALR	Estatuto de Autonomía de La Rioja
EAM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
EAMur	Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
EAVal	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
FD	Fundamento de Derecho de las Sentencias del Tribunal Supremo de España
FJ	Fundamento Jurídico de las Sentencias del Tribunal Constitucional de España
GG	Ley Fundamental de Bonn (<i>Grundgesetz</i>)
L.O.	Ley Orgánica
LOAPA	Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LORARFNa	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LOTRACA	Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad de las Islas Canarias de competencias en materia de titularidad estatal.

- LOTRAVA Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.
- LRBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- LRJAPyPAC Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- LRJSP Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- R.D. Real Decreto
- STC Sentencia del Tribunal Constitucional de España
- STS Sentencia del Tribunal Supremo de España
- TC Tribunal Constitucional de España
- TCFA Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*)
- TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TUE Tratado de la Unión Europea
- UE Unión Europea
- VfGH Tribunal Constitucional Federal Austríaco (*Verfassungsgerichtshof*)
- VfSlg Colección de Sentencias del Tribunal Constitucional Federal de Austria (*Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes - Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes*)
- WMV Constitución de Weimar (*Weimarer Verfassung*)

Resumen de la tesis

La presente tesis tiene por objeto el análisis del desarrollo y la influencia que ha tenido en España el principio constitucional no escrito de lealtad federal (*Bundestreue*), identificado inicialmente por la doctrina y adoptado y desarrollado, con posterioridad, por el Tribunal Constitucional Federal alemán en sus pronunciamientos. Aborda particularmente la naturaleza consustancial de este principio a los sistemas políticamente descentralizados, haciendo especial énfasis en la peculiar configuración que ha adoptado en el Estado español.

Con el objetivo de explicar en qué consiste la lealtad federal o territorial en España, en ella se realiza un análisis del complejo proceso de configuración del sistema autonómico y de la trascendental labor en relación con él llevada a cabo por el Tribunal Constitucional. Asimismo, se abordan las distintas realidades que condicionaron y continúan condicionando la articulación territorial en este ordenamiento jurídico y que dificultan la vigencia del principio de lealtad territorial, entre ellas, la intrincada configuración constitucional de la descentralización del poder y la indudable influencia que en tal configuración ostentan los nacionalismos identitarios.

La lealtad en el ámbito territorial vela por el equilibrio entre unidad y diversidad: supone, por un lado, el fomento de mecanismos constitucionales que articulan las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y, por otro, la limitación de aquellas conductas de los entes territoriales que vulneren el reparto vertical del poder constitucionalmente establecido. Por esta razón se examinan algunos principios jurídicos clave en el marco de las relaciones intergubernamentales en el sistema español, tales como colaboración, cooperación y coordinación, junto a las principales instituciones y mecanismos que los materializan. Igualmente, se examinan los distintos procesos

jurisdiccionales y no jurisdiccionales de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y se analiza el procedimiento de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución española a la luz del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

Previo al análisis de la particular configuración de la *Bundestreue* en España, se ofrece un estudio del acabado desarrollo que ha tenido este concepto en Alemania. En este sentido, se presta especial atención a la jurisprudencia de Karlsruhe de la cual surgen las principales características de tal principio constitucional no escrito y de la cual también derivan una serie de obligaciones para el *Bund* y los *Länder*. Adicionalmente, se brinda un repaso por distintos sistemas compuestos cuyos ordenamientos han recogido explícita o implícitamente la noción de lealtad territorial.

Por último, se recopilan y ordenan los principales antecedentes académicos que reconocen la existencia de la lealtad federal en España y de la doctrina del Tribunal Constitucional que recoge tal noción. Todo ello con el objetivo de dar cuenta de la existencia y configuración de un concepto autónomo, el de lealtad autonómica, que pretende garantizar la adecuada relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit ist es, die Entwicklung und den Einfluss des ungeschriebenen Verfassungsprinzips der Bundestreue, das zunächst in der Lehre identifiziert und später vom deutschen Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen übernommen und weiterentwickelt wurde, in Spanien zu analysieren. Die Arbeit befasst sich insbesondere mit der den politisch dezentralisierten Systemen immanenten Natur dieses Prinzips, mit speziellem Schwerpunkt auf der besonderen Konfiguration, die es im spanischen Staat angenommen hat.

Mit dem Ziel zu erklären, worin die Bundestreue in Spanien besteht, wird der komplexe Prozess der Gestaltung des autonomen Systems und die transzendente Arbeit des Verfassungsgerichts in Bezug auf dieses System analysiert. Ebenso befasst man sich mit den verschiedenen Realitäten, die die territoriale Artikulation in diesem Rechtssystem bedingen und weiterhin bedingen und die die Wirksamkeit des Prinzips der Territorialtreue erschweren, darunter die komplizierte verfassungsrechtliche Konfiguration der Dezentralisierung der Macht und der unzweifelhafte Einfluss, den die Identitätsnationalismen in einer solchen Konfiguration haben.

Die Treue im territorialen Bereich gewährleistet ein Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt: Sie impliziert zum einen die Förderung von Verfassungsmechanismen, die die Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen artikulieren, und zum anderen die Einschränkung derjenigen Verhaltensweisen der territorialen Einheiten, die die vertikale Verteilung der verfassungsmäßig vertikale Gewaltenteilung verletzen. Aus diesem Grund werden einige rechtliche Schlüsselprinzipien im Rahmen der föderalen Beziehungen im spanischen System untersucht, wie z.B. Zusammenarbeit, Kooperation und Koordination, zusammen

mit den wichtigsten Institutionen und Mechanismen, die sie verwirklichen. Ebenso werden die verschiedenen gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren zur Lösung von Konflikten zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften („Comunidades Autónomas“) untersucht, sowie eine Analyse des Verfahrens für staatlichen Zwang nach Artikel 155 der spanischen Verfassung unter Betrachtung des Artikel 37 des Bonner Grundgesetzes vorgenommen.

Vor der Analyse der charakteristischen Struktur der Bundestreue in Spanien wird eine Studie über die abgeschlossene Entwicklung, die dieses Konzept in Deutschland genommen hat, geboten. In diesem Sinne wird der Karlsruher Rechtsprechung besondere Aufmerksamkeit geschenkt, aus der sich die wesentlichen Merkmale eines solchen ungeschriebenen Verfassungsprinzips ergeben und aus der sich auch eine Reihe von Verpflichtungen für Bund und Länder ableiten. Darüber hinaus wird ein Überblick über verschiedene zusammengesetzte Systeme gegeben, deren Rechtssysteme den Begriff der Territorialtreue explizit oder implizit einbezogen haben.

Schließlich werden die wichtigsten akademischen Präzedenzfälle, die die Existenz von Bundestreue in Spanien anerkennen, und die Lehre des Verfassungsgerichts, die diese Vorstellung widerspiegelt, zusammengestellt und geordnet. All dies geschieht mit dem Ziel, über die Existenz und Ausgestaltung eines autonomen Konzepts, nämlich die autonomische Treue („lealtad autonómica“), Rechenschaft abzulegen, das darauf abzielt, ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften zu gewährleisten.

Introducción

Entre los diversos Estados que han adoptado la forma compuesta de reparto del poder, la República Federal de Alemania constituye sin lugar a duda un modelo paradigmático. Esto no es casualidad: desde la aprobación, en mayo de 1949, de la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz*) han pasado más de setenta años a lo largo de los cuales se llevaron a cabo diversas reformas que persiguieron fortalecer la dinámica de trabajo conjunto entre el *Bund* y los *Länder*, algunas con mayor éxito que otras. El paulatino y, a su vez, fructífero desarrollo de este modelo impuesto por las fuerzas aliadas tras la II Guerra Mundial ha arrojado como resultado un Estado de marcada identidad federal. Fruto de esta identidad y de la filosofía colaborativa que subyace en lo más hondo de su esencia, han nacido y se han consolidado en Alemania una serie de relaciones intergubernamentales que han hecho posible que la noción de pacto se mantenga vigente.

Paralelamente al surgimiento y consolidación del federalismo alemán fueron sancionadas o modificadas distintas Constituciones europeas inspiradas en gran medida en las fortalezas del federalismo alemán que, como consecuencia del efecto emulación, terminaron convirtiéndolo en modelo. Así ocurrió con la Constitución española de 1978, que recoge numerosos preceptos cuya regulación ha sido testigo de la indudable influencia de la Ley Fundamental y de la doctrina alemana, algunos de los cuales serán objeto de estudio en este trabajo.

Como resultado de la inspiración del constituyente han surgido en España un sinnúmero de trabajos en el ámbito del Derecho público en los que se ha analizado el funcionamiento del sistema de descentralización germano. Muchas de estas investigaciones trataron de pasar por el tamiz de aquel ordenamiento algunas de las opciones y de las dinámicas que, desde la Transición, fueron asumiéndose aquí en materia

territorial. Esto explica por qué Alemania terminó transformándose en uno de esos siete espejos que la doctrina ha tomado (y sigue tomando) como ejemplo a la hora de estudiar el sistema de descentralización español y de proyectar las múltiples reformas que podrían acometerse para su mejora.

En muchos de estos trabajos recién aludidos se recogen distintas referencias a la expresión “lealtad federal” (*Bundestreue*), un principio alemán cuyos propios términos son indicio de su relevancia, ya que el vocablo “lealtad” resulta cercano: es una noción de la que todos tenemos una intuición general. Sin embargo, la envergadura jurídica de este concepto proviene de su capacidad para modular los comportamientos del *Bund* y de los *Länder* en las distintas relaciones que entablan entre sí. Atendiendo a su considerable desarrollo a lo largo de las últimas siete décadas y la relevancia que ha adquirido la *Bundestreue* en el ordenamiento alemán, un conjunto de autores del entorno español trató de identificar cuál sería la expresión equivalente en este ordenamiento, predicando, por lo general, que la lealtad federal en España se traduciría en la solidaridad o la colaboración. Así se pudo comprobar en la primera aproximación que el autor de este trabajo tuvo respecto de este tema, con motivo de una investigación significativamente más acotada que este en el marco de los estudios de máster. Sin embargo, su presentimiento era que la expresión territorial de la lealtad debería proyectarse sobre un ámbito mucho más amplio que el señalado por estos autores.

Teniendo en cuenta los distintos niveles de reparto competencial, todo Estado compuesto requiere de ciertos principios que ordenen las relaciones jurídicas que tienen lugar entre los diversos entes que lo integran. Esto constituye una imposición material por sus propios términos, ya que este modelo persigue como premisa el equilibrio (no siempre fácil de conseguir) entre diversidad y unidad. Tal percepción que a estas alturas de desarrollo de la teoría federal es más que obvia, sin embargo, no fue puesta por escrito sino hasta comienzos del siglo pasado en Alemania, algo que indudablemente resulta singular en este ámbito doctrinal, sobre todo teniendo en cuenta que, hasta aquel momento, los principales avances en este terreno provenían de doctrina estadounidense.

Tras la unificación llevada a cabo por Otto von Bismarck, el profesor Rudolf Smend se preocupó, en el año 1916, por desentrañar la existencia de un principio constitucional, el de lealtad federal, que, si bien no venía recogido en la Constitución imperial de 1871, supondría una obligación general de comportamiento amistoso entre el *Reich* y los *Länder*. Tres décadas más tarde, ya con la Ley Fundamental de Bonn en vigor,

las ideas de Smend serían confirmadas y desarrolladas por medio de un importante conjunto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*, TCFA). En tales pronunciamientos el Tribunal ratificó la naturaleza jurídica de la *Bundestreue* en calidad de principio, a la vez que predicó de ella numerosas consecuencias y obligaciones concretas. Además, el TCFA entendió que la lealtad federal no surge de ningún artículo en concreto de la Ley Fundamental sino del principio de Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*), cuyo contenido lo recogen distintos preceptos constitucionales. A partir de esta doctrina comenzaron a publicarse numerosas investigaciones que persiguieron estructurar el pensamiento de los magistrados de Karlsruhe, procurando al mismo tiempo extraer una serie de conclusiones generales que, en muchos casos, resultan extrapolables a otros sistemas compuestos.

Esta noción de lealtad aplicada estrictamente al ámbito de la descentralización ha sido (y es) relevante para el debate académico y político en España: los cuarenta años de desarrollo del sistema autonómico dan fe de ello. Sin embargo, en el último tiempo, la discusión sobre esta idea ha alcanzado nuevas dimensiones con motivo del desafío que supone el nacionalismo catalán y su incesante pretensión de independencia. Estas constantes desavenencias entre el Gobierno del Estado y la *Generalitat* han dado lugar a distintas voces que reclaman lealtad de la Comunidad de Cataluña hacia las bases del sistema autonómico; el problema es que esta noción de lealtad territorial resulta por lo general difícil de ser precisada jurídicamente. Que esta lealtad continúe siendo un anhelo en España se explica por diversos motivos, no solo por la peculiar impronta que imponen los nacionalismos identitarios catalán y vasco. Como se tendrá ocasión de comprobar, las relaciones interestatales son, por resumirlo en una palabra, complejas. Ejemplo de todo esto constituyen las numerosas estructuras e instituciones que han canalizado unas relaciones intergubernamentales marcadamente bilaterales y, ciertamente, débiles; así como la frecuente jurisdiccionalización de los conflictos del Estado o de las Comunidades Autónomas, lo que al fin y al cabo se ha convertido en el mecanismo de interlocución por excelencia. Este escenario ha dado lugar a un sinfín de conductas de los entes territoriales poco proclives a la consideración mutua, elemento central de la lealtad; de ahí que este principio no termine de cuajar en el ordenamiento español.

Este panorama de conflictividad y el incansable anhelo de la doctrina española por tratar de advertir cuál es el reflejo de la *Bundestreue* en España despertaron el interés por realizar esta investigación. Su objetivo principal es ordenar un conjunto de elementos

del ordenamiento español donde se manifiesta la lealtad federal y, en consecuencia, perfilar un sistema de lealtad territorial con características propias. El propósito de esta tesis no pasa entonces por exponer la configuración de un principio que funcione como una panacea que venga a solucionar los problemas de articulación territorial del Estado, como parece últimamente reclamar algún sector de la política. Tampoco pretende advertir una mejor forma de integración del nacionalismo. Este trabajo busca, por el contrario, dar contenido y forma a una intuición ya señalada por la doctrina, que tiene absoluto sentido en el sistema autonómico: debe existir un principio que garantice el reparto territorial del poder y que vele por que la unidad y la diversidad condensadas en el art. 2 CE encuentren balance. Este principio surge de lo más profundo de la esencia del texto constitucional; de ahí que a lo largo de estas páginas haya que precisar cuáles son los fundamentos de su existencia, cómo se manifiesta en las distintas normas que componen el ordenamiento y cómo ha sido el proceso que el Tribunal Constitucional español ha llevado a cabo para interpretar su contenido y las notas que lo caracterizan.

En relación con las fuentes consultadas para escribir este texto se han utilizado los autores más relevantes (me atrevo a decir, clásicos) en materia de descentralización territorial. Su análisis ha sido a su vez imprescindible y provechoso, ya que ha ayudado a comprender conceptos, bases, hitos y procesos de un sistema que, debido a la procedencia del autor de esta investigación, resultaba inicialmente ajeno a su formación. Junto a este nutrido grupo de autores se han analizado también un buen número de investigaciones publicadas por profesores más noveles interesados en la dinámica de algún elemento en particular del ordenamiento español, muchas veces a la luz de su desarrollo en Alemania; en todo caso, unos y otros no se limitan al ámbito del Derecho constitucional, sino que pertenecen al Derecho público en general; de ahí que en el estudio de más de un instituto puedan advertirse referencias a otros ámbitos académicos cercanos al Derecho constitucional, como el Derecho administrativo o la Filosofía del Derecho. No faltarán tampoco en esta tesis menciones a autores del ámbito de la Ciencia Política, por su proximidad al objeto de estudio.

En relación con el ordenamiento alemán se ha consultado un vasto elenco de autores que seguramente resulten familiares en el entorno español, entre otros, Smend, Hesse, Heller o Isensee. Pero a este grupo de profesores más ilustres se suman otros cuyos trabajos en materia de *Bundestreue* o en Derecho de la organización estatal (*Staatsorganisationsrecht*) los hacen indispensables para el correcto desarrollo de esta

investigación, entre los cuales cabe destacar a H.-W. Bayer, Bauer, Bothe, Klein o Sommermann. El análisis de la doctrina alemana se ha complementado, además de con la Ley que regula el funcionamiento del Tribunal y de Ley Fundamental de Bonn, con la revisión y examen de las principales sentencias del TCFA a propósito del tema. Gran parte de estas referencias se obtuvieron en el marco de distintas estancias de investigación realizadas (por su orden), en la *Humboldt-Universität zu Berlin*, en la *Wien Universität* y en la *Ludwig-Maximilians-Universität München*.

Por último, para dar cuenta de las manifestaciones del principio de lealtad federal en distintas estructuras compuestas se ha consultado doctrina, normativa y jurisprudencia constitucional de distintos países tales como Austria, Suiza, Sudáfrica, Italia, Canadá, Estados Unidos e, incluso, de la Unión Europea. Naturalmente, el examen de estos ordenamientos ha estado ceñido al concepto de lealtad federal y a su dinámica en la organización del territorio.

La metodología seguida en esta tesis doctoral no ha pretendido hacer Derecho comparado entre España y Alemania u otros sistemas. Por el contrario, lo que encontrará el lector en las siguientes páginas es un análisis de un conjunto de elementos jurídicos que, por un lado, persiguen la articulación del Estado autonómico y, por otro, pretenden limitar las desviaciones de los entes territoriales en el marco de la lealtad. A partir de este análisis, se pondrá en evidencia por sí sola la idea de lealtad y su importancia para el Estado autonómico. Pero, para la estructuración teórica del concepto que, casi como corolario, se propondrá en el último capítulo, se ha tenido en cuenta el desarrollo y la influencia del primer sistema que reconoció la lealtad territorial y, sin lugar a duda, el ordenamiento en el que mejor ha funcionado este principio: el alemán.

Una vez realizadas estas aclaraciones más que necesarias en un trabajo de investigación, procede ya adelantar someramente las principales cuestiones que se estudiarán en los capítulos que integran este trabajo.

El objetivo del primer capítulo es poner en situación al lector: en él se dará cuenta de espacios que resultan ya comunes en la doctrina española a propósito del Estado autonómico. En este capítulo tendrá lugar un repaso del peculiar proceso de estructuración del sistema y de la trascendental labor llevada a cabo por el Tribunal Constitucional. Asimismo, se hará referencia a los distintos acuerdos políticos que ayudaron a concretar un sistema constitucionalmente definido como abierto. A lo largo de estas páginas se abordará el análisis de un conjunto de preceptos, elementos e incluso de realidades

propias del ordenamiento que ayudarán a entender cuál es el escenario sobre el que opera la lealtad y por qué este precepto resulta indispensable.

En el segundo capítulo se estudiarán aquellos elementos constitucionales que favorecen y predisponen la articulación de los distintos niveles en los que se descentraliza el territorio. Se trata de un análisis que pretende arrojar luz sobre un enmarañado universo de conceptos tales como solidaridad, colaboración, cooperación y coordinación, cuyo entrecruzamiento y superposición tiene lugar incluso en la jurisprudencia constitucional. A su vez, en este capítulo se expondrán una serie de datos que ayudarán al lector a advertir cómo se desarrollan y cuáles son las principales características de las relaciones intergubernamentales en España. Estas cifras serán puestas en consideración a medida que se analicen instituciones e instrumentos contractuales que materializan los distintos principios apuntados.

En el tercer capítulo de esta tesis se analizarán aquellos elementos constitucionales que persiguen limitar o corregir las desviaciones que puedan tener lugar por comportamientos del Estado o de las Comunidades Autónomas. Tras estudiar las múltiples vías jurisdiccionales existentes para prevenir o solucionar los conflictos en materia territorial, se analizarán dos preceptos constitucionales que guardan estrecha relación con la lealtad: en primer lugar, la prohibición de federación de las Comunidades Autónomas del art. 145.1 CE y, en segundo lugar, el mecanismo de coerción estatal del art. 155 CE. El análisis de este último precepto vendrá precedido de un estudio del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, en el que se recoge la *Bundeszwang* o coerción federal.

El cuarto capítulo analiza las distintas dimensiones que rodean al principio constitucional no escrito de lealtad federal en Alemania. Se comenzará explorando el principio desde sus orígenes teóricos sin desatender las principales críticas que recibieron los primeros estudios publicados sobre el tema. Tras esta primera parte tendrá lugar un análisis de la jurisprudencia del TCFA que se dividirá metodológicamente en distintas etapas para que el lector pueda apreciar así la evolución del pensamiento del Tribunal de Karlsruhe en relación con este principio. Igualmente, en este capítulo se indagará en las principales características de la *Bundestreue*, así como el conjunto de obligaciones que surgen de ella. Por último, se hará un sucinto recorrido por una serie de ordenamientos que han asumido explícita o implícitamente la noción de lealtad federal, así como de otros que no han prestado mayor atención al asunto, lo que permitirá hacerse una idea de cómo

las realidades propias de cada sistema descentralizado son proclives o no al desarrollo de la lealtad federal.

En el quinto capítulo se llevará a cabo el análisis de la noción de lealtad autonómica como concepto inherente al ordenamiento español. En sus páginas se relacionarán los distintos estudios que precedieron esta investigación, se brindará una definición del principio y se tratará de diferenciar este concepto de otras lealtades existentes en el sistema autonómico. Por último, tomando en cuenta la jurisprudencia constitucional y un nutrido conjunto de normas, se propondrá una estructuración del contenido de la lealtad autonómica, concretando las principales obligaciones que, según mi entender, surgen de este principio y que vinculan jurídicamente al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Einleitung

Unter den verschiedenen Staaten, die die zusammengesetzte Form der Machtteilung angenommen haben, ist die Bundesrepublik Deutschland zweifellos ein paradigmatisches Modell. Das ist kein Zufall: Seit der Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes im Mai 1949 sind mehr als siebenzig Jahre vergangen, in denen verschiedene Reformen durchgeführt wurden, um die Dynamik der gemeinsamen Arbeit von Bund und Ländern zu stärken, einige mit größerem Erfolg als andere. Die schrittweise und wiederum fruchtbare Entwicklung dieses von den Westalliierten nach dem Zweiten Weltkrieg aufgezwungenen Modells hat zu einem Staat mit einer starken föderalen Identität geführt. Als Ergebnis dieser Identität und der ihr zugrunde liegenden Philosophie der Zusammenarbeit sind in Deutschland eine Reihe von föderalen Beziehungen entstanden und gefestigt worden, die es ermöglicht haben, dass die Idee eines Paktes in Kraft blieb.

Parallel zur Entstehung und Konsolidierung des deutschen Föderalismus wurden verschiedene europäische Verfassungen beschlossen oder modifiziert, weitgehend inspiriert von den Stärken des deutschen Föderalismus, der durch den Nachahmungseffekt schließlich zum Vorbild wurde. Dies war der Fall bei der spanischen Verfassung von 1978, die zahlreiche Vorschriften enthält, deren Regelung den unzweifelhaften auf dem Einfluss des Grundgesetzes und der deutschen Doktrin beruht, von denen einige in diesem Beitrag untersucht werden sollen.

Als Ergebnis der Inspiration der Verfassungsgeber sind in Spanien eine Reihe von Werken im Bereich des öffentlichen Rechts entstanden, in denen die Funktionsweise des deutschen Dezentralisierungssystems analysiert wurde. Viele dieser Studien haben versucht, in diesem System einige der Optionen und Dynamiken zu durchforsten, die hier

seit der Transition in territorialen Fragen angenommen wurden. Dies erklärt, warum Deutschland schließlich zu einem der sieben Modelle wurde, an denen sich die Doktrin ein Beispiel nahm (und weiterhin nimmt), wenn sie das spanische Dezentralisierungssystem untersucht und hier die vielfältigen Reformansätze entwirft, die zu seiner Verbesserung durchgeführt werden könnten.

In vielen der oben erwähnten Werke finden sich verschiedene Hinweise auf den Ausdruck „Bundestreue“, ein deutsches Prinzip, dessen Bedeutung schon allein am Begriff abzulesen ist, denn das Wort „Treue“ liegt nahe: Es ist ein Begriff, von dem wir alle eine allgemeine Intuition haben. Die rechtliche Bedeutung dieses Konzepts ergibt sich jedoch aus seiner Fähigkeit, das Verhalten von Bund und Ländern in den verschiedenen Beziehungen, die sie zueinander haben, zu modulieren. Angesichts seiner beachtlichen Entwicklung in den letzten sieben Jahrzehnten und der Bedeutung, die die Bundestreue im deutschen System erlangt hat, versuchte eine Gruppe von Autoren aus diesem Umfeld herauszufinden, was das Äquivalent im spanischen System wäre, nahm allgemein an, dass Bundestreue in Spanien in Form von Solidarität oder Zusammenarbeit umgesetzt würde. So konnte es der Autor dieser Doktorarbeit in seiner ersten Annäherung an dieses Thema verifizieren, anlässlich einer wesentlich begrenzteren Forschung als dieser im Rahmen des Masterstudiums. Man war jedoch der Meinung, dass der territoriale Ausdruck der Treue auf ein viel größeres Gebiet projiziert werden sollte, als von jenen Autoren angegeben.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen der Kompetenzverteilung benötigt jeder zusammengesetzte Staat bestimmte Prinzipien, die die Rechtsbeziehungen zwischen den verschiedenen Entitäten, aus denen er sich zusammensetzt, ordnen. Dies bedingt schon aus sich heraus materielle Schwierigkeiten, da dieses Modell als Prämisse das (nicht immer leicht zu erreichende) Gleichgewicht zwischen Vielfalt und Einheit verfolgt. Eine solche Auffassung ist an diesem Punkt der Entwicklung der Föderalistentheorie mehr als offensichtlich, wurde aber in Deutschland erst zu Beginn des letzten Jahrhunderts zu Papier gebracht, was in diesem Lehrbereich zweifellos einzigartig ist, vor allem wenn man bedenkt, dass bis dahin die wichtigsten Fortschritte in diesem Bereich von der amerikanischen Doktrin ausgingen.

Nach der Vereinigung Deutschlands durch Otto von Bismarcks war Professor Rudolf Smend 1916 bestrebt, die Existenz eines Verfassungsprinzips, nämlich der Bundestreue, zu ergründen, das zwar nicht in der Reichsverfassung von 1871 verankert

war, aber eine allgemeine Verpflichtung zu freundschaftlichem Verhalten zwischen Reich und Ländern nach sich ziehen würde. Über drei Jahrzehnte später, als das Bonner Grundgesetz bereits in Kraft war, sollten Smends Ideen durch eine wichtige Reihe von Urteilen des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BverfG auf Deutsch, in dieser Doktorarbeit TCFA) bestätigt und weiterentwickelt werden. In diesen Urteilen bestätigte der Gerichtshof die Rechtsnatur der Bundestreue als Grundsatz und leitete viele konkrete Konsequenzen und Verpflichtungen daraus ab. Darüber hinaus vertrat der TCFA die Auffassung, dass sich die Bundestreue nicht aus einem bestimmten Artikel des Grundgesetzes ergebe, sondern aus dem Bundesstaatsprinzip, dessen Inhalt sich in verschiedenen Verfassungsbestimmungen widerspiegele. Auf der Grundlage dieser Doktrin sind zahlreiche Forschungsstudien veröffentlicht worden, die versuchen, das Denken der Karlsruher Richter zu strukturieren und gleichzeitig eine Reihe allgemeiner Schlussfolgerungen zu ziehen, die sich oft auf andere zusammengesetzte Systeme übertragen lassen.

Dieser streng auf den Bereich der Dezentralisierung angewandte Treuebegriff war (und ist) für die akademische und politische Debatte in Spanien relevant: die vierzigjährige Entwicklung des autonomen Systems zeugt davon. In jüngster Zeit hat die Diskussion über diese Idee jedoch aufgrund der Herausforderung, die der katalanische Nationalismus und sein unablässiger Unabhängigkeitsanspruch darstellen, neue Dimensionen erreicht. Diese ständigen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Staatsregierung und der katalanische Regierung (die „Generalitat“) haben verschiedene Stimmen hervorgerufen, die von der Gemeinschaft Kataloniens gegenüber den Grundlagen des autonomen Systems Treue fordern. Das Problem ist, dass dieser Begriff der Territorialtreue im Allgemeinen rechtlich schwer zu definieren ist. Die Tatsache, dass diese Treue in Spanien nach wie vor nur ein Wunsch ist, erklärt sich aus verschiedenen Gründen, nicht nur durch die eigentümliche Prägung durch den katalanischen und baskischen Identitätsnationalismus. Zwischenstaatliche Beziehungen sind komplex. Ein Beispiel für all dies sind die zahlreichen Strukturen und Institutionen, die die ausgesprochen bilateralen und sicherlich schwachen föderalen Beziehungen kanalisiert haben, sowie die häufige Jurisdiktionalisierung von Konflikten im Staat oder in den Autonomen Gemeinschaften („Comunidades Autónomas“), die letztlich zum Dialogmechanismus par excellence geworden ist. Dieses Szenario hat zu einer endlosen Zahl von Verhaltensweisen der Gebietskörperschaften geführt, die nicht sehr zur

gegenseitigen Rücksichtnahme neigen, die das zentrale Element der Treue ist; daher lässt sich dieses Prinzip im spanischen System nicht durchsetzen.

Dieses Panorama des Konflikts und der unermüdliche Wunsch der spanischen Doktrin, zu sehen, was das Spiegelbild der Bundestreue in Spanien ist, weckten das Interesse, diese Untersuchung durchzuführen. Das Hauptziel ist es, eine Reihe von Elementen des spanischen Systems zusammenzutragen, in denen sich die Bundestreue manifestiert, und folglich ein System der territorialen Treue mit seinen eigenen Merkmalen zu skizzieren. Der Zweck dieser Arbeit besteht also nicht darin, die Konfiguration eines Prinzips zu entlarven, das als Allheilmittel funktioniert, das die Probleme der territorialen Artikulation des Staates lösen soll, wie es in letzter Zeit von einigen Bereichen der Politik behauptet wird. Sie beansprucht auch nicht, einen besseren Weg zur Integration des Nationalismus aufzuzeigen. Dieses Werk versucht im Gegenteil, einer Intuition Inhalt und Form zu geben, die bereits von der Doktrin hervorgehoben wurde und die im autonomen System absolut sinnvoll ist: Es muss ein Prinzip geben, das die vertikale Gewaltenteilung garantiert und dafür sorgt, dass Einheit und Vielfalt, die in Artikel 2 der spanischen Verfassung (in dieser Doktorarbeit CE) verdichtet werden, ein Gleichgewicht finden. Dieses Prinzip ergibt sich aus dem tiefsten Wesen des Verfassungstextes; daher ist es notwendig, auf den folgenden Seiten zu präzisieren, welches die Grundlagen seiner Existenz sind, wie es sich in den verschiedenen Regeln manifestiert, aus denen das System besteht, und wie das spanische Verfassungsgericht seinen Inhalt und die Eigenschaften, die ihn charakterisieren, interpretiert hat.

In Bezug auf die Quellen, die zur Abfassung dieses Textes herangezogen wurden, sind die wichtigsten Autoren (bereits Klassiker) zum Thema territoriale Dezentralisierung herangezogen worden. Ihre Analyse war sowohl wesentlich als auch nützlich, da sie dem Autor dieser Arbeit geholfen haben, Konzepte, Grundlagen, Meilensteine und Prozesse eines Systems zu verstehen, das ihm aufgrund seiner Herkunft anfangs fremd war. Neben dieser großen Autorengruppe wurden auch zahlreiche Forschungsarbeiten neuerer Professoren analysiert, die sich für die Dynamik eines bestimmten Elements des spanischen Rechtssystems interessieren, oft im Lichte seiner Entwicklung in Deutschland. In jedem Fall sind beide nicht auf den Bereich des Verfassungsrechts beschränkt, sondern gehören zum öffentlichen Recht im Allgemeinen; daher kann bei der Untersuchung mehrerer Institute auf andere dem Verfassungsrecht nahe Rechtsgebiete wie Verwaltungsrecht oder Rechtsphilosophie verwiesen werden. In dieser Arbeit werden

auch Autoren aus dem Bereich der Politikwissenschaft aufgrund ihrer Nähe zum Studienobjekt erwähnt.

Hinsichtlich des deutschen Systems wurde ein breites Spektrum von Autoren konsultiert, die im spanischen Umfeld bekannt sind, darunter Smend, Hesse, Heller und Isensee. Zu dieser Gruppe illustrierter Professoren gesellen sich aber auch andere, deren Arbeiten zum Bundestreueprinzip oder Staatsorganisationsrecht sie für die korrekte Entwicklung dieser Arbeit unentbehrlich machen, unter denen H.-W. Bayer, Bauer, Bothe, Klein oder Sommermann. Die Analyse der deutschen Doktrin wurde neben dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht und dem Bonner Grundgesetz durch die Überprüfung und Untersuchung der wichtigsten Urteile des spanischen Verfassungsgerichts zu diesem Thema ergänzt. Ein großer Teil dieser Referenzen wurde im Rahmen verschiedener Forschungsaufenthalte (in ihrem Auftrag) an der Humboldt-Universität zu Berlin, der Universität Wien und der Ludwig-Maximilians-Universität München gewonnen.

Um schließlich die Ausprägungen des Prinzips der Bundestreue in verschiedenen zusammengesetzten Strukturen zu berücksichtigen, wurden die Doktrin, die Vorschriften und die Verfassungsrechtsprechung verschiedener Länder wie Österreich, der Schweiz, Südafrika, Italien, Kanada, den Vereinigten Staaten und sogar der Europäischen Union konsultiert. Natürlich hat sich die Untersuchung dieser Systeme auf das Konzept der Bundestreue und ihre Dynamik in der Organisation des Territoriums beschränkt.

Die in dieser Doktorarbeit verfolgte Methodik hat nicht versucht, eine Rechtsvergleichung zwischen Spanien und Deutschland oder anderen Systemen vorzunehmen. Im Gegenteil, was der Leser auf den folgenden Seiten vorfindet, ist eine Analyse einer Reihe von rechtlichen Elementen, die einerseits Ausdruck des autonomen Staates sind und andererseits im Rahmen der Treue versuchen, die Abweichungen der territorialen Einheiten im Rahmen der Treue zu begrenzen. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Idee der Treue und ihre Bedeutung für den autonomen Staat von selbst deutlich werden. Aber für die theoretische Strukturierung des Konzepts, das im letzten Kapitel fast als Begleiterscheinung vorgeschlagen wird, wurden die Entwicklung und der Einfluss des ersten Systems berücksichtigt, das die Territorialtreue anerkannte, und in welchen dieses Prinzip zweifellos besser funktioniert hat: das deutsche.

Nachdem diese mehr als notwendigen Klarstellungen in diesem Forschungsprojekt vorgenommen worden sind, ist es nun an der Zeit, kurz die

Hauptfragen vorzustellen, die in den Kapiteln, die diese Arbeit ausmachen, untersucht werden sollen.

Das Ziel des ersten Kapitels ist es, den Leser in die richtige Situation zu versetzen: Ihm werden jene Bereiche der spanischen Doktrin bezüglich des autonomen Staates vorgestellt, welche bereits hinlänglich bekannt sind. In diesem Kapitel wird ein Rückblick auf den eigentümlichen Prozess der Strukturierung des Systems und die transzendente Arbeit des Verfassungsgerichts gegeben. Ebenso wird auf die verschiedenen politischen Vereinbarungen Bezug genommen, die dazu beigetragen haben, ein verfassungsmäßig als offen definiertes System zu spezifizieren. Auf diesen Seiten werden eine Reihe von Vorschriften, Elementen und sogar Realitäten der Rechtsordnung analysiert, die helfen sollen zu verstehen, wie das Szenario aussieht, in dem das Treueprinzip zur Anwendung kommt, und warum dieses Gebot unverzichtbar ist.

Im zweiten Kapitel werden jene Verfassungselemente untersucht, die die Artikulation der verschiedenen Ebenen, auf denen das Territorium dezentralisiert ist, begünstigen und prädisponieren. Es ist eine Analyse, die versucht, ein verworrenes Universum von Begriffen wie Solidarität, Zusammenarbeit, Kooperation und Koordination zu erhellen, dessen Verflechtungen und Überschneidungen sogar in der Verfassungsrechtsprechung vorkommen. Gleichzeitig wird in diesem Kapitel eine Reihe von Daten vorgestellt, die dem Leser helfen sollen, zu erkennen, wie diese Konzepte entwickelt werden und was die Hauptmerkmale der föderalen Beziehungen in Spanien sind. Diese Zahlen werden bei der Analyse der Institutionen und vertraglichen Instrumente, die die verschiedenen genannten Prinzipien verwirklichen, berücksichtigt.

Im dritten Kapitel dieser Arbeit werden jene Verfassungselemente analysiert, die versuchen, die Abweichungen, die durch das Verhalten des Staates oder der Autonomen Gemeinschaften entstehen können, zu begrenzen oder zu korrigieren. Nach der Untersuchung der vielfältigen Möglichkeiten der Rechtsprechung, Konflikte in territorialen Angelegenheiten zu verhindern oder zu lösen, werden zwei Verfassungsgrundsätze analysiert, die in engem Zusammenhang mit der territorialen Treue stehen: erstens das Verbot der Verbündung der Autonomen Gemeinschaften in Artikel 145.1 CE und zweitens der Mechanismus des staatlichen Zwanges in Artikel 155 CE. Der Analyse der letztgenannten Bestimmung wird eine Vorstudie zu Artikel 37 des Bonner Grundgesetzes vorausgehen, der den Bundeszwang enthält.

Das vierte Kapitel analysiert die verschiedenen Dimensionen, die das ungeschriebene Verfassungsprinzip der Bundestreue in Deutschland umgeben. Zunächst wird das Prinzip von seinen theoretischen Ursprüngen her erforscht, ohne die Hauptkritiken zu vernachlässigen, die in den ersten veröffentlichten Studien zu diesem Thema geäußert wurden. Diesem ersten Teil wird eine Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht folgen, die methodisch in verschiedene Phasen unterteilt wird, damit der Leser die Entwicklung des Denkens der Karlsruher Denkweise in Bezug auf dieses Prinzip nachvollziehen kann. In diesem Kapitel werden auch die Hauptmerkmale der Bundestreue und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen untersucht. Abschließend wird ein kurzer Überblick über eine Reihe von Rechtssystemen gegeben, die explizit oder implizit den Begriff der Bundestreue übernommen haben, sowie über andere, die dem Thema nicht viel Aufmerksamkeit geschenkt haben, was eine Vorstellung davon vermittelt, wie anfällig die Realitäten jedes dezentralisierten Systems für die Entwicklung der Bundestreue sind oder nicht.

Im fünften Kapitel wird der Begriff der „autonomen Treue“ („lealtad autonómica“) als ein dem spanischen System inhärentes Konzept analysiert. Auf seinen Seiten werden die verschiedenen Studien, die dieser Forschung vorausgingen, miteinander in Beziehung gesetzt, eine Definition des Prinzips gegeben und der Versuch unternommen, dieses Konzept von anderen bestehenden Treuen im autonomen System abzugrenzen. Schließlich wird unter Berücksichtigung der Verfassungsrechtsprechung und einer Vielzahl von Vorschriften eine inhaltliche Strukturierung der autonomen Treue vorgeschlagen, in der die wichtigsten Verpflichtungen festgelegt werden, die sich nach Ansicht des Autors dieser Untersuchung aus diesem Prinzip ergeben und die den Staat und die Autonomen Gemeinschaften rechtlich binden.

Capítulo I

Aproximación a la problemática articulación territorial del poder en el Estado español

1. (Des)constitucionalización del sistema de distribución territorial del poder en España

En España, la organización territorial del poder diseñada por el constituyente ha suscitado, desde 1978, un gran número de debates doctrinales. A cuarenta años de su entrada en vigor, las discusiones sobre el contenido del Título VIII y su interrelación con otros artículos de la Constitución siguen vigentes, fruto en gran parte de la notable apertura de sus preceptos. Posiblemente el principal de estos grandes debates giró en torno al término “desconstitucionalización” que Cruz Villalón utilizó en 1981, al señalar que la “(...) Constitución ha operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado”¹. Haciendo uso del recurso del jurista persa de Montesquieu, el autor puso de relieve que la norma constitucional mostraba, respecto a la organización del Estado, un escenario donde lo que sobraban eran posibilidades y lo que se echaba de menos eran certezas. Dicha “desconstitucionalización” operaría en favor del legislador orgánico, permitiéndole configurar de hecho el Estado territorialmente, puesto que la regulación que el texto constitucional de 1978 llevaba a cabo de la organización territorial del Estado no suponía una Constitución formal en este aspecto.

Poco tiempo después de publicarse el trabajo en el que se acuñó el término, varios autores trataron de refutar su idea. Uno de ellos fue García de Enterría, quien consideró

¹ CRUZ VILLALÓN, P. (1981a): “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. monográfico 4, UCM, Madrid, p. 59.

que la “desconstitucionalización” partiría de datos evidentemente ciertos, pero destacando exageradamente la perspectiva de las indeterminaciones constitucionales. Sostuvo su parecer en que la Constitución de 1978 “se ha ordenado en exceso sobre un principio que procede tanto del modelo de la Constitución de 1931 (...), como, de manera especial, de un juicio político sobre la conveniencia de aplazar decisiones gravemente conflictivas en el momento constituyente por las circunstancias singulares y delicadas de nuestra transición política”². Dicho exceso de apertura se concretó -según afirmó-, a pocos años de haberse comenzado a trazar el mapa autonómico, en un sistema que ha generalizado la descentralización vertical de manera política y no administrativa, equiparándose en cierto sentido al modelo federal. Todo esto resultaría imposible de no haber existido un marco constitucional que así lo garantizase, de manera tal que la única forma de entender aquella “desconstitucionalización” sería circunscribiéndola temporalmente a la primera fase aplicativa del principio dispositivo con que la Constitución ha ordenado el sistema autonómico. Valga la pena adelantar que el “dispositivo” constituye un principio constitucional estructural referido a la organización del poder en virtud del cual España ha logrado adoptar su particular forma de Estado comúnmente denominada “autonómica”.

A tal postura crítica se sumó Tomás y Valiente, ya magistrado del Tribunal Constitucional, quien consideró que “(...) ni de esta definición, ni de la impureza o atipicidad del modelo, ni de los problemas terminológicos con que todos, incluido el Tribunal Constitucional, tenemos que enfrentarnos, cabe inducir que carezcamos ‘de una estructura del Estado constitucionalmente garantizada’”. Es que el autor era plenamente consciente de que el constituyente optó por un modelo estructural flexible y que la concreción del sistema territorial dependería de diversos factores que, a medida que se fueran concretando, cerrarían poco a poco aquella indeterminación estructural y nominativa inicial. En consecuencia, terminó por afirmar que “(...) las normas nucleares del Estado autonómico, o, si se prefiere decirlo así, la decisión política fundamental al respecto, están en la Constitución, como también están en ella las normas para delimitar la distribución del poder político entre el todo y las partes, el Estado y las Comunidades”³.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985): *Estudios sobre las autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, p. 108.

³ TOMÁS Y VALIENTE, F. (1985): “Tribunal Constitucional de España” en VV.AA.: *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, Centro de Estudios Constitucionales – Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 134 y 135-136.

El propio Cruz Villalón, en fin, acusó recibo de las críticas y matizó su afirmación casi de inmediato (1985), en un trabajo que publicó en Alemania⁴. En él, el autor reconoció que sus intuiciones fueron un tanto apresuradas, ya que no se sabía exactamente cómo devendría finalmente la organización del Estado. Por ello, sostuvo que “ciertamente, la Constitución de 1978 desconstitucionalizaba la forma de Estado en el sentido de que, cuando menos en teoría, el Estado podía evolucionar en diferentes direcciones en lo que a su estructura territorial se refiere, todas ellas igualmente posibles bajo la misma Constitución. Lo que esta apreciación no tomaba suficientemente en consideración, es el carácter prácticamente irreversible de alguna de estas opciones, en particular la puesta en marcha del proceso autonómico; es decir, el hecho ya señalado de que el proceso de descentralización política es un camino de dirección única que no permite volver al punto de partida”⁵. De esta manera, una vez concluido el proceso autonómico en sus aspectos fundamentales, consideró que no sería posible afirmar que se carezca de una estructura territorial constitucionalmente garantizada, aunque me permito matizar esta idea al considerar que, de sus palabras, deriva más bien una concepción sobre un estado de cosas producto de una inercia accidental imposible de vencer, cuestión bien distinta a que exista la estructura que él plantea y que, en cierta medida, adelanta la constante conflictividad del sistema. Pasados varios años, retomando el asunto y ya como Presidente del TC, Cruz Villalón concluirá que, la de España, es una “Constitución accidental, en el sentido de que es el resultado de un proceso no programado ‘*ab initio*’ en el que han intervenido muchas y diversas manos”⁶.

La idea de la “desconstitucionalización” del modelo territorial español -pese a las matizaciones de quien la introdujo- ha seguido presente entre la doctrina española. En

⁴ CRUZ VILLALÓN, P. (1985): “Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die ‘Autonomen Gemeinschaften’”, en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Band 34, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 195-243. Para respetar las ideas del autor, se ha tomado aquí la traducción al español recogida en CRUZ VILLALÓN, P. (2006): *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, 2º ed., CEPC, Madrid, pp. 391-440.

⁵ *Ibidem*, p. 426.

⁶ CRUZ VILLALÓN, P. (2001): “La Constitución accidental”, en Pau i Vall, F. (coord.): *El futuro del Estado Autonómico. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA - Aranzadi, Navarra, p. 27.

buena parte de los casos para refutarla⁷, pero en algún otro dándola por evidente⁸, todo lo cual revela que el contenido del término no acaba de cuajar.

2. La compleja articulación del Estado autonómico

Componer un Estado, configurarlo, establecer sus divisiones internas, el reparto de competencias entre sus entes y demarcar el límite sobre el que cada uno puede actuar, no es tarea que se realice de un día para el otro: es un proceso complejo. Para la comprensión del sistema resulta necesario conocer su punto de partida que vendrá precedido de numerosos hitos que han ido demarcando sus rasgos distintivos que hay que atender para comprender por qué el Estado en cuestión es como es. La conformación del Estado autonómico proporciona indicios respecto de su difícil articulación territorial y de

⁷ Diversos autores siguen regresando al concepto de “desconstitucionalización” para defender la idea contraria: que la Constitución sí que contiene en su seno elementos normativos que permitieron organizar territorialmente el Estado español. Entre otros: TORRES DEL MORAL, A. (2009): “Estado Autonómico, segunda fase”, en Vera Santos, J. M. y Díaz Revorio, F. J. *La reforma estatutaria y constitucional*, La Ley, Madrid, pp. 46 y 68; BLANCO VALDÉS, R. L. (2014a): *El laberinto territorial español*, Alianza, Madrid, p. 187; TUDELA ARANDA, J. (2016a): *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, p. 47 y BALAGUER CALLEJÓN, F. (2017): “La organización territorial del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas”, en Balaguer Callejón, F. (coord.): *Manual de Derecho Constitucional*, 12º ed., Tecnos, Madrid, p. 352.

Sin agotar la relación de autores críticos, Aragón Reyes consideró que la “(...) ‘desconstitucionalización’ no lo fue de manera total, ni mucho menos, porque en la Norma Fundamental se contendrían un conjunto de prescripciones que los futuros Estatutos de Autonomía habrían de respetar. De ese modo, la Constitución, que no determinaría un modelo específico de Estado desde el punto de vista de la organización territorial, sí contendría, al menos, un modelo genérico (Estado ‘con’ autonomías territoriales) estableciendo un marco estructural y unos principios básicos sobre la materia que habrían de ser observados a la hora de concretar, mediante el desarrollo autonómico, la forma territorial resultante, cualquiera que fuera esta” [ARAGÓN REYES, M. (2006): “La construcción del Estado Autonómico”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, Iustel, Madrid, pp. 5-6]. Este artículo ha sido recogido, también, en ARAGÓN REYES, M. (2013): *Estudios de Derecho Constitucional*, 3º ed., CEPC, Madrid, pp. 823-844. Importa destacar que estas ideas ya venían sosteniéndose con anterioridad por el mismo autor: ARAGÓN REYES, M. (1995): “El Estado Autonómico ¿modelo inacabado o modelo indefinido?”, en *Revista Autonomies (Revista catalana de dret public)*, núm. 20, Generalitat de Catalunya, Barcelona, p. 187 y en ARAGÓN REYES, M. (1996): “Prólogo”, en Aguado Renedo, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, p. 23.

⁸ Viver, concretamente, ha argumentado que “(...) la adopción del principio dispositivo no respondió a la imposibilidad de que los partidos políticos representados en las Cortes ‘constituyentes’ llegaran a un acuerdo sobre el modelo de estructura territorial del poder. La desconstitucionalización, que sí respondía a esa imposibilidad, no implicaba necesariamente la incorporación del principio dispositivo; por ello puede afirmarse que su adopción respondió a valoraciones y objetivos de otro tenor, entre los que no cabe descartar la consideración de que esta opción ofrecía ventajas en relación con otras alternativas” [VIVER PISUNYER, C. (2008): “Por favor, no dispares contra el pianista. Mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre 2008, CEPC, Madrid, p. 354]. Interesa destacar que el artículo de Viver fue una reseña a FOSSAS ESPADALER, E. (2007): *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, INAP y Marcial Pons, Madrid.

los problemas que ello supone para lograr la lealtad en los comportamientos de todos sus entes.

A. El proceso constituyente: del centralismo a la descentralización para lograr la unidad en la diversidad

Es necesario realizar una referencia, siquiera breve, a los horizontes del constituyente a la hora de configurar el Estado autonómico. En el año 1978 España dejaba atrás un largo periodo de régimen autocrático para comenzar a transitar la senda democrática. La disrupción se sustentaba en que “los cuarenta años de franquismo llevaron al extremo la centralización del Estado, de forma que la recuperación de la democracia necesariamente debía incorporar un cambio drástico en la estructura territorial del poder”⁹. La descentralización resultaba exigencia acuciante.

Aquel proceso de descentralización tenía que conjugar, simultáneamente, el respeto a la autonomía territorial y a la existencia de un solo Estado. De esta manera, unidad y pluralismo serían términos inherentes al Estado autonómico; de ahí que se haya indicado, que “de alguna manera dos conceptos diversos de España, tradicionalmente confrontados el uno con el otro, fueron integrados en el texto constitucional. De una parte, la idea de una nación-estado española indisoluble y única; de otra, la noción de España como un conjunto diverso de pueblos, regiones y nacionalidades históricas”¹⁰. Este complejo equilibrio pretendía integrar espacios territoriales que se encontraban desintegrados por los precedentes inmediatamente anteriores al régimen autocrático y por la pervivencia de un nacionalismo latente que eclosiona con la muerte del dictador y el fin de su régimen.

Para mantener ambas concepciones, había que establecer diversos principios rectores en la Constitución, de manera tal que los particularismos no atentaran contra la unidad. Por ello, por ejemplo, España se configura como un Estado único (art. 1.1 CE), en el que «la soberanía nacional reside en el pueblo español (...)» (art. 1.2 CE), que «(...)

⁹ AJA, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, p. 36.

Respecto a dicha ruptura, se han señalado dos razones “por una parte, (...) existía la creencia en algunas de las regiones españolas que debían sacudirse del yugo uniformador que se había impuesto en los años de la Dictadura. Y, por otra parte, porque se consideraba, (...), que el centralismo del régimen franquista era el soporte del régimen autoritario” [DE ESTEBAN, J. (2015): *El naufragio del Estado autonómico (Un análisis cronológico)*, Iustel, Madrid, p. 20].

¹⁰ MORENO, L. (2008): *La federalización de España. Poder político y territorio*, 2º ed., Siglo XXI, Madrid, p. 81.

se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (art. 2 CE). Todas estas ideas resultan capitales a la hora de configurar territorialmente el Estado. Rubio Llorente razonó en este sentido, que “aunque la acumulación de adjetivos (indisoluble, indivisible) que se han calificado de exorcísticos dota al enunciado de una apariencia retórica, es evidente su trascendencia jurídica. No es un enunciado deóntico, sino más bien performativo; no contiene mandato ni prohibición alguna, pero crea una realidad jurídica a la que se atribuye el poder constituyente, tanto originario como derivado, y de la que emanan todos los poderes del Estado. Una unidad compleja, integrada por nacionalidades y regiones, pero unidad al fin; no una pluralidad de entes inconexos, unidos sólo por un acuerdo al que concurren como partes separadas”¹¹. Este pensamiento de Rubio no evita la complejidad de los preceptos constitucionales que abren el texto articulado de la norma fundamental, una complejidad inherente a todo Estado compuesto y que consiste en hacer compatibles dos conceptos dicotómicos, unidad y diversidad, para alcanzar así el ideal de la unidad “en” la diversidad.

B. La apertura del modelo y el principio dispositivo

En el art. 2 CE se ubica el llamado “principio dispositivo” que, como correctamente manifestó de Otto, “es sin duda alguna la característica más destacada de la Constitución Española”¹². La decisión de incorporar este principio a la Constitución no constituye novedad, por cuanto ya se contaba con antecedentes históricos que avalaban su inclusión dentro del reparto territorial. El más próximo es el de la Constitución de la II República de 1931, aunque, como es evidente, con las diferencias de contextos histórico y político entre la España de aquel momento y la de casi medio siglo después¹³. Ahora bien, no puede decirse que haya sido una traslación sin más, ya que “(...) en el proceso

¹¹ RUBIO LLORENTE, F. (1998): “La patria de los españoles y sus naciones”, en Bru de Salla, X. y Tusell, J. (dirs.): *España-Catalunya, un diálogo con futuro*, Planeta, Barcelona, p. 280. Este trabajo ha sido recogido posteriormente en RUBIO LLORENTE, F. (2012a): *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3º ed., vol. II, CEPC, Madrid, p. 774.

¹² DE OTTO, I. (2010): *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 1º ed., 12º reimp., Ariel Derecho, Madrid, p. 256.

¹³ Este antecedente se tomó en no poca medida como referencia. Para ahondar, véase AGUADO RENEDO, C. (2018a): “Disposición transitoria segunda”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E.: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1954-1955.

constituyente de 1931 el principio dispositivo se introdujo como una fórmula para evitar tanto la generalización de la autonomía a todos los territorios como la concesión excepcional de una autonomía particular sólo a algunos. En cambio, en el proceso constituyente de 1978 el principio dispositivo fue esencialmente la fórmula para evitar que la previsible generalización de la autonomía a todo el territorio (ya instaurada con las preautonomías) impidiera la diferenciación entre Comunidades Autónomas, pero tampoco se cerrara el paso a su futura igualación mediante las reformas estatutarias”¹⁴.

La opción por un sistema abierto la explica de Otto de la siguiente manera: “por poderosas razones políticas el constituyente renunció a trazar un ‘mapa autonómico’, a dividir el territorio en Comunidades Autónomas, y ni siquiera encomendó al legislador que lo hiciera por sí mismo, sino que atribuyó la iniciativa a los propios territorios, situando a las Cortes Generales en una actitud expectante (...)”¹⁵. Esta opción legítima, ciertamente novedosa, dejó abierta la definición del territorio a segundas decisiones que serían tomadas en su conjunto por los actores políticos que, a través de su interacción, fueron definiendo poco a poco las divisiones territoriales internas. En terminología de teoría federal ha sido una opción de “desintegración” territorial, en contraposición a un proceso estrictamente “integrador”.

Para señalar algunas notas distintivas del principio dispositivo es imprescindible atender a su configuración ambigua y abierta. Su amplitud ínsita permitía al inicio del tiempo constitucional diversas opciones que fueron puestas de manifiesto por Aguado Renedo, ya que se podrían haber formado tantas Comunidades Autónomas como territorios lo pretendiesen, pues no se había delimitado un mapa territorial en el articulado constitucional, como sí se hizo en otras Constituciones que descentralizan el poder en el

¹⁴ FOSSAS ESPADALER, E. (2008): “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 71-72, UNED, Madrid., p. 157.

Para complementar la idea expuesta es posible consultar a Muñoz Machado, quien refiriéndose a las diferencias entre el proceso de 1931 y el de 1978, esbozó diversas razones de peso, la primera de las cuales sustenta lo afirmado precedentemente. Así, sostuvo que “estas diferencias hacían particularmente impropio seguir la solución constitucional republicana respecto de la organización territorial del Estado, al menos por dos razones de peso: la primera radica en que el debate –absolutamente central y decisivo– que tuvo lugar durante el proceso constituyente de 1931 acerca de si la autonomía había de generalizarse o no en España, ni siquiera llegó a insinuarse en 1977/1978. Por supuesto que ahora nadie dudaba de la pertinencia de implantar un Estado descentralizado totalmente. Se esbozó, si acaso, la cuestión de si todas las Comunidades Autónomas habían de tener idénticas instituciones y competencias, pero en un país como España, donde existe una extremada sensibilidad hacia los agravios comparativos y una vocación igualitaria innegable, el argumento no perduró sobre las mesas de negociación política” [MUÑOZ MACHADO, S. (2006): *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, p. 315].

¹⁵ DE OTTO, I. (2010): *op. cit.*, p. 256.

mundo comparado, como por ejemplo en Alemania, Italia o Suiza. Incluso, el mapa resultante podría haber constado de territorios con autonomía (Comunidades Autónomas), como sin ella; y, además, las Comunidades podrían haberse organizado del modo que se hubiese estimado conveniente, asumiendo las competencias que se creyesen oportunas y dejando de lado aquellas que no lo fuesen¹⁶.

La atención sobre este principio, no obstante, decayó en buena medida según iba consolidándose el mapa autonómico surgido de los acuerdos autonómicos de 1981, pero ha revivido a partir de 2006, con las reformas estatutarias que han dado lugar a los llamados “Estatutos de segunda generación”, cuestión que pone de manifiesto que el principio dispositivo sigue siendo inmanente y subyace a la organización territorial española, en tanto que “(...) atribuye la facultad de impulso y confiere la capacidad de codecisión a los representantes de unos territorios (primero indefinidos, después Comunidades Autónomas), dejando así parcialmente en sus manos el cierre y la reapertura del modelo de organización territorial del poder, lo cual introduce en el mismo un elemento de indeterminación e inestabilidad”¹⁷. Por lo tanto, el principio dispositivo constituye un instrumento que admite abrir la puerta a la configuración y a la desconfiguración parcial del Estado autonómico, en el sentido de poder delimitar el autogobierno de sus espacios territoriales. Junto a ello, es un medio que posibilita aquellos cambios que los protagonistas políticos (de consuno los estatales con los autonómicos)

¹⁶ AGUADO RENEDO, C. (1997): “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 98, octubre-diciembre 1997, Madrid, CEPC, p. 138. La posibilidad de que existiesen provincias que no perteneciesen a Comunidad Autónoma alguna la tuvo en cuenta el Legislador, como lo confirman, por ejemplo, los arts. 16.1 y 3 de la versión original de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), al señalar (el primero de ellos) los entes entre los que se distribuiría el llamado “Fondo de Compensación Territorial”: “(...) Dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial”. Por su parte, el segundo se refería a los mismos entes, señalando que serían ellos mismos los que determinarían los proyectos a través de los cuales se materialicen las inversiones realizadas con cargo al Fondo. Estas referencias se mantuvieron vigentes hasta el año 2001, cuando la redacción del art. 16 fue cambiada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de septiembre, modificadora de la LOFCA.

¹⁷ FOSSAS ESPADALER, E. (2008): *op. cit.*, p. 153. Respecto a la apertura a la redefinición estatal por medio del principio dispositivo, el Consejo de Estado, en su célebre “Informe sobre modificaciones de la Constitución española”, de 16 de febrero de 2006, diferenció los dos momentos en los que el principio entró en juego en el Estado autonómico: en primer lugar, en un estadio inicial o transitorio, por el que se “(...) concedieron a las provincias (o, excepcionalmente, a ‘los territorios que hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía’) la potestad de impulsar la creación y organización de Comunidades Autónomas”; y, en segundo lugar, en un estadio redefinitorio, por el que se concretó “la facultad de redefinir de manera indefinida el ámbito de su autonomía” [RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (ed.) (2006): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid, pp. 128-129].

consideren necesarios en un momento determinado para reconfigurar el mapa autonómico.

Por último, en relación con la virtualidad de este principio dispositivo, la mayor parte de la doctrina viene afirmando desde hace tiempo la imposibilidad de variar el mapa autonómico tal y como ha resultado, lo que hace manifiestamente superfluos los preceptos constitucionales referidos a los procedimientos de acceso a la autonomía. Entre ellos, principalmente, el artículo regulador del acceso ordinario a la autonomía, el 143 CE: por todos, muy recientemente, Fossas Espadaler¹⁸.

Hasta ahora, se ha dejado entrever que existe una relación estrecha entre la “desconstitucionalización” del modelo territorial y el principio dispositivo. Si bien dicho vínculo existe, no es posible identificar ambos conceptos, aunque sí que existen dos momentos de vigencia de la decisión del constituyente que podrían marcar la diferencia entre estas ideas, momentos que no se desarrollan en un entorno temporal preciso y que se coimplican de modo que el término de uno es el comienzo del otro. Por un lado, la desconstitucionalización operaría, en primer lugar, cuando el constituyente deja en manos del legislador la opción de definir los contornos que tendrá la organización territorial. Por otro lado, el principio dispositivo operaría en un segundo momento, cuando realmente se crea este nuevo modelo territorial, mediante la codecisión tanto del legislador estatal como de los representantes de los entes territoriales.

Por lo apuntado, puede decirse que la relación que guardan estos dos conceptos es la de instrumentalidad. Fossas lo explica en los siguientes términos: “en los inicios del Estado Autonómico la desconstitucionalización no ha estado al servicio del principio dispositivo, sino que ha sido utilizada para intentar su neutralización, sin lograr su eliminación; posteriormente, la desconstitucionalización ha sido aprovechada para ampliar al máximo la eficacia del principio dispositivo, y por ello la cuestión decisiva de las reformas estatutarias es precisamente los límites de esa libre disposición”¹⁹.

¹⁸ Véase FOSSAS ESPADALER, E. (2018): “Artículo 143.1. Ejercicio del derecho de autonomía: determinación de los sujetos”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E.: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1088-1101. Sin embargo, Aguado Renedo en el comentario al art. 143.2 y 3 de la misma obra apunta que, con independencia de que política, social o económicamente pueda resultar más que difícil (e incluso inconveniente) tal posibilidad, no resultaría imposible la variación del mapa autonómico con la regulación constitucional actual. Vid. AGUADO RENEDO, C. (2018b): “Artículo 143.2 y 3. La iniciativa del proceso autonómico”, en *Comentarios (...): (op cit.)*, pp. 1102-1107.

¹⁹ FOSSAS ESPADALER, E. (2008): *op. cit.*, p. 158.

C. La construcción evolutiva del sistema autonómico

i. Del régimen preautonómico a la Constitución de 1978

Si bien el modelo de las autonomías surge con la Constitución de 1978, su génesis o, si se quiere, su antecedente inmediato se concentra en un corto período anterior a su entrada en vigor. Tras la muerte de Franco, comenzada la Transición, se trató de ordenar el territorio a través del equilibrio progresivo. No hay que dejar de recordar que, en el ocaso de la dictadura, “las manifestaciones políticas contra el franquismo (...) incluían casi siempre, junto a las demandas generales de la democracia, la reivindicación del autogobierno regional, especialmente fuerte en Cataluña y el País Vasco, que reclamaban la recuperación de sus Estatutos de Autonomía republicanos”²⁰. Dichas demandas, ciertamente legítimas, no podían ser atendidas inmediatamente.

El problema regional -que tenía, en ciertos sectores, fuertes tintes nacionalistas-, fue el primer gran escollo a superar por Adolfo Suárez, Presidente del Gobierno a la sazón. Se necesitaba una solución transitoria, ya que se sabía que las grandes opciones debían esperar al momento constituyente. Tras las elecciones de junio de 1977, las fuerzas nacionalistas -principales defensoras de la autonomía regional de Cataluña y el País Vasco-, alcanzaron mayorías que les permitieron obtener un estatus político muy relevante. A raíz de ello, el Presidente Suárez inició una ambiciosa empresa para pactar con Josep Tarradellas (Presidente de la *Generalitat* republicana exiliado en Francia), de manera provisional, el restablecimiento de la autonomía catalana. Paralelamente, trató de hacer lo mismo con Jesús María Leizola Sánchez (Presidente vasco en el exilio), aunque esta última tratativa no prosperó. Así surgieron los Reales Decretos-Leyes que dictó Suárez por medio de los cuales se organizaban las diversas “Preautonomías”: primero, con Cataluña y luego, simultáneamente, con el País Vasco y Navarra. Si hubiesen sido estos territorios los únicos en reivindicar el autogobierno, acaso hubiese podido encauzarse la organización territorial del Estado de otra forma, pero la tradición de igualdad territorial característica de España desde comienzos del siglo XVIII y el deseo de emulación de los nacionalismos más vindicativos (con su aura de legitimidad frente al franquismo), hizo que prendiera una reacción en idéntico sentido en los demás territorios y a ello hubo de hacer frente Suárez y su Gobierno de forma urgente y sin planificación.

²⁰ AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 36.

El primer régimen preautonómico, el catalán, es el más emblemático, no tanto por derivar de aquel pacto y tener un contenido peculiar²¹, sino por ser el punto de partida para todo el proceso que se comenzaba a transitar. Venía a reivindicar la historia y características especiales de este territorio, tratando de reconciliarlo con el Estado, tarea que resultaba ciertamente difícil en aquellos días. Ahora bien, las disposiciones recogidas en el Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, imponían condicionantes y limitaciones y, en sus relaciones con el Estado, el fiel de la balanza se inclinaba decididamente a favor del ente central, como resultaba natural en un sistema que se descentralizaba tras décadas de centralismo extremo.

Como se señaló, seguirían, luego, las regulaciones propias para el País Vasco y Navarra. Si bien sus urgencias y peculiaridades llevaron a que las decisiones políticas sobre estos territorios tuvieran prioridad, simultáneamente comenzaron a desarrollarse las negociaciones con representantes de Galicia, Aragón, Andalucía y otras regiones para llegar, también, a acuerdos preautonómicos. El proceso descentralizador había llegado para quedarse y generalizarse y, de esta manera, “descartada la vía de esperar a la aprobación de la Constitución sin precederla con ninguna solución provisional, excluida también la hipótesis de separar de la Constitución la parte referente a las autonomías para anticipar su debate parlamentario, la decisión de no concentrarse exclusivamente en los casos más problemáticos era la más oportuna”²².

Es posible analizar la efectividad del proceso de Preautonomías desde dos puntos de vista: según su función eficiente y según su función de antecedente. Respecto del primer aspecto, lo cierto es que, en cuanto a transferencia de competencias, dotación funcional y financiera y grado de autonomía real, las Preautonomías no fueron del todo efectivas; de ahí que se haya afirmado que “los límites y precauciones que han

²¹ El caso catalán tenía una serie de condicionantes que condujeron a que las decisiones asumidas fueran hechas a medida del traje que debía portar. Bien explica la situación Muñoz Machado, al señalar que “la singularidad de los problemas que habían de atenderse en el caso catalán dio como consecuencia un texto regulador de la Generalidad provisional notoriamente exiguo de precisiones. No iba a resultar de este restablecimiento una verdadera autonomía, pero, al menos, tenía que parecerlo, por lo que se siguieron las opciones más fáciles: de todos los muchos problemas técnico-jurídicos que una operación como ésta planteaba apenas se hizo mención de algunos de ellos; en segundo lugar, el proceso de asunción de poderes por la Generalidad se remitió a una concepción posterior que habría de llevarse a efecto a través del mecanismo de las Comisiones mixtas, lo que aparecería como una reproducción de lo acaecido durante la II República y daba la imagen entera de la iniciación de un proceso de negociación que cedía protagonismo a los representantes del pueblo catalán y alejaba la idea de la configuración del sistema al modo que el Gobierno determinase en cada momento” [MUÑOZ MACHADO, S. (2007a): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2da. Ed., Iustel, Madrid, pp. 136-137].

²² VANDELLI, L. (1982): *op. cit.*, p. 97.

caracterizado la experiencia inducen, en realidad, a reducirla a un fenómeno de simple descentralización”²³. Su primera función fue claramente restringida, pues, por lo general, no se llegó al grado de autonomía al cual se pensaba que se podría llegar. Por el contrario, desde el segundo punto de vista el régimen preautonómico sí que fue efectivo, ya que no se puede dudar de su condición de precedente del mapa autonómico que se terminaría configurando con posterioridad, pues esta etapa sirvió de anticipo del mapa que se constituiría -con algunos cambios-, a partir del comienzo del proceso autonómico.

ii. La considerable influencia de los acuerdos políticos y de las fuerzas nacionalistas

En el año 1981, poco tiempo después de promulgada la Constitución, se desarrollaron una serie de acuerdos entre las dos principales fuerzas políticas: la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Su significación radicaba en la concreción del consenso a partir de dos Informes elaborados por distintas comisiones académicas creadas *ad hoc*: la “Comisión de Expertos sobre Autonomías” y la “Comisión de Expertos sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas”, ambas presididas por García de Enterría. Estos acuerdos tienen un significado especial en el marco del principio dispositivo, al ser, en cierta forma, el límite extrajurídico (esto es, político), que dio lugar a su concreción o corrección²⁴.

Su importancia fue subrayada por el reconocido iuspublicista italiano Vandelli, quien calificó a estos acuerdos de verdaderas “convenciones constitucionales”, definiéndolos como “reglas de conducta establecidas mediante un acuerdo -que puede expresarse en un documento, aunque ello no sea necesario- concluido entre los operadores políticos, a nivel constitucional, para determinar la concreta ordenación de relaciones e instituciones previstas por la Constitución”. Sobre su naturaleza no es momento de detenerse, pero sí ha de decirse que complementan el sistema constitucional, estableciendo nuevas reglas, llegando a ser así “parte integrante del mecanismo

²³ *Ibidem*, p. 123.

²⁴ AGUADO RENEDO, C. (2016): *op. cit.*, p. 141. El autor utiliza estos dos términos, el primero suyo, y el segundo derivado de la interpretación que hace de Tomás Villarroya. Para ahondar, véase VILLARROYA, J. T. (1985): “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 15, septiembre-diciembre 1985, CEPC, Madrid, especialmente en el epígrafe “El Informe de la Comisión de Expertos y los Pactos Autonómicos” (pp. 56-60).

constitucional, que resultaría en cierto sentido incomprensible, en su concreto desarrollo, si las normas constitucionales no fueran leídas a la luz de esas reglas posteriores”²⁵.

Los Informes aludidos fueron la base de estos primeros acuerdos que se celebraron, finalmente, el 31 de julio de 1981, con un gran inconveniente, ya que “los dos documentos entendían (...), que la aplicación del principio dispositivo, tal como venía realizándose, podía llevar a la desconfiguración y desguace del Estado; pero imponían tales limitaciones al mencionado principio que, al menos en determinados extremos, permiten llegar a la conclusión de que se evitaba el mal forzando el texto constitucional”²⁶. La premisa que asumieron es que, si bien el principio dispositivo establecía en abstracto la mera posibilidad de que los territorios que cumpliesen determinados requisitos pudiesen acceder a la autonomía política (pero no la obligación de hacerlo), luego de iniciado el proceso se volvía necesario que todo el territorio accediese a ella. En otras palabras, se entendió que esta decisión tenía una suerte de *vis expansiva* y pretendía ser una imposición política.

Aquella decisión de corte estatal prescindió de la intención de las partes y de la propia voluntad de los territorios de constituirse en Comunidades Autónomas: los criterios histórico, cultural y económico común, junto a la cercanía territorial, establecidos por la Constitución para el nacimiento de las Comunidades Autónomas, quedaban desplazados. Ahora bien, gracias a los acuerdos, las opciones que habían sido dejadas abiertas por el constituyente comenzaron a concretarse, no por los propios entes territoriales, sino por los partidos políticos. Si bien la constitucionalidad de la medida llegó a ser criticada por algún autor²⁷, lo cierto es que resultaba ser una opción válida, sustentada en la apertura del principio dispositivo.

Once años más tarde, en 1992, se suscribieron nuevos acuerdos entre los dos partidos nacionales mayoritarios de aquel entonces: el PSOE y el Partido Popular (PP). Ya en funcionamiento el Estado autonómico, se precisaba la mejora de su cohesión interna, pero, sobre todo, la homogeneización competencial (precisando el contorno de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, las de desarrollo legislativo

²⁵ VANDELLI, L. (1982): *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 406-407.

²⁶ VILLARROYA, J. T. (1985): *op. cit.* p. 57.

²⁷ *Ibidem*, p. 59.

y ejecución, o de ejecución de la legislación del Estado) y la mejora de la colaboración interterritorial.

Atendiendo a su propósito, la valoración de tales pactos fue positiva, salvo para los nacionalistas, puesto que remediaba lo que podía entenderse como discriminación competencial entre los territorios, “produciendo una reforma del sistema que no perturb[ó] su racionalidad, sino que increment[ó] su eficiencia”²⁸. Pero junto a esta evaluación positiva general se suscitaron también críticas por las limitaciones al poder de disposición estatutario, las insuficiencias en el diseño de los mecanismos de cooperación y, en particular, por el modo de operar la ampliación competencial.

El método consistió en dos fases. En primer lugar, la sanción de una ley orgánica de delegación o transferencia (art. 150.2 CE) en la que se incluirían todas las materias objeto de ampliación competencial (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución). En segundo lugar, su posterior incorporación a los Estatutos. Una vez desarrollado el proceso, serían las Comisiones mixtas las que realizarían la transferencia efectiva de medios materiales y personales. Ahora bien, la utilización del instrumento de transferencia del art. 150.2 CE, de modo generalizado, contravenía lo que desde las experiencias de la LOTRACA y LOTRAVA²⁹ se había entendido hasta entonces, ya que se presumía que la transferencia y delegación debería hacerse de manera singular. En el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 ya se había advertido, por ejemplo, que el sentido institucional de dichas previsiones no era el de operar transferencias generales sino sectoriales o acotadas por materias. Todo ello tenía un impacto en el sistema de fuentes, ya que estas leyes orgánicas no modificaban los Estatutos, sino que éstos tomaban el contenido de aquellas. Frente a dicho asunto, el maestro Rubio Llorente fue tajante al señalar que “pese a la buena intención que sin duda los anima, estos acuerdos no llevan sin embargo a la solución del problema porque, con independencia del contenido competencial que a las

²⁸ MUÑOZ MACHADO, S. (1992): “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, CEPC, Madrid, p. 90.

²⁹ Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad de las Islas Canarias de competencias en materia de titularidad estatal, más conocida como LOTRACA; Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, más conocida como LOTRAVA. Como es sabido, ambas leyes transfirieron a las Comunidades Autónomas de Canarias y Valencia las competencias que sus Estatutos de Autonomía, aprobados por la vía ordinaria, incluían de forma exorbitante, como si fueran Estatutos aprobados por el cauce para el acceso a la autonomía plena desde su constitución como Comunidades Autónomas.

comunidades se proyecta (...), han adoptado para hacerlo un procedimiento equivocado”, pues, “las competencias de las comunidades autónomas figuran en sus estatutos y, en consecuencia, el procedimiento normal para ampliarlas es la reforma de éstos”³⁰.

El corolario de ambos acuerdos políticos es que el proceso constituyente -al menos en lo que respecta a la organización territorial que el Título VIII acabó regulando con una apertura considerable- no fue estático, sino claramente dinámico: no se ha producido en un momento, sino que ha quedado a merced de diversas etapas posteriores, no constituyentes, pero sí constitutivas. Lo apuntado hasta aquí permite apreciar que, en un sistema como el Autonómico, con ciertas particularidades como las ya descritas, la conciliación de las decisiones políticas con los instrumentos jurídicos viables resulta, en ocasiones, compleja.

Por último, hay que destacar que, junto a estos acuerdos, los principales partidos nacionalistas jugaron un papel importante en los momentos en los que el partido nacional mayoritario no tuvo mayoría absoluta en el Congreso, *de facto*, desde 1996. Todo ello evidencia que el sistema autonómico funcionó de forma medianamente correcta cuando ha gobernado uno de los partidos mayoritarios en el ámbito nacional, por dos razones: el Estado se estaba gestando y el ingreso a la Unión Europea y la posterior bonanza económica permitieron consolidar el nuevo régimen constitucional. Cuando los partidos mayoritarios nacionales no acuerdan la organización territorial frente a los nacionalismos, la agenda territorial queda en manos de estos últimos, cuestión que sume al Estado en una disfunción más o menos continua. El corolario es que el funcionamiento del Estado ha sido apropiado cuando existió el acuerdo de los dos partidos mayoritarios en tiempos favorables, incluso cuando no se contase con el apoyo de los nacionalismos.

Si bien en el próximo apartado se entrará de lleno en el tema, hay que destacar que, terminado 1996, los Estatutos de Canarias y Aragón se reformarían para calificar a ambas Comunidades como “nacionalidades”. Este paso tuvo un claro valor simbólico e implicó que dos Comunidades del bloque regional y mayoritariamente no nacionalistas se equiparaban a las que sí lo eran. Cabe entender en un aspecto tan simbólico que, con tales reformas, comienza una nueva concepción del Estado de las Autonomías. La tranquilidad que trajeron las reformas estatutarias de los '90 duraría tan solo unos años, concretamente hasta la mitad de la primera década del presente siglo, cuando los

³⁰ RUBIO LLORENTE, F. (1992): “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución”, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 25, Alianza, Madrid, p. 13.

movimientos nacionalistas (y también los regionalistas) sustituyen la impronta centralista predominante hasta ese momento. En ese proceso los protagonistas fueron indudablemente los partidos, pero, como señaló Tudela Aranda, eso ha dejado de ser así en los últimos tiempos: “de alguna manera, se puede afirmar que el Estado autonómico ha podido con el Estado de partidos. Una afirmación de presente contraria a la que durante muchos años presidió su evolución: el Estado de partidos imponía el modelo territorial. Eran los acuerdos políticos de las dos grandes formaciones nacionales y, en su caso, los pactos con las dos más importantes formaciones nacionalistas los que prefiguraban el modelo territorial del Estado. Su evolución en los últimos años ha demostrado que no solo esa afirmación ha perdido vigencia, sino que es esa organización territorial la que condiciona en buena medida no solo la dinámica política nacional sino también el funcionamiento interno de los partidos políticos de ámbito nacional”³¹.

iii. Las reformas estatutarias

Cumplido el cuarto de siglo de la entrada en vigor de la Constitución, las tensiones territoriales resurgieron en el Estado autonómico, algo que se explicó a través de dos ideas: por un lado, en el meridiano entre el siglo pasado y este, existía un auge de la ideología descentralizadora en un contexto de euforia económica que invitaba a pensar “que todo era posible, que en ningún caso los argumentos económicos podían ser un obstáculo para la consecución de los correspondientes objetivos políticos”, y, por otro lado, un resurgimiento de la tensión nacionalista tras la firma de la “Declaración de Barcelona” en defensa de los derechos “nacionales” frente al Estado que, si bien fue suscrita por representantes de los partidos políticos nacionalistas de Cataluña (*Convergència i Unió*), País Vasco (Partido Nacionalista Vasco) y Galicia (*Bloque Nacionalista Galego*), terminó generando una tensión considerable entre el Gobierno central y el de las dos primeras Comunidades³². Esta etapa, que formalmente tenía por propósito la actualización de los Estatutos de Autonomía, producía materialmente la sustitución íntegra de unos por otros. Desde una perspectiva política, esta “refundación autonómica” carecía del consenso que existió no solo en la Transición, sino también durante las dos décadas siguientes. Así, una serie de fuerzas políticas nacionalistas con

³¹ TUDELA ARANDA, J. (2016a): *op. cit.*, pp. 79-80.

³² *Ibidem*, p. 143.

indudable arraigo en sus territorios, haciendo valer su peso en el parlamento nacional -sobre todo en situaciones de gobiernos con apoyos parlamentarios de mayoría solo simple-, en una situación de severa crisis económica a partir de 2007-2008, terminaron suscitando pretensiones independentistas.

Esta nueva fase del Estado autonómico vendría impulsada por la Comunidad Autónoma de Cataluña, gracias a cuyo efecto emulación se extendió a gran parte del territorio. La reforma de su *Estatut* -aprobada en 2006 por las Cortes Generales y refrendada por los ciudadanos catalanes el 18 de junio del mismo año-, fue el disparo de salida de una maratón de procesos reformistas. Esta reforma (en realidad, nuevo Estatuto), de la que se excluyó al principal partido de la oposición de aquel momento (el Partido Popular), fue recurrida por este atendiendo a un posible exceso de su contenido que contravendría la Constitución. Finalmente, el Tribunal resolvió el asunto en una ejemplar, compleja y larga decisión, la STC 31/2010, de 28 de junio, que declaró inconstitucionales pocos de sus preceptos a cambio de salvar la constitucionalidad de muchos de ellos por medio de la técnica de la “interpretación conforme”. Debe resaltarse que los cambios del *Estatut* no solo eran cuantitativos (sus artículos pasaban de los 57 en su versión originaria a 250 tras su reforma), sino netamente cualitativos.

La reforma estatutaria catalana tuvo como precedente la del Estatuto de Valencia, que también fue impugnado ante el TC respecto de un único artículo sobre el aprovechamiento hidráulico. Dicha impugnación fue resuelta en la STC 247/2007, de 12 de diciembre. En el mismo año serían aprobados los nuevos Estatutos de Andalucía, Aragón, *Illes Balears* y Castilla y León. En 2010, llegaría el turno a Navarra (aunque con un objeto limitado, no como los demás Estatutos de Autonomía reformados integralmente, según entendió Aguado Renedo³³); en 2011, a Extremadura; y, recientemente en 2018, a Canarias. El caso del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha fue bastante peculiar: su proceso de reforma fue iniciado en 2007, aunque en 2010 el proyecto fue retirado de las Cortes Generales.

Las características generales de las reformas vendrían a ser prácticamente iguales en todos los casos. Contendrían un apartado de declaraciones, derechos y deberes -a veces calificados como principios rectores y otras bajo el rótulo de políticas públicas-; la regulación y creación de instituciones como la “Defensoría del Pueblo” o los “Consejos

³³ AGUADO RENEDO, C. (2011): *Nuevos Estatutos de Autonomía comparados (Dossier)*, CEPC, Madrid, pp. 1-2.

Consultivos”); la ampliación o más bien concreción de competencias propias; y la incorporación del Decreto-Ley autonómico (confirmando el carácter presidencialista del parlamentarismo español). Además, se regularían las técnicas de colaboración interautonómicas y con el Estado y, en su interior, se incorporarían elementos identitarios, reivindicativos e históricos que pretendían continuar con la dinámica de la identidad nacionalista, incluso en territorios donde el nacionalismo no ha sido, ni es, relevante.

¿Cuál es el corolario de este proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, y cuál su consecuencia en la organización estructural del Estado autonómico? En primer lugar, estos cambios confirman la vigencia temporal del principio dispositivo y cómo aquella apertura sustancial del modelo territorial deviene en un proceso activo constante protagonizado por el legislador y, por tanto, con prevalencia de lo político sobre lo jurídico, al no existir reglas constitucionales claras y precisas en materia territorial. En segundo lugar, la reforma de los Estatutos es una muestra en no poca medida del impulso regional-nacionalista proyectado por los partidos de este corte. Y, en tercer lugar, no puede dejar de subrayarse la sede normativa en la que se han desarrollado estas reformas, que no es la constitucional, sino la estatutaria, en la cual resultan imperativos los acuerdos políticos por el carácter unilateralmente indisponible de las reformas estatutarias propiciado por la misma Constitución.

D. El rol del Tribunal Constitucional en la concreción del Estado autonómico

La labor interpretativa de los Tribunales constitucionales en los Estados compuestos resulta determinante para orientar el sistema. Así, en relación con el esencial dilema del mayor-menor centralismo, se ha indicado que: “dado que el federalismo es un acuerdo constitucional en el que los poderes (o competencias) se dividen y comparten entre dos o tres órdenes de gobierno, los tribunales -como árbitros de disputas constitucionales- tienen un papel trascendente en la vigilancia de la distribución y el reparto de poderes. En la medida en que los tribunales son independientes y tienen el deber de mantener la Constitución, se puede esperar que mantengan la distribución constitucional de poderes contra las fuerzas políticas que tienden a alterar esa distribución en una dirección más centralista o más descentralizada”³⁴. El ejemplo por excelencia es

³⁴ ARONEY, N. y KINCAID, J. (2017): “Introduction: Courts in Federal Countries”, en ARONEY, N. y KINCAID, J. (eds.): *Courts in Federal Countries*, University of Toronto Press, Toronto, p. 4.

el de Estados Unidos y su *Supreme Court*: con el paso de los años es posible observar en su jurisprudencia los vaivenes en relación con la interpretación de la titularidad de ciertas competencias como pertenecientes al Estado central o a los Estados federados, inclinando en consecuencia el modelo de federalismo hacia uno de carácter “dual” o hacia uno “cooperativo”. Particularmente ilustrativo resulta en tal sentido el ejemplo de la *commerce clause*³⁵.

En España, ante un diseño constitucional cuya característica central ha sido la indeterminación territorial, la labor del Tribunal Constitucional ha resultado crucial. En este sentido ya en 1986 Aragón Reyes se preguntó si el español era un “Estado jurisdiccional autonómico”. En aquella oportunidad afirmó que, si bien en este Estado el juez constitucional puede ser un juez que modela jurisprudencialmente los derechos enunciados en la Constitución, “bien distinta es la situación del Tribunal Constitucional en lo que se refiere a las autonomías territoriales. La concreción del modelo constitucional (en este caso bastante abierto, o si se quiere, genérico) le corresponde al legislador (por medio de los Estatutos y de las demás normas delimitadoras de competencia) y no al juez”. Así, para él, no es lo mismo que el Tribunal colabore en la concreción del modelo resolviendo con sus decisiones los problemas territoriales que se le plantean a que se constituya en complemento de la Constitución, pues al TC le atañe tutelar la distribución de competencias, mas no definirla. Frente a este panorama, consideró que no sería posible trasladar la fórmula del Estado jurisdiccional de derecho a otra de Estado jurisdiccional autonómico, por cuanto “el Tribunal Constitucional es una pieza demasiado valiosa para desgastarla haciéndole soportar un excesivo peso, exigiéndole que cumpla una misión que no es la propia, o endosándole unos problemas que con sus sentencias difícilmente puede resolver”³⁶.

No obstante lo apuntado por Aragón Reyes, cabe entender que, con el devenir de los años, la actividad del Tribunal sí que estuvo ligada a la concreción o, si se quiere, a la

³⁵ Al respecto véanse, entre otros, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2014): “El federalismo norteamericano”, en Tajadura, J. y De Miguel Bárcena, J. (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 97-152; BLANCO VALDÉS, R. L. (2014c): “Estados Unidos: una sola Nación, bajo un gobierno federal”, en Solozábal Echavarría, J. J.: *La reforma federal: España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 69-122; SOMIN, I. (2017): “The Supreme Court of the United States: promoting centralization more than State autonomy”, en Aroney, N. y Kincaid, J. (eds.): *Courts in Federal Countries*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 440-481.

³⁶ ARAGÓN REYES, M. (1986): “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 9 y 11.

definición de los oscuros matices que pesan sobre la apertura de numerosos institutos que la Constitución recoge, especialmente aquellos ligados a la cuestión territorial, muchos de considerable ambigüedad, como las leyes de armonización (art. 150.3 CE) o los conceptos de prevalencia o supletoriedad, por ejemplo. Confirma mi parecer el pensamiento de Tomás y Valiente quien, reflexionando sobre el trabajo desarrollado por el Tribunal en sus primeros años, apuntó que “fue necesario trazar con precisión muchos conceptos (...) y dar sentido a un sistema que podía llegar a tenerlo plenamente como así ha sido y es, o que podía desembocar si no en el caos, sí en la confusión”³⁷.

La señalada concreción no implicó un análisis ceñido estrictamente a la vertebración estatal desde su cúspide; por el contrario, el Tribunal se preocupó sobremanera por sus bases territoriales. En este sentido, la mayor parte de la doctrina afirma que la primera gran sentencia del Tribunal en relación con la materia territorial ha sido la STC 76/1983, de 5 de agosto, dictada por el Pleno en relación con diversos recursos previos de inconstitucionalidad frente a numerosos artículos del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), por violación de los arts. 81.1 y 150.3 CE. La trascendencia de esta sentencia se sustenta en diversas razones, pero la principal -que es la que aquí interesa-, fue porque determinó que el monopolio interpretativo de la Constitución era atribución solo del Tribunal, de modo que el Legislador no tiene la capacidad de disponer leyes cuyo objeto específico sea ese, el de interpretar, en concreto: “(...) se puede y se debe interpretar la Constitución para legislar, pero no se puede legislar para interpretar la Constitución”³⁸. Es que este es el nudo gordiano de la decisión, ya que el TC dejó meridianamente claro que el Legislador no puede emanar leyes de su rango destinadas exclusivamente a interpretar la Constitución, idea a la que Cruz Villalón acertadamente dio en llamar “teoría de reserva de la Constitución”³⁹. Esta distinción pone de manifiesto los límites del poder constituido por

³⁷ TOMAS Y VALIENTE, F. (1995): “La Constitución y el Tribunal Constitucional”, en AA.VV.: *La jurisdicción constitucional en España*, Tribunal Constitucional y CEC, Madrid, p. 24. Poco tiempo antes, el mismo autor había adelantado esta idea: “desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional se esforzó por contribuir no solo a la protección negativa del sistema autonómico, lo que debía y podía lograr por medio de las necesarias declaraciones de inconstitucionalidad, sino también al funcionamiento racional del mismo, haciendo inteligible lo que la simple lectura de las normas constitucionales y estatutarias mostraba como difícilmente comprensible y compatible” [TOMÁS Y VALIENTE, F. (1993): “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), Bilbao, p. 65].

³⁸ TOMAS Y VALIENTE, F. (1995): *op. cit.*, p. 67.

³⁹ CRUZ VILLALÓN, P. (1983): “¿Reserva de Constitución?: comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA), en *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 9, CEPC, Madrid, p. 208.

el poder constituyente, ya que su distinción “no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

Afirmado lo anterior, el TC razonó en esta capital sentencia otros aspectos de gran trascendencia: en relación con el sistema de fuentes, tal y como estaba redactado el proyecto impugnado no podía calificarse -según pretendían sus autores- de ley armonizadora (*ex art. 150.3 CE*), ni tampoco de ley orgánica. También, en lo que respecta a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, señaló que “de acuerdo con lo que determina el art. 147.2.d) de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las ‘competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución’, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla” (FJ 4, doctrina reiterada en, por ejemplo, las SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2.B o 197/1996 de 28 de noviembre, FJ 21). El Tribunal aclaró, además, que esto no implica que no haya otras leyes estatales que puedan incidir en el orden competencial, como las leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias⁴⁰, pero también que la función del Legislador en la delimitación de competencias tenía carácter excepcional y derivaba de una atribución concreta y específica dada por la Constitución⁴¹.

A través de esta y de otras sentencias, el Tribunal sentó su doctrina sobre el sistema autonómico, estableciendo reglas interpretativas esenciales para entender el contenido de las prescripciones constitucionales. Lógicamente, durante los primeros años de vida del TC se puede apreciar una labor sumamente intensa para desentrañar aspectos estructurales del Estado, refiriéndose particularmente a su organización territorial. Así, la STC 4/1981, de 22 de febrero, en la que aclaró que la autonomía de las Comunidades Autónomas no equivalía a soberanía; la STC 36/1981, de 12 de noviembre, en la que el

⁴⁰ Doctrina reafirmada en las SSTC 17/1990, de 7 de febrero; 56/1990, de 29 de marzo; y 118/1996, de 27 de junio.

⁴¹ Idea esta que ya venía de antes: SSTC 10/1982, de 23 de marzo; 26/1982, de 24 de mayo; y 44/1982, de 8 de julio. El mismo parecer se ha reiterado después en no pocas ocasiones: SSTC 108/1986, de 29 de julio; 21/1988, de 18 de febrero; 258/1988, de 22 de diciembre; 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo; 168/1993, de 27 de mayo; 49/1993, de 11 de febrero; 85/1993, de 8 de marzo; 105/2000, de 13 de abril; 247/2007, de 12 de diciembre; y 31/2010, de 28 de junio.

Tribunal se pronunció sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y su relación con la Constitución; la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en la que se refirió a los caracteres de la ley autonómica y su idoneidad para cubrir las reservas de ley establecidas en la Constitución; la STC 1/1982, de 28 de enero, en la que determinó que las competencias autonómicas no son todas las que la Constitución no ha reservado al Estado, ya que solo lo serán aquellas que, pudiendo ser asumidas por su naturaleza, lo hayan sido efectivamente en sus Estatutos (en el mismo sentido SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 26/1982, de 24 de mayo; 44/1982, de 8 de julio 25/1983, de 7 de abril; 32/1983, de 28 de abril; 71/1983, de 29 de julio; y 82/1984, de 20 de julio, entre otras); o la STC 6/1982, de 22 de febrero, por la que reconoció que las Comunidades Autónomas eran la expresión jurídico-institucional de las nacionalidades y regiones que refiere el art. 2 de la Constitución.

Valga esta (reducida) relación limitada a los primeros momentos de la puesta en funcionamiento del Estado autonómico para mostrar, siquiera, un panorama de las diversas decisiones que ha dictado el TC sobre el tema. Su intensa actividad jurisdiccional en relación con la organización territorial del Estado revela que la conflictividad ha sido una nota característica desde los primeros años de vida del Estado autonómico.

3. Elementos distintivos del reparto del poder en España ¿asimetrías o hechos diferenciales?

A. Las asimetrías en los Estados compuestos

En los Estados compuestos existen ciertas desigualdades materiales entre los entes territoriales que los integran que, en algunos casos, son la base sobre la que se asientan otras formales. Esto no implica una diferente posición jurídico-constitucional, sino que dan cuenta de la especial atención que el constituyente ha tenido ante las realidades disímiles presentes en un mismo territorio. Lo dicho se hace palpable en España a través de las diferencias ostensibles que existen entre Comunidades Autónomas, sea porque no tienen la misma realidad política o económica, sea porque tienen ciertas tradiciones y expresiones culturales propias que responden a una historia local o a los rasgos identitarios de una nación en particular.

Ha sido en el modelo federal donde más se ha proyectado esta idea, ya que en su configuración se han atendido ciertos aspectos materiales que suponen su diversidad territorial. Por lo general, en este tipo de Estados se ha seguido siempre un mismo

objetivo: lograr que todas las unidades que lo componen tengan un grado de igualdad relativo o, al menos, que entre los distintos entes territoriales exista, también, un cierto sentido de igualdad, ya que en todos ellos hay presencia de rasgos simétricos que potencian la unidad, pero, también, otros asimétricos que suponen diferencias.

Las asimetrías pueden ser políticas o constitucionales. El primer tipo, según Watts, “surge del impacto de condicionantes culturales, económicos, sociales y políticos que inciden sobre el poder, influencia, relaciones entre sí y con el gobierno federal de las diferentes unidades regionales”. El segundo tipo, “se refiere específicamente al grado en el que las competencias que se asignan a las unidades regionales por la Constitución federal no son uniformes”⁴². A diferencia de las asimetrías “políticas”, presentes en la realidad fáctica estatal, las “constitucionales” no son tan fáciles de advertir. Puede ocurrir que una asimetría “política” llegue a adquirir un perfil “constitucional”, por ejemplo, regulando de una forma determinada una competencia. Asimismo, que una asimetría “constitucional” devenga en otra de tipo “política”, por ejemplo, cuando como consecuencia del desarrollo de una competencia en un determinado Estado federado se produce una migración interna personal o empresarial, desequilibrando los ingresos fiscales. Cuando un Estado compuesto tiene una alta dosis de asimetría “política”, ello puede transformarse en una fuente de tensión e inestabilidad. Por su parte, cuando ocurre con asimetrías que cabe catalogar de “constitucionales”, se termina introduciendo una fuerte dosis de complejidad normativa, no solo a nivel constitucional, sino también legal.

B. La compleja conceptualización de los hechos diferenciales y su relación con la asimetría

En España -según se recoge en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía-, existen ciertas diferencias entre las Comunidades Autónomas sustentadas en factores estructurales que no siempre tienen el mismo peso ni provienen de una misma realidad. A estas diferencias, la doctrina les ha dado el nombre de “hechos diferenciales”, en cada uno de los cuales se hace palpable, según Aja, “el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CCAA”. Estos hechos diferenciales, además, “proporciona[n] un fundamento objetivo para que las instituciones de la[s] respectiva[s] CCAA mantengan y desarrollen

⁴² WATTS, Ronald L. (2006): *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid. Traducción de Esther Seijas Villadangos, p. 171.

su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás”⁴³. Ahora bien, no constituyen simples diferencias económicas, sociales o demográficas, sino que conllevan una personalidad diferenciada que engloba los elementos más específicos de una Comunidad Autónoma que, por su base histórica, han recibido, finalmente, un reconocimiento constitucional y estatutario expreso.

Pero no siempre la doctrina ha compartido la definición sostenida por Aja o por otros autores preocupados por el tema. García Roca, por ejemplo, niega que este término constituya, *per se*, una “categoría jurídica”, y considera los hechos diferenciales “una cláusula de estilo que se utiliza para ocuparse de muy variados problemas (...). Un ambiguo enunciado político, dotado de una geometría variable según las circunstancias y desprovisto de las deseables dosis de concreción jurídica”⁴⁴. Por su parte, de Miguel Bárcena ha resaltado que el problema esencial de este concepto es su déficit metodológico al tiempo que considera la existencia de “una falta de consenso muy grande en torno a lo que en el sistema constitucional español podrían considerarse como hechos diferenciales”, por lo que “[c]ada autor [tiene] al final su lista propia, algo que incluso [impide] acordar un número básico de hechos diferenciales a partir de la gran diversidad apuntada”⁴⁵. Por su parte, Tudela Aranda se ha apartado recientemente de la opinión común a este respecto al sostener que, en España, existen asimetrías y no hechos diferenciales. De éstos últimos resalta que son una “expresión felizmente acuñada para denominar las diferencias objetivas entre las distintas Comunidades Autónomas”, pero que “más problemático ha sido el uso de la expresión para aludir a diferencias, como por ejemplo competenciales, que son ya el fruto de una decisión política”⁴⁶.

En mi modesta opinión, los hechos diferenciales podrían (insisto, en condicional) constituir una especial categoría jurídica que daría lugar a un tipo particular de asimetría constitucional entre Comunidades Autónomas, con reflejo en los Estatutos de Autonomía, pero que, como bien ha afirmado Castellà Andreu, en todo caso, “no dan lugar a diferentes

⁴³ AJA, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, p. 161.

⁴⁴ GARCÍA ROCA, J. (2000): “¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, INAP, Madrid, p. 77.

⁴⁵ DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2016): “De nuevo, el federalismo asimétrico”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, p. 63.

⁴⁶ TUDELA ARANDA, J. (2018): “La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado Autonómico”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, UNED, Madrid, p. 440.

categorías de CCAA”⁴⁷. Esta afirmación resulta esencial, ya que excluye que los hechos diferenciales sean germen de diferentes tipologías de estructuras territoriales, como ocurre en Italia, por ejemplo.

C. Manifestación de los hechos diferenciales en España

La recepción de los hechos diferenciales está dispersa en su articulado de la Constitución y, con base en esto, las Comunidades que los tienen han recogido en sus Estatutos sus propios expedientes dando lugar a la especial acepción de asimetría constitucional que se acaba de referir. Como dato destacable, es posible resaltar que en varios Estatutos se hace expresa mención del término “hecho diferencial”, como sustento de la especial regulación que recogen sobre determinada materia: así, por ejemplo, el preámbulo, los arts. 3.1, 3.2 y 120.2.c y la Disposición transitoria novena del EAIB; o el preámbulo del EAAnd. En términos análogos, se refieren al mismo concepto el art. 51 del EAIC; el art. 1.4 del EAE; el preámbulo y el art. 5 del EAC; el art. 2.1 LORARFN, etc. En total, son ocho los Estatutos de Autonomía que se refieren a ellos.

A grandes rasgos, los hechos diferenciales podrían agruparse en cuatro categorías:

- Hechos diferenciales referidos a la lengua

En la Constitución, el art. 3 alude a la lengua⁴⁸. El primero de sus apartados da cuenta de la obligación y el derecho constitucional de todos los españoles al conocimiento y uso de la lengua castellana, al ser la oficial del Estado español. El apartado segundo viene a complementar los casos que integran el uso lingüístico, al identificar que las demás lenguas españolas presentes en el Estado serán oficiales junto al castellano dentro del territorio de sus respectivas Comunidades Autónomas: he aquí el hecho diferencial, muestra del patrimonio que es objeto de protección y especial respeto, tal cual lo enuncia el apartado tercero.

⁴⁷ CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2016): “Estado autonómico ¿asimétrico?”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, p. 77.

⁴⁸ Art. 3 CE: «1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

Lo apuntado implica que aquellas Comunidades Autónomas que, en el marco de sus Estatutos, cuentan con una referencia a su propia lengua, tienen un doble estándar de protección: el constitucional genérico y el concreto estatutario. Ejemplos de estas lenguas serán el *euskera*, en el País Vasco y en las zonas vascoparlantes de Navarra (art. 6 EAPV y art. 9.2 LORARFN); el catalán, en Cataluña y las *Illes Balears* (art. 6 EAC y art. 4 EAIB); el gallego, en Galicia (art. 5 EAG); y el catalán-valenciano (o valenciano sin más), en la Comunidad Valenciana (art. 6 EAVal). Cabe destacar que, bajo cierta protección - pero no como lengua oficial-, existen otras lenguas propias en algunas Comunidades Autónomas, como el bable, en Asturias (art. 4 EAAs); el aranés, en el Vall d'Arán (art. 36 EAC); y el fabla y catalán, en Aragón (art. 7 EAAR).

Las previsiones estatutarias sobre la lengua han sido desarrolladas por las Comunidades Autónomas mediante leyes propias por lo común denominadas de “normalización lingüística”⁴⁹, sobre la idea de que la lengua del territorio distinta del castellano requiere ser potenciada frente a este para compensar las décadas autocráticas en las que fueron prohibidas, consecuencia de lo cual resultó su desconocimiento por la mayoría o por buena parte de la ciudadanía del territorio autonómico. Ese desarrollo legislativo fue objeto de impugnación ante el TC por el Estado en diversas oportunidades, por estimar que se conculcaba el derecho de los ciudadanos al uso de la lengua castellana (igualmente oficial), y, en su caso, competencias del Estado en relación con el uso de la lengua en determinados ámbitos (expedición de títulos, ejército, etc.)⁵⁰.

- *Hechos diferenciales referidos al Derecho civil, foral o especial*

Otra manifestación de hecho diferencial constitucionalmente relevante es la habilitación que la Constitución prevé respecto de ciertas Comunidades Autónomas para que conserven, modifiquen y desarrollen su Derecho civil singular que proviene de su

⁴⁹ Se relacionan, a continuación, las principales Leyes dictadas. País Vasco: Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del *Euskera*; Cataluña: Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña y Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística; Galicia: Ley 3/1983 de 15 de junio, de normalización lingüística; Comunidad Valenciana: Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano; Comunidad Foral de Navarra: Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence; y en las Islas Baleares: Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares.

⁵⁰ Sin ánimo de exhaustividad, ejemplos de ellos constituyen las SSTC 83 y 84/1986, de 26 de junio; 123/1988, de 23 de junio; 337/1994, de 23 de diciembre; 270/2006, de 13 de septiembre; 31/2010, de 28 de junio; 48/2013, de 28 de febrero; 165/2013, de 26 de septiembre; y, recientemente, las SSTC 86/2017, de 4 de julio; 11/2018, de 8 de febrero; 14/2018, de 20 de febrero; y 30/2018, de 22 de marzo.

pasado (art. 149.1.8 CE). El elenco de Comunidades que han asumido esta competencia está integrado por las provincias de Vizcaya y Álava en el País Vasco (art. 35.1 EAPV); Cataluña (art. 5 EAC); Galicia (art. 22.1.a EAG); Valencia (art. 7.2 EAVal); Aragón (arts. 1.3, 9.2 EAAR); Navarra (arts. 5.3, 48.1 y 48.2 LORARFNa) e *Illes Balears* (arts. 10 y 87.2 EAIB).

Sin entrar en apreciaciones respecto del recorrido histórico de la codificación en España, es relevante resaltar que, durante el franquismo, se logró una compilación legislativa en muchos de los territorios recién mencionados⁵¹. Allí se recogieron reglas referidas a expresiones particulares del derecho de familia, sucesiones, contratos agrarios, ciertos derechos reales, o derecho patrimonial, por ejemplo. Aja ha resaltado que “todas las CCAA han hecho amplio uso de sus competencias en este campo, tanto modificando las compilaciones preconstitucionales como aprobando otras leyes que amplían las instituciones previstas en la Compilación, lo que pueden realizar siempre que posean un punto de conexión con el derecho civil histórico”⁵², aspecto que se recoge con claridad en la STC 88/1993, de 12 de marzo.

-Hechos diferenciales referidos a particularidades territoriales e institucionales

El País Vasco, Canarias y las *Illes Balears* cuentan con instituciones locales relevantes y de perfiles propios inexistentes en las restantes Comunidades Autónomas.

En el caso de los archipiélagos canario y balear, los denominados “cabildos” y “consejos insulares” respectivamente son los encargados del gobierno de cada una de las islas (arts. 69.3 y 141.2 CE, art. 8.2 EAIC y art. 8 EAIB). En el del País Vasco, en virtud de su singular estructura institucional interna -derivada del sistema foral-, destacan los llamados “territorios históricos” coincidentes con sus tres provincias (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), cada uno de los cuales cuenta con su Junta General (órgano legislativo del territorio histórico provincial: art. 10.3 EAPV). El ámbito de autogobierno da cuenta de su importancia jurídica, ya que los Estatutos de estas Comunidades han dejado clara su existencia mediante el diseño de instituciones propias, precisando también cuáles son sus

⁵¹ Procede mencionar en tal sentido la compilación de Vizcaya y Álava de 1959 (sin aplicación en Bilbao, Orduña y otras 12 villas); la compilación de Cataluña de 1960; la compilación de Baleares de 1961; la compilación de Galicia de 1963; la compilación de Aragón, de 1967; y, la compilación de Navarra de 1973.

⁵²AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 341.

competencias (por ejemplo: art. 37 del EAPV; arts. 8.2, 23.2 y 23.5 EAIC; o arts. 8.1, 39 y 61 a 74 del EAIB).

Existen, también, otras precisiones en esta categoría referidas a las instituciones policiales que pueden tener las Comunidades Autónomas. La habilitación constitucional del art. 149.1.29ª posibilitó que los Estatutos creasen cuerpos policiales en el ámbito autonómico, siempre “en el marco de lo que disponga una ley orgánica”. Lo apuntado llevó, por ejemplo, a que el País Vasco y Cataluña creasen sus propias policías autonómicas (arts. 17 y 36 del EAPV y art. 164 EAC) y, aunque otras Comunidades lo contemplan como posibilidad, al momento de escribir estas líneas no han creado cuerpos policiales propios (art. 27.25 EAG; art. 65 EAAnd; art. 55 EAVal; art. 76 EAAR; art. 148.2 EAIC; y art. 33 EAIB).

- *Hechos diferenciales referidos al trato fiscal especial*

Por último, resta mencionar los hechos diferenciales referidos al trato fiscal especial que tienen algunas Comunidades Autónomas. El sistema de financiación de los diversos territorios en España responde a una dualidad de funcionamiento: por un lado, existe un sistema general, derivado de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); y, por otro, uno particular que se aplica solo a dos Comunidades Autónomas: el País Vasco y la Comunidad foral de Navarra (art. 41 EAPV y art. 43 LORARFNa). Este hecho diferencial implica un trato distinto en cuanto al ingreso de los recursos financieros, ya que son los propios territorios (en el caso del País Vasco, las Diputaciones forales y en el de Navarra, la Comunidad), los que establecen los tributos, recaudan el dinero y gestionan sus ingresos.

Por otra parte, existe un régimen económico y fiscal especial para las Islas Canarias (*ex* Disposición adicional tercera CE) con fundamento en su situación de insularidad y su lejanía respecto la península, sobre el que el TC se ha pronunciado en algunas ocasiones afirmando, por un lado, su carácter esencialmente finalista, vinculado a la realización efectiva del principio de solidaridad y, por otro lado, su sentido evolutivo, por cuanto el precepto “no se refiere simplemente al hecho insular, sino ‘a las circunstancias del hecho insular’. Y si el hecho insular es perfectamente invariable, las ‘circunstancias’ sociales y económicas que lo rodean, no” (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5, doctrina reiterada poco tiempo después en la STC 62/2003, de 27 de marzo). Este

régimen ha sido desarrollado en el hoy vigente art. 166.1 EAICan: «Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico constitucionalmente reconocido y justificado por sus hechos diferenciales». En la práctica, la singularidad del sistema se materializa en un régimen de aduanas particular y un impuesto indirecto reducido en comparación con el de otras Comunidades Autónomas, con el objetivo de facilitar el desarrollo económico del archipiélago.

4. La compleja articulación competencial del Estado autonómico

La distribución de competencias es, naturalmente, el elemento esencial de la organización territorial de los Estados descentralizados. En ellos, dicha distribución normalmente se recoge en la Constitución, estableciéndose una relación de las que corresponden al Estado central y a los entes intermedios (y, a veces, aquellas que concurren o son compartidas entre ambos). En su seno, por lo general, también se contemplan las llamadas “cláusulas residuales” de atribución competencial, en favor bien de los entes intermedios o, menos generalizadamente, del ente central.

En España, a diferencia de los Estados federales, la Constitución no es la única norma que traza la distribución competencial, porque, además de lo que en ella se establece, se remite a los Estatutos de Autonomía como los instrumentos normativos que materializan las competencias autonómicas asumidas por las Comunidades respectivas e, incluso, prevé otras posibilidades de incidencia por el Estado en su acervo competencial. Todo ello da cuenta de un complejo entramado normativo que constituye un problema sustantivo de la articulación territorial, generador de numerosos roces entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A. Previsiones constitucionales del reparto competencial

En la Constitución, los arts. 148 y 149 tienen una extensión notoriamente superior a los restantes y, si bien aparentan ser claros, no lo son. En ellos reside el listado de competencias que corresponden, respectivamente, a las Comunidades Autónomas y al Estado. Por ejemplo, el art. 148.1 CE señala que «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de las siguientes materias», lo que da lugar a un sistema que genera, al menos, diecisiete formas particulares de reparto competencial, ya que no existe un

principio que indique que todos los Estatutos deberán asumir las mismas competencias, sino simplemente que “podrán” hacerlo.

Si se atiende a la literalidad de la Constitución, ha de repararse, en primer término, en que el Estado tiene, *ex art.* 149.1, competencia “exclusiva” sobre determinadas materias que responden, generalmente, a las que típicamente ostenta el ente central en los Estados federales: competencias sobre nacionalidad, relaciones internacionales, defensa, administración de justicia, legislación, fomento, transporte, pesca, armamentos, seguridad pública, etc. Ahora bien, el apartado tercero del artículo 149 CE contiene una “cláusula residual” que, como pusiera de manifiesto una temprana decisión del Tribunal Constitucional hace posible que “[e]l marco constitucional [aparezca] así delimitado con nitidez. A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado -con relación a cada materia-, pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto -dentro de las asumibles- corresponden al Estado” (STC 82/1984, de 20 de julio, FJ 2). El TC ya había determinado antes que este carácter residual de la distribución competencial no es absoluto, pues: “(...) el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases, no significa en modo alguno que a una Comunidad determinada le corresponda ya sin más la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone en términos inequívocos el art. 149.3 de la Constitución” (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1). En este sentido, Balaguer Callejón ha puntualizado que “las competencias de cada Comunidad respecto del Estado pueden ser muy distintas, porque no dependen directamente de la Constitución, sino de la redacción concreta que se haya dado a los Estatutos, lo que ha aumentado la conflictividad entre el ordenamiento estatal y los autonómicos”⁵³.

En relación precisamente con la conflictividad interordinamental, el propio art. 149.3 CE dispone otras dos nuevas cláusulas: la de “prevalencia” y la de “supletoriedad”. En virtud de la primera, las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas». En virtud de la segunda, el derecho estatal es supletorio respecto al derecho de las Comunidades Autónomas «en todo caso».

⁵³ BALAGUER CALLEJÓN, F. (2017): *op. cit.*, p. 334.

Lo explicado hasta aquí permite comprender que el calificativo de “exclusividad” de las competencias estatales resulta un tanto confuso, sobre todo si se tiene en cuenta que la intensidad de la reserva estatal sobre cada una de sus competencias puede ser total, o puede, por el contrario, ofrecer un margen de disponibilidad a las Comunidades Autónomas. De esta manera, todo dependerá de la materia sobre la cual recaiga cada competencia del art. 149.1 CE, por cuanto la configuración de cada una puede dar lugar a funciones compartidas (de legislación o de ejecución) o a la compleja diferenciación entre legislación básica y de desarrollo.

Como se puede apreciar, las previsiones constitucionales y estatutarias han sido un punto de inflexión en la problemática competencial del Estado autonómico. En efecto, han supuesto un espacio donde confluye el conflicto por las particularidades que se generaron, lo que provocó la necesidad de una interpretación constante de funciones, materias y competencias. Todos estos conflictos (cuya razón de ser proviene, a la par, de las imprecisiones constitucionales y de las reivindicaciones autonómicas más intensas) han sido el caldo de cultivo para la formación de una doctrina constitucional sumamente extensa. No puede desconocerse, sin embargo, que tal doctrina ha resultado en ocasiones contradictoria o insuficiente para despejar dudas y zanjar los problemas estructurales del reparto del poder.

Ahora bien, el problema de la distribución competencial no reside únicamente en la interrelación entre los arts. 148 y 149 CE y los diecisiete Estatutos de Autonomía. Por el contrario, este esquema debe complementarse con las distintas leyes contempladas en el art. 150 CE, que hacen del tema competencial algo aún más complejo.

B. La importancia del art. 150 CE en el reparto competencial

En lo que respecta a la distribución competencial tienen suma relevancia las diversas leyes que se incluyen en el art. 150 CE:

- *Leyes marco*

El primer apartado del art. 150 CE dispone, en su literalidad: «Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el

marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas». Recuerda Viver Pi-Sunyer que estos mecanismos de delegación competencial fueron bien valorados en los debates constituyentes, que sostenían que “la finalidad de estos procedimientos es la de permitir una adaptación del sistema competencial a las cambiantes circunstancias históricas a través de unos mecanismos dotados de una flexibilidad superior a la que es propia de los rígidos procedimientos de reforma estatutaria o constitucional”⁵⁴.

Este tipo de normas, que son simples leyes ordinarias, se orientan a implementar una atribución de poder a las Cortes Generales. Así, en aquellas competencias que correspondan al Estado, las Cortes pueden, mediante ley, otorgar a todas las Comunidades (o solo a algunas de ellas) la facultad para aprobar leyes autonómicas, siempre que atiendan a un marco compuesto de principios, bases y directrices determinados en dicha ley. Deben establecer, además, la posibilidad de control de las Cortes sobre estas normas legislativas autonómicas, sin desconocer la posibilidad del examen jurisdiccional por tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional. Por último, hay que destacar que, pese a la referencia explícita que se ha hecho del art. 150.1 CE en el articulado de diversas leyes de cesión de tributos, la doctrina ha entendido que, por su contenido, no pueden ser consideradas materialmente leyes marco⁵⁵.

⁵⁴ VIVER PI-SUNYER, C. (2011): “Transferencia y delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas”, en Aragón Reyes, M. (dir.) y Aguado Renedo, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización General y Territorial del Estado*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, p. 435.

Hay que destacar la notable relación existente entre el art. 150.1 CE y el art. 71 de la Ley Fundamental de Bonn, que indica: «En el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello» [*«Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden»*]. En Alemania, como se aprecia, es una ley federal de habilitación la que ha de establecer delegaciones en favor de los *Länder*, ampliando sus poderes, lo que, según Muñoz Machado, ha sido visto con recelo en Alemania, porque “esas operaciones rompen el equilibrio federal establecido en la Constitución, en cuanto tienden a deshacer el orden de competencias valorado y fijado por el constituyente” [MUÑOZ MACHADO, S. (2007a): *op. cit.*, p. 604].

⁵⁵ Se hace referencia particularmente a las leyes 26 a 36/1997, todas de 4 de agosto; 17 a 31/2002, todas de 1 de julio; y 16 a 30/2010, todas de 16 de julio. Sobre ellas, se ha dicho que “no son leyes marco del art. 150.1 CE, pues no incluyen los rasgos que definen constitucionalmente a estas leyes. Por un lado, no encontramos los ‘principios bases y directrices’ a los que debe ajustarse el ejercicio de la capacidad normativa autonómica. Por otro, tampoco se prevé la ‘modalidad de control de las Cortes Generales’ sobre las normas legislativas autonómicas” [MONTILLA MARTOS, J. A. (2018): “Artículo 150” en Rodríguez-

- *Leyes Orgánicas de transferencia o delegación*

A través de las leyes que regula el segundo apartado del art. 150 CE, reservadas a Ley Orgánica y usadas en varias oportunidades⁵⁶, el Estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de ser transferidas o delegadas. En este caso, las leyes deben prever la consecuente transferencia de medios financieros y formas de control por parte del Estado. Según García de Enterría se trata de “una opción constitucional que cuenta con una justificación no discutible, la de que la reestructuración del sistema autonómico no importa sólo a cada una de las Comunidades Autónomas que lo pretendan, sino también, y primeramente a la arquitectura general del Estado, sobre la cual las Cortes Generales tienen necesariamente algo que decir y que resolver”⁵⁷.

En primer lugar, resulta necesario precisar qué quiere indicar el artículo al usar la conjunción disyuntiva “o” en medio de los dos términos que exponen el tipo de norma: “transferencia” y “delegación”. Al respecto, se ha dicho que “en el supuesto de [la] transferencia se procedería a un traspaso de la titularidad de la competencia (o de facultades propias de la misma) del Estado a la Comunidad Autónoma, mientras que en el caso de la delegación se trataría de un traspaso del ejercicio de facultades a través de una norma jurídica”⁵⁸. En todo caso, respecto a esta posición, debo manifestar mi discrepancia, por cuanto no es posible decir que el Estado transfiere la titularidad

Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E.: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, p. 1554].

⁵⁶ LOTRACA; LOTRAVA; Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable (modificada por Ley Orgánica 5/2013, de 14 de julio); Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución; Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de 1995 de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega; Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña; Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia. De este conjunto de leyes es posible predicar dos grandes vías seguidas por el legislador orgánico para realizar transferencia de competencias. Una primera, donde la lista de competencias que se transfieren o delegan no está contenida directamente en la norma, sino que se obtiene por remisión a otra de igual rango, como pasa, por ejemplo, con LOTRACA y LOTRAVA. Por otra parte, una segunda vía, por la que se indica un amplio listado de materias y funciones que se transfieren a diversas Comunidades, como se da cuenta a través de las LL.OO. 5/1987, de 30 de julio y 9/1992, de 23 de diciembre. Hay que destacar que no ha vuelto a tener lugar un supuesto de la misma vía hasta el momento en el que se escriben estas páginas.

⁵⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1988): *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, pp. 55-56.

⁵⁸ AJA, E. y TORNOS MÁZ, J. (1992-1993): “La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE”, en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, INAP, Madrid, p. 189.

competencial desposeyéndose a sí mismo, ya que puede reasumirla, eso sí, bajo ciertas circunstancias. Por otro lado, la posibilidad de la revocación de la transferencia o delegación sí que es posible, aunque, como afirmó García de Enterría, “sin una causa objetiva identificable, sin ‘razonabilidad’ acreditada, sería un supuesto claro de arbitrariedad”⁵⁹. Por ejemplo, se podría reasumir la competencia ante un incumplimiento recalitrante del objeto de la transferencia o delegación por parte de la Comunidad Autónoma. Lo señalado podría ser un punto de inflexión para entender muchas de las páginas que seguirán en este trabajo ¿Sería esto, acaso, un incumplimiento del pacto constitucional? ¿Se está ante un caso de deslealtad por incumplimiento de la transferencia? Estos matices se irán aclarando a medida que pasen las páginas.

En cuanto a lo que es susceptible de transferencia, la norma constitucional indica que serán «facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Originalmente, en el debate constituyente, la idea de transferir o delegar se pretendía limitada a facultades ejecutivas, tesis que posteriormente la doctrina criticaría por su estrechez⁶⁰: hay que tener en cuenta que el art. 150.2 CE no excluye la posibilidad de hacerlo respecto de potestades normativas, cuestión confirmada en la práctica. La amplitud inicial se ve limitada por la redacción del resto del precepto, pues el apartado continúa diciendo «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Este agregado no es baladí, pues dentro de las diversas competencias estatales que recoge el art. 149.1 CE, hay algunas que responden a potestades que solo pueden recaer sobre él por tener relación directa con los principios básicos en los que se fundamenta la Constitución: la soberanía estatal o la unidad del Estado. De esta manera, ciertas competencias de este artículo quedarían reservadas exclusivamente al Estado y, por exclusión, las que así no lo sean, sí que podrán configurar el tipo de naturaleza requerido por el art.150.2 CE.

- *Leyes de armonización*

El tercer apartado del art. 150 CE dispone: «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las

⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1988): *op. cit.*, pp. 77-78.

⁶⁰ Sobre la primera tesis apuntada véase MONTILLA MARTOS, J. A. (1998): *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*, Tecnos, Madrid, pp. 234-235. Sobre la segunda, véase: MUÑOZ MACHADO, S. (2007a): *op. cit.*, pp. 603-605. En el mismo sentido, VIVER PI-SUNYER, C. (2011): *op. cit.*, p. 437.

Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad». Tipo de leyes que, conforme a la interpretación del TC en la célebre Sentencia de la LOAPA antes comentada, no son orgánicas y cuyo dictado es potestad del Estado, tendrían por objetivo homogeneizar el sistema, preservando la unidad del ordenamiento jurídico. Se trata de normas excepcionales que supondrían un cierto control del Estado de la potestad legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por ello, su relación con las leyes dictadas por los Parlamentos autonómicos resulta trascendente.

Sobre su operatividad, es preciso recordar que “no se proyecta directamente sobre la materia, sector o parcela de materia atribuida por sus respectivos Estatutos a la competencia normativa exclusiva de las Comunidades Autónomas sino sobre las potestades o funciones normativas que, a su vez, naturalmente, se proyectarán sobre la correspondiente materia, parcela o sector”⁶¹. Al ser, en palabras del Tribunal, “una norma de cierre del sistema” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3), tiene una importancia clave. Si bien su supuesto normal de uso será sobre las competencias exclusivas de las Comunidades, nada obstaría a que lo fueran sobre las compartidas. Un último aspecto para resaltar sobre estas leyes es su trasfondo axiológico. Con relación a ello, se ha dicho que “la apreciación de la necesidad de armonización supone *ex Constitutione* la valoración por las Cortes de lo que el interés general demanda, típico acto político que no es, en cuanto tal, enjuiciable por los órganos jurisdiccionales. Cuestión ya distinta es que el texto parlamentario en que dicha apreciación se expresa constituya, como así es, criterio para un posible enjuiciamiento de la ley, lo que puede dar lugar a un control de coherencia o de adecuación de esta última con arreglo a la definición parlamentaria de su presupuesto habilitante”⁶². Señalado todo lo anterior, que resulta posible deducir que su previsión constitucional en un sistema descentralizado como el español, en el que las competencias de los entes territoriales intermedios no se determinan en la Constitución, es una previsión coherente y útil; sin embargo, el uso de este tipo de normas no ha sido nada fructífero: el único intento de utilización fue a comienzos de los '80 con el aludido proyecto de la

⁶¹ SALAS, J. (1983): “Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101-102, CEPC, Madrid, p. 449.

⁶² JIMÉNEZ CAMPO, J. (2011): “Ley de armonización”, en Aragón Reyes, M. (dir.) y Aguado Renedo, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización General y Territorial del Estado*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, pp. 438-439.

LOAPA y el efecto de la STC 76/1983 sobre el mismo, con la doctrina ya referida de que al Legislador estatal le está vedado emanar leyes únicamente interpretativas de la Constitución, ha sido la desactivación de esta previsión constitucional.

5. Nacionalismos, autodeterminación y secesión

A. Los nacionalismos en España

“Unidad vs. diversidad” ha sido casi siempre la dicotomía teórica por excelencia en los estudios sobre la descentralización territorial y especialmente en los federales. Elazar, empero, ha considerado que “cuando se habla de federalismo, es un error presentar la unidad y la diversidad como opuestos. La unidad debe contrastarse con la desunión y la diversidad con la homogeneidad, haciendo hincapié en las dimensiones políticas y las implicaciones de cada uno”⁶³. Evidentemente un aspecto que puede incidir en esa dicotomía (como no ha sido inhabitual que lo haga, tal cual lo pone de manifiesto la realidad) es el nacionalismo, que, como ya advirtiera Wheare, supone ser un “(...) factor que por sí solo podría producir el deseo de separación entre las comunidades que de otra manera estarían dispuestas a unirse”⁶⁴.

Por definición, el nacionalismo busca el favorecimiento de los intereses propios de una comunidad política que se identifica por unos rasgos comunes (etnia, lengua, cultura, religión, historia, economía, etc.) que los particulariza respecto de las comunidades políticas adyacentes. Esa búsqueda puede resultar moderada, procurando el acomodo de los intereses de la comunidad propia en el conjunto del ente territorial superior, o puede resultar radical sobre la idea de que ese acomodo es imposible persiguiendo, en consecuencia, la secesión del territorio.

Como ha tenido ocasión de verse ya, en el caso español los nacionalismos vasco y catalán condicionaron la regulación constitucional de la descentralización territorial y han constituido un factor latente de desestabilización y, si se quiere, de fractura de la comunidad política global española aprovechando las debilidades estructurales del sistema y “la existencia de unas condiciones políticas, económicas, culturales y sociales que provocaron el surgimiento de una serie de intereses comunes generalizados y que

⁶³ ELAZAR, D. J. (1991): *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa y Londres, p. 64.

⁶⁴ WHEARE, K. C. (1963): *Federal Government*, 4th Edition, Oxford Paperbooks, London, p. 41.

crearon solidaridades verticales frente al Estado”⁶⁵. Comenzando el presente siglo, sus pretensiones se han radicalizado en mayor o menor medida y en unos u otros momentos, dependiendo de diferentes líderes y circunstancias. Su capital importancia para España ha ido en aumento a lo largo del último siglo (sobre todo, desde la II República); prueba de ello es la posición crucial que se han valido como realidad perenne dentro del Estado autonómico y como actores centrales que influyen sobremanera las políticas centrales e, incluso, de otras Comunidades Autónomas. Su atención no resulta ilógica, puesto que han delineado de manera particular el concepto de lealtad territorial en el sistema español, aportando algunas señas de identidad propias.

Al ser un elemento recurrente sobre el que se volverá intermitentemente y al constituir, al mismo tiempo, un asunto cuyas particularidades e historia resultaría complejo (acaso, imposible) sintetizar, se advierte simplemente su importancia en el caso español, la que resulta crucial para la comprensión de la articulación y el funcionamiento del Estado autonómico.

B. El llamado “derecho a decidir”

A lo largo de los últimos años, la corriente independentista política catalana ha logrado que se imponga en el vocabulario político-jurídico español el llamado “derecho a decidir” que, como bien ha resaltado de Miguel Bárcena, es la “versión teórica y normativa -por así decirlo- del derecho de secesión, impulsado por los nacionalismos periféricos”⁶⁶. Se trata de un concepto que ha tenido un innegable éxito como consigna movilizadora en el proceso secesionista, pues ha sido el canal a través del cual se ha buscado dar cauce a las aspiraciones de las ideologías nacionalistas radicales, cuyo fin último es la desconexión de España. Pero por exitosa que sea la expresión, como ha señalado Fossas, “se trata de un postulado jurídico inexistente en nuestro ordenamiento,

⁶⁵ DE RIQUER i PERMANYER, B. (2002): “El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión”, en García Rovira, A. M. (ed.): *España ¿nación de naciones?*, Marcial Pons, Madrid, p. 48.

⁶⁶ DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2019): *Justicia constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, Reus, Madrid, p. 46.

ni como derecho individual ni como derecho colectivo”⁶⁷, por lo cual es necesario su análisis, ya que impacta de lleno en la estructura territorial del Estado.

Por lo general, quienes sostienen tal “derecho a decidir”, lo fundan en una supuesta concepción maximalista del principio democrático, que comporta que cualquier decisión popular debería ser asumida por el Estado. También, hay quienes lo hacen desde el “principio de las nacionalidades”, según el cual, una colectividad con carácter de “nación” (y solo este tipo de colectividades) puede aspirar a la independencia⁶⁸. Ahora bien, en este caso subsisten los problemas de identificación de aquello que se considera “nación”: si ha de identificarse desde una mirada autorreferencial, desde la de la comunidad internacional o desde la de quienes comparten su misma realidad. Tampoco resulta posible sostener esta teoría en el caso de Estados (federales o no) plurinacionales. Por último, podría sustentarse en la idea de una “causa justa”, ya que sería “irrazonable” que una comunidad concentrada en un territorio que quiere independizarse, no pueda hacerlo. Ahora bien, esto también resulta relativo, pues lo “injusto” es, en este caso, indeterminado, ya que para su determinación se usa una perspectiva axiológica y no normativa. Esta misma falta de injusticia, por ejemplo, ha sido uno de los argumentos que llevó al Tribunal Constitucional canadiense, el 20 de agosto de 1998, a negar la secesión de Quebec a través de una opinión consultiva como consecuencia del referéndum celebrado en 1995 y tras el interés del gobierno canadiense en saber su opinión.

Para ser viable el derecho a decidir debería tener sustento en la Constitución y es justamente allí donde las fuerzas nacionalistas encuentran su principal escollo, ya que si se canalizase este derecho a través del referéndum del art. 92.1 CE, se extendería la consulta a todos los ciudadanos sin distinción, hecho que los nacionalistas rechazan de pleno. A raíz de ello, se ha afirmado que, “al no haber discriminación alguna entre ciudadanos españoles, ningún territorio de nuestro Estado puede ser titular del derecho de autodeterminación que garantiza el derecho internacional”⁶⁹. Por último, hay que resaltar

⁶⁷ FOSSAS ESPADALER, E. (2019a): “Derechos y autonomía”, en Aragón Reyes, M. *et al.* (dirs.): *La Constitución de los españoles, Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, CEPC, Madrid, p. 445.

⁶⁸ DE BLAS GUERRERO, A. (1994): “A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 60-80.

⁶⁹ DE CARRERAS, F. (2014b): “El derecho a no decidir, pero sí a salir del maldito embrollo”, en Solozábal Echavarría, J. J. (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, p. 83. En el mismo sentido, es posible encontrar afirmaciones que niegan que la cuestión territorial catalana se inserte en el derecho a la autodeterminación en: BLANCO VALDÉS, R. L. (2014b): “Contribución a la refutación

que la norma que cierra el sistema es el art. 149.1.32^a CE, que establece la competencia del Estado de autorizar las consultas populares mediante referéndum, que ha sido desarrollada mediante el art. 2.1 de la L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre las condiciones y procedimientos de las distintas modalidades de referéndum.

Los argumentos vertidos han sido ratificados por el propio Tribunal Constitucional: “la Nación en cuya unidad la Constitución se sustenta es la de todos los españoles, como ciudadanos libres e iguales en derechos. Son los únicos que, en hipótesis, podrían ser llamados a decidir sobre la permanencia y el destino del Estado común (art. 168 CE), sin que el poder constituyente del que son titulares únicos siguiera mereciendo ese nombre en el supuesto de que tal decisión se atribuyera a solo una fracción del pueblo español, como pretende la Ley 19/2017” (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5. La Ley aludida es la catalana del 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación). No hay que olvidar que en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en relación con las impugnaciones realizadas a la Ley del Parlamento vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, el Tribunal había dejado claro el fundamento de cualquier discusión sobre el tema. En aquella oportunidad señaló que el referéndum es “una especie del género ‘consulta popular’ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (...) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental

de tan diestras mentiras”, en Solozábal Echavarría, J. J. (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 37-54; o en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2014a): “La autodeterminación y el lenguaje de los derechos”, en Solozábal Echavarría, J. J. (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 198-212. En un sentido contrario, la tesis de la autodeterminación ha sido sostenida por VIVER PI-SUNYER, C. (2013): “La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l’autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 99-111, o por ALBERTÍ ROVIRA, E. (2019): “El conflicto de Cataluña como crisis constitucional”, en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 10: La evolución de los modelos territoriales, reformulación versus ruptura, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, pp. 324-332.

reconocido por la Constitución en el art. 23” (FJ 2). Unos años más tarde, en la tantas veces referida STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 146), el Tribunal analizó si los referéndums requeridos en los arts. 222 y 223 del *Estatut* eran o no constitucionales en tanto en cuanto sustraen la convocatoria de aquellos al Rey. Finalmente los interpretó como conformes a la Constitución, decisión que fue criticada por algún autor⁷⁰.

C. Intentos de ruptura del orden constitucional

Hace ya varios años Solozábal Echavarría señaló que “ninguna ideología como la nacionalista es tan remisa a admitir su condición parcial y acepta de tan mal grado su completamiento por las demás”, y esto porque “el nacionalismo se presenta como una ideología total, como la representación mejor si no única de toda la comunidad, cuyas bases no admiten cuestionamiento o rechazo”⁷¹. Este escenario por él descrito sirve de antesala para comprender por qué las fricciones entre ciertos nacionalismos y el Estado ha sido una constante que ha llevado, en ocasiones, a verdaderos intentos de ruptura del orden constitucional.

El caso del nacionalismo vasco es bastante peculiar. Si bien es cierto que, a lo largo de los últimos años, el secesionismo ha mermado su propósito (sobre todo a partir de la disolución de la banda terrorista ETA), no es menos cierto que el independentismo aún encuentra adeptos en las urnas, cuestión que a la postre termina traducándose en escaños tanto en el Parlamento vasco como en las Cortes Generales.

Fruto quizá de la falta de diálogo entre la *Generalitat* y el Gobierno de España (en sentido bidireccional), en Cataluña las divergencias se han mostrado en alza dificultando notoriamente la tarea de encaje y acomodación de esta Comunidad Autónoma en el Estado. Es difícil establecer una fecha exacta en la que se inició el problema que se encuentra en un momento álgido cuando se están redactando estas páginas. Sin embargo,

⁷⁰ Toda vez que “la interpretación del TC, que afirma la constitucionalidad de tal regulación del *Estatut* (STC 31/2010, FJ 146), no se cohonesta con la significación de la atribución constitucional al monarca de la convocatoria de los referéndums de reforma estatutaria en nuestro sistema de descentralización territorial, al que le resultan inherentes fuertes tensiones nacionalistas y que por ello mismo demanda una especial simbología integradora que la institución que está en mejores condiciones de ofrecer es la Jefatura del Estado” [AGUADO RENEDO, C. (2014): “Sobre un eventual referéndum consultivo en el proceso catalán”, en Solozábal Echavarría, J. J. (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, p. 15].

⁷¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1998): “Paz, democracia y nacionalismo”, en *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 18, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, p. 155.

algunos autores coinciden en que podría ser el 30 de septiembre de 2005, día en el que el *Parlament* catalán aprobó, por amplia mayoría, la reforma de su *Estatut*, que vendría a significar, a fin de cuentas, un nuevo marco legal para la Comunidad. A partir de aquella fecha comenzaría un derrotero de constantes desavenencias separatistas por el nacionalismo de dicha Comunidad Autónoma que apuntaron a diversos frentes, entre los que sin duda se destaca el lograr la independencia a través de un referéndum impulsado por el *Govern*⁷², objetivo este último para el cual se dictaron una extensa relación de Resoluciones del *Parlament*, algunas con carácter declarativo, otras con carácter normativo.

El curso de acción destinado ineludiblemente a lograr la independencia acarreo consigo un constante proceso de tensión entre el Estado y la Comunidad catalana en el que el Tribunal Constitucional se vio forzado a adoptar un papel de centralidad⁷³. Los

⁷² La doctrina se hizo eco abriéndose el debate en torno al referéndum. Así, algunos se mostraron favorables a la idea al considerar que “si una minoría territorializada, es decir, no dispersa por todo el territorio del Estado, como sucede en algunos países del Este de Europa, sino concentrada en una parte definida, delimitada administrativamente y con las dimensiones y recursos necesarios para constituirse en Estado, desea la independencia, el principio democrático impide oponer a esta voluntad obstáculos formales que pueden ser eliminados” [RUBIO LLORENTE, F. (2012b): “Un referéndum para Cataluña”, *El País*, 08.02.2012, tomado de: <https://bit.ly/2k4XfS6> (fecha de consulta: 19.02.2018)]. El mismo autor señaló que la Constitución le impide a Cataluña celebrar el referéndum por sí misma, pero nada obsta a que la *Generalitat* pida al Estado que lo celebre, posición que años más tarde acompañaría TORNOS MÁS, J. (2014a): “El problema catalán: una solución razonable”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, Iustel, Madrid, pp. 44-53. Por otra parte, un sector de la doctrina buscó abrir una “cuarta vía” de debate sobre el referéndum, mostrando su desacuerdo a que se celebre solo en Cataluña. En este sentido, Muñoz Machado apuntó que “es imposible encajar en la Constitución vigente un referéndum que afecta a la soberanía de los españoles y se refiere a un proyecto inconstitucional como es la desmembración del Estado (...)” [MUÑOZ MACHADO, S. (2014): “La cuarta vía”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, Iustel, Madrid, pp. 4-7]. Esta posición fue avalada también por SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2012a): “El debate sobre la secesión con algunos matices”, *El Imparcial*, 16.10.2012, tomado de: <https://bit.ly/2umTYSR> (fecha de consulta: 19.02.2018), quien también ha insistido en su parecer en 2017: “Para entender la crisis constitucional catalana”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña independiente?, Iustel, Madrid, pp. 62-65. Acompañando estas ideas: DE CARRERAS, F. (2014a): “¿Puede celebrarse un referéndum en Cataluña?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, Iustel, Madrid, pp. 24-35.

⁷³ El Tribunal resolvió una larga relación de asuntos al respecto. Sin exhaustividad, es posible identificar la STC 31/2015, de 25 de febrero, por la que se resolvió el recurso interpuesto por el Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, que facilitaba la consulta independentista en Cataluña (celebrada finalmente como un “proceso participativo” el 9 de noviembre del mismo año). También, la STC 259/2015, de 2 de diciembre, contra la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del *Parlament* catalán, que en su art. 2 declaraba iniciado el proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república. El contenido sustancial de esta sentencia sería desoído en repetidas oportunidades: por ejemplo, a pocas semanas de resuelta la impugnación, el *Parlament* dictó la Resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016, creando una “Comisión de Estudio del Proceso Constituyente”, que analizaría los caracteres y principios del marco del proceso constituyente catalán. Además, dictó la Resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratificaría el informe y las conclusiones de la Comisión y la Resolución 306/XI de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del *Govern*. El Gobierno requirió ante el TC la ejecución de sus sentencias y éste, mediante el ATC 24/2017, de 14 de

enfrentamientos llevaron a que la “hoja de ruta” se convierta prácticamente en una bitácora de sinrazones y deslealtades, consecuencia de un irrazonable desafío contra el Estado y sus instituciones. Como se aprecia, ha resultado ser un ejemplo de problema de difícil solución del sistema autonómico; sin embargo, “esos problemas, que existen, no pueden legitimar, de ninguna manera, un quebrantamiento de la Constitución”. Así, una vez se recupere la sensatez y se encarrile a las partes hacia el diálogo dentro del marco legal, será preciso, como bien señaló Aragón Reyes, “un cambio de conductas, pues el Derecho por sí solo no puede hacerlo todo, aunque sin el Derecho no puede hacerse nada”⁷⁴.

6. Factores endógenos y su incidencia en la complejidad de la articulación territorial

No todos los problemas de articulación del Estado autonómico provienen de su diseño institucional. Existen, además, otros factores internos que distorsionan la integración territorial y, sobre todo, el comportamiento de los entes que lo componen.

Las fluctuaciones de los ciclos económicos han afectado la estabilidad del sistema, muy en particular, la crisis (en rigor, recesión) comenzada en 2008, que supuso más que una contracción y estancamiento de la economía, y cuya recuperación ha sido lenta. Como respuesta jurídica al problema se acometió la reforma del art. 135 CE para constitucionalizar la estabilidad financiera, que terminó provocando notables tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, particularmente aquellas con formaciones

febrero, terminó declarando la nulidad de parte del contenido de la última Resolución referido al referéndum, recordando el deber que tienen tanto el *Govern* como el *Parlament* de impedir o paralizar las iniciativas jurídicas y materiales que ignorasen lo dispuesto por el Tribunal.

Por su parte, el 6 de septiembre de 2017, el *Parlament* dictó la Ley núm.19, para llevar adelante el proceso del referéndum de autodeterminación, que en lo que constituyó un simulacro de votación, sin garantía alguna, acabó celebrándose el 1 de octubre. El contenido de esta disposición acabaría siendo declarado inconstitucional por la STC 114/2017, de 17 de octubre.

Transcurridas pocas semanas, a través del ATC 144/2017, de 8 de noviembre, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución dictada por el pleno del Parlamento de Cataluña en la sesión del 27 de octubre de 2017, por la que se declaraba unilateralmente la independencia catalana.

Para un seguimiento exhaustivo de la cuestión puede consultarse AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2018): “La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 112, CEPC, Madrid, pp. 147-175. De la misma manera, DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2018): “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 114, CEPC, Madrid, pp. 133-166, artículo que ha sido luego ampliado y publicado en formato libro en DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2019): *op. cit.*

⁷⁴ ARAGÓN REYES, M. (2017a): “Los últimos acontecimientos en Cataluña: un examen constitucional”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña independiente?, Iustel, Madrid, p.11.

nacionalistas. La nueva regulación comportó una limitación a la autonomía de gasto y endeudamiento de las Comunidades y terminó confirmando que el sistema de distribución territorial que, en tiempos de prosperidad, parecía encaminarse a lograr una articulación fructífera, no respondía de la misma manera ante tiempos de escasez.

Los cambios políticos constituyen otro factor exógeno, potenciando los problemas de articulación del sistema autonómico. El fin del bipartidismo imperfecto en el último lustro, evidente tanto a nivel estatal como regional, ha sido la expresión que canalizó el malestar popular frente a políticas coyunturales⁷⁵. Aparecieron nuevas fuerzas políticas como Podemos, Ciudadanos o Vox, que ganaron escaños a nivel europeo, autonómico y estatal y que rompieron con el clásico bipartidismo PP-PSOE, adquiriendo un rol destacado en la formación de los Gobiernos autonómicos y estatal y reavivando el debate sobre el sistema territorial y el encaje de los nacionalismos. Pero, sobre todo, gracias a la fragmentación de la representación parlamentaria, las fuerzas nacionalistas han cobrado aún mayor importancia, ya que sus votos resultan útiles (y necesarios) para la aprobación de leyes impulsadas por la agenda de los Gobiernos de turno.

Por último, hay que atender el parecer de la ciudadanía respecto de las cuestiones territoriales. En los Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) se incorporó, en julio de 2012⁷⁶, una pregunta que analiza la opinión sobre las diversas fórmulas de organización territorial. En la primera vez que se consultó, el 30,8% de los encuestados respondió que consideraba que había que mantener la actual forma de distribución territorial; el 21,9% apoyaba un Estado con un Gobierno central sin Autonomías; el 17,1% un Estado en el que las Comunidades Autónomas tuviesen menores competencias; el 12,3% un Estado en el que las Comunidades tuviesen mayores competencias; el 7,2% contestó NS; y solo el 1,7% NC. Frente a las mismas preguntas, en junio de 2019⁷⁷ (última oportunidad en que el Barómetro recogió este asunto), el 43,3% de los encuestados contestaron que había que mantener el Estado autonómico tal cual (+12,5%); el 15,9% apoyó un Estado con un Gobierno central único (-6%); el 13,0% sostuvo que apoyaba un Estado en el que las Comunidades Autónomas tuviesen menores

⁷⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017): “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España. Análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, CEPC, Madrid, p. 239.

⁷⁶ Barómetro del CIS de julio de 2012 (Estudio núm. 2951), tomado de: <https://bit.ly/2ks9CIk> (fecha de consulta: 10.09.2019).

⁷⁷ Barómetro del CIS de junio de 2019 (Estudio núm. 3252), tomado de: <https://bit.ly/2k9zx7g> (fecha de consulta: 10.09.2019).

competencias (-4,1%); el 12% mostró su parecer favorable a un Estado con mayores competencias para las Comunidades (-0,3%); el 6,9% contestó NS (-0,3%); y el 1,0% NC (-0,7%). Estos datos dan cuenta, en cifras relativas, que la aceptación de la actual forma de organización territorial ha aumentado sustantivamente frente a otras opciones. Ahora bien, en números absolutos las cifras de aceptación contrastan con otro dato: más de la mitad de los encuestados consideran que los cambios territoriales son necesarios. En este sentido, no resulta menos relevante el porcentaje de aceptación de una fórmula alternativa de Estado que atribuyera a las Comunidades Autónomas la posibilidad de independizarse: en julio de 2012 fue el 8,9% y en junio de 2019, el 7,9% (-1,0%), cifras que demuestran una progresiva tendencia a la baja.

Capítulo II

Elementos constitucionales que propician la articulación sistémica del Estado autonómico

1. Debilidades y fortalezas de las relaciones intergubernamentales en España

Antes de comenzar a analizar cómo funcionan en España las llamadas “relaciones intergubernamentales”, hay que indagar primero acerca de qué se entiende por tal concepto. Colino aporta una definición que, por su amplitud, puede servir de guía para el análisis que se pretende. Según él, las relaciones intergubernamentales son “el conjunto de los procesos y mecanismos de interacción, negociación, conflicto y colaboración entre los gobiernos centrales y subcentrales para adoptar decisiones de política pública”⁷⁸. En un Estado descentralizado como el español, las relaciones intergubernamentales adquieren una especial relevancia en tanto que reflejo de esa dimensión colaborativa que se espera entre las unidades que conforman el Estado. Dichas relaciones, “sirven para articular un ejercicio concertado de las competencias entre los distintos centros de poder que permite resolver problemas con un creciente alcance supraterritorial o que precisan un enfoque global”⁷⁹. Las relaciones intergubernamentales no se ciñen solo a aquellas relaciones que se desarrollan interadministrativamente, sino que van más allá, englobando

⁷⁸ COLINO, C. (2012): “Las relaciones intergubernamentales”, en Olmeda, J. A. *et al.*: *Las Administraciones públicas en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 215-216. El autor agrega, renglón seguido, que esta definición, por su vastedad, comprende otros posibles conceptos utilizados por distintas disciplinas, tales como las relaciones interadministrativas, relaciones de colaboración, de cooperación, relaciones entre poderes, federalismo ejecutivo, imbricación política o gobernanza multinivel, entre otras.

⁷⁹ GARCÍA MORALES, M. J. (2006): “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en García Morales, M. J.; Montilla Martos, J. A. y Arbós Marín, X.: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, p. 9.

distintos institutos, órganos y autoridades que sustentan los nexos entre las unidades que conforman la organización territorial española. En todo caso, el centro de atención a lo largo de este capítulo lo constituirá, en esencia, el conjunto de relaciones entre el primer y segundo nivel de distribución territorial del poder, no el tercero.

En casi todos los Estados descentralizados el mundo de las relaciones intergubernamentales cambia drásticamente de la teoría a la práctica. En España constituyen un elemento esencial interrelacional que tiene ciertas peculiaridades, algunas de ellas puestas de relieve por González García: “la bilateralidad propia del nacimiento y configuración del poder territorial, las inercias competitivas entre Autonomías, la apertura permanente del modelo, [y] los recelos -más o menos fundados- por parte del poder central”⁸⁰. En el Estado autonómico hay claramente una disparidad de realidades que contrasta -en gran medida- con la situación de relativa homogeneidad que deberían tener las diversas Comunidades Autónomas. Junto a ello, existe una escasa participación política de estas últimas en la toma de decisiones centrales sobre aspectos que afectan a todas por igual, no tanto porque no quieran, sino porque los mecanismos existentes impiden o dificultan que puedan hacerlo. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una excesiva relación entre el Estado y las Comunidades -en singular o en plural-, pero siempre de modo jerárquico, dando lugar a un trato que poco ayuda a la construcción de una identidad común.

En España, el estudio de las relaciones intergubernamentales puede partir desde una óptica conformista, ya que órganos, institutos y autoridades que las encaucen sí que existen. Pero es la misma realidad material funcional deficiente la que genera la necesidad de mayor y mejor trabajo para conseguir el fin que se persigue: la interrelación e integración territorial. No es tanto el diseño normativo, sino el funcionamiento práctico el que permitirá apreciar si estas relaciones han fortalecido el desarrollo del Estado autonómico, propiciando la lealtad de los entes que lo componen o, en su caso, lo han dificultado.

Para este estudio será imposible dejar de atender la influencia doctrinal y normativa del federalismo cooperativo alemán en el desarrollo del sistema autonómico. Esta notoria influencia se aprecia en los estudios tanto de las relaciones

⁸⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2016): “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en Tudela Aranda, J. y Garrido López, C. (coord.): *La organización territorial del Estado, hoy*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 142-143.

intergubernamentales en sí, como de los institutos de colaboración en particular, ya que en casi todos hay una mención explícita o implícita a aquella teoría federal que ha incidido en el entendimiento de la descentralización política adoptada en estas latitudes. Esto no es una percepción personal, ya que basta con consultar la obra de autores como Santolaya Machetti, Albertí Rovira o García Morales -por citar tan solo algunos ejemplos-, para dar cuenta de lo descrito. El germen de esta inferencia ha sido puesto de manifiesto por Arbós Marín, quien señaló que “de modo general la primera experiencia que se toma como referencia [de relaciones intergubernamentales] es la que se desprende de la evolución de la República Federal de Alemania. En el momento inicial de la extensión del autogobierno en España, la doctrina dominante del derecho público español se inspiró en el federalismo cooperativo germano a mediados de los años ochenta, medio siglo después de que ese concepto se empezara a utilizar en Estados Unidos”⁸¹. Esta idea tiene su relevancia al dar cuenta de la enorme relación existente, al menos doctrinalmente, entre España y el sistema federal germano.

Conviene apuntar también que la gran mayoría de los autores que se citarán en este capítulo han acudido a la teoría federal para analizar, desde su óptica, cuáles son los asuntos que no han funcionado correctamente en el Estado autonómico o qué instituciones, autoridades u órganos podrían introducirse en él para hacer que los entes territoriales actúen conforme al pacto que todo sistema descentralizado supone, sobre todo ante un escenario como el ya descrito, donde existen más ejemplos de deslealtades que de lealtades. Explicar este tipo de relaciones -tanto en su especificidad como en el amplio cúmulo de particularidades que tienen-, puede ser un canal para dar cuenta de cómo el sistema constitucional español contiene, en su interior, ciertos elementos que facilitan el desarrollo de la lealtad federal (o como se la quiera llamar en el caso español), al menos, teóricamente.

Volviendo al específico tema de las relaciones intergubernamentales en España, es cierto que ha existido una cierta voluntad legal para su desarrollo. De ello dan cuenta,

⁸¹ ARBÓS MARÍN, X. (2009): “Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis”, en Arbós Marín, X. (coord.): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, p. 16. Esta cita debe ser complementada con lo expuesto un par de párrafos después, donde específicamente el autor, citando tanto a Albertí Rovira como a García Morales, indica que “la mayoría del Derecho público español entendió la deriva cooperativa de los sistemas de distribución de competencias tomando en consideración un tipo de ordenamiento parecido al nuestro, y los primeros estudios sobre los convenios de colaboración toman a Alemania como referente comparativo principal”.

por un lado, el diseño constitucional y ciertos elementos específicos que se encuentran en su seno que las propician; y, por otro lado, el diseño legal que surgió del acuerdo autonómico de 1992, que dio lugar a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC), donde se regulaban de manera incipiente muchas de las relaciones colaborativas que se abordarán. Aquella primigenia norma fue derogada y hoy, en la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), no solo se ha reiterado el marco general de colaboración, sino que se ha ampliado la regulación específica de ciertos institutos, si bien lo que podrá verse como un avance hacia la consolidación de estas relaciones, en ocasiones ha tornado en fracaso ante la continua ineficacia práctica de su funcionamiento.

Diversas son las causas que pueden apuntarse como explicación de este fenómeno. Desde 1978 ha existido una escasa consciencia política sobre la unidad del Estado, frente a la cual se ha desarrollado una amplia vocación de autogobierno y descentralización que ha tenido su correspondiente reflejo en un esquema de distribución competencial (sobre el cual actúan las relaciones intergubernamentales) muy complejo y poco claro. A ello, hay que agregar en el caso español otro elemento no presente en otros Estados descentralizados, el nacionalismo, cuya existencia atraviesa de manera transversal la realidad española, asumiendo un rol destacado en las decisiones que se toman en los gobiernos central y autonómicos, fruto en gran parte del diseño del sistema de partidos y, también, del sentimiento identitario que tales nacionalismos despiertan. No hay que dejar de reconocer, además, la especial influencia que ejerce sobre las relaciones intergubernamentales la burocratización, incrementada en España por decisiones políticas generadoras de un aparato administrativo funcional altamente consolidado. Tal proceso de burocratización ha conducido a una progresiva formalización de las relaciones entre los entes territoriales que muchas veces ha dificultado la informalidad de la colaboración requerida en momentos puntuales.

Las relaciones intergubernamentales propician la participación de los entes intermedios en las decisiones políticas que atañen a todos. Dicha participación puede preverse normativamente (institucional) o dejarse a la mera necesidad práctica de las

ocasiones en que se precisen: Albertí Rovira entiende que esto segundo no procede mientras que Sáenz Royo entiende lo contrario⁸².

2. El principio de solidaridad en el Estado autonómico

A. Aproximación a un concepto anfibológico

Como se dijo muy acertadamente apenas aprobada la Constitución, “la solidaridad es una noción más fácil de intuir que de definir y delimitar por su contenido, alcance y aplicación, y es probable que sus contornos sean apriorísticamente inasequibles a todo intento de precisión cuando se convierte en principio rector, angular, de una Constitución y trasciende de la órbita de las puras relaciones jurídicas interpersonales reguladas en derecho privado”⁸³. Dicha apreciación incluso con el paso del tiempo siguió vigente: “el concepto de solidaridad se presenta como la unificación de un conjunto de contenidos sintetizados, por ello resulta difícil definirlo”⁸⁴.

Como una mera intuición personal, el término “solidaridad” refiere directamente una virtud moral que parte de que el hombre tiende al bien naturalmente y actúa conforme a su razón. Esta noción axiológica de solidaridad viene a identificarse con la “fraternidad” revolucionaria francesa, hito que está en el origen del Estado de Derecho. Pero pasando del ámbito de la moralidad personal al de la moralidad social, se ha afirmado, con evidente razón, que “la solidaridad constituye un ingrediente esencial, la verdadera ‘*conditio sine qua non*’ de la existencia de un grupo social, pues, (...), sin solidaridad no hay muchas posibilidades de que exista un grupo humano digno de tal nombre”. Fernández Segado recuerda que numerosos pensadores como Durkheim, Leroux o Comte, se han

⁸² El primero entiende que la participación “debe formar parte del propio modelo organizativo, de sus reglas estructurales, sin que pueda confinarse dicho elemento al terreno exclusivo de la praxis”, mientras que la segunda entiende que “(...) la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales es una realidad en nuestra práctica política y no depende tanto de las previsiones normativas o de la creación de un órgano *ad hoc*”. SÁENZ ROYO, E. (2013): “La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones estatales: mitos y realidades”, en AA.VV.: *Cooperación y reparto competencial en los estados descentralizados*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, p. 206 y ALBERTÍ ROVIRA, E. (1992): “Estado autonómico e integración política”, en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, INAP, Madrid, p. 231.

⁸³ DE JUAN Y PEÑALOSA, J. L. (1979): “El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 181, INAP, Madrid, p. 191. Este trabajo primigenio sobre el principio de solidaridad territorial en el sistema constitucional español (que entonces se estrenaba), referido al ámbito con el que seguramente más se identifica dicho principio, sigue pareciéndonos una de las mejores reflexiones sobre el mismo, por lo que será aludido en más de una ocasión.

⁸⁴ GONZÁLEZ SANCHEZ, C. (2012): *El principio de solidaridad en la Constitución española (situación y protección jurídico-financiera del ciudadano)*, Ratio Legis, Salamanca, p. 21.

preocupado por estudiar la dimensión colectiva de la solidaridad, que “presupone una relación de pertenencia y, por lo mismo, de asunción de corresponsabilidad, que vincula al individuo con el grupo social del que forma parte”. Y, pasando del ámbito social al específico de la teoría del Estado, el mismo autor ha dicho que, junto con la libertad, la igualdad y la justicia, la solidaridad forma parte de la “tetralogía axiológica del Estado social de nuestro tiempo”⁸⁵. Con independencia de su importancia, su estudio ha tenido una relevancia dogmática menor, pero no por ello ha dejado de ser un valor de referencia meta-ideológico o, dicho de otro modo, una referencia axiológica general reivindicada desde cualquier posición ideológica⁸⁶.

Estas distintas aproximaciones llevaron a la virtud de la solidaridad al mundo jurídico, en primer término, a través del Derecho privado, por la recepción civilista de un instituto heredado del Derecho romano: la *obligatio in solidum* responde a la asunción de la totalidad de las deudas por cada uno de los codeudores respecto de las obligaciones contraídas conjuntamente, como así también su contracara, la exigibilidad del crédito por los acreedores (por cada uno de ellos), quienes pueden pretender el cumplimiento total de la obligación por parte de los deudores. Esta visión iusprivatista es, según Vidal Gil, “una solidaridad egoísta, y contradictoria con la solidaridad entendida como valor jurídico y como fundamento de los Derechos en el marco del Estado Social y Democrático [de] Derecho, y que, de no tenerse en cuenta esta dimensión, daría lugar a una asimetría entre lo que constituye como virtud y lo que implica como Derecho”⁸⁷.

En el mundo del Derecho público, sin embargo, a mi juicio, la solidaridad sí que asume un rol más próximo a la acepción moral del término, partiendo de que sus orígenes se remontan a la aparición del Estado social y democrático de Derecho. Es en el Estado de bienestar (*Welfare State*), donde se conjugan “los derechos sociales, las actuaciones prestacionales de los poderes públicos y la solidaridad, esto es, una multiplicidad de elementos estrechamente interconectados en los que se asienta el núcleo de una parte de las teorías sobre la ciudadanía, una ciudadanía activa, participativa y responsable”⁸⁸. En

⁸⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2012): “La solidaridad como principio constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, UNED, Madrid, pp. 139-140.

⁸⁶ JIMÉNEZ REDONDO, J. C. (2010): *El valor de la solidaridad en un mundo global*, CEU Ediciones, Madrid, p. 11-12.

⁸⁷ VIDAL GIL, E. J. (1993): “Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de derecho”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo X, Ministerio de Justicia, Madrid, p. 100. El agregado me pertenece.

⁸⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2012): *op. cit.*, p. 145.

este Estado social y democrático de Derecho -cuyo primigenio desarrollo normativo tuvo lugar con las Constituciones de Querétaro de 1917 o Weimar de 1919-, se “definirá la solidaridad como un deber general, exento por ello de contraprestación, cuyo obligado principal son los poderes públicos y los ciudadanos y cuyo beneficiario es siempre la comunidad”⁸⁹.

La noción de solidaridad, pues, presenta rasgos singulares según la óptica iusprivatista y iuspublicista. Naturalmente, la que aquí interesa es la segunda de ellas. Además, si se repara en los sujetos de los que se espera la actuación “solidaria”, es posible afirmar -siguiendo también a Vidal Gil-, que estos no son unos sujetos determinados, sino que son todos, lo que incluye no solo a los ciudadanos (prescindiendo de categorías o diferenciación alguna entre ellos), sino también, naturalmente, a los poderes públicos.

La solidaridad está presente en todas las relaciones que se instauran entre los integrantes de la sociedad o comunidad, como así también en las relaciones entre los poderes del Estado y entre los distintos territorios, comunidades, regiones, etc., pesando especialmente sobre el nivel central la obligación de velar porque su cometido sea efectivo. Por ello, de Juan y Peñalosa señaló que “es preferible, en este contexto que la noción de solidaridad -con todas sus connotaciones éticas, sociológicas y políticas- mantenga unos perfiles poco rígidos para que pueda abarcar e informar todas aquellas relaciones sin que por una preocupación de precisar su concepto y aplicación quede aquella noción desbordada o burlada; o se convierta en un principio que lejos de facilitar la convivencia la conduzca por unos cauces estrechos que impida soluciones pragmáticas y elásticas”. El mismo autor trató de definir someramente los contornos que debe tener dicha solidaridad: la necesidad de un proyecto compartido, común y aceptado por quienes hayan de quedar vinculados por su lazo; que esta no sea una noción inerte sino que tenga virtualidad en la vida social (que implica una actitud positiva encaminada al logro del proyecto que se asume como común); y que tenga respaldo jurídico en la norma, ya que cuando se plasma como principio conformador de normas jurídicas tiene un carácter atributivo y compulsivo, convirtiéndose en derecho-obligación, con carácter recíproco y no unidireccional⁹⁰. La solidaridad, en fin, puede ser un principio que se constitucionalice

⁸⁹ VIDAL GIL, E. J. (1993): *op. cit.*, p. 103. Cabe destacar, en este sentido, que el Tribunal Constitucional ha precisado, por ejemplo, que “esta solidaridad e interrelación social, especialmente intensa en la época actual, se refleja en la concepción del Estado como social y democrático de derecho, que consagra la Constitución” (véase STC 62/1983, de 11 de Julio, FJ 2A).

⁹⁰ DE JUAN Y PEÑALOSA, J. L. (1979): *op. cit.*, p. 192.

y aparezca reflejado directamente en el articulado del texto fundamental, o bien puede subyacer implícita pero indudablemente en su articulado.

B. Encuadre constitucional

De las cinco veces que la Constitución española recoge el vocablo “solidaridad” (arts. 2, 45.2, 138.1, 156.1 y 158.2 CE), cuatro de ellas tienen estricta relación con lo territorial (todas, a excepción del art. 45.2 CE⁹¹). Este primer dato aproxima al valor que se le ha otorgado dentro del sistema, íntimamente conectado a la estructuración de las relaciones que se desarrollan en el Estado autonómico. Este aspecto cobra su peso relativo para el caso español cuando se repara, por ejemplo, en el sentido que ha tenido la solidaridad en las Constituciones del entorno europeo próximo: en Italia, se la recoge en el art. 2, vinculada al ejercicio de los derechos y obligaciones que la República reconoce y en el art. 118, relativo a la solidaridad social, mas no interterritorial; en Alemania, el art. 104a.6 GG (*Grundgesetz*, Ley Fundamental de Bonn) se refiere a la asunción solidaria entre el *Bund* y los *Länder* de las cargas de las posibles infracciones de las obligaciones supranacionales o de Derecho internacional público, estableciendo una serie de cálculos específicos sobre cómo deberán imputarse a cada Administración, aspecto que da cuenta, nuevamente, de la distancia que tiene este concepto respecto de las relaciones territoriales internas; en Austria, por último, la única referencia al término se encuentra en el art. 14.5a B-VG (*Bundes-Verfassungsgesetz*, Constitución austríaca), pero en relación con un valor que, junto con la democracia, la humanidad, la paz y la justicia, así como la apertura y tolerancia, debe ser enseñado en las escuelas. Ahora bien, a todas estas referencias hay que matizarlas debidamente, pues no sería lícito colegir que, por no ser recogido en el texto constitucional, este principio no tiene sentido alguno en dichos Estados compuestos, sobre todo ante el horizonte cooperativo que persiguen. Sin perjuicio de esto, que existan referencias escritas en la Constitución española permite hacer una peculiar lectura no tanto del sistema en sí, sino de la importancia que el constituyente ha depositado en la solidaridad.

⁹¹ En el segundo apartado del art. 45 se hace una mención a la solidaridad que excede la cuestión territorial: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Como se aprecia, es una referencia que no corresponde al objeto de este trabajo y que pone acento en la solidaridad civil, más que en la económica interterritorial.

Prestando especial atención a las referencias normativas relacionadas, resulta también reveladora la ubicación “topográfica” que el constituyente español ha otorgado a la solidaridad. La primera de ellas se encuentra en el art. 2 CE, localizado ni más ni menos que en el Título Preliminar, en el frontispicio mismo de todo el sistema. Por el tenor de sus palabras, se aprecia la relación directa que ostenta esta solidaridad con aspectos trascendentales para el entramado territorial, estrechamente vinculados a la unidad y a la diversidad. Las demás referencias se ubican no sin razón en el tan citado Título VIII, la primera de ellas (art. 138 CE), en el Capítulo primero, en el que se recogen los principios generales de la organización del territorio, confirmando que su efectividad se predica en dicho ámbito, siendo un aspecto que el propio Estado debe garantizar. Por su parte, las últimas dos referencias (arts. 156.1 y 158.2 CE), forman parte del elenco de artículos del Capítulo tercero, que lleva por título «de las Comunidades Autónomas», en el primer caso como principio que, junto al de coordinación, sujeta la autonomía financiera de los entes intermedios; y, en el segundo, como fundamento que, con el fin de arreglar los desequilibrios financieros, guiará la creación del Fondo de Compensación. Todo lo apuntado confirma la dirección que indefectiblemente tiene la solidaridad dentro de España, estrechamente vinculada a la estructuración territorial del Estado en clave financiera.

C. La solidaridad y su amplia comprensión constitucional

La solidaridad se erige en elemento digno de atención cuando se trata de comprender la articulación sistémica entre los diversos entes que componen el Estado. Constituye un elemento que permite enlazar la diversidad y la unidad, por cuanto atiende a la necesaria conjunción y equilibrio entre los intereses particulares y generales de España, con el objetivo claro de convertirse en una pieza de anclaje del complejo entramado de relaciones que se desarrollan en su seno. De esta manera, se encuentra íntimamente ligada a la relación dicotómica entre los entes integrantes del Estado autonómico, siendo consecuencia misma del derecho a la autonomía (tal cual lo señaló el TC: “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, [...] lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas”, STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, doctrina reiterada en la STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

Por su contenido mismo, el constituyente español concibió este principio en términos especialmente financieros e íntimamente relacionado con la cooperación

interterritorial, llegando a ser un instrumento destacado tanto en tiempos de bienestar como de crisis. Así, su previsión como instrumento de reducción de las notables desigualdades socioeconómicas ha sido un acierto. Acudiendo al Derecho comparado, y específicamente a la teoría federal, puede apreciarse que la redistribución para tratar de solventar este tipo de diferencias se logra por medio de dos mecanismos: mediante la participación de los entes descentralizados en los impuestos federales por medio de transferencias a los territorios con menos recursos⁹². Así ha sucedido también en el Estado autonómico español.

En el marco de su amplia comprensión constitucional, resulta necesario distinguir la solidaridad de dos principios que aparecen íntimamente ligados a ella. Por un lado, de la igualdad, porque -se ha dicho- la solidaridad “puede en cierta forma considerar[se] como una aplicación del principio de igualdad que mira no ya a los individuos aislados, sino más bien a los entes autonómicos en cuanto tales”. Sin embargo, son dos principios indudablemente distintos, y de hecho no puede decirse que la solidaridad procure la igualdad de las Comunidades, sino su equidad, que es bien distinto. Por otro lado, debe diferenciarse de la unidad, ya que el principio de solidaridad “está concebido como una forma dinámica de realización de la unidad del Estado a partir de la autonomía”, pero, evidentemente, no es la unidad como tal. Independientemente de estas aclaraciones, con motivo de su íntima relación con otros principios, se ha llegado a decir que la solidaridad constituye un “macro-principio”⁹³.

i. La acepción obligacional

Este principio esencial de la organización territorial del Estado puede entenderse respecto del cumplimiento de las obligaciones en el marco del reparto competencial existente en el sistema. El desarrollo del sistema autonómico se debe a la opción de la descentralización y a la posibilidad de la asunción de competencias por los entes que componen el Estado. Por un lado, implica un deber de abstención de menoscabo de los intereses generales del Estado y de los específicos de los diversos entes que lo componen. Así lo ha resaltado el Tribunal Constitucional al señalar, respecto a las Comunidades

⁹² ANDERSON, G. (2010a): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, Madrid, pp. 79-82.

⁹³ SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, p. 299.

Autónomas que el principio de solidaridad “requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses” (SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7 y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 20). Por otro lado, entendida como obligación, la solidaridad comporta que, en el ejercicio de las propias competencias, deba desarrollarse siempre un acto consciente de toma de decisión y de ejecución de aquello que deriva del poder propio. Implica, por ello, un reconocimiento de la existencia de pares y, al mismo tiempo, de una unidad que se debe proteger y contra la cual no se puede atentar de modo gratuito. En relación con esto último, el Tribunal ha recordado que: “al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). Como derivación de esto, la solidaridad no solo habrá de ser tenida en cuenta por las Comunidades Autónomas (que deben analizar, antes de actuar, si su actuación lesiona los intereses generales del Estado o los de otras Comunidades Autónoma), sino también por el Estado que, en la intervención que tiene en el proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de sus reformas y, luego, en el desarrollo de este mediante leyes autonómicas, debe velar por él.

En relación con lo expuesto, resulta relevante determinar si la solidaridad es un principio que limita o modula las competencias, tal como lo entendió en su momento Santolaya Machetti⁹⁴. Si la solidaridad adoptase la forma de límite, se convertiría en un parámetro de control de oportunidad política de la actuación de las Comunidades Autónomas. Podría, así, transformarse en un instrumento que, a merced del Estado central, le permitiría controlar con carácter previo la actuación de los entes territoriales. Sin embargo, la solidaridad es más bien un principio que modula las competencias de las Comunidades, pero sin menoscabo de su autonomía territorial, dentro siempre del respeto al pacto constitucional. Este último sentido del vocablo es el que ha llevado a la doctrina a entender que la solidaridad interterritorial es indispensable para el desarrollo del Estado autonómico y que se encuentra específicamente condensada en el art. 2 CE⁹⁵.

⁹⁴ *Ídem*.

⁹⁵ En este sentido, *vid.*, por ejemplo, TAJADURA, J. (1998): *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, p. 20; ó SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *op. cit.*, p. 300.

ii. La solidaridad en materia financiera

Según lo apuntado, la más compleja (y completa) acepción de la solidaridad se encuentra en el campo financiero. La orientación del articulado de la Constitución apunta directamente hacia este ámbito (arts. 138.1, 156.1 y 158.2 CE); de ahí que resulte lógico que el propio Tribunal Constitucional haya señalado que “su contenido más importante es el financiero” (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7). Por este motivo, resulta indispensable entrar de lleno en este aspecto.

Para comenzar, el Estado debe garantizar el desarrollo efectivo de la solidaridad para lograr así la disminución de las desigualdades materiales siempre existentes (mandato dirigido a los poderes públicos del art. 9.2 CE). Para hacerlo, debe velar por el establecimiento de un equilibrio económico «adecuado y justo» (art. 138.1 CE), calificativos esenciales en esta garantía estatal porque implican que dicho equilibrio debe atender a las particularidades que derivan de las diversas regiones que integran el mapa.

El apartado segundo del art. 138 CE otorga una pauta sobre la forma en que debe proyectarse el equilibrio perseguido: «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». De esta manera, el equilibrio aludido se complementa con el contenido antidiscriminatorio que el mismo artículo plantea. La solidaridad no puede ser una herramienta política que se use para beneficiar a algunos y perjudicar a otros, sino un instrumento objetivo de reparo de las desigualdades. Por otra parte, que este artículo se refiera a la atención particular que debe tenerse sobre el hecho insular no supone, en sentido alguno, un criterio que permita afirmar una discriminación, ya que el Estado debe tener en cuenta los hechos diferenciales que implican asimetrías, como lo es la lejanía del archipiélago respecto de la península. Lo planteado hasta aquí, permite (re)afirmar que se debe perseguir un criterio de equidad, que no de igualdad, tal cual lo ha interpretado el propio TC, al afirmar que el hecho de que no deban existir privilegios económicos o sociales “no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). Para lograr el cometido que el artículo plantea, el Estado puede valerse de la habilitación que brindan los arts. 40.1 y 131.1 CE⁹⁶. De la conjunción de

⁹⁶ El art. 40.1 CE indica: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo». Por su parte, el art. 131.1 CE señala: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad

estos preceptos se deduce la incidencia que ostenta la solidaridad en su acepción financiero-económica.

No debe olvidarse que las Comunidades tienen garantizada su autonomía financiera *ex art. 156.1 CE*, esencial para el pleno goce de la autonomía política. Ahora bien, para que puedan desarrollar y ejecutar sus propias competencias, es necesario que lo hagan con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda del Estado y de solidaridad entre todos los españoles. Al respecto, se ha señalado que “el precepto sitúa a la solidaridad como un criterio rector que ha de inspirar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y, a la par, como un límite material de la misma”⁹⁷. Dicha coordinación es necesaria, ya que “en la determinación de la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado están en juego la suficiencia de todas las Comunidades Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas (y, en último término, la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público)”. De esta manera, “es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representados todas éstas y aquél” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8). Lo descrito deberá darse en un entorno institucional, sobre el que se volverá.

El art. 158.2 CE pretende, también, corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y, para ello, establece la necesidad de constituir un Fondo de Compensación cuyo destino será la inversión y cuyos recursos serán distribuidos territorialmente. En este precepto se indica que serán las Cortes Generales las que lleven adelante el reparto y su lectura debe ser complementada con el art. 74.2 CE, que señala que el procedimiento legislativo se iniciará en el Senado y se requerirá para su aprobación el voto favorable de la mayoría de cada una de las Cámaras; ahora bien, si no existiese un acuerdo entre ambas, se intentará llegar a él por medio de una Comisión mixta (cuya composición será de igual número de Diputados y Senadores) y si el texto que surgiese de la Comisión no resultase viable, decidirá por mayoría absoluta el Congreso. El *íter* parlamentario que determina la Constitución en este caso tiene su (relativa) importancia, por cuanto inicialmente se otorga competencia sobre esta cuestión territorial a la Cámara

económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

⁹⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2012): *op. cit.*, p. 166.

especializada en el tema, algo que resulta habitual en el federalismo comparado ya que se sobreentiende que, en virtud de la especialización y la representación que ostenta, el Senado debe ser el espacio donde se debatan y tomen decisiones al respecto. No obstante, cuando se tenga ocasión de analizar esta Cámara, se verá si dicha presunción se puede confirmar, o no. Lo que sí se sabe según el texto constitucional es que la palabra final sobre el asunto puede recaer en el Congreso de los Diputados, decisión del constituyente que da cuenta del poco peso que tiene la segunda Cámara en el sistema español.

D. La vía institucional de la solidaridad

Como se acaba de constatar, en el sistema español la solidaridad económica se lleva adelante a través de diversos institutos que propician su vigencia práctica y que tienden a que sea efectiva en el territorio español. Es momento de profundizar en ellos, para entender la importancia que han adquirido en el Estado autonómico.

i. El Consejo de Política Fiscal y Financiera

El primer órgano relacionado con la solidaridad es el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, proveniente de la LOFCA), concreción del art. 156.1 CE y cuyo desarrollo normativo se dio a través del art. 3.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (modificado por la L.O. 3/1996, de 27 de diciembre). En dicha norma se estableció su creación y se determinaron los miembros que lo constituirían: el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administración Pública y los Consejeros de Hacienda de cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Del art. 3.2 de la Ley que se acaba de aludir (en este caso, modificado por la L.O. 5/2001 de 13 de diciembre), se desprende que el CPFF persigue la coordinación de la materia fiscal y financiera, haciendo lo propio con la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas en relación con la del Estado; elaborando los informes y adoptando los acuerdos que tras la reforma del art. 135 CE plantea la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; estudiando y valorando los criterios de distribución del Fondo de Compensación; estudiando, elaborando y revisando los métodos de cálculo del costo de servicios transferidos a las Comunidades; apreciando las razones que justifican la percepción de las asignaciones

presupuestarias y los criterios de equidad seguidos para su afectación; coordinando la política de endeudamiento e inversión pública; y, por fin, interviniendo en todo aquello que requiera la actuación coordinada de las Administraciones Públicas en materia fiscal y financiera.

El gran problema de este Consejo ha sido, según han resaltado Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, el efecto jurídico que tienen los acuerdos que se adoptan en su seno, que en ocasiones han sido vinculantes y han terminado más que propiciando, afectando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas⁹⁸. No hay que olvidar que a través de sus acuerdos el Consejo fija, por ejemplo, las pautas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, la estabilidad presupuestaria y endeudamiento, y otros importantes asuntos con incidencia en las finanzas generales de los entes territoriales.

ii. El Fondo de Compensación Interterritorial

Previsto por el art. 158.2 CE, este Fondo también fue desarrollado por la LOFCA (art. 16) y, con mayor detalle, por la Ley 7/1984, de 13 de julio (ya derogada), así como por otras posteriores hasta llegar a la actual Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. En la LOFCA, el primer apartado del art. 16 deja claro que la dotación del Fondo -que tendrá el carácter de carga general del Estado- provendrá de los Presupuestos Generales del Estado, por lo cual se presume que su revisión se realizará anualmente. Las Cortes Generales deberán distribuir dicho Fondo entre las Comunidades Autónomas, las provincias que no formen parte de ninguna Comunidad y los territorios no integrados en la organización provincial (como se ha analizado, estas dos últimas determinaciones devinieron sin objeto muy pronto).

La LOFCA establece en su articulado (modificado en 2001) que la dotación anual no será inferior al 22,5% de la inversión pública que para cada ejercicio se apruebe en los Presupuestos Generales del Estado y que se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, conforme a una serie de criterios establecidos en el mismo apartado: la inversa de la renta por habitante; la tasa de población emigrada de los últimos diez años; el porcentaje de desempleo sobre la población activa; la superficie territorial; el hecho insular (con relación a la lejanía de la

⁹⁸ RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (1997): “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, INAP, Madrid, p. 115.

península); y otras pautas que el Congreso estime convenientes. Como se aprecia, estos criterios buscan corregir las desigualdades y asimetrías en el Estado autonómico, propiciando su desarrollo relativo. No hay que dejar de mencionar que, al cambiar de tiempo en tiempo la realidad que el Fondo pretende equilibrar, la revisión de su ponderación debe realizarse cada cinco años (art. 16.4).

Las transferencias realizadas desde el Fondo se destinan (conforme al segundo apartado del art. 16 de la LOFCA), a financiar proyectos de un nivel inferior al del Estado hasta llegar al local: infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones. Asimismo, se establece que, en general, estará destinado a la inversión en aquello que coadyuve a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes del Estado. Al depender el reparto competencial de los Estatutos y al poder éstos sufrir modificaciones, la suscripción de acuerdos entre el Estado y las Comunidades deviene necesaria, de manera tal que, a través suyo, los proyectos que materializan las inversiones sean realmente acordes a las competencias que se tienen.

Como el presupuesto del Fondo está solamente destinado a la financiación descrita, cada año, si se produjesen excedentes no distribuidos, los remanentes se afectarían a los proyectos de años posteriores. Esta idea pretende que el Fondo crezca de tiempo en tiempo y, si su funcionamiento realmente fuera efectivo, al reducirse paulatinamente las diferencias al final de cada ciclo debería sobrar cada vez más recursos, incrementándose así su cuantía. La realidad, sin embargo, muestra un panorama totalmente distinto.

La LOFCA también establece un criterio general de interpretación de las inversiones del Estado. Así lo hace su art. 16.10, que indica que «las inversiones que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal se inspirarán en el principio de solidaridad», asunto que, entiendo, al residir dicho principio en la CE, resulta reiterativo.

Como se ha mencionado, el desarrollo normativo no recayó tan solo en la Ley Orgánica, sino también en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, que vino a regular los Fondos de Compensación Interterritorial (en plural, ya que reguló el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario). Hasta el año 1989, “el Fondo era no sólo un instrumento de corrección de los desequilibrios, sino también un mecanismo de financiación básica y ordinaria de las Comunidades Autónomas al incluirse en él las dotaciones destinadas a financiar la ‘inversión nueva’ correspondiente a las competencias

asumidas”⁹⁹. Es decir, no era solo un elemento de redistribución, sino también de suficiencia financiera. Ahora bien, a partir de 1990, con la sanción de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, pasó a ser un instrumento destinado a ser el cauce exclusivo de la solidaridad. De esta manera, solo podrían beneficiarse aquellas Comunidades que realmente lo necesitasen, por ello se precisó que los territorios susceptibles de tal beneficio serían aquellos que estuviesen determinados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Con la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, la situación volvió a cambiar, ya que al Fondo de Compensación se añadió un Fondo Complementario como consecuencia de lo decidido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, en el que se aprobó el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y en el que se estableció que el Fondo no solo podría financiar gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a ella¹⁰⁰. Ahora bien, en nada obsta esta división para entender que su trasfondo es el mismo: contribuir a la solidaridad entre los territorios buscando la minoración de las diferencias de renta interterritoriales¹⁰¹. De esta manera, su misión dentro del entramado competencial y su distribución territorial deviene esencial para la construcción de la lealtad territorial.

E. ¿Es la solidaridad la expresión española de la “lealtad federal”?

Es momento de zanjar una duda suscitada en la doctrina en torno a la solidaridad, ya que frecuentemente se la ha considerado como una posible expresión en el sistema español del principio germano de “lealtad federal” (*Bundestreue*). Dicho término (cuyo

⁹⁹ PEMAN GAVIN, J. (1992): *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, p. 274.

¹⁰⁰ La diferencia entre ambos la ha explicado Utrilla de la Hoz: “El Fondo de Compensación se destina en términos genéricos a financiar inversiones que contribuyan al desarrollo de las regiones beneficiarias, normalmente dentro de sus competencias. También, con carácter general, el Fondo Complementario se destinará a financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio. No obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, podrá destinarse también a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un período máximo de dos años, a partir del momento en el que haya concluido la ejecución del proyecto” [UTRILLA DE LA HOZ, A. (2009): “Fondos de desarrollo regional y solidaridad”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. extra-86 (VIII), Universidades de Andalucía, Málaga, p. 108].

Sobre su funcionamiento, se recomienda consultar UTRILLA DE LA HOZ, A. (2015): “Los Fondos de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional: efectividad relativa y necesidad de reforma”, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 81, IEF, Madrid, pp. 55-76.

¹⁰¹ SANZ-ARCEGA, E. (2015): “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio de solidaridad”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 93, UNED, Madrid, p. 306

análisis en profundidad tendrá lugar en el capítulo IV de este trabajo) es el resultado de un fructífero diálogo entre la doctrina y el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*, TCFA) que interpretó que, en el seno del Estado alemán, existe un principio constitucional no escrito que modula las relaciones entre la Federación (*Bund*) y los Estados federados (*Länder*). De él deriva un conjunto de obligaciones de comportamiento leal hacia el pacto suscrito por los entes que conforman el Estado, traducidas en un catálogo no taxativo de modos de proceder que, de tiempo en tiempo, se ve incrementado con la resolución, caso por caso, de procesos de conflictividad territorial.

Cuando se ha hecho referencia a la solidaridad y sus dos acepciones en España, se ha dejado entrever que el TC ha indicado que existen ciertas obligaciones de comportamiento de las Comunidades Autónomas que se expresan en deberes de actuación y de abstención de aquello que atente contra las demás unidades del Estado autonómico. Por ejemplo, en la STC 64/1990, de 5 de abril, el Tribunal señaló que el principio de solidaridad “requiere que, en el ejercicio de sus competencias [los entes territoriales] se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses” (FJ 7). La similitud del contenido sustancial que reposa en la lealtad federal y la solidaridad en España ha motivado que, como se acaba de señalar, prestigiosos autores sostengan que, en realidad, la segunda es la expresión autóctona de la *Bundestreue*.

En su momento, Falcón y Tella entendió que “[la solidaridad] como exigencia de coordinación, supone un deber de lealtad a las decisiones generales (*Bundestreue*) en la adopción de algunas de las cuales participan las propias Comunidades Autónomas”¹⁰². Como se aprecia, el autor vinculó la noción de “lealtad federal” no solo con la de “solidaridad”, sino también con la de “coordinación”. Ya con anterioridad, Muñoz Machado, había sostenido que “el principio de solidaridad impone a todos los poderes públicos un comportamiento leal, aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación”, señalando además que “sobre bases constitucionales menos sólidas que las nuestras, la jurisprudencia y doctrina alemanas (Bayer, Rupp) han puesto en pie un principio que cumple un papel similar al que debe tener entre nosotros el principio de

¹⁰² FALCÓN Y TELLA, R. (1986): *La compensación financiera interterritorial*, Congreso de los Diputados, Madrid, p. 307.

solidaridad (...): se trata de la idea de la *Bundestreue*¹⁰³. Para el reconocido administrativista la solidaridad es, en definitiva, el principio que obliga al comportamiento leal de las partes que componen el Estado.

Poco tiempo después de realizadas aquellas afirmaciones, Jiménez Blanco -luego de estudiar las relaciones de funcionamiento que estructuran el sistema federal alemán, cuestión que terminó adentrándolo en la teoría de la lealtad federal-, señaló que, “si se tiene en cuenta que la función primaria de la *Bundestreue* [es la] de contribuir al mantenimiento del principio de equilibrio, [es posible] colegir que la vigencia de una idea similar constituye una necesidad en todo Estado pluralista y España no podía ser una excepción”. Según él, la idea de solidaridad presta una ayuda eficaz a la tarea de estructuración de la lealtad federal en España, siendo *sedes materiae* de aquella, afirmando finalmente que “no hay, pues, inconveniente en que el principio de solidaridad sea nuestra *Bundestreue*”¹⁰⁴.

Otros autores identificaron también a la solidaridad con la lealtad federal, aunque intercalando su parecer con otros conceptos más. Por ejemplo, Santamaría Pastor explicó que la lealtad resulta (junto con el económico y el de cooperación), un “contenido” más de la solidaridad. Consideró que el concepto alude “a una actitud y a una forma de actuar obligadas de todos los entes públicos territoriales”¹⁰⁵. Similar idea tuvo años más tarde de Marcos, identificando a la lealtad (cuyo origen reconoce expresamente en la *Bundestreue* alemana) como una “manifestación del principio de solidaridad”, expresión esta que supone “la vertiente o dimensión negativa del principio de colaboración o cooperación, esto es, (...) un deber de abstención, de respeto en el ejercicio de las competencias propias en relación con las de los demás, de forma que no puedan ser lesionados intereses comunes del sistema de organización territorial establecido en su conjunto, ni tampoco los de las diversas entidades que lo integran”¹⁰⁶. Por su parte, Cosculluela Montaner ha entendido que la solidaridad ha alcanzado “relieve propio en

¹⁰³ MUÑOZ MACHADO, S. (2007a): *op. cit.*, p. 217. Si bien se trae la cita de la II edición, esta idea proviene de la primera edición del mismo trabajo, del año 1982, donde se lo recoge en la p. 186.

¹⁰⁴ JIMÉNEZ BLANCO, A. (1985): *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, pp. 245 y 247.

¹⁰⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1991): *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, p. 273.

¹⁰⁶ DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1994): “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Documentación administrativa*, núm. 240, INAP, Madrid, p. 275.

algunos Estados federales y se categoriza como principio de lealtad federal. Este principio (...) en España se denomina de lealtad institucional”¹⁰⁷. Desde mi punto de vista, con el loable objetivo de pretender aclarar el panorama, estos últimos autores han terminado oscureciéndolo al entrelazar diversos conceptos en su explicación.

Entre los autores que reaccionaron contra la doctrina recién reseñada cabe destacar a Santolaya Machetti, quien se mostró enfáticamente contrario a la idea de que la solidaridad sea la *Bundestreue* española, al considerar que hay que estudiar con suma prudencia ambos institutos para entender que la diferencia sustancial proviene, en el caso español, del sentido unilateral de la solidaridad. Afirmó, así, que la solidaridad supone un límite para las Comunidades Autónomas, pero no para el Estado y que, si bien la misma llama a superar los esquemas formales de distribución de competencias, lo hace únicamente para permitir una acción estatal específica, en todo caso una imposición del principio de unidad sobre el de autonomía. Sin titubeos, el autor manifestó que “es precisamente este sentido unilateral con el que parece haberse diseñado el papel de garante de la solidaridad por parte del Estado el que impide la total identificación con el principio de lealtad federal”¹⁰⁸. Ya incluso con anterioridad, Vandelli se mostraba cauto a la hora de vincular ambos principios y derivar su identidad advirtiendo que “una eventual traslación al Ordenamiento español de los criterios elaborados por el *Bundesverfassungsgericht* parece deba realizarse con sumo cuidado”¹⁰⁹. Más cercano a nuestros días, no ha faltado oportunidad para que uno de los autores contemporáneos que más se ha dedicado a estudiar el principio de lealtad constitucional señale que la confusión terminológica que se ha generado en la doctrina en torno a la solidaridad y la lealtad (que, en su caso, identifica como “lealtad autonómica”) ha dado “lugar a una confusión conceptual necesitada de una adecuada delimitación”¹¹⁰.

Adelantando lo que se estudiará en detalle, en mi modesta opinión no cabe duda de que la solidaridad no puede considerarse en modo alguno expresión autóctona de la *Bundestreue*, al menos, en sentido genérico. Y ello, no tanto por la unilateralidad de la solidaridad en España -como recordó Santolaya Machetti-, sino más bien por el contenido

¹⁰⁷ COSCULLUELA MONTANER, L. (2019): *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, p. 240 (la primera edición de este manual es de 1990).

¹⁰⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *op. cit.*, p. 308.

¹⁰⁹ VANDELLI, L. (1980): *op. cit.*, p. 285.

¹¹⁰ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008a): “La función de la lealtad en el Estado Autonomo”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, UNED, Madrid, pp. 509-510.

mismo de lo que supone, en esencia, la lealtad entendida territorialmente. Tal y como se tendrá oportunidad de ver, el Tribunal Constitucional Federal alemán, al adentrarse en el estudio de casos en los que aprecia la existencia de comportamientos desleales, ha considerado la manifestación financiera tan solo como una veta del complejo entramado sustantivo que supone la lealtad federal. Si bien no restó importancia al especial papel que juega el sistema financiero en la estructuración del Estado federal y la modulación de competencias, no se limitó a entenderla solo en esos términos, sino que recordó, además, que este principio constitucional no escrito (que deriva del principio federal o *Bundesstaatsprinzip*), tiene diversos efectos en las relaciones que se instauran en el orden federal: en sentido vertical ascendente-descendente y en sentido horizontal.

En el caso de la solidaridad, es posible entender que, hoy en día, también se desarrollan relaciones verticales descendentes (del Estado a las Comunidades Autónomas) y que, según se ha visto que ha interpretado el TC, los entes intermedios tienen la obligación de abstenerse de actuar en el marco de sus competencias cuando ello perjudique a las demás. La interpretación del TC español ha seguido, en gran medida, la de su par alemán, que ha señalado que las unidades constitutivas de la Federación (*Länder*), deben tener en cuenta los fines últimos de todo el Estado federal en su conjunto.

Es posible que se haya querido otorgar a la solidaridad el sentido equivalente al de la lealtad en el sistema alemán, por ejemplo, porque esta última, si bien es un principio constitucional no escrito, sí que deriva, en gran medida, de postulados constitucionales provenientes del principio federal. Al estar la solidaridad ubicada dentro de la Constitución, específica y fundamentalmente en el art. 2 -referido a principios generales respecto de la distribución territorial-, podría pensarse que de tal precepto deriva toda su efectividad y dinamismo. Ahora bien, esto supone una mirada muy superficial y demasiado rápida del fenómeno de la lealtad y constituye, en definitiva, un traslado incorrecto del razonamiento alemán al sistema español.

Por lo apuntado, entiendo que no puede colegirse que la solidaridad sea *sedes materiae* de la lealtad, sino exactamente lo opuesto. Que el principio de solidaridad que se ha establecido en la Constitución sirva como instrumento para la generación de una teoría general de la lealtad autonómica no implica que no haya otros elementos importantes del sistema que ayuden a estructurarla propiciando un comportamiento leal de todos los entes, como así también otros que coadyuvan a que no se produzcan posibles desviaciones. Encasillar la lealtad federal, en el caso de España, solo en la solidaridad

supone un error conceptual y también una limitación a la potencial virtualidad de este principio constitucional no escrito, que va más allá del contenido financiero. Por estas razones, la solidaridad, entendida tanto desde su faceta obligacional como económica, sí que puede ser vista como una manifestación específica de uno de los contenidos que derivan de la lealtad territorial. En definitiva, la solidaridad en sí, a mi juicio y frente a las posturas doctrinales que se han visto, no agota el contenido de dicha lealtad territorial *in toto*.

3. La colaboración como marco general de actuación de los entes territoriales en España

A. Naturaleza de la colaboración territorial: principio y obligación

La colaboración entre los entes que integran un Estado compuesto ha devenido hoy una exigencia impuesta tanto por la globalización (económica y de relaciones internacionales), como por la evolución del propio Estado que, al menos en gran parte de la civilización jurídico occidental, no puede dejar de concebirse de otra forma que no sea la de Estado social. Tanto para cumplir con los cometidos de este, como para que pueda subsistir en un mundo globalizado, la idea de una división radical de competencias y su defensa a ultranza entre los entes que componen un Estado complejo y en particular entre el nivel superior y los niveles políticos territoriales intermedios (lo que en la teoría del federalismo se conoce como “federalismo dual”, vigente en los Estados Unidos durante no pocas décadas en sus inicios), parece que resulta hoy inviable: para ser efectiva y con ello lograr su subsistencia, la forma de Estado descentralizado requiere actualmente de la colaboración entre los entes integrantes del mismo, sobre todo entre los entes intermedios y el ente superior o global (lo que en términos de federalismo teórico se define como “federalismo cooperativo”). Esta colaboración es -según señaló primigeniamente Albertí Rovira-, el principio que viene a cimentar en las bases del sistema autonómico una voluntad de ayuda, equivalente a una “necesidad moral” que ha de presidirlo de forma abstracta y cuya manifestación se expresa más en términos políticos que jurídico-constitucionales¹¹¹.

¹¹¹ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1989): “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (I): auxilio y coordinación”, en Aja, E. (dir.): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1º ed., 1º reimp., Tecnos, Madrid, p. 394.

Ahora bien, en su vertiente jurídico-constitucional la colaboración se presenta como un principio que deriva del propio diseño institucional del territorio y, a la vez, como una obligación que pesa sobre los diversos entes con sus competencias correspondientes. Esta doble condición de principio-obligación de la colaboración es uno de sus caracteres más destacados, sobre todo de cara al entendimiento de la dinámica de las relaciones existentes entre las unidades que componen el Estado descentralizado. Montilla Martos lo ha expresado bien refiriéndose al Estado autonómico: “la importancia de las relaciones de colaboración en un Estado descentralizado, [estriba en que] permite[n] el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación respectivas, sin alterar el reparto competencial”¹¹². La colaboración supone así el respeto a los ámbitos competenciales ajenos, pero teniendo en cuenta que, para poder hacer uso de ellos, se requiere en muchos casos la ayuda de los demás entes. Teniendo esta relevancia, llama la atención que la colaboración no esté presente como principio de manera expresa en la Constitución española¹¹³; pero, como se verá, se desprende de una interpretación sistemática de aquélla, siendo así sustento de las relaciones que se desarrollan en el seno del Estado.

Esta colaboración admite diversas formas y resulta necesario aclarar desde ahora que su propia denominación, “colaboración”, se presta a la confusión terminológica precisamente por esas diversas formas que presenta. La colaboración, como principio general que encierra la dinámica cooperativa del Estado autonómico, se proyecta en una

¹¹² MONTILLA MARTOS, J. A. (2011): “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, CEPC, Madrid, p. 157.

¹¹³ En este sentido, Expósito Gómez afirmó que el desarrollo del marco colaborativo se ha dado “al margen de la Constitución” [EXPÓSITO GÓMEZ, E. (2017): “Relaciones de colaboración intergubernamental en el Estado autonómico: los pasos recorridos y el camino por hacer”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24, Iustel, Madrid, p. 3]. Su opinión se diferenció de la idea que tradicionalmente se ha sostenido al respecto, según la cual el principio de colaboración sí que tendría fundamento en la Constitución, aunque no de manera explícita, sino derivada de la conjunción de otros principios. Algunos autores han sostenido que dichos principios serían la solidaridad y la igualdad, por medio de los cuales se pretende alcanzar la homogeneidad del sistema [véase MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2011): *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p. 16]. Otros autores, en cambio, han afirmado que la colaboración constituye una derivación de los principios de unidad y autonomía, los cuales permiten la articulación de la pluralidad de entes públicos [véanse FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005): *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, p. 353 y, más recientemente, COSCULLUELA MONTANER, L. (2019): *Manual de Derecho administrativo*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, p. 243].

Con el objetivo de poner fin al debate, Montilla Martos ha opinado que se requiere constitucionalizar el principio de colaboración, aunque es consciente de que, por más que se lo positivice, su deficiente funcionamiento en el Estado autonómico quizá no experimente una notable modificación debido, sobre todo, a la ausencia de una verdadera cultura colaborativa [MONTILLA MARTOS, J. A. (2015): *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, p. 139].

serie de relaciones específicas: las de auxilio (que supondrá la faceta específica de la colaboración), de coordinación y de cooperación interterritorial. Todas estas expresiones son, en sí, institutos que constituyen una suerte de subprincipios o, si se quiere, de manifestaciones puntuales de la colaboración, que pueden asumir, a su vez, la condición de deber, o no.

B. Tipos de relaciones colaborativas

El estudio de las relaciones de colaboración territorial muestra dos binomios: la colaboración bilateral o multilateral y la colaboración horizontal o vertical. Estos binomios no implican que una determinada forma colaborativa se subsuma tan solo en uno de ellos, sino que puede adoptar diversas y variadas configuraciones.

La bilateralidad es expresión de una relación directa (de “tú a tú”) entre entes territoriales; en lo que aquí importa entre el nivel superior y los niveles territoriales intermedios de que se trate. Esa relación directa busca por parte del ente intermedio un trato específico respecto de determinados asuntos: individualizado y normalmente diferente respecto del trato del Estado con los demás entes territoriales. Esta bilateralidad comporta las ventajas de trato personalizado (atención particular a la Comunidad Autónoma, generación de un contexto específico para las negociaciones *ad hoc*, etc.), pero tiene las enormes desventajas de generar agravios comparativos con los demás entes territoriales a los que el Estado no dispense el mismo trato específico y de impedir la participación conjunta en la gestión de los asuntos comunes, con las distintas visiones o puntos de vista que pueda haber.

En este sentido negativo, la bilateralidad entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas que ha tenido lugar en el sistema autonómico español obedece a varias razones: por la ausencia de un marco constitucional que propicie seriamente otras formas de colaboración; por la asunción de la colaboración desde los Estatutos de Autonomía (sobre todo, en los llamados de “segunda generación”), determinando un contexto específico de actuación entre el Estado y la Comunidad de que se trate; por la dinámica política de trato especial a ciertas Comunidades cuando quienes están a su frente son de la misma formación política que ostenta el gobierno de la Nación; y por la necesidad de apoyo parlamentario cuando tiene una mayoría escasa. Debido a estas causas la bilateralidad ha supuesto la posibilidad para determinadas Comunidades Autónomas de

fortalecer su posición, pero ha debilitado la colaboración conjunta como elemento propio de un Estado descentralizado, máxime con las características del sistema español. La solución a la bilateralidad entendida como problema -además de normativa en la medida que se desprende de las causas señaladas-, depende sobre todo de una evolución de la cultura jurídica de los protagonistas políticos¹¹⁴.

En la dinámica multilateral, sin embargo, la forma de relación entre las unidades territoriales cambia, ya que todas deben intervenir en la realización del principio de colaboración. Una multilateralidad que se expresa en la conjunción de distintos niveles: vertical y horizontal, ascendente y descendente. Este tipo de colaboración ha sido fructífera en España, como se verá en breve, a través de las Conferencias sectoriales.

C. El desarrollo normativo de la colaboración

Fue la ya citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC), la que dio el primer paso para otorgar rango legal a la colaboración, si bien con cierta imprecisión y con clara falta de estímulo a su desarrollo. En aquella primera oportunidad, la manifestación de la colaboración se realizó “de una forma discreta, dentro de una ley amplia donde, incluso, por su título, puede pasar desapercibida”¹¹⁵. Sería poco realista afirmar que dicha regulación fue exitosa, sobre todo por la poca confianza que despertó en las Comunidades Autónomas, que no se fiaron de las técnicas cooperativas que la ley propiciaba no tanto entre ellas, sino con el Estado. Frente a esta clara tendencia al verticalismo y la poca propensión a la horizontalidad, no resultó descabellado que se pensara que la norma podría suponer una forma de intervención del Estado en su ámbito competencial.

En la LRJAPyPAC se recogía la colaboración tanto en el Título I como en el Título IV. Era vista, en primer lugar, como un principio general que regía las relaciones entre las Administraciones Públicas, indicándolo de manera específica en el art. 3.2, al mismo nivel que la cooperación. En segundo lugar, la colaboración se encauzaba como un deber que pesaría sobre las Administraciones (art. 5.5). Por último, aquella norma hacía

¹¹⁴ MONTILLA MARTOS, J. A. (2015): *op. cit.*, p. 139.

¹¹⁵ GARCÍA MORALES, M. J. (2009a): “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, CEPC, Madrid, pp. 69-70.

referencia a los convenios de colaboración (art. 6) y a sus efectos (art. 8). De esta escasa relación expuesta puede concluirse que la colaboración, en su generalidad y específicamente como deber relacional, había sido insuficientemente desarrollada.

Con el devenir del tiempo, la LRJAPyPAC sería derogada y sustituida por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y por la Ley 40/2015, de misma fecha, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). La primera alude solamente a la colaboración entre los ciudadanos (art. 18), cuestión que no corresponde abordar al sobrepasar el objeto de análisis de este trabajo. Es la segunda la que vuelve a traer a colación la colaboración, específicamente en su Título III, dedicado a las relaciones interadministrativas. Lo hace modificando sustancialmente la regulación genérica que existía en la Ley 30/1992, de modo que cobra especial relevancia respecto de la articulación territorial y la lealtad entre los entes territoriales.

En primer lugar, el art. 140 LRJSP relaciona los principios que gobiernan las relaciones interadministrativas, entre los cuales se encuentra el de colaboración, del cual expresamente se dice que ha de ser «entendido como el deber de actuar con el resto de las Administraciones Públicas para el logro de fines comunes». En segundo lugar, el art. 141 recoge (y desarrolla) específicamente el «[d]eber de colaboración entre las Administraciones Públicas». Sobre esta inclusión específica se ha destacado que “no se puede negar que (...) este enunciado en la LRJSP ha supuesto un valioso avance en el camino de positivizar los elementos esenciales de esta enmarañada materia de las relaciones interadministrativas”. Sin embargo, “no se puede considerar que se trate de una definición acabada. El concepto de colaboración interadministrativa es mucho más complejo de lo que recoge el citado precepto”¹¹⁶.

La colaboración como obligación de las Administraciones se regula en los tres apartados del art. 141 LRJSP. El primero desarrolla de manera extensa, aunque no taxativa, el contenido de dicha obligación en lo que vale la pena ahondar, siquiera someramente. Se recuerda que es deber de las Administraciones Públicas respetar el ejercicio legítimo de las competencias de las demás Administraciones, lo que implica evitar un eventual abuso en el ejercicio competencial propio. Esto significa que ha de existir siempre una consideración del otro ente territorial al momento de ejercer la

¹¹⁶ ALMEIDA CERREDA, M. (2017): “Arts. 140-154”, en Campos Acuña, C. (dir.): *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Wolters Kluwer, Madrid, pp. 556-557.

competencia [art. 141.1.a)]. De esta manera, se pretende que las Administraciones no se atrincheren en sus propias competencias y obvien usar ese argumento para impedir que otras puedan hacerlo. En este sentido, Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría han sostenido que “[e]l Estado descentralizado se basa en el reconocimiento de que a cada orden institucional territorial le compete un determinado ámbito de actuación respectivo, de modo que la injerencia o la extralimitación en que los diversos sujetos pudiesen incurrir se considera antes que nada perturbador de la eficiencia debida a la acción pública. (...) Un satisfactorio cumplimiento de las propias competencias no puede hacerse sin que los sujetos políticos territoriales tengan en cuenta la respectiva posición y las propias facultades de los demás”¹¹⁷.

En el mismo precepto se señala, además, que en el ejercicio de las competencias propias, deben ponderarse la totalidad de intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones [art. 141.1.b)]. Este deber de ponderación implica un acto reflexivo de interpretación normativa que deben realizar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas al momento de llevar adelante la actuación sobre competencias propias, cuya finalidad debe estar encaminada, siempre, a la realización del bien público. En consecuencia, si se realiza un estudio conjunto de los puntos a) y b) del primer apartado del art. 141 de la Ley 40/2015, es posible identificar en ellos una “obligación general de consideración mutua” que debe regir las relaciones entre los entes, cuestión que, como se tendrá ocasión de ver, se encuentra íntimamente ligada a la forma que adopta una de las obligaciones específicas de la lealtad federal en Alemania.

Por su parte, en el mismo precepto se hace referencia, también, al deber de información derivado del general de colaboración [art. 141.1.c)], pero que tiene en este caso una doble acepción, por cuanto está dirigido de igual manera a las Administraciones entre sí y hacia los ciudadanos, si bien la primera referencia tiene fundamento en cuestiones de transparencia que exceden el objeto de este trabajo. También, la regulación hace alusión a la asistencia mutua destinada al ejercicio competencial eficaz [art. 141.1.d)], otra de las vertientes propias del deber general de colaboración. Finalmente se hace una alusión a lo que podría considerarse el afianzamiento de este deber de colaboración, por cuanto la norma viene a recordar la necesidad del cumplimiento de

¹¹⁷ MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2011): *op. cit.*, p. 12.

todas las obligaciones específicas derivadas de él [art. 141.1.e)]; cuestión que supone, a su vez, el reconocimiento de que este deber general tiene específicas manifestaciones particulares, a modo de subdeberes.

La posibilidad a una negativa a la prestación de colaboración y asistencia entre las Administraciones la contempla la LRJSP en el segundo apartado del art. 141. Un detalle al respecto -que no resulta menor- es que la norma toma tanto la colaboración como la asistencia, no como diferentes ámbitos, sino como uno singular, bajo dos acepciones diferentes del mismo deber. Aquí, el legislador prevé diversas causas en las que estaría justificada la negativa a colaborar: porque el ente no esté facultado para prestar la colaboración (cuestión que debe derivar de una norma en particular, es decir, no puede provenir de una autopercepción al respecto); porque no disponga de los medios suficientes para hacerlo; porque, si prestase la colaboración, podría causar de esta manera un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones; o, en fin, porque la información que se solicita sea confidencial o reservada (aquí se percibe cómo la cuestión de la protección de datos puede incidir en las relaciones entre las Administraciones). En todo caso, la respuesta negativa a la solicitud de la colaboración debe comunicarse a la Administración promotora de manera motivada.

Finalmente, la LRJSP reafirma la necesidad de colaboración y auxilio entre las Administraciones para ejecutar aquellos actos que hayan de realizarse o que tengan efecto fuera de su ámbito territorial propio (art. 141.3). Sobre ellos, dispone que los posibles costes en los que se incurra por dicha actuación podrán ser repercutidos siempre y cuando así se acuerde.

Como se puso de relieve al principio del presente epígrafe, la manifestación específica de la colaboración se concreta a través de la técnica del auxilio, que “consiste en la obligación que tienen todas las instancias de gobierno de prestar la asistencia y el apoyo necesario a las demás para que éstas puedan ejercer adecuadamente sus propias competencias”¹¹⁸. Es, por tanto, una obligación legal derivada directamente del deber de colaboración, absolutamente necesario en un sistema territorial como el español, donde ante un reparto competencial tan complejo y con tantos niveles, normas e interpretaciones, el auxilio mutuo entre las Administraciones resulta esencial para

¹¹⁸ ALBERTÍ ROVIRA, E. (2011): “Cooperación territorial”, en Aragón Reyes, M. (dir.) y Aguado Renedo, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización General y Territorial del Estado*, Tomo II, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, p. 396.

procurar la limitación de los desarreglos institucionales y reducir al máximo posible los conflictos competenciales. De esta manera, aquel ente que auxilia a otro está siendo plenamente leal al sistema de desarrollo territorial. Ahora bien, como se ha visto, este deber de asistencia no es absoluto: la propia LRSJP establece las limitaciones ya precisadas en su art. 141.2.

Resulta indispensable apuntar, también, que las técnicas de colaboración a las que se refiere el art. 142 LRJSP son manifestaciones explícitas de diversas formas por medio de las cuales puede encauzarse¹¹⁹. Valga resaltar que dicha regulación debe considerarse meramente enunciativa y no taxativa.

Como se puede apreciar, la LRJSP trata de establecer un marco general del deber de colaboración, aunque su aplicación no solo se circunscribe al Estado y a las Comunidades Autónomas, sino que también se extiende a los Entes locales (como puntualmente lo señala, por ejemplo, el art. 141.3), lo que abriría la puerta a concepciones más amplias de lealtad esperables entre los entes que componen el sistema autonómico. Además, este nuevo marco ha supuesto un destacado avance en la regulación de la colaboración, superando la vetusta y poco clara relación de contenido de la norma derogada, bastante criticada por la doctrina¹²⁰.

Para cerrar, ha de prestarse atención a una cuestión esencial: incluso con una norma estatal como esta, que pretende fortalecer la colaboración entre todos los entes territoriales que componen el Estado autonómico, no se aprecia un cambio en la dinámica relacional. En la práctica, sigue predominando el bilateralismo verticalista y se echa en falta una mayor multilateralidad y horizontalidad, situación a la que se puede haber llegado por diversas razones que van desde la falta de cultura colaborativa de todos los

¹¹⁹ Art. 142 LRJSP: «Las obligaciones que se derivan del deber de colaboración se harán efectivas a través de las siguientes técnicas:

- a) El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.
- b) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.
- c) El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.
- d) Cualquier otra prevista en una Ley».

¹²⁰ Vid., por ejemplo, GARCÍA MORALES, M. J. (2009a): *op. cit.* p. 70; ó MONTILLA MARTOS, J. A. (2011): *op. cit.*, p. 161.

niveles estatales hasta el peso crucial de ciertas Comunidades Autónomas con representación política regionalista o nacionalista que han logrado acuerdos en su relación bilateral con el Estado gracias a que sus escaños en las Cortes Generales resultaban circunstancialmente necesarios para aprobar los Presupuestos Generales, la formación de Gobierno o el triunfo de la moción de censura. Por las ventajas que obtienen, estas Comunidades han priorizado la verticalidad antes que una mayor colaboración horizontal.

D. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de colaboración

La naturaleza jurídica de la colaboración y, como tal, su interpretación difícilmente admite sentidos exclusivos o cerrados, lo que tiene especial relevancia cuando el intérprete es el legislador, porque, como advirtiera en su día Albertí Rovira (con motivo de la escueta regulación de la colaboración en la LRJPAC de 1982): “puede producirse una violación del deber constitucional de colaboración que no suponga necesariamente una violación en términos legales en que éste se dispone”¹²¹. Si esto es así, “nada impide al Tribunal Constitucional añadir nuevos contenidos o derivar nuevas y distintas exigencias del deber constitucional de colaboración más amplias que las previstas en la ley”¹²².

De lo apuntado se deriva la necesidad de constatar qué interpretación, o interpretaciones (si han sido varias) del principio de colaboración ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional. Será de utilidad a esta tarea atender a la doctrina que se ha ocupado de este específico aspecto, la que resulta llamativamente escasa incluso entre reconocidos especialistas en la materia. Teniendo esto en cuenta, se acometerá en las páginas que siguen un intento de sistematización de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la colaboración, para lo cual resulta preciso dar cuenta de una serie de notas generales que se pueden extraer del gran número de sentencias en las que, de un modo u otro, se trata el principio de colaboración.

En primer lugar, se advierte su carácter casuístico y puntual, ya que la jurisprudencia constitucional sobre la colaboración proviene de un cúmulo de decisiones

¹²¹ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1993a): “Relaciones entre las Administraciones públicas”, en Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M. (dirs.): *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, p. 52.

¹²² TAJADURA, J. (2002): “El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8, Universidad de La Rioja, Logroño, p. 78.

referidas a situaciones de hecho notoriamente dispares, resueltas, en su mayoría, en el marco de procesos de conflictos de competencia. En ellas, el Tribunal acude al término de manera específica, breve y transitoria. En este sentido, resultan aún vigentes las palabras de Cruz Villalón, quien entendió que, de toda la jurisprudencia en relación con la colaboración “no hay (...) ninguna sentencia que tenga por objeto principal abordar la dimensión de este principio”¹²³. En segundo lugar, la mayoría de las sentencias incurren en una constante confusión terminológica, utilizando de modo ambivalente conceptos tales como colaboración, auxilio o cooperación, estableciendo algunas veces relaciones de procedencia o jerarquía que van mutando de decisión en decisión e, incluso, dentro de los mismos fundamentos jurídicos de una sentencia. En esta constelación de casos el TC identifica en varias ocasiones a la colaboración con la cooperación (entre muchas otras, SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 2; o 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), dejando fuera de esta confusión a dos principios a los que sí les otorga valor propio: el de coordinación -como título de competencia estatal- y el de solidaridad¹²⁴. En tercer lugar, hay que reconocer que el TC, si bien interpreta someramente el contenido de este principio, es bastante laxo al definir sus contornos jurídicos, sobre todo para derivar de él sanciones concretas en caso de incumplimiento, asunto al que se prestará especial atención por el valor trascendental que tiene para el alcance de la lealtad territorial. Por último, hay que destacar la falta de completitud de los pronunciamientos. Todo ello ha propiciado algunos análisis doctrinales para, en definitiva, aclarar y dotar de coherencia y contenido suficiente a tal principio.

¹²³ CRUZ VILLALÓN, P. (1990): “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en Cano Bueso, J. (ed. y coord.): *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos y Parlamento de Andalucía, Sevilla, p. 119.

¹²⁴ Sobre esta cuestión, coincido con de Marcos, quien resaltó que el análisis de la jurisprudencia del Tribunal sobre el “principio de colaboración, cooperación o coordinación, conduce a una gran confusión debido a la aplicación poco rigurosa que las distintas Sentencias hacen de [estos] términos (...) como formas de relación entre los diversos niveles territoriales” [DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1994): *op. cit.*, p. 288]. Esta confusión ya había sido criticada con anterioridad y se le dio el llamativo nombre de “*dubio conceptual*” [CARBALLEIRA RIVERA, M. T. (1993): “La cooperación interadministrativa en la LRBR”, en *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 257, INAP, Madrid, p. 55]. Ambas posiciones contrastan con la idea que años antes había tenido Viver Pi-Sunyer, quien consideró que, al menos hasta 1989, los pronunciamientos del Tribunal al respecto habían sido “pormenorizados” y que el tratamiento dado a los distintos principios que analizamos había sido “fundamentalmente correcto”, cuestión sobre la que no podemos más que discrepar [VIVER PI-SUNYER, Carles (1989): *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Madrid, p. 120].

- *La necesidad de la colaboración en el Estado autonómico*

Para el TC, la colaboración “es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas” (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8 y 80/1985, de 4 de julio, FJ 2). Si la colaboración es indispensable en general, con más motivo señala el TC que “resulta imprescindible cuando se proyectan (...) sobre un mismo espacio físico o recurso natural títulos competenciales distintos en favor del Estado y de las Comunidades Autónomas” (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 21), esto es, en lo que viene entendiéndose como “competencias concurrentes”, aspecto que el Tribunal había ya resaltado y resaltaría en distintos pronunciamientos (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 3; SSTC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 36/1994, de 10 de febrero, FFJJ 3 y 5; 243/1994, de 21 de julio, FJ 7; 67/1996, de 4 de abril, FJ 2; 223/2000, de 21 de septiembre -en este caso como voto particular-, entre otras).

Y si ello es así en situaciones normales, cuando por razones de seguridad y urgencia un ente territorial requiere un auxilio reforzado, el Tribunal ha autorizado a que, en la situación concreta de que se trate, el otro ente pueda traspasar sus límites alterando circunstancial y puntualmente la distribución de competencias, eso sí, solo mientras dure tal situación. Así lo ha entendido, por ejemplo, en la STC 33/1982, de 8 de junio, en un conflicto positivo de competencia promovido por el Ejecutivo catalán contra el Gobierno de la Nación en el que se discutía el alcance de las actuaciones del Estado en relación con comunicaciones y acciones puntuales del Gobernador civil de Barcelona (antigua denominación del Delegado del Gobierno), por las que se interceptaron e inmovilizaron todas las partidas de mejillones frescos puestas a la venta impidiendo su venta y consumo por haberse detectado cuadros sanitarios de enfermedad entre sus consumidores. El TC entendió que el Estado no alteró el reparto competencial, ya que “no cabe excluir la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos. Pero para respetar el orden normal de las competencias es preciso (...) que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas” (FJ 3). Dos años más tarde el Tribunal señalaría específicamente que aquella alusión

responde en sentido pleno al deber de colaboración, por cuanto “por razones de seguridad y urgencia es incluso susceptible de alterar el orden normal de competencias cuando no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes” (STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 8).

Con el transcurso del tiempo, los pronunciamientos del Tribunal trataron de aclarar el contenido de esta colaboración. Es bastante significativo que, la mayoría de las veces, su alusión ha recaído directamente sobre lo que denomina “obligación (o deber) de suministro recíproco de información entre las Administraciones” (entre otras: SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; 80/1985, de 4 de julio, FJ 2; 152/1988, de 20 de julio, FFJJ 6 y 11; 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7¹²⁵). También ha delineado sus contornos indicado que el Estado tiene capacidad plena para arbitrar mecanismos a fin de evitar intromisiones o acciones contrarias a la colaboración por parte de las Comunidades Autónomas: “El principio de cooperación, que debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria” (STC 102/1995, de 26 de julio, FJ 31).

- *La colaboración como deber y como principio del Estado autonómico*

En sus primeros pronunciamientos, el Tribunal trató de apuntar algunas consideraciones generales sobre la colaboración. Destaca la STC 18/1982, de 4 de mayo, en la que, resolviendo un conflicto de competencia entre los Gobiernos del Estado y del País Vasco (y haciendo uso de los argumentos del Abogado del Estado) el TC entendió la existencia de un “deber general de colaboración dimanante del general deber de auxilio entre las Autoridades estatales y autónomas”. A continuación, apuntó que “este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (FJ 14). Sobre este pronunciamiento llaman la atención tres cuestiones: en primer lugar, que el Tribunal otorga a la colaboración el carácter de obligación; en

¹²⁵ A modo ilustrativo, en la sentencia de la LOAPA, el Tribunal señaló que “[e]l art. 6 no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias y es constitucional, ya que, en la medida en que se limita a establecer un deber recíproco de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades” (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11).

segundo lugar, que este deber proviene de otro que -aparentemente- sería superior, el auxilio; y, en tercer lugar, que dicho deber procede implícitamente del entramado constitucional, sin que sea necesario justificarlo en preceptos concretos pues su naturaleza es la de un “principio general”, según razonará en la muy relevante STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11, ya citada a pie de página.

Aquella primera aproximación del Tribunal a la colaboración despertó en Cruz Villalón una serie de dudas: “no se sabe si la afirmación de que el deber en cuestión no hay que justificarlo en preceptos concretos y que se encuentra implícita en la propia esencia de la organización territorial del Estado se refiere al deber general, al auxilio, o a su derivación, el deber de colaboración”¹²⁶. Unas dudas que se demostraron fundadas porque en la STC 80/1985, de 4 de julio, el TC dirá exactamente lo contrario: que el deber de auxilio deriva del de colaboración¹²⁷.

Con independencia de las idas y venidas lingüísticas, de aquel primer acercamiento al tema se deduce una consideración relevante: que el TC concibe la colaboración como un deber general que obliga tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Este aspecto fue resaltado por Tajadura al apuntar que “la configuración de la colaboración como un deber jurídico-constitucional es precisamente lo que la distingue de la coordinación o la cooperación”¹²⁸.

- *El valor jurídico de la colaboración*

Debe analizarse cuál es el valor jurídico que tiene este principio. Diversos estudios coinciden en que, en sus primeros pronunciamientos, el TC no le otorgó fuerza vinculante

¹²⁶ CRUZ VILLALÓN, P. (1990): *op. cit.*, p. 120.

¹²⁷ “(...) el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos (Sentencia núm. 18/1982, de 4 de mayo), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, y que, para la materia que ahora nos ocupa, viene recordado explícitamente en el Real Decreto 1674/1981 antes aludido (apartado B.2 del anexo). De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio” (FJ 2).

¹²⁸ TAJADURA, J. (1998): *op. cit.*, p. 17. El mismo autor llamará la atención sobre la distinción entre las distintas acepciones: “(...) el auxilio o la colaboración constituye un deber en sentido propio que vincula la actuación competencial de las instancias central y autonómica. No puede ser equiparado ni a la coordinación ni a la cooperación porque éstas últimas categorías, (...), no configuran deberes generales, sino que constituyen un régimen competencial (régimen formal, la coordinación y régimen material, la cooperación) obligatorio, si lo prevé el bloque de constitucionalidad, facultativo cuando ello no ocurre” (p. 20).

alguna, sino que se limitó a entender que el principio general de colaboración redundaba en beneficios para el Estado autonómico, pero sin que su transgresión suponga consecuencia jurídica relevante, como podría ser -según entendió Cruz Villalón- la “declaración de inconstitucionalidad de un acto o disposición de los poderes públicos, concretamente en forma de una inconstitucionalidad por omisión”. Se trataría de un “*soft law* autonómico”, comprensivo de una doctrina constitucional un tanto atípica, situación que no condice con el sistema jurisdiccional español, por cuanto “el nuestro no es un ‘Consejo constitucional’, sino un Tribunal, no llamado a dar ‘consejos’, sino a declarar derecho aplicable”¹²⁹. En mi opinión, el conjunto de decisiones del TC que aluden a la colaboración constituyen una doctrina en clave de recomendación o sugerencia, ya que en la mayoría de las referencias el Tribunal se limita a aconsejar a las partes que la practiquen y no la ignoren y lo hace a través de diversas fórmulas cordiales que recuerdan la importancia de su uso, mas no la termina imponiendo a los entes territoriales ni le otorga una dimensión jurídica precisa (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8; 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 56/1986, de 13 de mayo, FJ 5; 95/1986, de 10 de julio, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FJ 31; y, más recientemente, la STC 120/2016, de 23 de junio, FJ 10).

Con independencia de lo apuntado, no puede desconocerse que el Tribunal también ha reconocido cierto valor jurídico a la colaboración, aunque solo en un puñado de decisiones y bajo una interpretación poco proclive a su generalización. Lo hizo, en primer lugar, en la STC 95/1984, de 18 de octubre, en la que se resolvió un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la *Generalitat* catalana y el Gobierno vasco contra diversos preceptos del R.D. 2924/1981, de 4 de diciembre, de reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado. El TC consideró que el Estado rebasó sus competencias al determinar -en el art. 20.1 de dicha norma- que, en virtud del principio de colaboración, los inspectores de consumo (cuando lo considerasen en el curso de sus actuaciones) podrían acceder directamente a la documentación mercantil y contable de las Comunidades Autónomas. Así, resolvió que, en este aspecto, deben “considerarse excluidas de las Administraciones públicas mencionadas en el art. 20.1, párrafo segundo del Real Decreto en cuestión, las de Cataluña y del País Vasco, por carecer el Estado de la correspondiente competencia en el territorio de dichas Comunidades Autónomas” (FJ 9). En esta oportunidad el principio de colaboración dejó de ser un mero deseo o sugerencia y se tomó como parámetro

¹²⁹ CRUZ VILLALÓN, P. (1990): *op. cit.*, pp. 134 y 121-122.

específico para resolver una cuestión en la que pretendió usarse para ampliar el margen de actuación estatal.

A más de una década de aquel caso, en la STC 40/1998, de 19 de febrero¹³⁰, el Tribunal -a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta el momento-, articuló de manera brillante y con perfecta sistemática jurídica sus razonamientos sobre el tema. Tras reiterar que “el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías”, derivó de este último una serie de fórmulas de cooperación que, como modo específico de colaboración, resultan “especialmente necesarias [ante] supuestos de concurrencia de títulos competenciales”. Dichas fórmulas podrían ser, entre otras, “el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.” (doctrina que será reiterada meses más tarde en la STC 193/1998, de 1 de octubre, FJ 12). De esta manera, usando la lógica de la procedencia, el Tribunal dejó claro que “colaboración” y “cooperación” no constituyen el mismo fenómeno (FJ 30).

Más relevante que lo que se acaba de señalar, empero, es que, frente a la consideración del principio de colaboración como un “*soft law* autonómico” (como de manera clara y contundente, según se ha tenido ocasión de ver, se ha referido a él Cruz Villalón) esta STC 40/1998 utiliza el principio de colaboración para deducir la inconstitucionalidad de la norma impugnada. En concreto el TC consideró que, en aquellos casos en los que se pueda producir una afectación al medioambiente, existe una “competencia confluyente [del Estado y de las Comunidades Autónomas] sobre el mismo medio físico”, de manera tal que deben articularse “soluciones de cooperación” reales entre las Administraciones afectadas (FJ 41). En el caso, al ser por completo ignoradas en la norma que se impugnan tales soluciones de cooperación, la inconstitucionalidad devino inequívoca. Esta decisión debe, por tanto, sumarse a las excepciones que se han relacionado con anterioridad respecto del valor jurídico que ostenta el principio de colaboración¹³¹.

¹³⁰ Cuyo ponente fue el magistrado Cruz Villalón y en la que se resolvían una serie de recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*, la *Xunta* de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

¹³¹ Tiene interés también el razonamiento del Tribunal en relación con la impugnación de la *Xunta* de Galicia de la ley en cuestión aduciendo su silencio respecto a la no previsión de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector creado por la norma de lo que derivaría una vulneración directa del “principio constitucional de colaboración”. Frente a dicho argumento, el TC entendió que ello

La claridad con la que expuso el TC todo lo anterior desaparece apenas cuatro meses después abordando de nuevo cuestiones de colaboración y cooperación, en la STC 118/1998, de 4 de junio¹³², en la que se muestra ambivalente en relación con tales conceptos, especialmente en el FJ 12, de notoria extensión. Con todo, la misma mantiene la fuerza jurídica del principio de colaboración (si bien llegando a la conclusión de que, en el caso, no se vulnera) y, sobre todo, califica también a la concreta forma colaborativa de cooperación como un “principio constitucional”, con la consecuencia de que, como tal, ha de ser respetado. En esta oportunidad el Tribunal también le otorgó fuerza jurídica a la colaboración, aunque en un sentido contrario al uso que le dio en la sentencia anterior, ya que consideró que en este caso los hechos no permitían declarar inconstitucionalidad alguna.

Muchos años más tarde, la STC 204/2002, de 31 de octubre, constituyó otra excepción a la doctrina de la sugerencia. En ella se resolvió un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la *Generalitat* catalana contra los arts. 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por determinada omisión reguladora que, a su juicio, impedía la participación de las Comunidades Autónomas en una cuestión competencial común con el Estado respecto a las funciones de delimitación de zonas de servicio y la elaboración de los planes directores. El TC aclaró que, si una Ley guardase silencio y ello implicase la negación de a las Comunidades Autónomas a participar en la gestión competencial común, ello iría en contra del principio de colaboración. Ahora bien, “a falta de unos términos de inequívoca exclusión, precisamente la necesidad de preservar ese mismo principio aconseja el máximo cuidado en la interpretación del precepto, no atribuyéndole contenidos que no sean inmediatamente discernibles en él”. Finalmente, el Tribunal resolvió que “el precepto impugnado no es inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como exclusión de la participación autonómica (...)” (FJ 8).

A vueltas con la excepción es posible advertir un caso peculiar más contemporáneo en el que el Tribunal, fruto de la alegación de vulneración del principio

constituía una mera opción organizativa del legislador estatal y, desde esta perspectiva, no se vulnera competencia alguna de las Comunidades Autónomas.

¹³² En el marco de un conflicto de competencia cuyas pretensiones acumuladas fueron planteadas por el Gobierno vasco, la *Generalitat* catalana y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y cuyo ponente fue, también, el magistrado Cruz Villalón.

de colaboración por una de las partes, analizó si la medida en concreto resultaría inconstitucional o no. Se trata de la STC 217/2016, de 15 de diciembre, en la que se estudió un recurso de inconstitucionalidad promovido por la Diputación General de Aragón contra el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, en cuanto aprobó créditos para las inversiones que el Estado realizaría durante dicho ejercicio en la Comunidad aragonesa. En este proceso se analizó el alcance del principio de colaboración respecto de la Comisión mixta de asuntos económicos-financieros entre el Estado y dicha Comunidad (órgano de cooperación bilateral que surge del art. 109.1 EAAr). Lo que se discutía era si las inversiones estatales en Aragón debían ser estudiadas en dicha Comisión antes de ser aprobadas por el Congreso (una de las funciones a ella encomendada), fruto del acuerdo cooperativo que prevé el Estatuto. En este sentido, el Tribunal recordó que no le corresponde determinar cuáles son los mejores modos de articular la colaboración, por lo que esta vulneración no puede constituir parámetro alguno que permita determinar la inconstitucionalidad de un precepto fundado en dicho motivo: “no es posible afirmar -razona el TC- que los mecanismos de cooperación no hayan funcionado y que, por tanto, se hayan infringido los principios de colaboración y de lealtad constitucional, porque la participación no se haya producido en el momento y del modo que la Comunidad Autónoma considera deseable o conveniente” (FJ 5). De esta manera, que el análisis deba ser previo no implica que sea de periodicidad anual y, en todo caso, anterior a la aprobación de los presupuestos generales. La importancia del caso radica en que constituye una de las pocas excepciones en las que el Tribunal examina una norma a la luz del principio de colaboración, otorgándole el carácter de verdadero parámetro que permite decidir la constitucionalidad o no de una norma.

En resumidas cuentas, debe concluirse con dos valoraciones concretas sobre la doctrina del Tribunal respecto de la colaboración. En primer lugar, si bien merece ser reconocido el impulso que da a sus posibilidades materiales, su uso como parámetro jurídico por el cual puedan resolverse conflictos normativos o fácticos ha sido advertido tangencialmente y utilizado tan solo excepcionalmente. Considero que es aquí donde reside la verdadera posibilidad del principio, que no entraña un mero anhelo político, sino que supone una genuina obligación constitucional. Por otro lado, sería loable una tarea de mayor sistematización conceptual por parte del TC para tratar de dilucidar correctamente cuál es su concepción sobre la colaboración como principio-deber general y cuál la que

tiene sobre la cooperación, haciendo más nítida su diferencia y la relación de procedencia que existe entre ambos términos jurídicos.

E. ¿Es la colaboración la expresión española de “lealtad federal”?

Al igual que ocurrió con la solidaridad, en ocasiones se ha estudiado la colaboración como un principio plenamente ligado a la *Bundestreue*. Por ejemplo, Albertí Rovira, con su experticia y dominio de los sistemas federal alemán y autonómico español, consideró que la colaboración en el Estado español constituye “un principio semejante” al de la *Bundestreue* reconocida por el Tribunal Constitucional Federal alemán¹³³. Pero su comparación no se ciñó tan solo a dejar sentada dicha semejanza, por cuanto a partir del principio de lealtad federal procuró explicar cuáles deberían ser las características propias de la colaboración en el sistema autonómico. Entre ellas resaltó la necesidad de que este último principio, el de colaboración, tenga similares dimensiones al de lealtad federal ya que “no puede convertirse en una obligación *stricto sensu* de conciliación amistosa de los conflictos que surjan entre las partes, obligación que impida a cualquiera de ellas el acceso al Tribunal Constitucional o incluso, si se dan las circunstancias habilitantes para ello, el recurso a medios más contundentes (p. ej., la ejecución estatal forzosa del art. 155 de la CE)”. Asimismo, consideró que la naturaleza jurídica de la colaboración en el sistema español y la lealtad en el sistema alemán sería la misma: “una norma constitucional no escrita, derivada de la propia naturaleza del régimen constitucional de organización del poder”¹³⁴.

Años más tarde, Menéndez Rexach sostuvo similar parecer identificando colaboración con lealtad federal. Su razonamiento se basó en que, en el concepto germano, subyacen dos dimensiones: una negativa, compuesta por deberes de omisión; y otra positiva, integrada por deberes de auxilio y asistencia. Esta doble faceta se reproduciría exactamente de la misma forma en el principio de colaboración español, de

¹³³ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, CEPC, Madrid, pp. 136-137. El autor se manifestó en los mismos términos en ALBERTÍ ROVIRA, E. (1989): *op. cit.*, p. 394 y en ALBERTÍ ROVIRA, E. (1993a): *op. cit.*, p. 43.

¹³⁴ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, pp. 138 y 139.

manera tal que no resultó ilógico para él pensar que la configuración de este último principio se ha desarrollado “a imagen y semejanza de la *Bundestreue*”¹³⁵.

Pero a diferencia de lo que ocurrió en relación con el principio de solidaridad con el que, como ha tenido ocasión de verse, muchos autores identificaban la lealtad federal en España, son muchos menos los que la identifican con el principio de colaboración. Esta situación de hecho resulta razonable, por cuanto aquel principio de solidaridad tuvo y tiene para el sistema autonómico una crucial importancia debido a su profundo valor de convergencia. Así, en cualquier estudio que se acerca al fenómeno territorial español, la solidaridad resuena de modo espontáneo y brioso, no solo porque se topa frente a ella en el segundo artículo del Título Preliminar de la Constitución, sino porque su presencia en el entramado territorial es perenne. La solidaridad ha sido un foco de atención en los estudios territoriales españoles, muchos de los cuales partieron del análisis de los sistemas compuestos que han servido como modelo (entre ellos, el alemán), de ahí que resultase natural para bastantes autores identificar el principio germano de lealtad federal con la solidaridad, al menos por su mera proximidad jurídica.

Por mi parte, entiendo que la colaboración como una expresión total y acabada de lealtad federal reduciría significativamente la amplitud interpretativa de este principio, limitando sus posibles expresiones y manifestaciones. Por el contrario, considero a la colaboración como un principio que, como va de suyo, favorece la lealtad en el sistema autonómico al constituir un patrón de comportamiento esperable tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. La clave del asunto reside en entender que esta colaboración es tan solo una porción de la lealtad federal (importante, pero porción al fin), y como fracción de ella que es, no agota su contenido en absoluto.

4. La cooperación interterritorial

A. Apreciaciones iniciales

La expresión “cooperación territorial” evoca intuitivamente el término que adjetiva la contemporánea concepción de las relaciones federales tal y como se ha señalado al inicio de este capítulo, de ahí que algunos escépticos recelen de utilizarlo en el sistema autonómico. A pesar de todo, en este instituto reposa una de las claves de la

¹³⁵ MENÉNDEZ REXACH, Á. (1994): “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, INAP, Madrid, p. 22.

articulación territorial pues supone otra forma específica de colaboración entre los distintos niveles de descentralización. En sentido estricto, la cooperación ha sido entendida como “el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, esto es, el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta”¹³⁶. De esta definición se desprende el objetivo último que persigue este instituto: que allí donde existan competencias a las que concurren dos entes territoriales, ambos actúen conjuntamente, de manera tal que exista una respuesta única ante una misma inquietud consistente en la satisfacción de una determinada labor pública.

Para hacer frente a aquel objetivo es necesario que exista un equilibrio entre el reconocimiento de la autonomía y la necesidad de cooperar entre entes para compartir la gestión competencial: cada parte comprende que no todo pasa por la exclusividad en el reparto competencial, sino que también deben existir espacios de interacción en este plano entre las unidades. Ante este panorama, parecería que este instituto resulta ser la panacea de las relaciones que se desarrollan en un nivel competencial concurrente en el Estado autonómico aunque, como bien señaló Jiménez Blanco (siguiendo a Hesse), “es claro que a la cooperación no puede pedírsele lo que ni ella ni nadie pueden dar: no se trata de un remedio infalible para la solución de cuantas dificultades presenta la división territorial del poder, sino más bien una vía de encauzamiento de tales dificultades y de intento permanente de integración del sistema autonómico”¹³⁷.

De la misma manera que se hizo a nivel general respecto de la colaboración, cabe preguntarse por qué se requiere la cooperación en un Estado como el Autonómico. La respuesta no es compleja. Si se piensan los límites materiales que tienen las distintas Comunidades Autónomas a la hora de ejercer sus competencias y que muchas veces esta realidad es compartida por varias de ellas e, incluso, en ocasiones, por el propio Estado, la necesidad de gestión conjunta de la diversidad deviene imprescindible para que, por medio suyo, se aúnen esfuerzos y se logre un manejo eficiente de los recursos que

¹³⁶ TAJADURA, J. (1998): *op. cit.*, p. 25.

¹³⁷ JIMÉNEZ BLANCO, A. (1985): *op. cit.*, p. 257.

En el mismo sentido, se ha dicho que “[t]ras más de treinta años de Estado autonómico, todavía es preciso entender y aceptar la cooperación. Ésta no es una panacea, pues genera efectos secundarios nada desdeñables como el temido enmarañamiento de responsabilidades donde todo debe acordarse y al final nadie responde” [GARCÍA MORALES, M. J. (2016): “El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España ¿trabajan juntos?”, en *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, núm. 1 año (2016), Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, p. 160].

suponen el ejercicio complejo de las competencias. Así, la cooperación encauza la voluntariedad en el obrar conjunto para la consecución de un fin común. Ahora bien, a diferencia de la coordinación -donde sí que se establece una forma específica de trabajo derivada de la Constitución y en la que es necesario una decisión común para lograr un comportamiento específico del Estado y de las Comunidades Autónomas-, en la cooperación las partes “participan en un único mecanismo de decisión, y sin su acuerdo, éste no produce resultado alguno, frustrándose el propio ejercicio de la competencia”¹³⁸. Por ello, no resulta descabellado pensar que en el seno de este instituto existe un régimen competencial material que lo diferencia del régimen competencial formal, propio de la coordinación.

Al igual que ocurre con otros institutos, la cooperación puede ser forzosa (que no obligatoria) o voluntaria. En el primer caso, puede que devenga materialmente de lo previsto por la norma constitucional, estatutaria o legal, aunque dicha imposición no implica, de por sí, que se esté ante coordinación en sentido estricto. En el segundo caso, se está ante la actividad potestativa de las partes. Este último supuesto se basa en un principio de paridad, debido al cual ninguna de las partes dispone de un poder superior de intervención sobre las competencias de la otra al ser cada cual titular de sus propias competencias y tener libre disposición en su ejercicio.

La cooperación, hablando estrictamente de niveles, podrá ser también vertical, horizontal, bilateral o multilateral. En aquellos momentos en que es vertical, la doctrina se ha preguntado si existe algún límite intrínseco, ya que “cooperación supone concertación de las partes, mutuo acuerdo, y, por ello, llevar los efectos de la acción conjunta hasta donde llegue el interés común, y sólo hasta allí”¹³⁹. Ahora bien, como se comprobará inmediatamente, esta posición ha quedado relativizada ante el particular entendimiento que al respecto ha tenido en su jurisprudencia el Tribunal Constitucional.

B. El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional

Cuando se hizo referencia a la colaboración se advirtieron un par de cuestiones respecto de lo complejo que resulta acercarse a la naturaleza misma de aquel principio debido a la constante confusión terminológica en la que incurre el Tribunal Constitucional

¹³⁸ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, p. 156.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 158-159.

en su jurisprudencia: conceptos como colaboración, cooperación o auxilio han sido abordados de manera indistinta y ambivalente. El propósito de este apartado es, por tanto, tratar de delinear los contornos del principio de cooperación desde la doctrina del TC, dando cuenta de su contenido de la forma más sistemática posible y tratando de advertir sus diferencias específicas respecto de la colaboración en sentido estricto.

- *La cooperación como meta loable*

El Tribunal entiende la cooperación como un fin encomiable en términos de articulación competencial. En este sentido, la jurisprudencia resalta el valor que tiene como principio “que debe presidir el ejercicio de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2). De esta manera, tanto la cooperación como la coordinación constituyen aspiraciones u objetivos deseables para prevenir cualquier posible interferencia en los ámbitos competenciales de cada uno. Por este motivo, el Tribunal ha considerado que la cooperación precede al ejercicio compartido de poderes, ya que a través suyo deben arbitrarse diversos mecanismos o cauces de colaboración que eviten así tanto las intromisiones aludidas como la dispersión de esfuerzos e iniciativas. En definitiva, el Tribunal ha advertido que, con el objetivo de flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20) y disminuir así su conflictividad (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), la cooperación demanda que las diversas Administraciones realicen todos los esfuerzos dentro de sus posibilidades para lograrlo (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31).

- *Fuerza jurídica del principio y doctrina de la sugerencia*

Al igual que ocurre con la colaboración, el Tribunal ha reconocido en el principio de cooperación una tenue fuerza jurídica, de lo cual pueden brindarse algunos ejemplos. Muy tempranamente, en un conflicto de competencia promovido por la *Generalitat* catalana contra la regulación estatal que creaba un Registro de Empresas Cinematográficas y en el que aducía la titularidad exclusiva para la inscripción registral de aquellas que se encontrasen en su territorio, el TC no echó mano de tal principio para determinar la inconstitucionalidad de la norma, sino todo lo contrario, consideró que la cooperación constituye una “estimación de política legislativa” que “no puede tomarse

como criterio para la resolución del conflicto” (STC 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 2).

Años más tarde, el TC reconoció sutilmente la fuerza jurídica de la cooperación, también en un conflicto de competencia entre el Gobierno vasco y el central en el que se discutió la titularidad de la competencia para proclamar o computar resultados de los procedimientos electorales sindicales a representantes de los trabajadores en el ámbito territorial de la Comunidad. En aquel momento entendió que “es obvio que las obligaciones de remisión de las actas pueden exceder de la cooperación siempre necesaria en supuestos de competencias parcialmente concurrentes” (STC 194/1994, de 23 de junio).

En la búsqueda que se ha realizado, a diferencia de lo que ocurre a nivel general con la colaboración, no se ha hallado sentencia alguna en la que el Tribunal emplee específicamente la cooperación para resolver la inconstitucionalidad de una norma determinada, sino tan solo estos casos aislados que entienden la cooperación como un presupuesto lógico, no como un principio con fuerza jurídica. De hecho, como ocurrió con la colaboración, el Tribunal incurre en lo que entiendo como una “doctrina de la sugerencia”, nota distintiva que pone de manifiesto la debilidad real del principio. Lo hizo, por ejemplo, en la STC 80/1985, de 4 de julio (FJ 2)¹⁴⁰, al reconocer implícitamente que la cooperación en materia agrícola entre el Estado y Cataluña sería potencialmente conveniente y debería llevarse a cabo solo cuando ello sea factible y la eficacia lo aconseje. Esta misma ambivalencia terminológica en forma de recomendación se puede apreciar en diversas decisiones ya referidas al estudiar la colaboración; por ejemplo, en las SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 56/1986, de 13 de mayo, FJ 5; 95/1986, de 10 de julio, FJ 5. A ellas ha de añadirse las más contemporáneas SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 101; 134/2011, de 20 de julio, FJ 17; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 8; 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5; o la STC 14/2018, de 20 de febrero, en la que el Tribunal insistió en la “siempre deseable solución de diferencias por vía de cooperación” (FJ 11).

¹⁴⁰ En la sentencia se resolvió un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Resolución de 7 de julio de 1983, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se dan normas para la realización de la campaña contra la *Thaumetoea pityocampa* (Procesionaria del pino), en la parte que se refiere a su aplicación en el ámbito territorial de Cataluña.

- *La voluntariedad ¿factor diferenciador?*

Tratando de definir los contornos que separan la cooperación de la coordinación, el Tribunal Constitucional aclaró cuál es el contenido axiológico que diferencia a un principio de otro. En la STC 214/1989, de 21 de diciembre, el Tribunal advirtió, que “[l]a voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”. Este mismo argumento, con iguales o con distintas palabras, ha sido reiterado en numerosas ocasiones (entre otras: SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 5; 118/1996, de 27 de junio, FJ 66; 109/1998, de 12 de mayo, FJ 13; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 46/2007, de 1 de marzo, FJ 6; 5/2013, de 17 de enero, FJ 7; 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5; o 46/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

Teniendo en cuenta lo apuntado, cabría preguntarse si la voluntariedad constituye realmente el carácter que distingue la cooperación de la coordinación, y esto, por cuanto el método que utiliza el Tribunal para definir los contornos de uno y otro principio es el de la diferenciación basada no tanto en la naturaleza jurídica de cada uno, sino más bien las particularidades de uno de ellos: la obligatoriedad de la coordinación, cuyo fundamento es el título competencial habilitante para el Estado. En este sentido me permito discrepar del Tribunal, ya que considero que allí donde se pongan en marcha acciones no preceptivas por la propia decisión de las partes, estas terminan constituyendo un deber y, como tal, su desarrollo resulta obligatorio. Para mí, el carácter que diferencia a uno y otro principio se encuentra no tanto en el ámbito habilitante, sino en el decisorio, ya que aquellas resoluciones a las que lleguen uno y otro ente no quedan, en el primer caso -el de la cooperación-, sometidas a un mandato de exigencia, como sí ocurre en el segundo -el de la coordinación-. En este sentido, cuando en los próximos epígrafes se analicen algunos de los institutos de cooperación en particular, se comprobará que existen críticas a la regulación que han recibido, pues en ocasiones la forma en la que se adoptan

las decisiones y se someten al cumplimiento de las partes es lo que hace que la naturaleza del instituto termine mutando de la cooperación a la coordinación¹⁴¹.

- *Aspectos competenciales de la cooperación*

Sin perjuicio de lo que inmediatamente se dirá en relación con las competencias exclusivas, la cooperación se desarrolla propiamente allí donde existan competencias compartidas. Ahora bien, ¿quién ostenta la titularidad para definir cuáles son los medios de cooperación? Desde muy temprano el Tribunal ha reconocido que esta función le corresponde al Estado, ya que es él quien tiene que hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial (art. 2 CE), canalizándolos a través de instrumentos cooperativos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18, argumento reiterado en la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2). En este sentido, el TC ha señalado que “ninguna duda cabe acerca de [la] plena constitucionalidad” de la creación genérica de órganos de cooperación en manos del Estado (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20). Sin embargo, el TC ha reconocido que nada impide que tanto el legislador estatal como el autonómico puedan, también, crear otros medios cooperativos específicos que prevean diversas modalidades que hagan efectivo el ejercicio competencial allí donde confluyen los poderes de uno y otro ente (STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 3).

Por otro lado, el Tribunal ha afirmado que la cooperación se desarrolla con base en el título competencial que uno y otro nivel de gobierno comparten, por lo cual no puede modificar ni alterar su orden (entre otras: SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 6; 80/1985, de 4 de julio, FJ 2; 96/1986, de 10 de julio, FJ 3; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20). Dicho orden -como se ha visto en la colaboración-, podría ser modificado circunstancialmente (y solo por un periodo determinado) cuando concurren situaciones

¹⁴¹ Al respecto, resulta ilustrativo el art. 153.4 LRJSP que señala: «Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta». La idea se repite prácticamente con los mismos términos en el art. 154.2 LRJSP, en la regulación de las Comisiones territoriales de coordinación (también órgano de cooperación, aunque multinivel). Esta novedad introducida por la Ley ha sido resaltada por García Morales, quien ha destacado cómo “la Ley 40/2015 pretende reforzar el carácter jurídicamente y jurisdiccionalmente exigible de estos acuerdos, a los que antes solo se les atribuía una mera vinculación política” [GARCÍA MORALES, M. J. (2017a): *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, p. 112].

de emergencia, urgencia o anormalidad que así lo requieran (STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 8). Esta posibilidad -como recuerda de Marcos-, debe ser entendida de manera restrictiva para el Estado al momento de asumir competencias autonómicas y, en principio, “solo podrá tener lugar para una gestión eficaz y, en todo caso, si se produce, deberá garantizar una adecuada participación autonómica de dicha gestión”¹⁴².

En el caso de las competencias concurrentes, el Tribunal ha recordado la necesidad de articular medios cooperativos cuando, recayendo sobre un mismo espacio físico, exista distinto objeto jurídico competencial. Así, la competencia estatal de puertos y autonómica sobre urbanismo (STC 77/1984, de 3 de julio); la edificación de obras públicas estatales en suelo autonómico (STC 56/1986, de 13 de mayo); en materia de recursos hídricos (STC 243/1993, de 15 de julio); o en materia ambiental (STC 26/1994, de 10 de febrero). Esta doctrina se extiende también a aquellos ámbitos donde existe una concurrencia material, como es el típico caso de la competencia sobre cultura (STC 17/1991, de 31 de enero); aunque también se pueden mencionar, por ejemplo, a la protección civil (STC 123/1984, de 18 de diciembre) o las subvenciones (STC 13/1992, de 6 de febrero).

Naturalmente, la cooperación resulta indispensable allí donde existan competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo ha resaltado el Tribunal en numerosas sentencias dictadas resolviendo conflictos competenciales. Por ejemplo, en relación con la impugnación que realizó la *Generalitat* catalana respecto del art. 16.1 del R.D. 3304/1983, que establecía que el Ministerio de Cultura sería el único órgano competente para la concesión de licencias de doblaje de películas extranjeras a cualquier lengua oficial de España, el Tribunal recordó “la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas” (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4). En otro caso en el que se discutía el alcance del R.D. 1613/1985 sobre contaminación atmosférica por dióxido de azufre y partículas en suspensión y normas de calidad del ambiente que presumiblemente invadían competencias autonómicas de protección del medio ambiente, el Tribunal recordó (haciendo uso del carácter excepcional de la asunción de competencias por el Estado) que, dada la naturaleza del asunto, el ente central debería asumir la facultad ejecutiva que corresponde a las Comunidades, articulando así

¹⁴² DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1994): *op. cit.*, p. 313.

mecanismos de cooperación que permitan la participación de estas últimas en el ejercicio competencial (STC 329/1993, de 12 de noviembre).

Si bien, como se acaba de ver, el ámbito en el que naturalmente se desarrolla la cooperación es en el de las competencias compartidas y concurrentes, el Tribunal ha advertido también que la cooperación puede resultar necesaria allí donde existan competencias exclusivas sobre una determinada materia en manos de las Comunidades Autónomas¹⁴³, por cuanto ello puede requerir el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre las Comunidades y el Estado para la gestión eficaz y eficiente de dichas competencias (STC 36/1994, de 10 de febrero¹⁴⁴). Al respecto cabe preguntarse hasta qué punto este caso sigue siendo una muestra de cooperación o si constituye, por el contrario, coordinación en sentido pleno. En este supuesto, creo, la naturaleza cooperativa cede materialmente ante la fuerza de la coordinación, mezclándose en una actuación que resulta difusa y que termina reflejando que ambos conceptos, en este particular esquema relacional (el de las competencias autonómicas exclusivas), resultan equívocos absolutos. En definitiva, lo que ocurre es que las distintas formas vienen impuestas no tanto por el poder normativo en general, sino más bien por las exigencias de la realidad en cada caso.

Como se aprecia, la doctrina del Tribunal sobre el principio de cooperación resulta bastante extensa al derivar de una casuística variada. Cabe destacar que, en numerosas ocasiones, los pronunciamientos siguen incurriendo en la ya denunciada confusión terminológica y, si bien tomando los pronunciamientos conjuntamente cabe derivar diversos matices específicos, resulta difícil encontrar casos en los que exista una doctrina consistente sobre cada uno de los institutos de la colaboración. Normalmente, el TC reduce su razonamiento a una reflexión aislada sobre el asunto que se le somete y el

¹⁴³ No está de más recordar aquí que el propio Tribunal aclaró desde muy temprano el carácter marcadamente equívoco del término “exclusivo” cuando se lo emplea en el ámbito competencial (por ejemplo, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 1/1982, de 28 de enero, FJ 5; o 5/1982, de 8 de febrero, FJ 1).

¹⁴⁴ En la Sentencia (que puso fin a un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por cincuenta y cinco Diputados contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.2 y concordantes de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor), el Tribunal ha señalado específicamente que “(...) la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional o la iluminación de las costas, que también tienen incidencia territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen ese respeto” (FJ 5).

principio de colaboración no logra cobrar así el verdadero valor jurídico que podría tener, valor que contribuiría a contrarrestar la falta de cooperación que dificulta la necesaria lealtad territorial.

C. Faceta institucional de la cooperación vertical

i. Las Conferencias de los Ejecutivos en el Estado autonómico

El paradigma del federalismo cooperativo ha traído consigo una serie de órganos que favorecen la dinámica colaborativa que se espera de los entes que conforman un Estado federal y, por extensión, cualquier Estado descentralizado. Las Conferencias constituyen un ejemplo de estos órganos y persiguen propiciar las reuniones periódicas de los altos cargos de los Ejecutivos (del Estado central con los entes subestatales o solo de los entes subestatales), con el objetivo esencial de lograr acuerdos que hagan más eficaz el desarrollo de políticas públicas. Su funcionalidad reside en la necesidad de encontrar espacios de diálogo que permitan la gestión de la realidad común que atañe a la totalidad del Estado, aunando esfuerzos para que la toma de decisiones esté basada en el mayor consenso posible en aras del objetivo final que se persigue en este tipo de sistemas: *unus pro omnibus, omnes pro unus* (“uno para todos y todos para uno”¹⁴⁵). Mediante sus reuniones periódicas muchas veces se logra encontrar soluciones a los problemas conjuntos y se favorece la consideración mutua previniendo eventuales excesos competenciales. Como se puede notar, lo descrito hasta ahora da cuenta de un órgano que, en principio, es pieza esencial (que no exclusiva) para la efectividad de la lealtad al pacto territorial.

Las Conferencias nacen con el desarrollo del federalismo cooperativo y han sido, en gran medida, las que han permitido que, en ciertos Estados, el principio federal siga vigente. En Alemania, por ejemplo, los *Länder* “cooperan en sus propios ámbitos sectoriales de política pública para gestionar los efectos externos, para definir sus intereses comunes frente al gobierno federal y la UE, o para armonizar el derecho y las prácticas administrativas”¹⁴⁶. La forma específica por medio de la cual se encausa esta cooperación son las Conferencias (*Konferenzen*), tanto de los titulares de los Ejecutivos

¹⁴⁵ Lema, por ejemplo, de la Confederación Suiza.

¹⁴⁶ BENZ, A. (2010): “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal”, en Tudela Aranda, J. y Knüpling, F. (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, p. 276.

de los *Länder* (*Konferenz der Ministerpräsidenten der Bundesländer*, o *Ministerpräsidentenkonferenz* -MPK-), como de los Ministros de las diversas carteras (*Fachministerkonferenzen der deutschen Länder*). Sobre ellas, “cabe decir en general que carecen de competencias decisorias, pero que, de hecho, en el marco del federalismo de ejecución constituyen una vía no formalizada y ágil de participación de los *Länder* en las decisiones del *Bund* y de dirección global por este último de las actuaciones de aquellos”¹⁴⁷.

En el sistema jurídico alemán estas Conferencias, en particular la MPK, han cumplido un papel trascendental para el fortalecimiento del federalismo y son muestra de la posición que ocupan los *Länder* en la dinámica del Estado. Esta afirmación puede ser confirmada con un dato fáctico: su creación es incluso anterior al nacimiento de la República Federal y, salvo un corto periodo en el que no funcionaron para propiciar el desarrollo de las instituciones centrales, no han dejado de reunirse varias veces al año. Además, incluso ante la existencia de un Consejo Federal (*Bundesrat*) que se erige como un foro de participación real de los *Länder* en la legislación federal, las Conferencias no han perdido vigencia como espacio de desarrollo de la coordinación horizontal de los entes estatales secundarios. Desde sus inicios la clave de su funcionamiento ha sido la informalidad; de ahí que la doctrina se refiera a sus debates como “charlas de chimenea” (*Kaminsgespräche*), debido a que el ambiente distendido ha permitido discusiones abiertas entre los titulares de los Ejecutivos de los *Länder*¹⁴⁸.

Respecto de este instituto, otro caso que resulta interesante traer a colación es el austríaco, cuya Constitución es fuertemente centralista y en el que ciertos órganos informales como la Conferencia de Gobernadores (*Landeshauptleutekonferenz*), y las de algunos sectores específicos (como la Conferencia de ordenación del territorio y política regional -*Österreichische Raumordnungskonferenz*, ÖROK-, el Instituto austríaco de tecnología de la construcción -*Österreichische Institut für Bautechnik*, OIB-, entre tantas

¹⁴⁷ JIMÉNEZ BLANCO, A. (1985): *op. cit.*, p. 281: la afirmación, aunque hecha hace más de un cuarto de siglo, no ha perdido vigencia.

Sobre este asunto resulta interesante consultar la intensa actividad que ha desplegado la MPK con motivo de la pandemia de la Covid-19, asumiendo un real liderazgo en la gestión de la crisis sanitaria.

¹⁴⁸ LHOTTA, R. y VON BLUMENTHAL, J. (2015): “Intergovernmental relations in the Federal Republic of Germany: complex co-operation and party politics”, en Poirier, J. *et al.* (eds.): *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Ontario, p. 219.

otras), han propiciado la vigencia del principio federal¹⁴⁹. En Austria, “los gobernadores de los *Länder* ejercen una mayor influencia cuando se debaten los asuntos a nivel gubernamental en vez de en el ámbito parlamentario, lo cual ilustra la importancia del ‘carácter ejecutivo’ de las relaciones intergubernamentales”¹⁵⁰. Se puede decir que en la actualidad este país sigue siendo un Estado federal en gran medida gracias a esta estructura que ha favorecido las relaciones intergubernamentales y que resulta ser la muestra más palpable de cómo el “federalismo interior” puede sostener las bases de la colaboración.

En España, empero, el panorama es bien distinto. Es posible advertir la existencia de tres niveles (si se considera adecuada tal denominación) de reuniones denominadas “Conferencias”. En primer lugar, en la cúspide, se encuentra aquella en la cual participan todas las cabezas de los Ejecutivos (del Estado y de las Comunidades Autónomas), ejemplo de verticalidad. En segundo lugar, se encuentra la integrada solamente por los titulares de los Ejecutivos autonómicos, sin la presencia de la cabeza del Gobierno del Estado, ejemplo de horizontalidad. Por último, cabe advertir un tercer nivel, el de especialidad, que congrega a los titulares estatales y autonómicos de una misma cartera, y en el que predomina la multilateralidad. En este apartado se analizará la primera de las Conferencias que responde a la dinámica vertical, reservando el análisis de las otras dos (horizontal y multilateral) a sus correspondientes apartados.

La primera de las Conferencias apuntadas, la de Presidentes, la integran el Presidente del Gobierno y de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas. En su esencia, esta institución responde al principio colaborativo en el Estado autonómico y a la participación en la toma de decisiones que afectan a todo el territorio. Su origen no proviene de una norma constitucional ni legal, sino de la voluntad cooperativa suscitada en el año 2004 por el por entonces Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero, quien convocó la primera reunión, celebrada el 28 de octubre de ese año. En aquel encuentro se abordaron temas como la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos o la financiación de la asistencia sanitaria.

¹⁴⁹ He sostenido esta tesis en CARRANZA, G. G. (2018): “La vigencia del principio federal en un sistema con alto grado de centralización: la República democrática de Austria como modelo de Estado federal unitario”, en Bernal, M. y Pizzolo, C. (dirs.) y Carranza, G. G. (coord.): *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y gobierno multinivel*, UNC-Astrea, Córdoba, p. 92.

¹⁵⁰ BUBJÄGER, P. (2017): “El federalismo cooperativo en Austria”, en Tudela Aranda, J. y Hofmeister, W. (eds.): *Sistemas federales, una comparación internacional*, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p. 188.

Desde sus comienzos (y hasta el año 2015) la regulación sobre este órgano era bastante precaria, aunque de este aspecto no resulta directamente deducible la poca actividad desplegada en su seno. En total, entre 2004 y 2017, se celebraron solo seis Conferencias, un número bastante reducido que arroja una media de menos de una cada dos años lo que, en comparación con otros sistemas, muestra un panorama poco esperanzador. De todas ellas, cuatro se celebraron durante el gobierno de Rodríguez Zapatero y dos durante el de Rajoy¹⁵¹.

Antes de lograr la formación del Gobierno en la XIV Legislatura, el Presidente Sánchez hizo público por las redes sociales su deseo de que se volviesen a celebrar encuentros anuales de la Conferencia¹⁵². Pero independientemente de su voluntad, estas reuniones se reactivaron de urgencia y coyunturalmente entre el 15 de marzo y el 14 junio de 2020 con motivo de la pandemia de la Covid-19, llegándose a celebrar 15 encuentros telemáticos con asistencia prácticamente perfecta de todos los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas, claramente interesados en el asunto. Estas Conferencias, no obstante, no han respondido a la impronta cooperativa que debería propiciar su celebración sino más bien a una estricta necesidad de coordinación territorial para hacer frente al virus. Por último, tras el desconfinamiento tuvieron lugar la XXI, XXII y XXIII Conferencia¹⁵³.

En cuanto a la regulación de su funcionamiento, su primer Reglamento fue aprobado durante la IV Conferencia, en el año 2009. En su art. 1.1 se indicaba que la naturaleza de la Conferencia era la de ser el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, aclarando, en el segundo apartado del mismo artículo, que todos sus miembros deberían actuar siempre según el principio de “lealtad institucional” dato no menor de cara a lo que se dirá en este capítulo y en el último, respecto a tal concepto.

¹⁵¹ Las fechas de los encuentros han sido: I Conferencia, 28.10.2004; II Conferencia, 10.09.2005; III Conferencia, 11.01.2007; IV Conferencia, 14.12.2009; V Conferencia, 2.10.2012; VI Conferencia, 17.01.2017.

¹⁵² Lo hizo en un *tweet* publicado el 17.12.2019: “Iniciar la legislatura del diálogo y reducir la tensión territorial. Con ese objetivo convocaré una Conferencia anual de presidentes de CC.AA. en el Senado y reuniones bilaterales con todos. Por eso urge un Gobierno. Así se lo estoy comunicando hoy a los presidentes autonómicos”.

¹⁵³ La XXI Conferencia se celebró presencialmente el 31 de julio de 2020 en el municipio riojano de San Millán de Cogolla y contó con la presencia de S.M. el Rey Felipe VI. Las siguientes Conferencias se celebraron con pocos meses de diferencia y telemáticamente, la XXII el 4 de septiembre y la XXIII el 26 de octubre. En el último encuentro participó la Presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen.

En relación con su objeto (art. 2), se especificaba que la Conferencia debería debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de relevancia para el sistema que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico. Asimismo, se señalaba que la Conferencia constituiría un canal específico para potenciar las relaciones de cooperación y para impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de los órganos multilaterales de cooperación.

Respecto de la toma de decisiones, se especificaba que se podrían adoptar, por un lado, acuerdos por consenso siempre que asistiesen dos tercios de los Presidentes autonómicos (arts. 6.1 y 6.2); y, por otro lado, recomendaciones que comprometieran solo a los asistentes, que deberían ser votadas por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes autonómicos presentes (art. 6.1 y 6.3). Esto último tenía su razón de peso ante lo que ya se presumía: la previsible ausencia de alguna que otra Comunidad.

Aquel primer Reglamento fue modificado en la Conferencia celebrada en enero de 2017 (vulnerando, a mi parecer, lo dispuesto sobre el proceso de reforma del art. 8 del Reglamento hasta ese entonces vigente, por la ausencia del *President* de la *Generalitat* catalana y del *Lehendakari* vasco). En dicha reforma se creó un Comité preparatorio que tendría también la función de impulsar y dar seguimiento de lo acordado en las reuniones. Pretendía ser un órgano que aportase estabilidad a la Conferencia entre reunión y reunión, emulando así a la Oficina de coordinación o enlace austríaca (*Verbindungsstelle der Bundesländer*).

La llegada de la LRJSP trajo consigo la primera regulación legal de la Conferencia, dotándola de mayor institucionalidad. No llega a su constitucionalización, como ha pretendido, por ejemplo, Tajadura¹⁵⁴, pero, al menos, ahora su existencia tiene rango legal. El art. 146.1 LRSJP reitera casi en su totalidad el contenido del art. 1.1 del Reglamento, aunque con un detalle no menor: la Conferencia ya no aparece como «el máximo órgano de cooperación política», sino como «un órgano de cooperación multilateral». A través de las Conferencias, en definitiva, debería propiciarse la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, posiblemente, esta es la

¹⁵⁴ TAJADURA, J. (2018): “La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, UNED, Madrid, pp. 568-569 y p. 571: el autor plantea que “la importante función integradora que desempeña la Conferencia aconseja, a mi juicio, dotarle de una dimensión constitucional que garantice su existencia futura y la convierta en un actor destacado del proceso político”.

clave: no es una instancia de coordinación, que supondría obligatoriedad, sino de cooperación, cuestión que supone la voluntariedad en su participación; de ahí que su efectividad dependa, en gran medida, de la cultura política del sistema autonómico y de la real intención de “ser parte”, situación que, por lo general, ha sido medianamente mantenida en la mayoría de las Conferencias hasta la celebrada en 2017, con el cambio de dinámica ya apuntado en aquellas que tuvieron lugar en 2020.

Pero con independencia de su contenido político, la naturaleza de esta Conferencia responde a una dimensión eminentemente técnica. No es solamente un símbolo de decisiones adoptadas de manera conjunta y, como acertadamente afirmaron Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría, tampoco es en sí una imagen de la unidad del Estado: tal función no le corresponde a esta institución, sino a otras, como el Gobierno de la Nación, encargado de la dirección política del Estado. Lo que la Conferencia debe asumir es “el comportamiento institucional de un organismo de encuentro, mediación y propuestas de políticas de Estado en cuestiones autonómicas”¹⁵⁵.

Por último, considero que las Conferencias son espacios donde puede favorecerse la lealtad territorial y la asistencia o inasistencia a sus encuentros es un claro signo de una actuación que puede coadyuvar o no a la construcción de lealtades, mas no es tan seguro -como ha afirmado Tajadura¹⁵⁶-, que el hecho de no hacerlo sea en sí un acto de deslealtad sino más bien de falta de corrección política.

ii. Las Comisiones bilaterales de cooperación

Desde 1978 la dinámica de la bilateralidad resulta una constante en el Estado autonómico que se ha canalizado por medio de las “Comisiones bilaterales”. En gran medida, esto se ha debido a la necesidad de trato particular de las Comunidades Autónomas con fuerte acento nacionalista que luego se ha extendido a todas las relaciones autonómicas, lastrando el funcionamiento específico del instituto de colaboración. El antecedente remoto de las Comisiones se encuentra en los acuerdos autonómicos de 1992, cuando se reconocieron las relaciones de cooperación bilateral por considerarlas el canal

¹⁵⁵ MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2011): *op. cit.*, p. 47.

¹⁵⁶ TAJADURA, J. (2018): *op. cit.*, p. 564. La alusión de este autor tiene que ver con la inasistencia de los presidentes catalán (Puigdemont) y vasco (Urkullu) a la VI Conferencia celebrada en enero de 2017. Estas ausencias tuvieron su reflejo en la famosa “foto de familia” que se toma al finalizar las Conferencias, con su correspondiente peso simbólico. Cabe agregar que idéntica situación tuvo lugar en 2020, con la inasistencia del Presidente catalán Joaquim Torra a la XXI Conferencia.

más efectivo para realizar el intercambio continuado de información, para negociar y arribar a pactos que dieran respuesta a las necesidades propias del territorio, la cultura, la lengua o el contenido de los Estatutos autonómicos.

Dejando de lado sus antecedentes, en la práctica la cooperación Estado-Comunidades Autónomas por medio de las Comisiones podría suponer la posibilidad de una mejora en las relaciones entre ambos niveles, al facilitar su diálogo desde una posición horizontal donde no existen prerrogativas jerárquicas, lo que permite, también, que uno y otras puedan dimensionar los problemas que supone la gestión de un asunto determinado y conocer de la realidad específica de una parte del territorio. Sin embargo, el gran problema es que este no ha sido el punto de partida para su desarrollo, sino que más bien lo ha sido el entendimiento de que el particularismo lleva a un trato especial entre ambos entes. De esta manera, se advierte una errónea percepción de la cooperación por parte de las Comunidades, ya que “puede ocurrir perfectamente que las posiciones particularistas tengan más oportunidades si se asumen en la negociación con el Estado central [que] por la mayoría de las Comunidades Autónomas en foros multilaterales”¹⁵⁷.

Independientemente de cómo se articulen estas relaciones lo cierto es que estas Comisiones, provengan de la norma que provengan, permiten vislumbrar con claridad el problema endémico que subyace en la bilateralidad, que termina generando una suerte de “competencia desleal” entre las diversas Comunidades Autónomas. Así, el trato igualitario a todas ellas que debería esperarse del Estado termina siendo tan solo un anhelo ante el trato particular que se puede apreciar para con una Comunidad determinada que, escudándose muchas veces en sus asimetrías formales y materiales, termina beneficiándose a costa de debilitar la cooperación entre todos los entes territoriales. Este desolador panorama dista en mucho de lo que ocurre en otros Estados del entorno de cabal importancia para esta investigación, como Alemania, donde la cooperación bilateral vertical, si bien existe, queda relegada a una segunda posición frente a la cooperación multilateral entre el *Bund* y todos los *Länder*. Lo apuntado ha sido bien resumido por Vedder quien ha resaltado que “además de los ámbitos establecidos legalmente, existen amplias esferas de cooperación ‘libre’ entre la *Bund* y los *Länder*, que van desde la consulta oficiosa hasta la cooperación institucionalmente consolidada basada en acuerdos administrativos. Sin embargo, la cooperación en virtud de dichos acuerdos entre el

¹⁵⁷ MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2011): *op. cit.*, p. 38.

Gobierno Federal y un solo *Land* es extremadamente rara, ya que la cooperación entre el *Bund* y todos los *Länder* es, con diferencia, la más común. No obstante, por su contenido, esta cooperación se califica predominantemente como cooperación entre los *Länder*, de la que también participa el Gobierno Federal”¹⁵⁸. Ejemplo de esto último constituyen las Conferencias recién analizadas.

a. Recepción legal estatal

La regulación inicial de este tipo de cooperación bilateral tuvo lugar en el art. 5.2 de la LRJAPyPAC (artículo modificado por Ley 4/1993, de 13 de enero): «Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen».

En la actual LRJSP se recoge su nueva redacción en el art. 153, que desarrolla incluso más el supuesto inicial y establece sus características esenciales. El primer apartado deja claro que estas Comisiones tendrán una composición bilateral y estarán integradas por igual número de representantes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla. El segundo apartado señala sus funciones: su objeto es la consulta y adopción de acuerdos que tengan por fin la mejora de la coordinación entre las Administraciones (término, una vez más, a mi juicio mal utilizado), para lo cual podrán crearse grupos de trabajo. El tercer apartado incorpora una novedad interesante en la norma es que se podrá convocar y adoptar acuerdos tanto por videoconferencia como por medios electrónicos, método que acorta distancias y hace más eficiente el trabajo. Por último, según señala el cuarto apartado, dichos acuerdos, cuando

¹⁵⁸ VEDDER, Ch. (1996): *Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsprechung im Bundesstaat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, p. 51. Análisis similar se había realizado casi una década atrás en KLATT, H. (1987): “Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat”, en *Verwaltungs Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, núm. 78, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin, pp. 186-206.

Más recientemente, en relación con estos convenios, de Marcos ha confirmado la tendencia de que “los que se celebran entre la Federación y los *Länder*, tienen como ámbito típico de aplicación aquellas materias en las que la Federación tiene competencias legislativas y los *Länder* competencias de ejecución” [DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (2011): “Relaciones de colaboración entre *Länder* o Cantones en las Repúblicas federales de Alemania y Austria y en la Confederación Helvética”, en Menéndez Rexach, Á. y Solozábal Echavarría, J. J. (2011): *op. cit.*, p. 93].

expresamente se lo estipule, serán de obligado cumplimiento para sus suscriptores y su exigibilidad operará, en su caso, a través de lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Uno de los aspectos esenciales en la normativa estatal es el de tratar de dar uniformidad a las indefectibles diferencias entre los diversos Estatutos de Autonomía, como se analizará inmediatamente. Por esta razón, el quinto y último apartado del art. 153 LRJSP establece expresamente que «[l]o previsto en este artículo será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales». La nueva regulación da, así, un paso adelante en la reglamentación de este tipo de Comisiones.

En resumidas cuentas, según la regulación vigente, las Comisiones bilaterales son órganos mixtos de composición estatal y autonómica, que tienen la particularidad de no estar adscritas a ninguna de las dos instancias, por lo que comportan supuestos decisorios *supra partes*. Por ello, se dijo con acierto hace ya tiempo que son órganos “flotantes”¹⁵⁹, dado que ninguno de los entes que los componen controla al órgano como tal, ni en su conjunto ni en su globalidad, o al menos así debería ocurrir.

b. Nivel autonómico: los Estatutos de Autonomía y las normas no estatutarias

Una segunda regulación de las Comisiones bilaterales lo constituye la normativa autonómica estatutaria e infraestatutaria. La reforma de los Estatutos de Autonomía operada en la segunda mitad de la primera década de este siglo trajo consigo la creación específica de instituciones a nivel autonómico y de una serie de cláusulas ordenadoras de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Aquel proceso supuso una serie de ventajas, como la inclusión en el bloque de la constitucionalidad de la colaboración en general y de las Comisiones bilaterales en particular, aunque también, como se verá, ciertas desventajas. El *Estatut* catalán constituye el prototipo de este universo, ya que en su seno existen numerosas referencias a la cooperación entre el Estado

¹⁵⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, p. 162.

y la Comunidad que, como Solozábal Echevarría recuerda, han superado el test de constitucionalidad¹⁶⁰.

El hecho de que esta regulación haya sido incorporada a algunos Estatutos ha propiciado, como señaló García Morales, “un ámbito de maniobra muy importante para diseñar el marco normativo de la cooperación entre Comunidades, pues su actual rigidez es una de las causas de su escaso desarrollo en España, o mejor dicho, de su desarrollo por cauces no previstos constitucional ni estatutariamente”¹⁶¹. No obstante, la propia autora indicó que “ese ámbito funcional de la norma debe concretarse en la práctica y será el que realmente marcará si las nuevas Comisiones Bilaterales van a aportar algo más a las relaciones bilaterales que ya existen y se practican en el Estado autonómico”¹⁶². Sin embargo, creo importante apuntar que esta regulación muestra la excesiva bilateralidad y la particularidad con la que se ha llevado adelante la regulación de la cooperación que se desarrolla entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Este proceso se ha materializado a través de dos canales: el estatutario y el infraestatutario. A nivel estatutario se recogen una serie de órganos que pretenden fortalecer las relaciones bilaterales con el Estado. Su mejor ejemplo es la Comisión bilateral *Generalitat*-Estado, que constituye el marco general de colaboración sobre el ejercicio de competencias estatales que afecten a la autonomía catalana. El precepto estatutario en el que se la recoge (art. 183 EAC) fue uno de los numerosos cuya constitucionalidad fue impugnada; sin embargo, en la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal lo declaró constitucionalmente conforme interpretado según dispone su FJ 115¹⁶³. En ese mismo Fundamento Jurídico el TC señaló que la Comisión es una de las

¹⁶⁰ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2013): “A ruling on the federalisation of the State”, en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (eds.): *The Ways of Federalism in western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, p. 478 (el análisis de la STC 31/2010 lo realiza el autor en la p. 479).

¹⁶¹ GARCÍA MORALES, M. J. (2009b): “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración: un nuevo escenario ¿una nueva etapa?”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía), Junta de Castilla y León, Valladolid, p. 362.

¹⁶² GARCÍA MORALES, M. J. (2009c): “Instrumentos y vías de Institucionalización de las Relaciones Intergubernamentales”, en Arbós Marín, X. (coord.): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, p. 85.

¹⁶³ “En definitiva, y por todo lo expuesto, la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral *Generalitat*-Estado como ‘marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la *Generalitat*’ y del Estado, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles. En consecuencia, el alcance de la

maneras específicas de concreción del principio de bilateralidad que estructura las relaciones del Gobierno de la *Generalitat* con el Estado, pero “no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles”. Esta Comisión bilateral -según lo establece el mismo art. 183 EAC- deberá tener una composición paritaria, una presidencia rotatoria y en su seno deberán adoptarse acuerdos con base en el consenso. Además, hay que advertir que tiene una serie de Subcomisiones específicas sobre materias de lo más variopinto, con una clara vocación de amplitud en cuanto a los supuestos que en ellas queden subsumidos¹⁶⁴. Por último, debe señalarse que la Comisión Estado-Cataluña cuenta, en la actualidad, con un reglamento y, entre 2007 y 2018, se han adoptado 36 acuerdos en nueve reuniones¹⁶⁵.

Pero además de aquella Comisión general existen en Cataluña otras dos más: la Comisión mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-*Generalitat* (art. 210 EAC) y la Comisión sobre inversiones estatales en infraestructura (Disposición Adicional Tercera EAC). Este conglomerado de órganos confirma que, en definitiva, la bilateralidad constituye un modo esencial de relación entre la *Generalitat* y el Gobierno del Estado, que queda atado de manos a la obligación de acordar prácticamente cualquier política que se quiera llevar a cabo en esta Comunidad.

Por su parte, en el Estatuto de Andalucía se recogen las siguientes Comisiones: la Comisión bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado (art. 220 EAAnd); la Comisión mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma (art.

participación y de la colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1 a) del art. 183 EAC, no vulnera la Constitución, ya que no impide ni menoscaba el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Interpretado en esos términos, el art. 183.1 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo” (FJ 115).

¹⁶⁴ Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, para prevenir y evitar los conflictos de competencias entre ambas administraciones; Subcomisión de Colaboración y Cooperación, para impulsar los trabajos de desarrollo del Estatuto en el ámbito de la cooperación mutua; Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, para articular la participación de la *Generalitat* en asuntos de la UE y la acción exterior del Estado en materias que afecten a competencias de la *Generalitat*; Subcomisión de Infraestructuras y Equipamientos, para elaborar la propuesta del Plan Cataluña de Infraestructuras a financiar por el Estado y hacer el seguimiento de las inversiones estatales en Cataluña; y Subcomisión en materia de Inmigración, para analizar las cuestiones de trabajo y residencia de extranjeros que afecten directamente a Cataluña (art. 183.3 EAC).

¹⁶⁵ La fuente de la información que se volcará sobre el número de reuniones y acuerdos de las Comisiones Bilaterales estatutarias proviene tanto de la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (<https://bit.ly/2STQZu3>, fecha de consulta 25.06.2020), como así también de informes solicitados y provistos por el Gabinete Técnico de la Secretaría General de Coordinación Territorial. Los datos están actualizados a diciembre de 2019, de ahí que la fecha de la última reunión de Comisiones sea la que se vuelca en cada caso.

184 EAAnd); y la Comisión sobre inversiones estatales en Andalucía (Disposición Adicional Tercera EAAnd). La regulación de la Comisión bilateral general es significativamente similar a la catalana¹⁶⁶ y tiene, también, una serie de Subcomisiones específicas permanentes. Entre 2007 y 2011, se han llegado a adoptar 17 acuerdos en seis reuniones.

En el Estatuto de Aragón se recoge, igualmente, una regulación específica de las relaciones bilaterales: la Comisión bilateral de Cooperación Aragón-Estado (art. 90 EAAR) y la Comisión mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (art. 109 EAAR). En cuanto a la Comisión general (y al igual que los otros casos), el Estatuto es bastante detallista respecto de las tareas y funciones del órgano, estableciendo la existencia, además, de ciertas Subcomisiones permanentes. En cuanto a los acuerdos adoptados -que también deben decidirse por consenso de las partes-, se han suscrito 39 en las ocho reuniones celebradas entre 2008 y 2018.

Cabe analizar sucintamente los tres casos restantes. El Estatuto de Extremadura recoge, en su art. 64, la Comisión de cooperación bilateral entre el Estado y dicha Comunidad. Su regulación es muy similar a las demás y respecto a su actividad nada puede decirse ya que aún no se ha constituido. El Estatuto de Castilla y León incluye, en su art. 59, a la Comisión de cooperación entre la Comunidad y el Estado, que pretende ser un marco permanente de cooperación entre las partes, con composición paritaria y una regulación, en abstracto, también similar a los otros Estatutos. En el caso de esta Comunidad existen Subcomisiones permanentes y, en relación con el número de acuerdos adoptados, entre 2008 y 2019 se firmaron 10 en tan solo tres reuniones. Por último, en el recientemente modificado Estatuto canario, se regula la propia Comisión bilateral (art. 192 EAIC), que se ha reunido en 2019 tan solo una vez, adoptándose 4 acuerdos¹⁶⁷.

Más allá de la regulación estatutaria, algunas Comunidades Autónomas (e, incluso, las Ciudades de Ceuta y Melilla) han canalizado la creación de Comisiones

¹⁶⁶ En este sentido, se ha precisado que “[l]as nuevas Comisiones Bilaterales están en los nuevos Estatutos porque se trata de un ámbito de regulación abierto para el Estatuto. En algunos casos, su previsión refleja una apuesta política por potenciar el canal bilateral (por motivos muy variados, la insatisfacción que generan los instrumentos multilaterales, redefinir hechos diferenciales en clave bilateral...), pero, en otros, dichos instrumentos se recogen en el Estatuto más por una tendencia a la emulación que por la existencia de una voluntad política a favor de la bilateralidad” [GARCÍA MORALES, M. J. (2009b): *op. cit.*, p. 368].

¹⁶⁷ En el caso de la Comisión bilateral de las Islas Canarias hay que tener en cuenta que los datos que se aportan son desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto, según consulta al boletín oficial de la Comunidad (tomado de: <https://bit.ly/32YLvlf>, fecha de consulta 30.10.2019).

bilaterales de cooperación a través de normas infraestatutarias. La relación de estas Comisiones (y su fecha de constitución) se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública¹⁶⁸.

El panorama descrito confirma que tanto a nivel estatutario como infraestatutario, el mapa territorial se encuentra viciado de bilateralidad verticalista. Del análisis conjunto de la actual normativa estatal y autonómica es posible advertir que desde el primer momento existió un impulso de las relaciones bilaterales, lo que se aprecia en la basta regulación sobre el tema. Abunda así el particularismo y el trato especial según la regulación de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Si bien la LRJSP ha tratado de paliar esta realidad dando uniformidad, sobre todo, a la disparidad normativa que pudiese existir (no solo entre los diversos Estatutos, sino también entre todas las regulaciones específicas sobre el tema en las diversas las Comunidades y Ciudades Autónomas), esto en nada afecta a las Comisiones que ya hayan efectuado alguna puntual normación. Lo apuntado se hace manifiesto en el quinto apartado del art. 153 de la Ley, que señala que toda la regulación sobre las Comisiones «será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales». La LRJSP pretende armonizar el sistema, por ejemplo, en cuanto al valor jurídico que se les otorga a los acuerdos ya analizado (art. 153.4), teniendo efecto, sobre todo, en las Comisiones extraestatutarias, actuando de modo supletorio.

c. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

En cuanto a la dinámica normativa de la cooperación interterritorial un tercer punto que ha de considerarse es la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, y alternativamente, LOTC). En su exposición de motivos, luego de resaltar la “pacífica” jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del deber general de cooperación, se expresa que dicha modificación persigue ampliar el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad en aquellos casos en los que la Comisión bilateral Estado-

¹⁶⁸ Tomado de: <https://bit.ly/2lTx0OV> (fecha de consulta: 30.10.2019). Las fechas de constitución de estas Comisiones son las siguientes: Comunidad Foral de Navarra (27.09.1984); *Comunitat Valenciana* (09.03.1987); Galicia (26.06.1987); País Vasco (29.06.1987); Murcia (15.07.1988); La Rioja (28.07.1988); *Illes Balears* (10.01.1989); Principado de Asturias (15.12.1993); Canarias (15.12.1994); Castilla-La Mancha (08.02.1996); Madrid (03.10.2000); Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla (24.07.1995).

Comunidad Autónoma se reúna para intentar conciliar sus posiciones. Cuando esto ocurra, se abrirá un período de seis meses (que se sumará al general de tres meses) para que las partes lleguen a un acuerdo con el objetivo de obviar, en definitiva, la vía procesal.

En su primer artículo, esta Ley Orgánica reformadora de la LOTC incorpora al art. 33 dos nuevos apartados con el procedimiento a seguir para formular el recurso de inconstitucionalidad. El apartado 2 introduce una excepción a la regla general de tres meses de plazo que dispone su apartado 1 para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Su ampliación por otros seis meses queda reservada tan solo al Presidente del Gobierno o a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, siempre que se cumplan tres requisitos: que a instancias del Estado o del ente intermedio se reúna la Comisión bilateral de cooperación; que se adopte el acuerdo sobre iniciación de negociaciones, pudiendo instarse, en su caso, la modificación del texto normativo (y en el que se podrá hacer o no alusión a la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso); y, que el acuerdo sea puesto en conocimiento al Tribunal, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y sea publicado en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad. El apartado 3 aclara que tal excepción a la regla general de que el plazo de interposición sea de tres meses, solo atañe al Presidente del Gobierno y a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: no a los cincuenta diputados, cincuenta senadores, al Defensor del Pueblo ni a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, que son los demás legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad *ex art. 32 LOTC*.

Lo que la reforma ha pretendido, en definitiva, es favorecer la negociación bilateral para la adopción de acuerdos que traten de limitar el conflicto constitucional¹⁶⁹, optando por una vía política de escape que acerque a las partes y aminore el trabajo del Tribunal. Este benévolo propósito inicial ha dividido a la doctrina. Por un lado, se ha dicho que supone un grave riesgo “someter las normas constitucionales sobre competencias al acuerdo de las partes interesadas, al margen de la garantía que representa su definición por el Tribunal Constitucional”¹⁷⁰. Por otro lado, se han resaltado algunas

¹⁶⁹ Al respecto, se ha señalado que “el autor de la Ley Orgánica 1/2000 no ha querido, tan solo, hacer posible una negociación. Ha querido favorecerla o propiciarla” [JIMÉNEZ CAMPO, J. (2000): “Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, CEPC, Madrid, p. 23].

¹⁷⁰ GABALDÓN, J. (1999): “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, UNED, Madrid, p. 48.

de sus virtudes, por cuanto “se trata de una medida encaminada a disminuir la conflictividad”, que tiende a “buscar la autocomposición con distintos mecanismos”¹⁷¹. A fin de cuentas, lo que se espera es que, a instancias de la Comisión, se logre una negociación que culmine en un acuerdo que resuelva las discrepancias, lo que se viabilizará, normalmente, de dos maneras: bien con la propuesta de llevar adelante un nuevo texto normativo con modificaciones señaladas por ambas partes, bien con el desenlace propio de lo que se trataba de evitar, esto es, la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Roig Molés ha señalado algunas tendencias en relación con este procedimiento: la propensión a su uso, lo que confirma el interés por parte del Gobierno central y de los Gobiernos autonómicos; el incremento del número de leyes estatales objeto de procedimiento, constantemente en alza; que se han producido diversos casos de desarrollo de distintos procedimientos simultáneos en distintas Comisiones bilaterales respecto de una misma norma estatal; y, finalmente, la convivencia de la opción por el uso del procedimiento del art. 33.2 LOTC con la interposición directa, es decir, sin previo sometimiento a negociación entre Ejecutivos. Estas tendencias, sin embargo, deben ser valoradas junto con las tasas de efectividad del procedimiento, que depende del número de acuerdos alcanzados, que llegan al 65%. Esta cifra da cuenta, como ha señalado este autor, que el procedimiento ha sido “considerablemente exitoso” al haber evitado la interposición de numerosos conflictos¹⁷².

D. Faceta convencional de la cooperación vertical: los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La cooperación vertical se canaliza, también, a través de ciertos instrumentos contractuales. En este sentido, la regulación general deriva hoy de la LRJSP que alude a ellos en el Capítulo VI del Título preliminar (arts. 47 a 53), aunque hay que decir que este conjunto de normas no tiene como fin específico aquellos que se celebran entre Administraciones con el propósito de favorecer la cooperación, sino que abarcan un universo bien amplio de relaciones contractuales interadministrativas. En lo que aquí

¹⁷¹ GARCÍA ROCA, J. (1999): “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, UNED, Madrid, p. 48.

¹⁷² ROIG MOLÉS, E. (2016): “Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”, en AA.VV.: *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona, IDP, pp. 43-46.

interesa, por un lado el art. 143.2 LRJSP indica que los Convenios serán el medio por el que se canalice formalmente las relaciones de cooperación; y, por otro lado el art. 144 (referido específicamente a las técnicas de cooperación) determina que en estos instrumentos deberán preverse las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben (apartado 2) y que pesará sobre las Administraciones estatal y autonómica la obligación de mantener un registro electrónico actualizado de los convenios suscritos (apartado 3).

Hay que destacar que algunos Estatutos de autonomía cuentan también con regulación específica, por ejemplo, los arts. 175.1 EAC; 221.2 EAAnd; 88.2 EAAR; o 58.3 EA CLM. Dichos preceptos reflejan una serie de disposiciones referidas a Convenios de cooperación entre el Estado y dichas Comunidades o a otros medios de colaboración que podrían llevarse a cabo entre ambos entes. El marco genérico de la LRJSP se hace entonces específico con reglas procedimentales de suscripción y publicación de los convenios que asumen cauces determinados según la Comunidad¹⁷³.

A diferencia de la horizontalidad que se verá luego, la realidad da cuenta de cómo esta verticalidad sí que ha sido fructífera, lo que tiene su coherencia por el bilateralismo del sistema. Si se analizan datos oficiales provenientes del Ministerio de Política Territorial y Función Pública¹⁷⁴, se advierte que, entre 1984 y agosto de 2020, se han suscrito 20.388 convenios verticales, con un detalle: generalmente, el número ha aumentado año a año hasta 2011, periodo en el que comenzaron a mermar llegando casi a la mitad en número de los que se habían dictado hasta el momento. Ello ha podido deberse, por un lado, a la crisis financiera y, por otro, a que con el transcurrir del tiempo ya existen convenios concretos que abordan un abanico de temas tan extenso que torna innecesario la celebración de otros nuevos.

Se ha apuntado que tales convenios verticales han servido, “para transferir recursos del Estado a las CCAA, normalmente para completar la financiación de éstas. Los convenios están presentes en la casi totalidad de ámbitos de las políticas públicas. Es difícil encontrar sectores donde no haya convenios desde ámbitos clásicos, como servicios sociales, hasta campos emergentes como investigación con células madre o

¹⁷³ Al respecto, el mejor y más completo análisis publicado hasta el momento ha sido el de GARCÍA MORALES, M. J. (2017a): *op. cit.*

¹⁷⁴ Informe sobre los Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2018, y Boletines de los años 2019 (1 de enero-31 de diciembre) y 2020 (hasta el 31 de agosto) tomados de: <https://bit.ly/2VxVOLJ> (fecha de consulta 22.09.2020).

sociedad de la información”¹⁷⁵. Los datos de las aportaciones en euros de ambas partes así lo reflejan en gran medida: la del Estado ha superado casi siempre a la de las Comunidades Autónomas, salvo en el año 2011, único período en el que la relación se invirtió, seguramente con motivo de la crisis y los recortes. Estos datos generaron un debate sobre la finalidad buscada por el Estado con los convenios: Sáenz Royo ha apuntado que, a través suyo, se orienta en buena medida el ejercicio de las políticas públicas autonómicas¹⁷⁶, idea de la que discrepa Biglino Campos para quien “cabe sostener, aunque sea a título de hipótesis, que esos instrumentos son más bien formas de colaboración mediante las cuales el Estado compensa a las CCAA por los gastos adicionales que puedan causarle determinadas políticas, dictadas en el ejercicio de competencias de la propia entidad central”¹⁷⁷, apreciación que comparto.

La gran diversidad de temas objeto de los Convenios deriva en cierta forma de la amplitud normativa de sus límites, lo que ha permitido que no solo sean la cabeza de los Ejecutivos los que los suscriban sino también los titulares de las diversas carteras estatales y autonómicas que son los que en la práctica lideran su firma. Esta realidad llevó a que paulatinamente fueran delineándose sus límites en busca de reglas que garantizaran su regularidad formal y material, aspecto que fue bien analizado en su momento por Rodríguez de Santiago¹⁷⁸.

Hasta ahora, se ha advertido que las relaciones bilaterales han supuesto la regla del desarrollo de la colaboración por cuanto, ante la ausencia hasta hace pocos años de regulación estatal, las que han sentado las bases de dichas relaciones han sido las propias Comunidades Autónomas a través de los Estatutos de Autonomía reformados en las últimas décadas. Como ya se sabe, la Constitución nada dice respecto a la cooperación vertical, sino que ha sido en el ámbito normativo estatal y estatutario donde se han establecido reglas sobre la relación directa entre las Comunidades Autónomas y el Estado, dando así un marco a las llamadas relaciones bilaterales verticales. Si bien es cierto que

¹⁷⁵ GARCÍA MORALES, M. J. (2006): *op. cit.*, p. 14.

¹⁷⁶ SÁENZ ROYO, E. (2014): *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico para una reforma constitucional en serio*, Marcial Pons, Madrid, p. 73.

¹⁷⁷ Funda este parecer en datos al menos de 2015, ejercicio en el que el Estado redujo de manera sustancial la suscripción de convenios y transferencias que realizó supusieron tan solo el 0,7% de los ingresos totales que recibieron las Comunidades Autónomas. BIGLINO CAMPOS, P. (2015): “Eva Sáenz Royo: Desmontando mitos sobre el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, CEPC, Madrid, p. 345.

¹⁷⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (1997): *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, p. 107.

en términos colaborativos esto ha significado un avance, no deja de serlo también el hecho de que se ha abierto la puerta al particularismo y a un afianzamiento de la bilateralidad, aunque ello no ha supuesto de manera alguna un “empoderamiento normativo” por parte de las Comunidades, sino tan solo un acto de reglamentación específico.

E. Faceta institucional de la cooperación horizontal: la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas

En el nivel horizontal de la cooperación se encuentra la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, integrada, como se deduce perfectamente de su nombre, por los titulares de los Ejecutivos del segundo nivel territorial, sin formar parte de ella el Presidente del Gobierno de España.

Este tipo de Conferencia responde al esquema de la ya aludida *Ministerpräsidentkonferenz* alemana o de la *Landeshauptleutekonferenz* austríaca y, dada su horizontalidad, pretende ser un espacio de diálogo entre las Comunidades que confluye en una voz común y que pueda discurrir por dos caminos diferentes, bien uno que permanezca en ese nivel y que permita el encuentro de los entes intermedios sin necesidad de intervención del Gobierno del Estado, bien otro que se visualiza de manera ascendente, por la adopción de decisiones que atañen a todo el Estado y que nacen de la voz común de las Comunidades Autónomas.

En su momento, Aguado Renedo apuntó alguna explicación respecto de la ausencia del Gobierno en estas Conferencias: “parece evidente que la liberación de la, necesariamente imponente, ‘tutela’ que ha de suponer la presencia del Presidente del Gobierno en la discusión, deliberación y puesta en común de los problemas y, en general, de las cuestiones relativas a las CCAA, es la razón que demanda una Conferencia sólo de Presidentes de Comunidades Autónomas”. Ahora bien, como señaló el autor, difícilmente hay ventaja que no comporte un inconveniente, que él identifica en este caso en la posibilidad de “que una Conferencia de este tipo acabe siendo una plataforma reivindicativa ‘frente’ al Gobierno de la nación y a lo que el mismo personifica en la práctica, que es el Estado en su conjunto”¹⁷⁹. Esta confluencia de los diversos Gobiernos de las Comunidades Autónomas podría recaer, por ejemplo, en una federación de

¹⁷⁹ AGUADO RENEDO, C. (2012): “Conferencias de los Gobiernos y de los presidentes de las Comunidades Autónomas”, en Matia Portilla, F. J.: *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, p. 187.

Comunidades (prohibida por el art. 145.1 CE) o derivar en los aspectos negativos que se señalan en Alemania respecto al llamado “entrecruzamiento de decisiones” (*Politikverflechtung*), con el alcance que se verá.

El riesgo al cual se ha aludido es, en mi opinión, una realidad que supone la naturaleza misma de este tipo de Conferencias, como ha demostrado el federalismo comparado. Huir de él sería una hazaña; pero, en todo caso, la previsión de esta Conferencia en España ha resultado un brindis al sol, por lo que sus virtudes para favorecer y fortalecer la cooperación han devenido en la nada misma. La idea de este órgano surgió en el VII Encuentro de Comunidades Autónomas celebrado en La Rioja, en julio de 2010, impulsada por las diez que se habían reunido en tal ocasión¹⁸⁰. Ahora bien, esta no logró tener entidad y quedó, sin más, en otro proyecto relegado en el cajón de un escritorio.

No hay que confundir esta Conferencia con la llamada “Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónoma”¹⁸¹, cuya estructura surgió del VIII Encuentro de Comunidades Autónomas, celebrado en Santiago de Compostela en octubre de 2010. En aquella ocasión se acordó un régimen normativo llamado “Normas de Organización y Funcionamiento”, del cual se extrae que se está ante otro supuesto que, no obstante propiciar la cooperación, no lo hace al nivel de la Presidencia de las Comunidades sino a niveles inferiores y lo canaliza a través de distintos acuerdos, declaraciones y protocolos de colaboración. Aún esto, no puede decirse casi nada de su práctica, que también ha sido exígua.

¹⁸⁰ Respecto al motivo de la conversión de los “Encuentros” en “Conferencias”, Aguado Renedo ha apuntado que podría deberse a dos circunstancias: “De un lado, en lo que vendría a ser la culminación de la integración de todas las CCAA potencialmente, una vez abierto el foro al conjunto de ellas y no sólo las que vieron sus Estatutos renovados, que fueron las que originariamente dieron lugar a los Encuentros; las CCAA que no han renovado sus Estatutos, se incorporaron paulatinamente a los Encuentros a medida que estos se sucedían. Y de otro lado, en una especificidad en la denominación, puesto que ya los integrantes de los Encuentros eran miembros de los ejecutivos o de la Alta Administración de las CCAA, de modo que pudiera entenderse que el cambio pretende coherencia la denominación del evento con la realidad”. *Ibidem*, pp. 173-174.

¹⁸¹ Para ahondar, recomiendo consultar DE PEDRO BONET, X. (2011): “La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas”, en Aja, E. *et al.* (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2010*, IDP, Barcelona, pp. 94-113.

F. Faceta convencional de la cooperación horizontal

i. Relaciones cooperativas horizontales dentro del ámbito material del art. 145.2 CE: los Convenios y Acuerdos

A diferencia de lo que ocurre con la cooperación vertical, la Constitución sí que recoge la cooperación horizontal, y lo hace a través de los llamados “Convenios de colaboración”, del art. 145.2: «Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales». Sobre estos, el Tribunal Constitucional destacó que son verdaderos “convenios jurídicos”, de los cuales derivan obligaciones específicas para los entes territoriales de segundo nivel (STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 3).

Se contemplan dos tipos contractuales distintos. El primero lo constituyen los “convenios de colaboración”, que serán aquellos que versen sobre la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas. El segundo lo integran los “acuerdos de cooperación”, abiertos de manera general a los demás supuestos que no constituyan, propiamente, el objeto material de los primeros. La distinción entre una y otra figura no es clara¹⁸², pero sirve para marcar el procedimiento a seguir ante las Cortes: respecto a los primeros, solo habrá que comunicarlos; pero, en el caso de los segundos, requerirán su aprobación. La Constitución, además, remite a los Estatutos para que prevean los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades puedan celebrar este tipo de relaciones, detalle no menor ya que se opta por trasladar a los diecisiete Estatutos vigentes la regulación específica del tema, con todos los problemas que la disparidad normativa ha traído consigo¹⁸³.

¹⁸² Sin lugar a duda el mayor experto sobre este asunto es González García, quien se ha preocupado sobremanera del tema. En su monografía puede encontrarse un estudio profundo respecto a la diferencia entre “convenios” y “acuerdos”, GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2011): *Parlamento y convenios de cooperación*, CEPC, Madrid, pp. 303-358. Dicho estudio estuvo precedido de un artículo específicamente dedicado a la cuestión, GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2009): “Un distingo constitucionalmente relevante: Convenios de colaboración vs. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Políticos*, CEPC, Madrid, pp. 97-118. Con anterioridad, quien fuera su codirector de tesis doctoral, se ocupó de la cuestión, ALBERTÍ ROVIRA, E. (1993b): “Los Convenios entre Comunidades Autónomas”, en AA.VV.: *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, pp. 80-85.

¹⁸³ La remisión constitucional a los Estatutos de este concepto amplio de “gestión y prestación de servicios propios” podría llevar, por ejemplo, a que se establezcan en su seno la distinción entre Convenios y

Como se aprecia, la única previsión constitucional expresa en materia de colaboración resulta limitada y, en un Estado con alto grado de descentralización como el autonómico, deviene escasa. Así lo constató el Informe del Consejo de Estado de 2006 sobre la reforma constitucional al afirmar que el tratamiento que este artículo sobre la colaboración “es (...) manifiestamente insuficiente, más orientado a encorsetar la iniciativa de las Comunidades para cooperar o colaborar entre sí y con el Estado que a imponerles la necesidad de actuar conforme a esos principios, indispensables, como enseña la experiencia ya adquirida, para asegurar la eficacia de los poderes públicos”¹⁸⁴.

Lo cierto es que este tipo de convenios horizontales establecidos en la Constitución y desarrollados en los Estatutos no han sido regularmente utilizados por las Comunidades Autónomas y, las veces en que se ha hecho, su práctica ha sido marcadamente bilateral, sobre todo entre Comunidades limítrofes y con un carácter coyuntural en cuestiones de lo más variopinto, tales como asistencia sanitaria, incendios, homologación de títulos de transportes o cuestiones lingüísticas¹⁸⁵. Respecto al limitado uso de este tipo de convenios, Solozábal Echavarría y Menéndez Rexach apuntaron una posible explicación al considerar que las Comunidades Autónomas han concebido la gestión competencial desde una perspectiva exclusivista, por lo que un posible ejercicio compartido podría suponer una merma a su autogobierno¹⁸⁶. Por mi parte (y apoyándome

Acuerdos. Si bien serían los Estatutos los que deberían regular correctamente este tema, “lejos de arrojar luz al problema, las normas estatutarias referidas a esta cuestión resultan no sólo insuficientes sino también técnicamente insatisfactorias” [GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2006): *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Fundación Manuel Giménez Abad y CEPC, Madrid, p. 78]. Ya con anterioridad Tajadura había realizado la misma reflexión, sobre la cual precisó que “los Estatutos (...), lejos de clarificar el tema lo han complicado. Lo cual es muy grave, pues es expresión de que los redactores de los Estatutos, al igual que la mayoría de los constituyentes, eran ajenos a la importancia que revisten las relaciones de cooperación horizontal” [TAJADURA, J. (1998): *op. cit.*, p. 79].

¹⁸⁴ RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (ed.) (2006): *op. cit.*, pp. 163-164.

¹⁸⁵ GARCÍA MORALES, M. J. (2009a): *op. cit.*, p. 80. Desde hace varios años, la misma autora se encarga de realizar el análisis que se publica en el prestigioso “Informe sobre las Comunidades Autónomas” sobre las relaciones contractuales de cooperación entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado. En sus últimos números, García Morales ha tenido ocasión de repasar esta cuestión y confirmar sus ideas contrastándolas con la realidad. En 2016 resaltó que “la cooperación convencional entre CCAA se formaliza mayoritariamente de forma bilateral y entre CCAA vecinas” (p. 386), destacando que aquel año el grueso de los Convenios celebrados fue por cuestiones lingüísticas. En 2017 recogieron también la sanidad, espacio “donde las CCAA han parecido encontrar un ámbito de cooperación” (p. 384). En 2018 resaltó que la cooperación se dio en materia de infraestructura y asistencia sanitaria, siempre entre Comunidades limítrofes (p. 371). Véase GARCÍA MORALES, M. J. (2017b): “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, en Aja, E. *et al.* (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2016*, IDP, Barcelona (misma referencia respecto a los informes de 2018b y 2019b).

¹⁸⁶ MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2011): *op. cit.*, p. 50.

en el análisis realizado hace ya unos años por García Morales¹⁸⁷, que difiere en gran medida con la posición de González García¹⁸⁸), entiendo que su poco uso ha sido más bien por la densa actividad burocrática que requiere su celebración, a la que han contribuido no solo la regulación constitucional sino también su desarrollo estatutario. Todo ello ha llevado a que, a nivel horizontal, se haya terminado optando por otra forma jurídica: los protocolos¹⁸⁹.

Los datos confirman este parecer: desde la I Legislatura al momento en el que se escriben estas páginas, el número total de convenios y acuerdos que siguieron el proceso constitucional previsto en el art. 145.2 CE ha sido de 102¹⁹⁰. Si se compara esta cifra frente a los más de 20.000 convenios verticales suscritos, la cooperación horizontal (expresada en términos convencionales) representa menos del 0,5%; de ahí que el análisis que realizó hace ya varios años González García siga vigente: “probablemente, la situación actual del proceso autonómico español necesite un correcto desarrollo de esa previsión constitucional, pues podría constituir (...) una técnica eficaz para hacer frente a determinadas tareas públicas, así como a problemas de amplio ámbito territorial que deben ser resueltos de forma conjunta”¹⁹¹.

¹⁸⁷ La autora ha destacado que “los problemas jurídicos más graves para la relación entre CCAA, más que en la Constitución, están en los Estatutos de Autonomía, que normalmente han previsto una regulación menos afortunada todavía que la prevista por el texto constitucional. Los Estatutos han sido en este punto poco autonomistas y poco impulsores de la colaboración horizontal, porque han previsto requisitos no contemplados en el texto constitucional que frenan mucho la colaboración” [GARCÍA MORALES, M. J. (2009c): *op. cit.*, p. 97].

¹⁸⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2018): “Un potente foco de luz sobre la transparencia de la colaboración intergubernamental”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 114, CEPC, Madrid, p. 362. El artículo es una reseña al libro de García Morales de 2017 *Transparencia y rendición de cuentas (...)*, varias veces citado.

¹⁸⁹ Dentro de la actividad burocrática apuntada debe destacarse un paso no recogido en la Constitución y que muchos Estatutos iniciales exigían: la intervención del Parlamento autonómico en la formación de la voluntad negociada. Como señaló García Morales, “[s]e trata de un requisito no exigido por la Constitución que se ha acostumbrado a percibir como un obstáculo para suscribir un convenio entre Comunidades Autónomas”. Con las reformas no todas las Comunidades han abordado de la misma manera el asunto: “unas, han limitado la intervención del Parlamento autonómico (en el Estatuto catalán sólo a aquellos convenios que afecten a ‘facultades legislativas’). Otras han suprimido directamente dicho trámite (como sucede en el Estatuto de Aragón o Baleares). Y, también, hay textos donde ese requisito se mantiene (como en los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Castilla y León)” [GARCÍA MORALES, M. J. (2009b): *op. cit.*, p. 377]. Respecto a las referencias apuntadas, *vid.* art. 178 EAC; art. 91 EAAR; art. 118 EAIB; art. 59 EAVL; art. 60 EACyL.

¹⁹⁰ Información extraída de la página web del Senado de España (fecha de consulta: 24.08.2020). Los datos que se arrojan son los siguientes: I Legislatura: 0; II Legislatura: 1; III Legislatura: 5; IV Legislatura: 2; V Legislatura: 2; VI Legislatura: 8; VII Legislatura: 4; VIII Legislatura: 12; IX Legislatura: 31; X Legislatura: 17; XI Legislatura: 2; XII Legislatura: 13; XIII Legislatura: 4; XIV Legislatura: 1.

¹⁹¹ GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2006): *op. cit.*, pp. 31-32. Sin embargo, parece que esta posición original ha sido recientemente por el autor, cuando considera que “el art. 145 CE no precisa mejoras técnicas que

ii. Relaciones cooperativas horizontales fuera del ámbito material del art. 145.2 CE: los protocolos

Frente al escaso uso de los convenios y acuerdos referidos precedentemente, las Comunidades Autónomas han optado por los llamados “protocolos” para formalizar sus relaciones horizontales. Se trata de una “vía de escape” (por expresarlo de alguna manera), ante una regulación multinivel compleja que ha disuadido la opción por la suscripción de acuerdos y convenios. El Tribunal ha avalado desde hace muchos años su empleo y los ha considerado “declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”, por lo que no estarían sujetos a los requisitos formales previstos ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía (STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 3).

Al no constituir formalmente ninguna de las figuras recogidas en el art. 145.2 CE, se ha entendido que este instrumento permite a las Comunidades Autónomas evadir el proceso recogido en la Constitución, los Estatutos y los arts. 138 y 139 del Reglamento del Senado. A raíz de esta idea, no ha faltado ocasión para que se afirme que el protocolo resulta ser “el instrumento preferido por las CC.AA. para formalizar entre ellas relaciones de cooperación interautonómicas, lo que suscita hasta qué punto pueden ser a veces la ‘puerta trasera’ para esquivar las garantías públicas de la regulación constitucional y la también compleja regulación estatutaria para suscribir un convenio entre CC.AA., a los efectos del art. 145.2 CE”¹⁹². Pero no estoy del todo seguro de hasta qué punto el protocolo constituye un instrumento que pretende eludir las rigideces formales de la Constitución en este específico ámbito y no una forma específica para canalizar la cooperación. Según mi punto de vista no es tanto ser laxos respecto de las formas, sino entender que allí donde se necesita una cooperación eficiente, eficaz y, en ocasiones, inmediata, la formalización de Convenios y Acuerdos vía art. 145.2 CE redundaría en un trabajo burocrático desmedido para lo que es su objeto, que no solo requiere la suma de voluntades de las Comunidades Autónomas sino también el acuerdo del Senado.

El problema central de estos protocolos puede residir en su falta de publicidad, lo que impediría su *accountability*, ya que una cosa es que estos instrumentos convencionales no requieran las formalidades que se desprenden del art. 145.2 CE y otra

pudieran favorecer su más eficaz y frecuente implementación” [GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2018): *op. cit.*, p. 362].

¹⁹² GARCÍA MORALES, M. J. (2017a): *op. cit.*, p. 220.

muy distinta es que no se sepa nada (o casi nada) acerca de su existencia. Y es que haciendo bien las cosas puede garantizarse la primacía de las reglas y principios constitucionales que García Morales echa en falta.

Con las reformas estatutarias se impulsó en muchas Comunidades Autónomas la creación de “Registros de Convenios” en los que también se deben inscribir los protocolos. Gracias a estos organismos ha comenzado a emerger “una cooperación ‘sumergida’ durante tantos años en el Estado autonómico”¹⁹³. Ahora bien, el panorama es bastante disímil entre una Comunidad y otra, pues no todos los Estatutos recogen referencias a dichos Registros o, al menos, a la publicidad que se espera de estos instrumentos suscritos entre Comunidades. Lo apuntado comporta que gran parte de la cooperación horizontal permanezca oculta, más allá del loable intento de algunas Comunidades por cambiar el panorama. La LRJSP, si bien podría haber cambiado este panorama, no lo ha hecho: su art. 144.3, que establece que «cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y de los convenios que haya suscrito», no ha incluido en dicha relación a los protocolos, por lo que quedará en cada una de las Comunidades dar publicidad a estos instrumentos o, por el contrario, seguir manteniéndolos bajo la sombra.

Como se ha dejado entrever, entiendo que esta figura supone un canal paralelo al previsto en la Constitución y los Estatutos. Su creciente uso se ha basado en la ventaja que tiene la informalidad en la cooperación, la misma informalidad que ha hecho que en otros Estados compuestos que siguen este paradigma relacional (como Alemania, Austria o Suiza, por ejemplo) prosperen muchos institutos que canalizan la cooperación y que, en definitiva, hacen vivo el principio territorial¹⁹⁴. Mi posición se aparta, así, de la sostenida por García Morales quien ha entendido que la huida hacia esta figura ha tenido su razón de ser en evitar el control de los Parlamentos autonómicos, primero, y de las Cortes

¹⁹³ *Ibidem*, p. 231.

¹⁹⁴ En este sentido coincido con de Marcos quien, analizando el funcionamiento de la cooperación en distintos Estados federales, ha resaltado el valor con el que cuenta la informalidad, razonamiento que resulta trasladable al Estado autonómico. Así lo ha hecho respecto de Alemania: “el federalismo cooperativo se considera un ámbito típico de la improvisación o de la espontaneidad, por lo que no cabe establecer un sistema cerrado de instrumentos de cooperación”; o respecto de Austria: “los contactos informales, no institucionalizados, constituyen un instrumento frecuente para canalizar las relaciones entre la Federación y los *Länder*, así como las que tienen lugar entre los *Länder*”; o respecto de Suiza: “Los contactos informales son la principal forma de aplicación de los principios del federalismo cooperativo. Son muy frecuentes y constituyen probablemente la forma más eficaz de cooperación. La colaboración informal es, en general, el fundamento de otras formas de cooperación como los convenios” [DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (2011): *op. cit.*, pp. 89, 102 y 106].

Generales, después. No creo tampoco que, tal cual piensa González García, el régimen del art. 145.2 CE sea “suficientemente flexible como para que las comunidades autónomas, si verdaderamente tienen voluntad de cooperar entre sí, lo hagan”¹⁹⁵. Por el contrario, considero que la utilización del protocolo es una muestra palpable de que las Comunidades Autónomas desean y aún necesitan cooperar, pero no quieren hacerlo con un coste excesivo de tiempo y esfuerzo, de ahí que apoye (parcialmente) a Aguado Renedo, quien afirmó -antes del régimen actual-, que “la formalización de convenios y protocolos debiera reservarse (...) para los supuestos más relevantes o para los más significativos políticamente: sólo estos debieran ser de obligado reflejo en los periódicos oficiales”¹⁹⁶. La formalización, de acuerdo con mi criterio, no debería reducirse a esos supuestos, sino más bien a todos aquellos que las partes decidan, sean relevantes o no; pero tampoco debiera ser obligatoria en todos los casos, tal cual lo que impone el actual régimen normativo (art. 143.2 LRJSP).

G. La cooperación multilateral: las Conferencias sectoriales

Las Conferencias sectoriales constituyen un órgano vital de la cooperación territorial, desarrollado a través de una regulación basta y cuantiosa que en este caso sí que guarda relación con su efectivo funcionamiento. Son la expresión más palmaria del fructífero desarrollo que ha tenido la multilateralidad en un nivel técnico específico en el seno del Estado autonómico. Su éxito se ha debido, en gran medida, al extenso y especializado aparato burocrático-funcionario que existe no solo a nivel estatal, sino también autonómico.

Estas Conferencias técnicas dan cuenta de la cooperación multilateral desarrollada por el Estado y las Comunidades en ámbitos donde las competencias se encuentran interrelacionadas y requieren una realización conjunta. En la actualidad estos órganos “desempeñan un papel que excede el intercambio ‘de puntos de vista’ y el ‘examen en común de los problemas de cada sector’, a que se refería el Tribunal Constitucional en la Sentencia de la LOAPA. En realidad, son un instrumento fundamental de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”¹⁹⁷. Por esta razón no resulta exagerado

¹⁹⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2018): *op. cit.*, p. 362.

¹⁹⁶ AGUADO RENEDO, C. (2012): *op. cit.*, pp. 183-184.

¹⁹⁷ MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2011): *op. cit.*, p. 31.

afirmar que constituyen el instituto mejor estructurado, más desarrollado y con mayor eficiencia de las relaciones intergubernamentales en España.

Si bien su antecedente normativo se remonta al art. 4 del proyecto de la LOAPA (hoy art. 4.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico), cabe decir que su verdadera regulación *in extenso* fue realizada por primera vez en la ya derogada LRJAPyPAC, en la que se hacía referencia a estas Conferencias en el art. 5.3, que señalaba que eran órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial cuyo objetivo pasaría por reunir a los miembros del Gobierno (en representación de la Administración General del Estado) y a los de los Consejos de Gobierno (representando a las Administraciones autonómicas). Aquella regulación, muy básica, se complementaba con los apartados 4 y 5 del mismo artículo, referidos a la convocatoria de estas Conferencias y a ciertas particularidades en cuanto a la adopción de acuerdos.

Sobre la tramitación parlamentaria de aquella Ley, Duque Villanueva ha recordado que el debate “no se centró ya en la obligatoriedad o no de sus acuerdos, sino esencialmente en la conveniencia o no de contemplar expresamente algunos supuestos en los que deberían ser convocadas, al objeto de que participasen en la preparación de disposiciones y medidas del Estado y en el proceso de elaboración de la posición de éste ante las instituciones europeas cuando afectasen a materias sobre las que las Comunidades Autónomas hubieran asumido competencias, así como también en la necesidad de reconocer a los Consejeros de las Comunidades Autónomas, al igual que a los Ministros, la facultad de convocarlas o, al menos, de solicitar su convocatoria”¹⁹⁸. Finalmente, se decidió encomendar a cada Conferencia la fijación de este tipo de detalles, de ahí lo escueto del texto legal.

A diferencia de su predecesora, la LRJSP ha supuesto un cambio sustancial en cuanto a la regulación de las Conferencias, recogiendo el desarrollo que han tenido a lo largo de muchos años atendiendo a su dinamismo y diversidad. El art. 147.1 (ubicado, al igual que la Conferencia de Presidentes, dentro de las llamadas «Técnicas orgánicas de cooperación»), las define de la misma manera que la norma derogada, aunque con la particularidad de que incluye a los miembros correspondientes de los Consejos de Gobierno autonómicos y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Los dos apartados siguientes del mismo artículo indican que tanto las Conferencias como cualquier órgano sometido a

¹⁹⁸ DUQUE VILLANUEVA, J. C. (2007): “Las Conferencias sectoriales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, CEPC, Madrid, p. 119.

su régimen jurídico (cualquiera sea su denominación), habrán de inscribirse en el «Registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación» para su válida constitución¹⁹⁹ y que cada una de ellas tendrá su reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros.

En cuanto a sus funciones el art. 148.1 LRJSP deja claro que son consultivas, decisorias o de coordinación y que todas las Conferencias están orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes. Inmediatamente, en el apartado 2 del mismo artículo se relacionan seis tipos de funciones de las Conferencias no necesariamente taxativas, entre las cuales destaca -por su reiteración y novedad-, la función informativa, tanto en su faz interna como externa.

El papel de las Conferencias sectoriales se ha visto incrementado -como lo ha hecho también su número-, desde los '90 a esta parte. Esto da cuenta de cómo su funcionamiento ha servido, en gran medida, para canalizar la cooperación multilateral en el Estado autonómico y cómo estos órganos han ocupado el primer lugar en este ámbito. Ahora bien, fruto de su número y dispersión temática, “cualquier intento de valoración global del funcionamiento de las conferencias sectoriales tropieza, en nuestro sistema con la dificultad derivada de la falta de información pública sobre sus actividades. Salvo contadas excepciones (...), la mayoría de las conferencias sectoriales no ofrecen información sobre la celebración de sesiones, los asuntos tratados y, en su caso, los acuerdos alcanzados, a pesar de que en los reglamentos internos de algunas de ellas se prevé expresamente la redacción anual de una memoria de actividades o, incluso, la publicación de sus acuerdos y decisiones, mandatos que obviamente se incumplen”²⁰⁰. Guarda relación con esta apreciación la denuncia que había efectuado Aja un par de años antes, al destacar que “el problema principal no es únicamente la falta de claridad sobre los órganos existentes, sino la confusión sobre su relevancia, jurídica y política”²⁰¹. Su afirmación se basaba en que el significativo Consejo de Política Fiscal y Financiera comparte la misma naturaleza jurídica que las Conferencias de otras áreas que representan

¹⁹⁹ Sobre esta cuestión, coincido con García Morales, quien se ha preguntado hasta qué punto puede negarse la existencia de una Conferencia Sectorial si ésta no está válidamente registrada, cuando el origen de muchas de ellas proviene directamente de una ley aprobada por las Cortes Generales. Esta misma reflexión puede extenderse a las Comisiones Bilaterales, muchas de las cuales incluso surgen de los propios Estatutos de Autonomía. Véase GARCÍA MORALES, M. J. (2017a): *op. cit.*, p. 132.

²⁰⁰ DUQUE VILLANUEVA, J. C. (2007): *op. cit.*, pp. 146-147. Este motivo seguramente es el que ha llevado a prever el Registro del que se habla en el art. 147.2 de la Ley.

²⁰¹ AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 206.

materias de lo más variopinto, desde igualdad a salvamento marítimo pasando, por ejemplo, por políticas de juego o drogas.

En el último Informe Anual sobre las Conferencias sectoriales del Ministerio de Política Territorial y Función Pública disponible al momento en que cuando se escriben estas páginas (publicado en 2018)²⁰², se cumple (en gran parte y a nivel estatal), con la publicidad cuya falta denunció Duque Villanueva, aunque es cierto que allí no se llegan a recoger todos los datos de absolutamente todas las Conferencias existentes. A pesar de ello, sí que se puede acceder, por ejemplo, a información sobre las Conferencias que funcionaron dicho año; la cantidad de reuniones habidas; la existencia o no de Comisiones sectoriales y/o Grupos de Trabajo; los órdenes del día de las reuniones llevadas a cabo, etc. Del informe referido es posible traer a colación algún dato importante, como el que indica que desde la entrada en vigor de la LRJSP la periodicidad mínimamente anual de las reuniones de las Conferencias sectoriales (art. 149.1) ha sido cumplida de manera totalmente disímil: algunas han celebrado numerosas reuniones (hasta nueve en el caso del Consejo consultivo de política agrícola para asuntos comunitarios) y otras no lo han hecho en ocasión alguna o no han llegado siquiera a constituirse, asunto que llama la atención, por ejemplo, en la Conferencia sectorial para asuntos locales, cuya importancia para el Estado autonómico resulta evidente.

La cantidad de Conferencias creadas da idea de la trascendencia que tienen como motor de la cooperación multilateral: desde 1978 a la actualidad suman un total de 45²⁰³.

²⁰² Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales en 2018, tomado de: <https://bit.ly/2ksdBEJ> (fecha de consulta: 12.08.2020).

²⁰³ Conferencias sectoriales según orden cronológico de constitución, tomado de: <https://bit.ly/3kBgrRV> (fecha de consulta: 22.09.2020). Se relacionan a continuación las Conferencias con su fecha de constitución: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (01.07.1981); Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (28.07.1983); Conferencia Sectorial de Turismo (06.07.1984); Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas (11.04.1985); Conferencia Sectorial de Educación (25.11.1986); Conferencia Sectorial de Consumo (12.01.1987); Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (07.04.1987); Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo (19.10.1987); Conferencia Nacional de Transportes (14.06.1988); Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (29.11.1988); Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (22.12.1988); Conferencia Sectorial de Cultura (16.11.1992); Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (10.03.1993); Conferencia Sectorial de Pesca (29.09.1994); Conferencia Sectorial de Comercio Interior (08.05.1995); Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (23.07.1996); Conferencia Sectorial del Juego (05.05.1999); Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia (23.10.1999); Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (15.06.2000); Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (15.06.2020); Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (06.11.2000); Consejo Superior de tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible (14.03.2003); Conferencia Sectorial de Administración Pública (17.12.2003); Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (16.06.2004); Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (17.01.2005); Consejo de Política de Seguridad (28.02.2005); Conferencia Sectorial de

En cuanto a su calidad, hay estudios sobre su funcionamiento donde se hace referencia a que las Conferencias que más actividad desarrollan son aquellas en las que el Estado tiene importantes competencias de coordinación o en las que la interrelación competencial es más intensa²⁰⁴. En otros casos el nivel creciente de actividad se ha debido a factores externos tales como la influencia de políticas europeas o trasposos competenciales. Por último, en cuanto a la participación de los entes territoriales, un estudio sobre el tema ha confirmado que las Comunidades Autónomas ostentan mayor interés por acudir a aquellas Conferencias de acentuado contenido político y/o en las que se establecen criterios de reparto de cantidades importantes de recursos financieros; siendo notoriamente menor en las de perfil netamente técnico²⁰⁵.

5. La coordinación

A. Aspectos generales y concepción específica del Tribunal Constitucional

La coordinación, al igual que los demás institutos de colaboración, está destinada a lograr el funcionamiento eficaz del sistema de distribución competencial, aunque bajo la premisa de que supone “un ligero freno a la descentralización [ya que] implica la integración de las partes en un todo realizada de una forma jerárquica”²⁰⁶. Su fundamento

Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (26.10.2005); Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (14.04.2006); Consejo Interterritorial de Internacionalización (31.05.2006); Conferencia General de Política Universitaria (04.06.2007); Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración (09.07.2008); Conferencia Sectorial de Igualdad (21.01.2009); Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios (14.10.2009); Conferencia Sectorial de Energía (11.05.2011); Consejo de Políticas del Juego (21.06.2011); Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación (18.09.2012); Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (16.01.2013); Conferencia Sectorial de Industria y PYME (12.03.2014); Consejo para la Unidad de Mercado (27.01.2015); Consejo Nacional de Protección Civil (29.03.2017); Conferencia Sectorial de Deporte (23.07.2018); Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional (18.12.2018); Conferencia Sectorial de Política Patrimonial (no constituida); Conferencia Sectorial del Agua (no constituida); Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible (pendiente de constitución).

²⁰⁴ GONZÁLEZ GÓMEZ, A. (2006): “La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias sectoriales”, en López Nieto, L. (coord.): *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, pp. 112-113. Si se quiere profundizar en datos sobre el funcionamiento real de las Conferencias Sectoriales, existe un estudio de campo del INAP que es bastante completo: MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, Jaione *et al.*, (2015): *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012). Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*, INAP y Universidad del País Vasco, Madrid.

²⁰⁵ Al respecto se ha dicho que “la función que desempeñan por excelencia las Conferencias Sectoriales en la praxis las reduce a repartidoras de subvenciones del Estado entre las CCAA. El estímulo financiero como incentivo para cooperar es especialmente relevante, dada la dependencia que tienen las CCAA en el sistema autonómico de fuentes de financiación externas y, en particular, estatales” [GARCÍA MORALES, M. J. (2016): *op. cit.*, p. 129].

²⁰⁶ TAJADURA, J. (1998): *op. cit.*, p. 21.

se basa en que “es también una necesidad impuesta por la propia estructura del Estado, que siendo descentralizada constituye, sin embargo, una unidad. Se trata de una aplicación directa del principio de unidad”²⁰⁷.

A diferencia de lo que ocurre con otros institutos respecto de los que se echa en falta un marco constitucional de regulación expresa, en el caso de la coordinación sí que pueden encontrarse explícitas referencias en el seno de la Constitución en los arts. 103.1; 149.1.13, 15 y 16; y 156.1. A ellos hay que sumar su desarrollo normativo como principio general de las relaciones interadministrativas [art. 140.1.e) LRJSP]: «(...) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

Por su propia naturaleza, este principio supone la existencia de diferentes ámbitos de actuación de dos niveles territoriales que disponen potestades específicas y que pretenden cumplir con sus obligaciones pero que, al momento de hacerlo, reconocen la existencia de otro que tiene similar o igual grado de poder competencial, por lo que deben aunar sus esfuerzos organizando conjuntamente su proceder. Para que tenga lugar dicho escenario se requieren necesariamente competencias que habiliten la coordinación, ya que no es posible hacerlo respecto de aquello sobre lo cual se carece de potestad alguna. En todo caso, no hay que olvidar que “las potestades de coordinación previstas por las normas no pueden limitar de manera espuria o desproporcionada, con relación a su fin propio, la autonomía de las administraciones coordinadas, ni convertirse en un instrumento de control político o de oportunidad”²⁰⁸.

Antes de analizar los organismos de coordinación específicos, resulta oportuno advertir que este instituto puede ser entendido desde una posición material o formal. En el primer supuesto se configura “como una competencia sustantiva muy difícilmente diferenciable de la competencia estatal para establecer bases”. En este sentido, sería el Estado el que tendría un poder sustantivo de dirección por medio del cual no solo podría definir sino también imponer el marco político del sector específico que se requiera

²⁰⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *op. cit.*, p. 312.

²⁰⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019): *Derecho administrativo. Parte general*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, p. 263.

coordinar. Según la concepción formalista, en cambio, la coordinación se entiende “como un método de actuación, como un modo de ejercicio de los poderes, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de ambas instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto -e independiente- ejercicio de los poderes de ambas partes, pero que no atribuye a quien posea su titularidad competencia material alguna, competencia que sólo puede derivar de un título material de atribución”²⁰⁹. Como corolario de esta última posición, la coordinación no tendría un carácter vinculante en el sentido material del ejercicio competencial sino solo en cuanto al procedimiento a seguir para hacerlo. Dicho en otras palabras, constituiría una obligación de medios, en la que ninguno de los sujetos intervinientes debe renunciar a la titularidad de su propia competencia.

Frente a estas dos posibles concepciones, el intérprete último de la Constitución se ha inclinado por entender que en el sistema autonómico la coordinación debe ser analizada formalmente, tal cual se desprende de la argumentación de la STC 32/1983, de 28 de abril²¹⁰. En aquella oportunidad el Tribunal resaltó que la coordinación “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema”. Ahora bien, esta “competencia estatal de coordinación general” -tal cual le llama el Tribunal-, se encuentra matizada por cuatro aspectos específicos. En primer lugar, “aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases”. En segundo lugar, el Estado, al coordinar las competencias “debe obviamente respetar[las], pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades”. En tercer lugar, la competencia estatal “significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas (...), sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado”. Por último, respecto a cómo debe ser entendida la coordinación general, el TC señaló que ha de configurarse como “la fijación de medios y

²⁰⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, p. 145. Sobre la primera forma de concebir a la coordinación, el autor indica que esta posición doctrinal es la que asumen, por ejemplo, Ramón Fernández y Santolaya Machetti. Sobre la segunda, señala que Muñoz Machado como De Juan Asenjo avalan esta postura.

²¹⁰ Con ocasión de resolver un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco, contra el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos y el Real Decreto 2824/1981, de misma fecha, sobre coordinación y planificación sanitaria.

de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias” (FJ 2), de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Valga apuntar que esta interpretación ha sido hasta el momento sostenida pacíficamente (por ejemplo: SSTC 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3; 45/1991, de 28 de febrero, FJ 4; 102/1995, de 26 de junio, FJ 31; 148/2000, de 1 de junio, FJ 13; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3; 211/2012, de 14 de noviembre, FJ 6; 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 9; o 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4).

El TC, en casos donde no es tan nítida la diferencia entre coordinación y colaboración (o cooperación, según emplee concretamente el término), ha tratado de definir contornos a partir de los conceptos de voluntariedad y obligatoriedad, sobre los que ya se ha profundizado. Ahora bien, más allá de este particular, también se ha preocupado por tratar de explicar cómo la coordinación supone, a nivel general, la colaboración y, específicamente, la cooperación, lo que confirma mi idea acerca de la existencia de un meta principio (la colaboración) compuesto por varios institutos o subprincipios (auxilio, cooperación y coordinación). Esto se hace patente, por ejemplo, al conjugar la doctrina de la STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4 y de la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31. En la primera de ellas, el TC señaló que “la coordinación cuenta con la ‘obligada colaboración’ de las Administraciones Públicas implicadas, como *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible”. De la segunda se desprende que la cooperación presenta un carácter preventivo ya que la puesta en marcha de sus técnicas permite el desarrollo óptimo de los fines que persigue la coordinación para lograr la integración del sistema.

De acuerdo con lo expuesto es posible identificar, al menos, tres tipos de coordinación:

- *Coordinación constitucional obligatoria del Estado*

Como se anticipó en su momento, en la Constitución existe una coordinación obligatoria en aquellos casos en los que expresamente lo ha previsto el constituyente, por ejemplo, en los arts. 149.1.13 (coordinación de la actividad económica); 149.1.15 (fomento y coordinación de la investigación científica y técnica) y 149.1.16 (bases y

coordinación general de la sanidad); o, también, en el art. 156.1, referido a la coordinación financiera²¹¹. Este tipo de coordinación resulta imprescindible por la naturaleza misma de las materias a coordinar: economía, sanidad y ciencia, ya que en ellas -según dijo en su día Albertí Rovira-, “el Estado está habilitado para disponer unilateralmente un determinado procedimiento de coordinación, un determinado método para la actuación de las competencias en el sector”²¹².

- *Coordinación voluntaria de las Comunidades Autónomas*

Con independencia de las materias específicas de imprescindible coordinación por parte del Estado, es posible que las Comunidades se sometan voluntariamente a la coordinación en otras, lo que podrá producirse como resultado de decisiones que se tomen en alguna de las instituciones cooperativas ya analizadas. En este sentido, se ha señalado que “la coordinación puede establecerse también por común acuerdo de las partes, de modo que el sistema de relación en el ejercicio de sus poderes sea fijado bilateralmente, por la concurrencia de la libre voluntad de las mismas”²¹³.

- *Coordinación necesaria del Estado*

Esta coordinación surge de la doctrina del Tribunal iniciada en las SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4 y STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, en las que se recogió la idea de que la coordinación será necesaria allí cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación, sino que requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado. También lo será cuando, con el objetivo de favorecer una eficiente gestión competencial, sea necesario recurrir al Estado, único capaz de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades

²¹¹ Sobre esta idea, el uso del mismo término por el art. 103.1 CE quedaría más relegado a la coordinación propia del Derecho administrativo, específicamente como un principio de la Administración pública.

²¹² ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, p. 147.

²¹³ *Ídem*.

Autónomas. Aquí, como se señaló en su momento, muchas de las materias sobre las que inicialmente recae la cooperación quedan diluidas en la órbita de la coordinación.

En definitiva, a diferencia de lo ya visto respecto de la colaboración y de la cooperación, cuando el Tribunal se refiere a la coordinación lo hace de manera coherente, reconociendo la titularidad estatal sobre la cuestión e identificando las relaciones que este principio tiene respecto de los demás. En este caso el Tribunal ofrece razonamientos jurídicos de contenido inequívoco y de impecable construcción, claridad que puede haberse debido a que la coordinación surge expresamente de la Constitución, lo que ha servido a que la jurisprudencia no sea ambivalente en el uso terminológico y la idea central sobre este concepto sea, en definitiva, más nítida.

B. Órganos de coordinación

i. Coordinación obligatoria

En teoría, hay diversas y numerosas formas de llevar adelante la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; el problema es que, en la práctica, dicha actividad ha sido por lo general escasa, salvo en momentos en los que la coordinación vino impuesta coyunturalmente, por ejemplo, en tiempos de crisis. Como se acaba de señalar, en principio, la coordinación es obligatoria, aunque en ocasiones puede entenderse como voluntaria, por lo que, dejando a un lado el segundo supuesto, en el primero sí que debería existir de manera constante, por preverlo así la Constitución y por ser una necesidad del sistema territorial compuesto.

Como resulta ya sabido, la coordinación obligatoria rige para la planificación económica, la investigación científica y técnica, y la sanidad, como así también en materia de financiación (ámbito en el que se debe seguir necesariamente este principio junto al de solidaridad). Si se entiende que en materia sanitaria o de investigación existen leyes generales, parece razonable pensar que en ellas se deberían indicar cuáles son los órganos que facilitan la coordinación. Sin embargo, eso no es así del todo, ya que la regulación específica ha sido escasamente desarrollada. Por su parte, en materia de planificación económica y financiación, el abanico de normas de las cuales pueden derivar el desarrollo de aspectos puntuales es amplio y aquí sí que existen algunas previsiones respecto a la cuestión orgánica.

Como ha señalado en tono crítico el profesor Aja, “el medio más frecuente para el ejercicio de la coordinación suele ser la creación de organismos que reúnen a representantes del Estado y de las CCAA, y lo más sorprendente es que algunas leyes del Estado en estos ámbitos (...) no establecen auténticos mecanismos de coordinación, con una composición equilibrada entre el Estado y las distintas CCAA, con procedimientos eficaces para alcanzar decisiones, con diferentes mayorías según la importancia de las decisiones..., sino órganos semejantes a las conferencias sectoriales (que son voluntarias y consultivas), de funcionamiento irregular y eficacia discutible”²¹⁴. Como se aprecia, la regla de lo imperativo ha devenido en desuso, lo que puede suponer una falta de lealtad contra el reparto territorial competencial, por ser expresión de una desidia del Estado respecto de una obligación constitucional suya.

Actualmente, los órganos encargados de llevar adelante la coordinación obligatoria son el Consejo de Política Fiscal y Financiera, regulado en la LOFCA; el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, regulado en las Leyes 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud; y el Consejo General de la Ciencia y Tecnología, regulado inicialmente en la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación general de la Investigación Científica y Técnica, ya derogada. La denominación actual de este último organismo es “Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación”, nombre que recibe de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en cuyo art. 8.1 se indica claramente que es un órgano de coordinación general.

Para concluir, no hay que olvidar que, dentro del principio general de colaboración, la coordinación es un instituto que, en la cotidianeidad, va perdiendo especificidad y termina refugiándose en órganos cuya naturaleza supone la gestión de un instituto especial de cooperación, como algunas Conferencias sectoriales que, en ocasiones, han devenido en órganos que adoptan políticas específicas de coordinación. Ahora bien, en momentos de crisis, como ha sido apuntado, esta coordinación reasume plenamente su potencial persiguiendo la gestión unificada del sistema, llegándose a extender incluso a otros ámbitos fuera de los estrictamente obligatorios.

²¹⁴ AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 208.

ii. La Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas

En el ámbito de la coordinación merece especial mención un órgano del que poco se ha escrito y reflexionado y que resulta trascendental en este ámbito: la Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Se trata de la figura más importante de la Administración periférica del Estado encargada de llevar adelante la actividad estatal de forma desconcentrada en todo el territorio nacional. Entre sus propósitos se encuentra el de asegurar que las prestaciones estatales que se brindan en cada esquina del país cumplan con los principios administrativos de eficacia, información y transparencia, entre otros.

Como recién se ha dicho, esta autoridad no ha sido demasiado estudiada desde la óptica del Derecho constitucional; es más, resulta posible decir que no ha sido objeto de suficiente atención por parte del Derecho público en general, de lo que da cuenta la escasa bibliografía existente, sobre todo si se la compara con algunas otras figuras estudiadas en esta investigación. Pero a diferencia de otros órganos que se entroncan hasta ahora analizados, el titular de este órgano sí que aparece en el texto constitucional, específicamente en el art. 154 CE: «Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad». Como puede apreciarse, en términos colaborativos, la palabra clave que sustenta las funciones del Delegado es la expresada en futuro del indicativo del verbo “coordinar”. En lo que concierne a su desarrollo constitucional, se ha señalado que “la constitucionalización de la figura del Delegado del Gobierno es uno de los elementos más discutibles del Título VIII, en cuanto que la técnica de desplazar un delegado general no coincide con otros principios constitucionales sobre la organización de la Administración periférica (...) y, por otra parte, y dada esa incongruencia, porque será muy difícil que el delegado general pueda cumplir, en efecto, la misión que el artículo 154 le confía”²¹⁵.

²¹⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2007b): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, 2da ed., Iustel, Madrid, pp. 191-192. En cuanto a los precedentes históricos de esta autoridad, “no puede decirse que haya en nuestro sistema administrativo, quizás puede (señalarse) de manera remota el Gobernador general de Cataluña creado por la Ley de 2 de enero de 1935”, aunque sí existen precedentes en el Derecho comparado, específicamente en la Constitución italiana de 1947, que establecía la figura del “Comisario del Gobierno”, de cuya redacción se ha dicho que son notables “los paralelismos entre lo dispuesto en el artículo 154 de nuestro texto constitucional y lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución del país transalpino”. Aún ello, este artículo de la Constitución italiana ha desaparecido con motivo de su reforma, por lo que no deja de ser, también, un precedente histórico. Véase SARMIENTO LARRAURI, J. I. (2016): “Los Delegados del Gobierno”, en Baño León, J. M. (coord.): *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II, CEPC, Madrid, p. 1846.

Actualmente, tras la derogación de numerosas normas específicas que se habían aprobado sobre esta autoridad²¹⁶, la LRJSP simplificó la dispersión normativa inicial y arrojó nueva luz sobre la Delegación. En su Exposición de Motivos, se indicó que: «Las competencias de los Delegados del Gobierno, que hasta ahora eran recogidas en diversos preceptos, pasan a estar reguladas en un único artículo, sistematizándolas en cinco categorías: competencias de dirección y coordinación; de información de la acción del Gobierno y a los ciudadanos; de coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas; competencias relativas al control de legalidad; y competencias relacionadas con el desarrollo de las políticas públicas».

La Sección 2ª del Capítulo III de la LRSJP es la nueva norma aplicable a las Delegaciones del Gobierno y es su art. 73 el que desarrolla expresamente y con sumo detalle las competencias aludidas en el párrafo precedente. En relación con su función en el marco de las relaciones intergubernamentales, importa destacar de esta autoridad que tiene a su cargo dos importantes tareas: por un lado, ser un puente para la coordinación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y, por otro, servir para que se desarrolle la colaboración entre estas. Consecuentemente, sus actividades no se ciñen únicamente a ser un canal de envío y recepción de información desde el Gobierno a las Comunidades Autónomas (o los Entes locales) en su ámbito territorial (y viceversa), sino que va más allá, siendo una entidad esencial para alcanzar dos fines esenciales de la colaboración: lograr la coordinación y la cooperación interterritorial.

Entre esas atribuciones no hay que dejar de advertir que la LRJSP le atribuye a la Delegación la misión de promover la celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (o los Entes locales). En este punto la norma (art. 73.1.c.2º²¹⁷)

²¹⁶ En lo respectivo a su regulación específica, la primera norma que se aprobó como desarrollo tras la entrada en vigor de la Constitución fue el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, por el que se regulan los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (ampliado materialmente por Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles y modificado por Real Decreto 739/1981, de 24 de abril), normas todas ya derogadas. Todos estos Reales Decretos serían sustituidos por la también derogada Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución. Con posterioridad, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en la Sección 1ª del Capítulo II, recoge la figura de los delegados del Gobierno y da un paso más en su desarrollo normativo, estableciendo ya específicamente sus competencias a nivel general, en el art. 23, y específicamente en ciertas materias entre los arts. 24 y 27. Esta última norma también se encuentra derogada.

²¹⁷ Art. 73.1 LRJSP: «Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas son los titulares de las correspondientes Delegaciones del Gobierno y tienen, en los términos establecidos en este Capítulo, las siguientes competencias. (...) c. Coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas: (...). 2º Mantener las necesarias relaciones de coordinación y cooperación de la Administración General del

resulta un tanto laxa en su redacción y puede dar a lugar a entender que, en primer término, se refiere a cuestiones generales, para luego precisar que, en particular, se espera que la promoción de dichos “convenios” se haga en relación con programas de financiación estatal, de los cuales el Delegado debe participar necesariamente en su ejecución y cumplimiento, no quedando relegado a su mera promoción.

Otra importante función asignada es la de su participación necesaria en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, como también en otros órganos de cooperación de naturaleza similar, siempre y cuando se determine que debe participar en ellos: este punto le otorga a la Delegación un destacado papel en el marco de los instrumentos de cooperación más utilizados por el Estado. Motiva su participación que el Delegado tenga a su alcance información necesaria en cuanto a las complejas y, al mismo tiempo, estrechas relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la que desempeñe su autoridad.

Como se advierte, esta figura tiene especial sentido en el marco colaborativo vertical entre el Estado y los entes territoriales de niveles inferiores. Ahora bien, resulta difícil encasillarla específicamente como un órgano que encauza la coordinación o la cooperación, ya que queda a medio camino entre una y otra categoría.

iii. Las Comisiones territoriales de coordinación

La LRJSP recoge, en su art. 154, un nuevo organismo de cooperación interterritorial multinivel, las «Comisiones territoriales de coordinación». Esta novedosa incorporación tiene el objetivo de formalizar la colaboración entre Administraciones que tienen territorios “coincidentes” (por ejemplo, una Administración local dentro de una Comunidad Autónoma) o “limítrofes”, dando un marco legal a actuaciones que desde hace tiempo tienen lugar en el Estado autonómico.

El primer apartado del referido artículo establece que «[c]uando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la

Estado y sus Organismos públicos con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades Locales. A tal fin, promoverá la celebración de convenios con la Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales, en particular, en relación a los programas de financiación estatal, participando en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de los mismos».

coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios». Como se puede apreciar, su creación no solo será posible entre dos o más Comunidades Autónomas, sino que también podrán crearse Comisiones de este tipo entre cualesquiera Administraciones (desde el Estado hasta los Entes locales); de ahí que deban ser entendidas como órganos multilaterales y multinivel.

Hay que destacar que, si bien estas Comisiones se denominan “de coordinación”, algún autor ha entendido que se estaría más bien ante un organismo de cooperación: “lógicamente, hay que entender que el término ‘coordinación’ en este precepto implica coherencia o unidad de criterio, pero no imposición de decisiones de una Administración sobre las demás”²¹⁸. Esto tiene su lógica según las distintas formas de coordinación ya apuntadas.

Un dato para destacar de estas Comisiones es que todos los acuerdos a los que se lleguen serán vinculantes para las Administraciones involucradas (no solo los que así lo señalen), con su consecuente posible exigibilidad ante la jurisdicción en lo Contencioso-administrativo (art. 154 LRJSP).

6. La lealtad institucional como principio (*ad intra* y *ad extra*) de las relaciones interadministrativas

Cuando se hace referencia a las relaciones que se desarrollan entre los entes territoriales -sobre todo al tener presente el cumplimiento general de las obligaciones que pesan sobre cada uno de ellos-, por lo general, se hace alusión a la “lealtad” como si esta palabra tuviese propiedades taumatúrgicas. Si bien, en cierta forma, el término refiere al pacto (o más bien, a la forma en que hay que guardarlo), no es posible -al menos en el ámbito del Derecho constitucional-, tomarlo sin más, sino que es preciso adjetivarlo para entender a qué se hace referencia con esta lealtad o a qué está destinada. De esta manera, no es lo mismo hablar de lealtad “constitucional”, que de lealtad “federal”, “autonómica” o “institucional”.

La Constitución en ningún momento hace referencia a la “lealtad institucional”, sino que este concepto deriva de las leyes que han desarrollado las relaciones interadministrativas, desde la LRJAPyPAC a la más reciente LRJSP si bien llama la

²¹⁸ SANZ RUBIALES, Í. (2017): “Marco general de las relaciones interadministrativas”, en Gamero Casado, E. (dir.), Fernández Ramos, S. y Valero Torrijos, J. (coords.): *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 2808.

atención que, entre ellas, tanto el proyecto de la LOAPA como la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre nada digan al respecto²¹⁹. Inicialmente, la primera de las normas referidas recogía ciertos principios que debían regir las relaciones entre las Administraciones Públicas (art. 4.1). Allí se precisaba que estas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, conforme a él, deberán: «a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; y d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias». Como se advierte, en aquel momento se pretendía dotar de contenido a la lealtad institucional estableciendo ciertas reglas que daban sentido al principio que se recogía especialmente para regir las relaciones interadministrativas, esencialmente en el marco competencial.

La nueva regulación adoptada por la LRJSP hizo tambalear el contenido de la antigua norma. Si bien la “lealtad institucional” se recoge ahora en el art. 140.1 como uno de los principios que rigen las relaciones interadministrativas, éste se sitúa al mismo nivel jerárquico que otros, como los de colaboración, cooperación, coordinación, eficiencia, solidaridad, etc. Si se presta especial atención al artículo referido, se verá que la norma no establece gradaciones específicas y que tanto en un sentido formal como material se elimina la posibilidad de interpretar que un principio sea jerárquicamente superior a otro. Así, cabe concluir que este especial tipo de lealtad, la institucional, tiene el mismo nivel que los demás principios.

En cuanto al contenido que la Ley 30/1992 otorgaba a la lealtad institucional, cabe entender que hoy ha cambiado y, en la nueva regulación, se recoge específicamente como contenido del deber de colaboración (art. 141.1. LRJSP), con dos excepciones que no

²¹⁹ Hay que traer a colación, por ejemplo, otra norma que recoge como principio de las relaciones entre las Administraciones públicas a la “lealtad institucional”: el art. 183 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas, que dispone (casi a modo de resumen de lo que se indicaba en la Ley 30/1992, de 27 de noviembre): «Las Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas en materia patrimonial al principio de lealtad institucional, observando las obligaciones de información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencias, y ponderando en su ejercicio la totalidad de los intereses públicos implicados».

modifican sustantivamente dicha cuestión: en el subapartado c), se extiende el deber de información a los ciudadanos por motivos de transparencia (como ya se ha mencionado); y aparece un nuevo subapartado, el d), referido a una regla amplia de cumplimiento de obligaciones derivadas del deber de colaboración y las demás que se establezcan normativamente. Este cambio realizado por el Legislador da cuenta de numerosos interrogantes que han surgido a lo largo de los últimos años y que han sido recogidos de manera correcta por la nueva norma. Por ejemplo, por qué todo este contenido que atañe directamente a cuestiones competenciales ha sido suprimido de la órbita de la lealtad institucional y se ha ubicado en el deber de colaboración, o por qué hoy en día este principio ha quedado en la LRJSP “vaciado” de contenido específico, lo que da lugar a la necesaria integración con la doctrina jurisdiccional interpretativa vigente y la que, a partir de la Ley, vaya a generarse. Considero acertada esta opción legislativa, por cuanto aquello que se predicaba de la lealtad institucional tiene que ver más con el deber de colaboración que con la lealtad en sí, al menos en el sentido institucional que se quiere predicar.

Otra de las normas que incluye la misma expresión, “lealtad institucional”, es la LOFCA, que en su art. 2.1.g) indica que es un principio que rige la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado. Específicamente señala que la lealtad institucional «determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio». Cabe destacar que el TC ha hecho alusión a esta expresión, lealtad institucional, en repetidas ocasiones, dando cuenta de su especial vinculación con la estabilidad presupuestaria como parámetro de constitucionalidad de las normas, con los alcances que se analizarán en el último capítulo de este trabajo.

Finalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) también se refiere a la “lealtad institucional” en su art. 55, principio por medio del cual debiera hacerse efectiva la coordinación y eficacia administrativa entre

«la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local», con un contenido prácticamente igual al que se recoge para la colaboración en el art. 141 LRJSP.

Al igual que ocurrió con la solidaridad o la colaboración, en ocasiones la lealtad institucional ha sido confundida por la doctrina con la lealtad federal, tomándola como expresión específica de la *Bundestreue* en España²²⁰. Cabe entender, sin embargo, que este tipo de lealtad, la institucional, se refiere a las relaciones que se entablan entre las Administraciones y, como sugiere Morell Ocaña, puede abarcar a aquellas que se desarrollan no solo entre distintos ámbitos de la Administración sino también las que se suscitan entre ésta y los administrados, constituyendo una de las vertientes -junto a la buena fe y la fidelidad-, de la ética institucional de la Administración²²¹. No se está, por tanto, ante un principio constitucional no escrito que garantice estructuralmente el reparto territorial del poder en España sino más bien ante un principio legal escrito que garantiza el cumplimiento específico de las normas administrativas, por las cuales se encauzan las relaciones interadministrativas internas y externas²²².

En definitiva, la lealtad institucional no se encuentra al mismo nivel que otros principios como el de la lealtad constitucional o federal, sino por debajo de estos, pudiendo entenderse más como un mandato de adecuación de la actuación de las Administraciones a la norma que rige a cada una de ellas en sus facetas interrelacionales. Para aclarar su contenido podría llamarsele, si acaso, lealtad “administrativa”, por ser esta adjetivación la más específica. Se trataría de un principio más de las relaciones que se desarrollan entre las Administraciones, pero lo que la distingue de los demás hasta aquí analizados es que su ámbito de actuación no solo se desarrolla interorgánicamente, sino también intraorgánicamente.

²²⁰ Por ejemplo, SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M. (2010): “El principio de lealtad institucional”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.): *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, Madrid (versión digital La Ley 1104/2011), p. 4.

²²¹ MORELL OCAÑA, L. (2002): “La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 114, Civitas, Madrid, pp. 165-169.

²²² Por eso comparto inicialmente la idea de Augusto González Alonso, quien ha resaltado que la lealtad institucional no opera como un principio que garantiza el Estado en su faz territorial, sino solamente las relaciones que se desarrollan entre las Administraciones. Con todo, en su análisis posterior incurre en confusiones sobre el actual contenido propio del deber de colaboración, identificando la lealtad institucional con la cooperación. *Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, A. (2008): “La lealtad institucional como principio de relación entre las Administraciones Públicas”, en *Teoría & Derecho, Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 4, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 254.

7. La compleja articulación del sistema de financiación autonómica: la LOFCA y los sistemas particulares de financiación autonómica

A. Breves apuntes respecto al sistema constitucional de financiación del Estado autonómico

En los Estados compuestos la financiación de las unidades territoriales ha sido uno de los temas más debatidos y estudiados, al constituir la vía que permite garantizar la autonomía de los entes descentralizados para la gestión de sus propias competencias. A raíz de ello -tomando como patrón al Estado federal-, se ha señalado que “además del desarrollo y la distribución de recursos financieros entre la Federación y los Estados federados, el sistema financiero tiene otra función elemental para la organización estatal. Como pieza central del sistema federal, es el garante del equilibrio de poder en el Estado”²²³. Dicho equilibrio, en un Estado sumamente descentralizado como el español, debería ser el objetivo hacia el cual se dirigiese la estructuración del sistema financiero en su conjunto. Si bien las reglas sobre ingresos y egresos en el marco de la gestión presupuestaria requieren de claridad y especificidad, la realidad ha dado cuenta de que ha faltado precisión y ha sobrado vaguedad, lo que ha generado fricciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí, dando lugar a problemas que tocan de cerca a la lealtad territorial.

El art. 156.1 CE establece que «[l]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». Como se aprecia, en este precepto confluyen muchos de los institutos hasta ahora analizados. Para comprender su trasfondo, resulta necesario complementarlo con lo dispuesto en los arts. 135 y 157 CE, referidos al techo de gasto y a las fuentes de ingreso de las Comunidades Autónomas. Aunque en su seno existan referencias, de la Constitución no deriva un sistema normativo que permita comprender cabalmente la financiación autonómica; antes bien, “las normas de la Constitución dedicadas a esta materia presentan deficiencias. De hecho, son tan genéricas, que resultan ineficaces y otorgan la máxima trascendencia a las leyes orgánicas y ordinarias que contienen la regulación concreta de la financiación”²²⁴. Ello ha traído consigo una serie de problemas

²²³ BUSCHER, D. (2010): *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise*, Duncker & Humboldt, Berlin, p. 85.

²²⁴ AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 233.

que afectan al Estado autonómico, que podrían haberse evitado con un diseño más diáfano de este ámbito.

A diferencia de otros Estados compuestos donde muchas veces el sistema financiero es único, en España se ha optado -según se ha adelantado- por la coexistencia de dos: uno general, aplicable por regla al Estado y quince Comunidades Autónomas; y otro particular, que se utiliza solo en dos Comunidades: País Vasco y Navarra. Este sistema dual deriva de dos fuentes distintas: el general, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, resultado del desarrollo del art. 157.3 CE); y, el particular, de las Leyes del concierto y del convenio respectivamente para el País Vasco y Navarra (que se anclan en Disposición Adicional Primera de la Constitución por la cual se reconoce este hecho diferencial de la Comunidad de Navarra y del País Vasco). Esta diferencia entre regímenes financieros ha sido resultado del objetivo integrador de naciones y regiones que persiguió el constituyente al reconocer los llamados “derechos históricos” que algunas de ellas tenían. En consecuencia, el primero se sustenta en transferencias intergubernamentales y mecanismos multilaterales de relación; y, el segundo, en la autonomía financiera de base tributaria y el desarrollo de relaciones bilaterales con el Estado.

Frente al panorama descrito no resulta ilógico preguntarse cuál puede haber sido el motivo por el cual el constituyente no fijó con claridad las reglas del sistema de financiación en la Constitución y las dejó en manos del legislador orgánico. Quizá haya sido porque en 1978 el mapa autonómico era aún una incógnita y resultaba mejor opción dejarlo librado de la rigidez constitucional, trasladando así las decisiones sobre su diseño y reforma a las Cortes Generales. También, porque la propia Constitución establecía diferentes techos competenciales iniciales para las Comunidades que se fueran creando, lo que fue concretándose a través de un largo y complejo proceso autonómico del cual han resultado ciertas diferencias competenciales entre todas ellas, asunto que lleva consigo necesarios distinguos respecto a la financiación. Lo cierto es que la dinámica que ha asumido el sistema en su conjunto (ante la necesaria revisión quinquenal impuesta normativamente), ha supuesto un debate constante en relación con la financiación, donde no solo entra en juego la LOFCA sino también ciertas prescripciones legales y estatutarias que influyen sobremanera, agitando consecuentemente de tiempo en tiempo las voces que se manifiestan a favor y en contra del sistema. Ello se ha traducido, por ejemplo, en la

insistencia constante de algunas Comunidades Autónomas para abrir canales de discusión acerca de la financiación particular, lo que ha generado un alto grado de conflictividad²²⁵.

Con independencia de su escasa regulación constitucional, el sistema sí que cuenta con reglas que, en su mayoría, provienen de la LOFCA, norma que el Tribunal Constitucional ha reconocido como “integrante del bloque de constitucionalidad” (STC 150/1990, de 4 de octubre), que permite “la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial” (STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 9) y que posibilita sistemas de financiación de uno u otro tipo (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10). Por esta razón, se ha señalado con acierto que “la LOFCA, en lugar de complementar o desarrollar la Constitución financiera, en la práctica viene a cumplir su función, concretando prescripciones que en la CE permanecían en un elevado nivel de indefinición”²²⁶.

En este esquema normativo cobra especial importancia el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (regulado en el art. 3 de la LOFCA), el cual está integrado -según su Reglamento- por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y por los Consejeros que desempeñan las responsabilidades de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Este órgano, cuya función principal sería la de coordinar la actividad en este ámbito entre el Estado y las Comunidades Autónomas y cuyo carácter consultivo supondría que sus decisiones no son vinculantes, ha cobrado un extraordinario valor desde su constitución en 1980, llegando a ser “el órgano que (...) aprueba los modelos de financiación, teniendo sus Acuerdos efectos directos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado”²²⁷. En la práctica, según entiende García Novoa, ha asumido un rol parlamentario, apropiándose de

²²⁵ Al respecto el Tribunal Constitucional ha recordado en la STC 13/2007, de 18 de enero, que “no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación” (FJ 5). Sobre ello, insistió en el FJ 3 de la STC 58/2007, de 14 de marzo, y en el FJ 4 de la STC 237/2007, de 8 de noviembre.

²²⁶ RUIZ ALMENDRAL, V. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. (2005): “Reflexiones en torno a la financiación de las Comunidades Autónomas”, en Morera Maués, A. G. y Gómez Fernández, I. (coord.): *Ordenamiento territorial en Brasil y España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 239.

²²⁷ *Ibidem*, p. 242. Cabe destacar que los autores distinguen entre “sistema de financiación”, referido a las reglas resultantes de la Constitución y la LOFCA, y “modelos de financiación”, que son los diferentes desarrollos que se producen mediante los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

competencias legislativas específicas que corresponden a las Cortes Generales, aspecto insólito para un órgano de coordinación, lo que le ha suscitado críticas²²⁸.

El estatus simbólico de este Consejo fue afianzado gracias a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de la cual obtuvo un papel destacado para definir los objetivos de déficit presupuestario y los límites de endeudamiento. Ya antes su posición había sido consolidada por el propio Tribunal Constitucional, al recordar que, respecto a las negociaciones financieras, no existe una preferencia de la Comisión mixta Estado-*Generalitat*, sino que estas deben desarrollarse dentro del sistema multilateral de cooperación y coordinación del CPFF (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 134).

Como resultado del esquema descrito, resulta posible advertir -siguiendo a Rodríguez Bereijo-, que el sistema constitucional de financiación del Estado autonómico se ha caracterizado por ser abierto e indeterminado, ya que la Constitución ha sido suficientemente parca en relación con la configuración del sistema de financiación, estableciendo tan solo algunas pinceladas generales. Por otro lado, es un sistema inestable, “pues al estar deferido en su concreta articulación a una Ley Orgánica posterior (LOFCA), que carece de la rigidez propia de las normas constitucionales, permite su continuo cuestionamiento al socaire del debate político”. Dicha inestabilidad es también consecuencia de que el modelo de financiación sea el resultado de una negociación política que se plasma en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera o de las Comisiones bilaterales. Además, resulta un sistema asimétrico, por las diferencias ostensibles que se aprecian en relación con el ingreso y el gasto entre las Comunidades Autónomas y porque existen dos sistemas de financiación distintos. Por último, es un sistema insuficiente, ya que la descentralización financiera no ha ido acompañada ni atemperada con el proceso de descentralización política²²⁹. Estas características (ciertamente no muy alentadoras) han servido para que tanto en el ámbito político como en el académico haya coincidencia respecto de la necesidad de abordar una reforma sustancial del sistema²³⁰. En este sentido, en el Acuerdo de la VI Conferencia de

²²⁸ GARCÍA NOVOA, C. (2012): *Financiación Autonómica y Reforma del Senado*, Marcial Pons, Madrid, p. 121.

²²⁹ RORÍGUEZ BEREIJO, Á. (2010): “Constitución Española y Financiación Autonómica”, en Pau i Vall, F. (coord.): *La Financiación Autonómica*, AELPA y Tecnos, Madrid, pp. 28-37.

²³⁰ El Acuerdo puede consultarse en <https://bit.ly/39N5B53> (pp. 22-24). Respecto de los estudios, vid. PRIETO RAMOS, J. et al. (2019): *Documentos de Trabajo 2/2019. A propósito de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general: problemas y propuestas*, IEF, Madrid.

Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 se señaló que se requería “dar un fuerte impulso al proceso de actualización del sistema de financiación autonómica para que, con la mayor objetividad, se adopte un acuerdo que garantice una financiación suficiente, de acuerdo con los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia y corresponsabilidad fiscal”.

B. Los sistemas de financiación en particular

Los sistemas de financiación en el Estado autonómico no se caracterizan por ser coincidentes en su origen normativo ni por tener las mismas garantías. Mientras el general ha quedado -por indefinición constitucional-, en manos del legislador orgánico, el especial -aplicable a Navarra y al País Vasco-, tiene (al ser “derecho histórico”) una protección constitucional específica en la Disposición Adicional Primera. Dicha cuestión ha sido afianzada por el propio Tribunal Constitucional en la STC 181/1988, de 13 de octubre, oportunidad en la que resaltó que “la excepción de los regímenes singulares del País Vasco y Navarra [está] constitucionalmente garantizada” (FJ 3).

La Disposición Adicional Primera de la Constitución determina que esta «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». Esta norma supone la negociación obligatoria entre el Estado y las Comunidades afectadas, como bien recordó hace tiempo el Tribunal Constitucional al señalar que “no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (...) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 9).

En la práctica, los sistemas financieros especiales se desarrollan a través del convenio económico navarro y del concierto vasco, estructurados con base en leyes que dictan las Cortes Generales luego del acuerdo entre el Estado y cada una de estas

Comunidades. Por un lado, se establece en una ley el marco general para cada sistema²³¹ y, por otro, se fija por medio de otra ley (o acuerdo) la metodología de cálculo del aporte y del cupo con una duración quinquenal que debería ser revisado antes de que finalice su plazo; sin embargo, en la práctica han existido demoras en la actualización del cálculo de la porción que estas Comunidades deben transferir al Estado²³². En ambos sistemas, son los territorios históricos²³³ los que gestionan la cartera impositiva total y así, en primer lugar, recaudan los tributos ellos mismos y, luego, transfieren su “aporte” proporcional al Estado por el coste de sus competencias, de las que se benefician ambas Comunidades. Como resultado de este proceso de trasposos, “las instancias centrales de gobierno, pues, casi desaparecen de estos territorios desde el punto de vista fiscal, pasando a depender, por tanto, financieramente de sus transferencias”²³⁴. El sistema especial resultante no parece ser coherente con los modelos contemporáneos de financiación que asumen ciertos Estados descentralizados como los federales, sino que, por sus notas, termina asemejándose más al de un sistema confederal.

²³¹ En el régimen inicial de ambos instrumentos fiscales se establecía la posibilidad de modificación de los acuerdos llegado el caso de una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la cesión o concertación de los tributos. Véase, en el caso navarro, la Disposición adicional tercera de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra; y en el vasco la Disposición adicional segunda de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dichas reformas se han producido, respecto de la primera Comunidad, en los años 1993, 1998, 2003, 2007 y 2015; y, respecto de la segunda, en los años 2007 y 2014.

²³² *Vid.* art. 67.1.h) de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y art. 50.1 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, la metodología del cálculo del Convenio surge de un acuerdo de la Comisión Coordinadora del Convenio Económico que, hasta 2007, se incorporaba a la Ley original modificándose la Disposición adicional primera. Dentro de este elenco ha de destacarse la redacción original de la Ley de 1990 (por la que se estableció el método del cálculo para el quinquenio 1990-1994) y sus modificaciones (que dan cuenta del atraso apuntado): 1998 (quinquenio 1995-1999); 2003 (quinquenio 2000-2004); y 2007 (quinquenio 2005-2009). Posteriormente, las reformas fueron canalizadas vía acuerdo, pero sin modificar la Ley. En esta última categoría los Acuerdos fueron suscritos en 2010 (quinquenio 2010-2014) y 2017 (quinquenio 2015-2019).

En el caso del País Vasco, las leyes por las que se estableció la metodología de determinación del cupo (que también presentaron retrasos) fueron las siguientes: Ley 43/1988, de 28 de diciembre (quinquenio 1982-1986); Ley 44/1988, de 28 de diciembre (quinquenio 1987-1991); Ley 7/1993, de 16 de abril (quinquenio 1992-1996); Ley 37/1997, de 4 de agosto (quinquenio 1997-2001); Ley 13/2002, de 23 de mayo (quinquenio 2002-2006); Ley 29/2007, de 25 de octubre (quinquenio 2007-2011); Ley 11/2017, de 28 de diciembre (quinquenio 2017/2021). Entre los últimos dos períodos se puede apreciar la demora apuntada.

²³³ Que no son las Comunidades Autónomas del País Vasco y foral de Navarra, sino las provincias de una y otra como tales.

²³⁴ MEDINA GUERRERO, M. (2010): “El Sistema LOFCA y el Sistema de Concierto”, en Pau i Vall, F. (coord.): *La Financiación Autonómica*, AELPA y Tecnos, Madrid, p. 70.

Por su parte, en el sistema general de la LOFCA ocurre lo contrario. Sobre el total de lo recaudado, el Estado (con base en diversos criterios como la solidaridad y la corresponsabilidad fiscal y teniendo en cuenta las competencias asumidas) es el que “reparte” aquello que le corresponde a cada una de las quince Comunidades Autónomas, reteniendo lo que le pertenece. En este sistema lo que cambia sustantivamente es el método por medio del cual se realizan los cálculos para la distribución de los recursos, resultado del desarrollo de fórmulas matemáticas basadas en diversos y complejos índices, supuestos y ajustes. Dicho método es bien diferente respecto de las bases numéricas sobre las que se estructuran el cupo y la aportación, que resultan ser bastante similares²³⁵. A raíz de esto Medina Guerrero ha indicado que, “el resultado final práctico que viene arrojando este procedimiento para la determinación del cupo y la aportación navarra es que, para financiar las mismas competencias, las Comunidades Autónomas de raigambre foral tienen en torno al 65 por 100 más de recursos que las Comunidades Autónomas de régimen común. (...) Estas consecuencias no son consustanciales a los sistemas forales, sino que responden a la forma en que hasta la fecha han venido a implementarse y concretarse las previsiones genéricas establecidas por el Concierto y el Convenio en punto a la fijación del cupo y la aportación”²³⁶.

Yendo de la teoría a la práctica, los sistemas particulares cuentan con un margen de maniobra mayor que el sistema general resultante de la LOFCA, sobre todo en el ámbito de los impuestos directos como el IRPF o el impuesto de Sociedades y no tanto sobre los impuestos indirectos; la razón de esta diferencia se ha debido, según señala Medina Guerrero, al mayor grado de armonización fiscal existente a nivel europeo en el ámbito de la imposición indirecta. Como resultado, esto podría ser una tentación para que, por ejemplo, a través de las reducciones de los tipos impositivos, se fomenten en estas

²³⁵ Si bien en las normas apuntadas unas notas más arriba se establece la metodología del cálculo del cupo vasco, estas no indican en modo alguno la fórmula por medio de la cual se liquida, lo que tampoco se hacía público a través de ningún medio, dando lugar a cierto secretismo. Pero en los últimos años un ciudadano vasco presentó una solicitud de acceso a dicha información al Ministerio de Hacienda y Función Pública, aunque dicha solicitud fue rechazada. El rechazo originó su reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que fue estimado parcialmente (R/0296/2017, de 15 de septiembre). La resolución fue impugnada por el Ministerio, pero finalmente el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Madrid dictó la sentencia 88/18, de 12 de julio, desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto, declarando dicha resolución ajustada a derecho, ya que reconoce que existe “un interés público superior en obtener dicha información” (FJ 5). En consecuencia, el cálculo tiene que hacerse público.

²³⁶ MEDINA GUERRERO, M. (2010): *op. cit.*, p. 80.

Respecto de la ventaja financiera para los territorios forales véase un reciente informe que confirma esta cuestión: DE LA FUENTE, Á. (2019): *Estudios sobre la Economía Española - 2019/07. Financiación autonómica: una breve introducción*, FEDEA, Madrid, p. 14.

Comunidades el asentamiento o el traslado de sedes sociales empresariales, lo que atentaría claramente contra la lealtad que debe existir entre las Comunidades Autónomas al obviarse la consideración mutua y, por ello, desconocerse de manera voluntaria los efectos que las propias decisiones pueden producir en el equilibrio económico de un cierto territorio vecino (o no), dentro de España.

Lo planteado no es una simple conjetura teórica: en la práctica, ha sido una situación de particular complejidad en el Estado autonómico. Por este motivo el TC ha tenido que intervenir en diversos conflictos y recursos por la posible vulneración de la Constitución ante actitudes de este tipo. Por ejemplo, en la STC 96/2002, de 25 de abril²³⁷, el Tribunal tuvo que resolver sobre los incentivos fiscales forales que consistían en una reducción de la cuota del IRPF y del impuesto de sociedades que podían llegar hasta un 99% de bonificaciones o exenciones sobre la base imponible para las empresas que se asentasen en territorios forales. En la relación de antecedentes del caso se da cuenta que el Gobierno de La Rioja rechazaba este conjunto de medidas fiscales por la supuesta vulneración de la seguridad jurídica, de la igualdad, de los derechos de libertad de circulación, residencia y empresa, y por lesionar los principios constitucionales de solidaridad y lealtad. Al respecto de este último término, la representación procesal del Consejo de Gobierno de La Rioja adujo que “no es un comportamiento leal a la Constitución y conforme con la buena fe constitucional el apoyar desde la legislación estatal los privilegios que, en contra de la armonización fiscal, puedan instaurar las legislaciones tributarias forales, y ello sabiendo que producen consecuencias lesivas para otras Comunidades Autónomas y que se realiza infringiendo el sistema de puntos de conexión tributaria entre ordenamientos establecido por el bloque de la constitucionalidad. La solidaridad y lealtad exigen de los territorios forales que armonicen su sistema tributario con el estatal y que no impongan en el mismo privilegios económicos”. Finalmente, el TC declaró la inconstitucionalidad y nulidad de estas disposiciones, aunque sin tomar como parámetro normativo para hacerlo el trascendental argumento aducido de la lealtad territorial.

En relación con la sentencia reseñada, Carrasco Durán ha tratado de esclarecer el valor que tiene la unidad de mercado en un sistema como el autonómico, donde existen

²³⁷ Por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contra la Disposición adicional octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social foral.

diversos sistemas financieros que, ante una primera lectura, podrían suponer una desviación de la pretendida unidad. Ha considerado que apreciaciones de este tipo deben ser cautelosas, por cuanto “en este contexto, la unidad de mercado sólo podrá entenderse quebrantada por la existencia de normas fiscales especiales cuando dichas normas, por su naturaleza condicionante del desarrollo de las actividades económicas, y por su montante económico, creen unas condiciones de ejercicio de dichas actividades radicalmente distintas a las que se den en el territorio del régimen fiscal común en una situación de desventaja a la hora de competir con los sometidos a las normas especiales que, por su intensidad, sea un obstáculo, de hecho, para que aquellos puedan colocar sus productos o servicios en el ámbito territorial de aplicación de las normas fiscales especiales”²³⁸.

Las diferencias ostensibles entre el sistema general y los sistemas particulares dan cuenta de un problema sustancial en el Estado autonómico: resulta sumamente complejo conciliar el contenido del convenio y del concierto con la solidaridad que se exige constitucionalmente y, a partir de ella, con el contenido de la lealtad en sentido territorial. Dichas diferencias, más allá de su base constitucional, suponen beneficios fiscales que redundan en mayores ingresos para ciertas Comunidades Autónomas, con las consiguientes repercusiones en el nivel de renta de los españoles que viven en un determinado territorio o en otro y, sobre todo, constituyen una base generadora de innecesarias rivalidades internas y comprensibles pretensiones de otras Comunidades por disponer del mismo estatus financiero que las forales²³⁹.

²³⁸ CARRASCO DURÁN, M. (2002-2003): “Consideraciones desde la perspectiva constitucional acerca de las diferencias del trato fiscal causadas por las normas de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra sobre incentivos fiscales a empresas. Comentario de la STC 96/2002”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, UNED, Madrid, p. 692.

²³⁹ Al respecto, se ha apuntado que “[l]as diferencias de financiación por habitante son todavía mayores cuando se comparan las CCAA de régimen común y las Comunidades forales. La singularidad institucional de estas últimas, reconocida en la Constitución, se concreta financieramente a través de los mecanismos previstos en el concierto vasco y el convenio navarro. Los resultados de esta concreción ponen en evidencia la no participación de las Comunidades forales en la solidaridad interterritorial y la igualdad de acceso a los servicios públicos del conjunto de las Comunidades. No abordar los problemas de equidad que de esa situación se derivan afecta a la estabilidad del sistema de financiación de las Comunidades de régimen común y, más en general, a la estabilidad institucional del Estado de las Autonomías” [punto 5 del Capítulo 4: Necesidades relativas de gasto, nivelación y estructura del sistema de financiación autonómica del “Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de Financiación Autonómica” de julio de 2017]. Este Informe ha sido elaborado por una Comisión de Expertos dando cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 y se puede consultar en <https://bit.ly/2SY9ygA>. En él, la Comisión “ha considerado imprescindible una revisión del cálculo del cupo y la aportación, así como de los ajustes a consumo derivados de la exigencia del IVA, con el fin de incorporar una valoración realista de las cargas no asumidas por los territorios forales (que deberían incluir la nivelación interregional) y de adecuarlos a los últimos datos disponibles de consumo regional y otros agregados de interés para dicho cálculo. Con ello se podría lograr una reducción de las llamativas disparidades que se aprecian en la

Como se puede inferir, en la materia financiera se encuentra una de las claves del entendimiento de la lealtad en sentido territorial y se verá en los próximos capítulos que, tanto el Tribunal Constitucional Federal alemán como el Tribunal Constitucional español han partido de este fundamental ámbito para construir buena parte de la base interpretativa sobre la cual se asienta, en el primer caso, o se debería asentar, en el segundo, el principio de lealtad territorial.

actualidad entre las Haciendas forales y las Haciendas autonómicas en términos de financiación por habitante, situación que muchos consideran contraria al principio de igualdad y a la prohibición de que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar privilegios económicos o sociales (artículos 14, 31.1, 138.2 y 139.1 de la Constitución)” [PRIETO RAMOS, J. *et al.* (2019): *op. cit.*, p. 15]. Similar posición se ha sostenido en DE LA FUENTE, Á. (2019): *op. cit.*, pp. 12-15.

Por último, respecto de las rivalidades apuntadas, no puede desconocerse que, dentro de la relación de reivindicaciones que el sector independentista catalán ha constantemente reclamado se encuentra la búsqueda de un sistema financiación propia, a modo de reflejo de lo que ocurre con las Comunidades del sistema especial. En lo concerniente a una posible generalización del sistema de concierto para todas las Comunidades Autónomas, de la Fuente ha señalado que “[l]a propuesta supondría la renuncia de la Administración Central a la facultad de imponer tributos sobre sus ciudadanos, algo que hasta donde yo sé no sucede en ningún país del mundo. Es muy probable que un sistema de este tipo aumentase en alguna medida el grado de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, que pasarían a ser las responsables del grueso del sistema tributario, aunque quizás no tanto como se suele pensar porque las autonomías seguirían teniendo en la reducción de sus aportaciones a la Administración Central una alternativa practicable a la subida de sus impuestos como forma de financiar incrementos de gasto. Pero con toda seguridad las ganancias de bienestar obtenibles por esta vía se verían más que compensadas por los efectos adversos de un cambio radical en el equilibrio de poder entre administraciones que dejaría a la Administración Central sin las herramientas necesarias para ejercer correctamente unas funciones de coordinación, redistribución y estabilización que son esenciales para el buen funcionamiento del Estado y por un aumento muy considerable de la desigualdad territorial en financiación por habitante ajustado que plantearía serios problemas de equidad” [DE LA FUENTE, Á. (2018): *Fedea Policy Papers – 2018/02. Sobre la generalización del sistema de concierto*, FEDEA, Madrid, p. 7].

Capítulo III

Elementos constitucionales que procuran limitar las desviaciones sistémicas en el Estado autonómico

1. La resolución jurisdiccional de los conflictos territoriales

A. Algunos términos y criterios de utilidad

Los conflictos competenciales entre los entes que componen el Estado compuesto han sido abordados con asiduidad por los teóricos del federalismo germano, entre los cuales destaca Hanschel, quien ha utilizado una serie de conceptos que pueden ser de provecho para el análisis que se realizará en las próximas páginas²⁴⁰. Apunta este autor que no siempre será necesario acudir ante un Tribunal jurisdiccional para resolver conflictos territoriales entre la Federación y los *Länder*, ya que las mismas Constituciones pueden establecer otros mecanismos de resolución alternativos ante órganos específicos, bien estables, bien creados *ad hoc* (*Streitslichtung*). Se trata de instituciones *quasi* judiciales, por lo general independientes, cuyas decisiones tratan de acercar a las partes y llamarlas a la conciliación. Gracias a ellas, se limita el caudal de casos que llegan ante los órganos que efectivamente tienen el *imperium* para aplicar la norma. No obstante, según la entidad del caso, la jurisdicción constitucional resulta, en ocasiones, la más apropiada.

El mismo autor resalta que en Alemania se utiliza también con asiduidad la noción de “solución de problemas” (*Problemlösung*), bien distinto a la de “resolución de conflictos” (*Konfliktlösung*). Su diferencia radica en que la primera se refiere a cuestiones más generales que la segunda: tiende a que se busque conciliar las diferencias

²⁴⁰ HANSCHHEL, D. (2012): *Konfliktlösung im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 26-30 y 53-59.

que puedan existir entre las unidades estatales, muchas veces motivadas simplemente por distintos colores políticos. En consecuencia, la solución de problemas persigue resolver situaciones estructurales y genéricas y no tan solo un caso puntual. Por otro lado, para el normal desenvolvimiento de las relaciones interestatales resulta trascendental la prevención del conflicto (*Konfliktvermeidung*), para lo cual deben diseñarse mecanismos constitucionales que permitan resolver las diferencias existentes a través de distintos órganos jurisdiccionales que apliquen aquellas reglas específicamente destinadas a resolver conflictos territoriales (*Konfliktregelung*).

Ligados a los conceptos descritos, hay que tener en cuenta dos criterios que deberían seguirse si lo que se pretende es, en definitiva, una solución correcta y duradera del conflicto. En primer lugar, el criterio de efectividad (*Kriterium der Effektivität*), que impone que haya de preguntarse si la solución que se pretende resulta efectiva para resolver el problema existente, en una suerte de juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Requiere tener en cuenta no solo si el remedio es adecuado para los actores del caso, sino si es oportuno para el conjunto del Estado, buscando la “solución del problema” más que la “resolución del conflicto”. En segundo lugar, el criterio de legitimidad (*Kriterium der Legitimität*), que reposa sobre la aceptación de la solución por parte de los actores involucrados y por aquellos que, sin estar directamente envueltos en el problema, terminan tomándola como parámetro general de comportamiento. Lo que persigue este criterio es que la resolución jurídicamente argumentada que resuelve el conflicto sea acatada y asumida por todos los actores del sistema territorial, estén o no involucrados en él.

Los criterios y conceptos hasta aquí descritos sirven para entender que, en definitiva, los conflictos suscitados por desviaciones sistémicas no solo deben ser analizados como un problema de la organización territorial, sino también como una oportunidad para que sus soluciones contribuyan a la configuración de la normalidad de las relaciones entre los entes territoriales. Lo ideal sería que dichos conflictos no existiesen, pero la realidad da cuenta de su práctica inevitabilidad, asunto que en este capítulo quedará más que en evidencia.

B. Las múltiples vías procesales para la resolución de conflictos territoriales

El constituyente español configuró la vía del conflicto de competencia para resolver las disputas “de carácter intersubjetivo en que se enfrentan el Estado, entendido como el sector central del aparato estatal, y un Ente territorial dotado de lo que conocemos como autonomía política, o bien dos Entes de tal género”²⁴¹. Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados compuestos, el Tribunal Constitucional español tiene atribuida competencia directa (y no por apelación) para la resolución de este tipo de contiendas, al igual que su par alemán²⁴².

Si bien los conflictos de competencia pueden ser positivos o negativos, los que realmente interesan a este trabajo son los primeros, por cuanto en ellos la disputa nace por una contraposición en el entendimiento de la titularidad de una determinada competencia, sea entre el Estado y una Comunidad Autónoma o entre dos de ellas. Constituyen, por tanto, conflictos “intersubjetivos”, en el sentido que son dos entes territoriales los que se disputan la capacidad de actuar sobre una determinada materia conforme a la interpretación que realizan de la norma atributiva de competencia y que se materializa en una disposición, resolución o acto propio.

Pero al analizarse procesalmente la llamada “materia autonómica” se concluye que casi todas las vías procesales constitucionales podrían ser cauce para su análisis, con la excepción de los conflictos entre órganos constitucionales y el control de los tratados internacionales²⁴³. Sin embargo, dos son los procesos específicos para su conocimiento por los Tribunales: los conflictos competenciales aludidos y la impugnación de las resoluciones y disposiciones autonómicas *ex art. 161.2 CE*, si bien en función del rango de ley de la norma que origine el conflicto competencial, el proceso a seguir será el del

²⁴¹ PUNSET BLANCO, R. (1989): “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, CEPC, Madrid, p. 128.

²⁴² En relación con Alemania, se ha señalado que “[l]a competencia del Tribunal Constitucional Federal se limita a las disputas constitucionales. A diferencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, no es un tribunal de apelación supremo. Sin embargo, en el área genuinamente constitucional, el Tribunal Constitucional Federal tiene una amplia jurisdicción para evaluar los litigios y el acceso a él es más fácil en comparación con los Tribunales Constitucionales de la mayoría de los Estados federales” [HANSCHERL, D. (2012): *op. cit.*, p. 170].

²⁴³ López Guerra ha entendido que “[ú]nicamente quedaría fuera de cualquier posibilidad de utilización en este campo la vía prevista por la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en sus artículos 73 a 75, referentes a la resolución de los ‘conflictos entre órganos constitucionales del Estado’” [LÓPEZ GUERRA, L. (1984): “El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardurularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 26].

recurso de inconstitucionalidad (art. 67 LOTC) y la suspensión del art. 161.2 CE se extiende no solo a las disposiciones y regulaciones infralegales sino también a las leyes y normas con fuerza de ley en virtud del art. 30 LOTC.

Pero que exista similar panorama sobre el objeto no implica necesariamente que deba ser igual respecto de los sujetos legitimados para iniciar uno u otro proceso, por ejemplo, la vía del conflicto competencial o el recurso de inconstitucionalidad. Hay una clara diferencia entre ambos procesos: el art. 33.2 LOTC establece que las Comunidades Autónomas (a través de sus órganos colegiados ejecutivos o Asambleas) solo podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad contra aquellas leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado, si y solo si, dichos instrumentos afectan previsiblemente su propio ámbito de autonomía²⁴⁴. Además, solo lo pueden hacer contra disposiciones con fuerza de ley que provengan del Estado, pero no así contra las de otra Comunidad Autónoma, limitación que deja de lado una suerte de “control horizontal” respecto de la posible inconstitucionalidad de normas autonómicas, limitando los canales procesales que tienen los entes intermedios. De esta manera, entre ambas, la vía que resultaría más inclusiva para la resolución de las diferencias suscitadas en el marco del entramado competencial es el conflicto de competencia, recogido constitucionalmente en el art. 161.1.c) y cuya regulación *in extenso* se encuentra en los art. 60 y siguientes LOTC; de hecho, el art. 60 LOTC establece una mayor legitimación pasiva si se lo compara con el recurso de inconstitucionalidad, por cuanto no solo podrá interponerlo el Estado contra una Comunidad Autónoma (o viceversa), sino que también podrán interponerlo las

²⁴⁴ Respecto del “propio ámbito de autonomía”, el Tribunal Constitucional mostró pronto una evolución en su doctrina. Así, en la STC 25/1981, de 14 de julio, el Tribunal indicó que “es coherente que la legitimación para la interpretación del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (art. 32.2)” (FJ 3). Asimismo, entendió que “[e]l concepto de ‘propio ámbito de autonomía’ no puede reducirse a un criterio meramente cuantitativo” (FJ 4). Esta concepción restrictiva de la legitimidad autonómica para recurrir leyes por inconstitucionales varió año y medio después en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, en la que el TC señaló que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional” (FJ 1).

Comunidades Autónomas entre sí, siendo comprensivo en mayor medida de la materia autonómica apuntada.

Pero ha de advertirse que, en el sistema español, los conflictos que se suscitan entre el Estado y las Comunidades Autónomas caben ser resueltos a través de diversas jurisdicciones: no solo existen varios procesos que pueden iniciarse en la jurisdicción constitucional sino que también pueden interponerse en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Lo descrito, que a primera vista pareciera ser una virtud garantista del sistema no lo es tanto, pues los distintos procesos no persiguen el mismo fin, ni pueden ser instados por los mismos actores como sujetos activos, ni tampoco están destinados a idénticos sujetos pasivos procesales. Uno y otro tienen su propio objeto, sus plazos y su distinta legitimación.

La última alternativa apuntada entra en juego si se tiene en cuenta que el conflicto competencial constituye una vía que sirve para revisar aquellas normas o actos de rango infralegal que vulneren ámbitos competenciales (art. 61.1 LOTC). Ha de advertirse que, sobre estos mismos actos y disposiciones infralegales, cabría la posibilidad de revisión en la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con el art. 153.c CE y su desarrollo: el art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio²⁴⁵. Pero más allá de la posible “simultaneidad” de procesos, lo que en definitiva distingue a una y otra vía es el objeto sobre el cual recae el control: en el proceso ante el Tribunal Constitucional será la declaración de quién es el titular real de determinada competencia, mientras que en el proceso contencioso-administrativo lo será la declaración de disconformidad a Derecho del instrumento y, en su caso, su anulación, por carecer de competencia para su expedición el órgano administrativo que lo ha dictado.

En definitiva, hay una pluralidad de procesos e instancias procesales en los cuales la “materia autonómica” puede ser analizada y revisada, lo que puede suscitar dudas sobre cuál resulta el proceso óptimo en cada caso concreto.

²⁴⁵ Art. 153 CE: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: (...) c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias».

Art. 1.1 Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa: «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación».

i. Posibilidades destinadas a soslayar la jurisdiccionalización del conflicto

Como se acaba de apuntar, la diversidad de jurisdicciones, aunque posibilita una amplia defensa de las competencias cuando generen conflictividad, comporta sin embargo incertidumbre sobre la mayor o menor idoneidad de uno u otro proceso en el caso concreto, cuestión que ha despertado un profundo interés en la doctrina²⁴⁶. Aquí, no obstante, se centrará la atención únicamente en el nivel constitucional, en el cual, antes de que la conflictividad adopte una forma propiamente jurisdiccional, se prevén determinadas posibilidades justamente para tratar de evitar esa jurisdiccionalización del asunto, posibilidades que varían según sea el tipo de norma de la cual surja el conflicto competencial. Tales opciones constituyen la actualización en España de aquella categoría alemana que tiene por fin soslayar la definitiva interposición del asunto ante el órgano jurisdiccional (*Konfliktvermeidung*).

Si la disputa competencial proviene de una Ley o de una norma con rango de Ley podrá activarse el mecanismo conciliador del art. 33.2 LOTC (ya analizado en el capítulo II). Vale la pena simplemente recordar que este mecanismo conciliador (no originario, sino incorporado a la LOTC por medio de la L.O. 1/2000, de 7 de enero) faculta al Presidente del Gobierno y a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses (y no el ordinario de tres meses establecido en el art. 33.1 para todos los demás casos), siempre y cuando se reúna la Comisión bilateral de Cooperación entre ambas Administraciones y se adopte un acuerdo de iniciación de negociaciones²⁴⁷ que sea puesto en conocimiento del Tribunal

²⁴⁶ Véanse, entre otros, GÓMEZ MONTORO, Á. J. (1990): “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, CEPC, Madrid, pp. 93-126; y FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1992): “Tribunal Constitucional y Jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos competenciales”, en *Autonomies: Revista catalana de dret públic*, núm. 15, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 119-149.

²⁴⁷ En relación con la negociación que ha de desplegarse, el Tribunal Constitucional ha entendido que “[l]a aplicación del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC no garantiza ni un resultado final satisfactorio para las partes ni tampoco la evitación del recurso, pues es evidente que queda siempre a disposición del sujeto legitimado -sea el Gobierno del Estado o el de la correspondiente comunidad autónoma- el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en cualquier momento del plazo ampliado de nueve meses, lo que, evidentemente también implica que el mismo ha constatado que no resulta posible solucionar mediante este cauce de resolución de conflictos la discrepancia inicialmente suscitada” (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 2). Asimismo, ha señalado recientemente (ante una objeción a la admisión del recurso interpuesto por el Gobierno y sostenida por el letrado de la Comunidad Autónoma de Murcia, que “[e]l alcance objetivo o la intensidad de esa negociación no están mencionados en nuestra Ley Orgánica reguladora y, por esta razón, no pueden tener efectos con relación a la admisibilidad del recurso” (STC 16/2020, de 28 de enero, FJ 2).

dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, acuerdo que también deberá ser publicado en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Como se ha dicho, esta posibilidad conciliatoria solo puede ser utilizada por el Presidente del Gobierno y por los órganos ejecutivos autonómicos²⁴⁸; los demás legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, es decir, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores y el Defensor del Pueblo podrán hacerlo, sin perjuicio de lo que decidan o dejen de decidir aquellos (art. 33.3 LOTC).

Pero si el conflicto proviene de una disposición, resolución o acto emanado de los órganos del Estado o de los entes intermedios (cuyo cauce procesal será el del conflicto positivo), la LOTC establece el llamado “requerimiento previo de incompetencia” (arts. 62 y 63). La naturaleza puramente conciliadora del mismo ha sido señalada por el Tribunal en la STC 96/1986, de 10 de julio²⁴⁹. Tal requerimiento es potestativo para el Gobierno del Estado, pero obligatorio para los Ejecutivos autonómicos, que deben dirigirlo a los que imputan la alteración competencial indebida, pero en el segundo caso ha de dar cuenta de ello al Gobierno estatal. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha resaltado que “la dación de cuenta al Gobierno tiene singular importancia, puesto que su evidente finalidad es que el Gobierno de la Nación conozca oficialmente la iniciación del conflicto y pueda tomar, si lo estima conveniente, las medidas a su alcance para intervenir en él” (STC 101/1995, de 20 de junio, FJ 4²⁵⁰).

El Estado, para el que el requerimiento es potestativo, ha hecho un uso de este instrumento procesal significativamente menor que las Comunidades Autónomas, que se han visto obligadas a un uso tan abundante del mismo como conflictos competenciales han interpuesto; así, según los datos de los “Informes sobre Conflictividad Estado-

²⁴⁸ Dos certeros y bien contruidos análisis sobre la efectividad de esta posibilidad pueden ser consultados en CANAL MUÑOZ, J. (2008): “La conciliación constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 139, Civitas, Madrid, pp. 501-551; ó IBÁÑEZ BUIL, P. (2012): “El sistema de solución de discrepancias competenciales previsto en el art. 33.2 LOTC”, en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 25, Tirant Lo Blanch, Tenerife, pp. 457-488. Además, un estudio de buena lectura académica sobre el fondo del asunto lo constituye ROIG MOLDES, E. (2016): *op. cit.*

²⁴⁹ La sentencia resolvía un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco contra el Gobierno del Estado en materia de auxilio a los agricultores jóvenes. En ella se señaló la pretensión última del requerimiento es “hacer posible una avenencia entre el órgano requirente y el requerido que evite el ulterior proceso constitucional” (FJ 1).

²⁵⁰ Recaída en un conflicto de competencia entre el Consejo de Gobierno de la Diputación regional de Cantabria y el Gobierno del País Vasco, con motivo de ciertos actos del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco realizados en el Municipio de Villaverde de Trucíos.

Comunidades Autónomas” y la información brindada por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública²⁵¹.

En cuanto a los requerimientos planteados por el Estado frente a las Comunidades Autónomas se nota un cambio radical entre las primeras siete Legislaturas y las siguientes: las cifras dan cuenta que inicialmente fueron más los requerimientos planteados por el Estado que conflictos directamente interpuestos ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, hay que matizar este primer análisis, ya que la mayoría de los requerimientos estatales no devinieron en una solución extraprocesal, sino en la interposición del conflicto ante el TC. Pero a partir de la VIII Legislatura las cifras cambian: hay un notable descenso de requerimientos planteados por el Estado, que optó por interponer directamente el conflicto ante el Tribunal Constitucional²⁵².

²⁵¹ Vid. Informes sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas elaborados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública disponibles en <https://bit.ly/3kBgrRV> (fecha de consulta: 12.08.2020). En cuanto a los datos aportados por el Ministerio de Política Territorial (fruto del pedido de Información Pública mediante el Portal de Transparencia de la Administración estatal), corresponden a los Expedientes iniciados con motivo de esta investigación y registrados bajo los números 001-44110 y 001-44112, ambos presentados el 25.06.2020.

²⁵² Requerimientos planteados por el Estado frente a las Comunidades Autónomas:

En la I Legislatura (01.03.1979 – 27.10.1982) el Estado planteó 35 requerimientos (1 frente a Andalucía; 18 frente a Cataluña; 1 frente a Valencia y 15 frente al País Vasco). De estos, 6 fueron resueltos extraprocesalmente y 29 se interpusieron como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 6 conflictos directos, sin requerimiento alguno.

En la II Legislatura (28.10.1982 – 21.06.1986) el Estado planteó 127 requerimientos, en números absolutos la cifra más alta (7 frente a Andalucía; 2 frente a Aragón; 4 frente a Asturias; 8 frente a *Illes Balears*; 2 frente a Canarias; 5 frente a Cantabria; 2 frente a Castilla y León; 2 frente a Castilla-La Mancha; 45 frente a Cataluña; 6 frente a Valencia; 4 frente a Extremadura; 17 frente a Galicia; 1 frente a Murcia; 3 frente a la Comunidad Foral de Navarra; 17 frente al País Vasco y 2 frente a La Rioja). De estos, 54 fueron resueltos extraprocesalmente y 73 se interpusieron como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 11 conflictos directos.

En la III Legislatura (22.06.1986 – 28.10.1989) el Estado planteó 72 requerimientos (3 frente a Andalucía; 1 frente a Aragón; 1 frente a Asturias; 2 frente a *Illes Balears*; 5 frente a Canarias; 2 frente a Canarias; 4 frente a Castilla y León; 22 frente a Cataluña; 1 frente a Valencia; 1 frente a Extremadura; 8 frente a Galicia; 1 frente a Madrid; 2 frente a Murcia; 1 frente a la Comunidad Foral de Navarra y 18 frente al País Vasco). De estos, 35 fueron resueltos extraprocesalmente y 37 se interpusieron como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 14 conflictos directos.

En la IV Legislatura (29.10.1989 – 05.06.1993) el Estado planteó 10 requerimientos (1 frente a las *Illes Balears*; 1 frente a Cantabria; 3 frente a Cataluña; 2 frente a Galicia; 1 frente a la Comunidad Foral de Navarra y 2 frente al País Vasco). De estos, 7 fueron resueltos extraprocesalmente y 3 se interpusieron como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 3 conflictos directos.

En la V Legislatura (06.06.1993 – 02.03.1996) el Estado planteó 5 requerimientos (1 frente a Andalucía; 1 frente a *Illes Balears*; 2 frente a Cataluña y 1 frente al País Vasco). De estos, 5 fueron resueltos extraprocesalmente y 1 se interpuso como conflicto. Asimismo, el Estado no interpuso conflicto directo alguno.

En la VI Legislatura (03.03.1996 – 11.03.2000) el Estado planteó 8 requerimientos (2 frente a Andalucía; 1 frente a Canarias; 2 frente a Cataluña; 1 frente a Galicia y 2 frente al País Vasco). De estos, 4 fueron

En cuanto a los requerimientos de las Comunidades Autónomas los datos permiten analizar solo aquellos interpuestos frente al Estado, no frente a otros entes intermedios. Como el requerimiento resulta en este caso obligatorio las cifras totales de esta categoría son lógicamente mayores: las Comunidades Autónomas plantearon 916 requerimientos de incompetencia frente a los 274 del Estado²⁵³.

resueltos extraprocesalmente y 4 se interpusieron como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 6 conflictos directos.

En la VII Legislatura (12.03.2000 – 13.03.2004) el Estado planteó 10 requerimientos (1 frente a Canarias; 5 frente a Cataluña y 4 frente al País Vasco). De estos, 3 fueron resueltos extraprocesalmente y 7 se interpusieron como conflicto. Asimismo, el Estado planteó 2 conflictos directos.

En la VIII Legislatura (14.03.2004 – 11.04.2008) el Estado planteó 2 requerimientos (1 frente a Madrid y 1 frente al País Vasco), que finalmente fueron interpuestos como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 2 conflictos directos.

En la IX Legislatura (12.04.2008 – 21.12.2011) el Estado no planteó ningún requerimiento, aunque se interpuso 1 conflicto directo.

En la X Legislatura (22.12.2011 – 12.01.2016) el Estado planteó 4 requerimientos (1 frente a Andalucía; 1 frente a Canarias y 2 frente a Cataluña) finalmente interpuestos como conflicto. Asimismo, el Estado interpuso 14 conflictos directos.

En la XI Legislatura (13.01.2016 – 18.07.2016) el Estado no planteó ningún requerimiento aunque se interpuso 1 conflicto directo.

En la XII Legislatura (19.07.2016 – 20.05.2019) el Estado no planteó ningún requerimiento aunque se interpusieron 8 conflictos directos.

En la XIII Legislatura (21.05.2019 – 02.12.2019) el Estado planteó 1 requerimiento (frente a Cataluña) finalmente interpuesto como conflicto y no interpuso ningún conflicto directo.

En lo que va de la XIV Legislatura (03.12.2019 -) el Estado no planteó ningún requerimiento ni se interpuso conflicto directo alguno.

²⁵³ Requerimientos planteados por las Comunidades Autónomas frente al Estado:

En la I Legislatura (01.03.1979 – 27.10.1982), las Comunidades Autónomas plantearon 45 requerimientos frente al Estado (19 Cataluña y 16 el País Vasco). De estos, 14 finalizaron extraprocesalmente y 31 dieron lugar a conflicto.

En la II Legislatura (28.10.1982 – 21.06.1986), las Comunidades Autónomas plantearon 231 requerimientos frente al Estado (4 Andalucía; 3 Canarias; 1 Cantabria; 112 Cataluña; 2 Valencia; 37 Galicia; 72 el País Vasco). De estos, 73 finalizaron extraprocesalmente y 158 dieron lugar a conflicto.

En la III Legislatura (22.06.1986 – 28.10.1989), las Comunidades Autónomas plantearon 201 requerimientos frente al Estado (9 Andalucía; 2 Aragón; 2 Asturias; 3 *Illes Balears*; 4 Canarias; 2 Cantabria; 2 Castilla y León; 89 Cataluña; 8 Valencia; 7 Galicia; 2 Murcia; 70 el País Vasco; 1 Murcia). De estos, 56 finalizaron extraprocesalmente y 145 dieron lugar a conflicto.

En la IV Legislatura (29.10.1989 – 05.06.1993), las Comunidades Autónomas plantearon 79 requerimientos frente al Estado (3 Andalucía; 4 Aragón; 2 *Illes Balears*; 1 Canarias; 6 Cantabria; 4 Castilla y León; 33 Cataluña; 1 Valencia; 2 Galicia; 1 Madrid; 1 la Comunidad Foral de Navarra; 21 el País Vasco). De estos, 37 finalizaron extraprocesalmente y 42 dieron lugar a conflicto.

En la V legislatura (06.06.1993 – 02.03.1996), las Comunidades Autónomas plantearon 43 requerimientos frente al Estado (5 Andalucía; 1 Aragón; 1 Asturias; 1 *Illes Balears*; 2 Canarias; 1 Cantabria; 3 Castilla y León; 28 Cataluña; 1 Valencia). De estos, 26 finalizaron extraprocesalmente y 17 dieron lugar a conflicto.

En la VI Legislatura (03.03.1996 – 11.03.2000), las Comunidades Autónomas plantearon 57 requerimientos frente al Estado (6 Andalucía; 3 Aragón; 1 *Illes Balears*; 2 Canarias; 2 Castilla-La Mancha; 39 Cataluña; 3 Madrid). De estos, 28 finalizaron extraprocesalmente y 29 dieron lugar a conflicto.

En esta categoría pueden arribarse a una serie de conclusiones de interés. Se aprecia que entre la I y la IX Legislatura el número de requerimientos de las Comunidades Autónomas frente al Estado se mantiene siempre por encima de los 40 pero generalmente debajo de los 100, salvo la II y III Legislatura que constituyen una excepción, superando los 200 requerimientos. A partir de la X Legislatura se aprecia una tendencia a la baja, siempre con menos de 30 requerimientos, algo que tiene su lógica por la duración de las Legislaturas más recientes. De las cifras de requerimientos planteados en estas Legislaturas llama la atención el número de la X Legislatura (26), algo inusual para una que duró más de 4 años y en la que comenzó la hoja de ruta independentista.

A nivel general, ha de destacarse el gran número de requerimientos planteados por el Estado frente a las Comunidades Autónomas nacionalistas y viceversa. Además, en términos absolutos se confirma que el requerimiento no ha cumplido con su cometido, el prevenir la conflictividad: de los 274 requerimientos planteados por el Estado, 161 (el 58,75%) derivaron finalmente en un conflicto interpuesto ante el Tribunal Constitucional; por su parte, de los 916 requerimientos planteados por las Comunidades Autónomas, 585 (el 63,86%) dieron lugar a la interposición del conflicto ante el TC.

En la VII Legislatura (12.03.2000 – 13.03.2004), las Comunidades Autónomas plantearon 78 requerimientos frente al Estado (14 Andalucía; 15 Aragón; 4 Castilla-La Mancha; 39 Cataluña; 3 Extremadura; 1 Galicia; 1 Madrid). De estos, 25 finalizaron extraprocesalmente y 53 dieron lugar a conflicto.

En la VIII Legislatura (14.03.2004 – 11.04.2008), las Comunidades Autónomas plantearon 78 requerimientos (5 Andalucía; 2 Aragón; 1 *Illes Balears*; 2 Canarias; 2 Castilla y León; 50 Cataluña; 3 Valencia; 4 Galicia; 7 Madrid; 2 La Rioja). De estos, 37 finalizaron extraprocesalmente y 41 dieron lugar a conflicto.

En la IX Legislatura (12.04.2008 – 21.12.2011), las Comunidades Autónomas plantearon 61 requerimientos (1 Andalucía; 1 Aragón; 3 Canarias; 35 Cataluña; 15 Galicia; 3 Madrid; 1 Murcia; 2 Valencia). De estos, 28 finalizaron extraprocesalmente y 33 dieron lugar a conflicto.

En la X Legislatura (22.12.2011 – 12.01.2016), las Comunidades Autónomas plantearon 26 requerimientos (2 Canarias; 18 Cataluña; 1 Galicia; 5 País Vasco). De estos, 4 finalizaron extraprocesalmente y 22 dieron lugar a conflicto.

En la XI Legislatura (13.01.2016 – 18.07.2016), las Comunidades Autónomas plantearon 6 requerimientos (1 Andalucía; 1 Aragón; 1 Castilla-La Mancha; 3 Cataluña), todos los cuales dieron lugar a conflicto.

En la XII Legislatura (19.07.2016 – 02.12.2019), las Comunidades Autónomas plantearon 9 requerimientos (1 Canarias; 7 Cataluña; 1 País Vasco). De estos, 2 finalizaron extraprocesalmente y 7 dieron lugar a conflicto.

En la XIII Legislatura (21.05.2019 – 02.12.2019), las Comunidades Autónomas plantearon solo 1 requerimiento (País Vasco) que finalmente dio lugar a conflicto.

En lo que va de la XIV Legislatura (03.12.2019 -), las Comunidades Autónomas solo plantearon 1 requerimiento (Cataluña), en tramitación.

ii. La interposición del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad

Si las posibilidades de obviar la jurisdiccionalización del conflicto competencial no prosperasen, el Gobierno o el órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma podrá interponer el conflicto de competencia (con la salvedad ya señalada de que el Gobierno puede iniciar el proceso directamente y sin necesidad de conciliación según el art. 62 LOTC). Pero podrá hacerlo tan solo si la competencia controvertida no hubiera estado atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, porque si esto fuese así el proceso deberá ser tramitado desde su inicio como recurso de inconstitucionalidad (art. 67 LOTC)²⁵⁴. Al respecto, Ibáñez Buil ha señalado que “se trata de una regla de tramitación en la que implícitamente se parte de que en la regulación de los conflictos de competencia no hay lugar para aquellos que se planteen contra leyes”²⁵⁵, lo que en definitiva implica que es el rango de la norma impugnada y no la materia lo que determina cuál es el proceso que procede entablar. La modalidad del recurso de inconstitucionalidad para resolver lo que materialmente es un conflicto de competencia “[t]an sólo resulta procesalmente viable -según el TC- en la medida en que la cuestión sobre la titularidad de la competencia debatida sea ‘inseparable’ de la ‘apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas de ley [sic] invocadas para fundamentar aquella competencia al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (...), ya que solo entonces (...) el examen de la constitucionalidad de la disposición de ley así invocada devendrá ‘cuestión previa’ para la resolución del conflicto (...) lo que requiere

²⁵⁴ Importa desde ya advertir que, en Alemania, los conflictos sobre “materia federal” (por hacer una comparación) también pueden ser resueltos a través de diversas vías, pero no porque la Ley reguladora del TCFA así lo indique, sino por una opción procesal de las partes. Generalmente, el proceso por el cual se opta puede ser el de resolución de conflictos territoriales (específico para conflictos *Bund-Länder*, derivado de la conjunción de los arts. 68 y 93.1.2 GG), sino que estos también pueden ser resueltos a través del control abstracto de normas (*Abstrakte Normenkontrolle*, art. 93.1.2 GG). Además, en ciertas ocasiones, la solución puede llegar por medio de un proceso que se resuelva por el Tribunal Administrativo Federal alemán (*Bundesverwaltungsgericht*). Existen diferencias procesales significativas entre los procesos que suponen conflictos entre el *Bund* y los *Länder* (*Bund-Länder-Streite*, identificado por el TCFA como *BvG*, no porque obedezca a ningún acrónimo, sino a la forma en que el Tribunal identifica a sus causas) y los que se desarrollan entre *Länder* entre sí (*Zwischenländerstreite*, identificado por el Tribunal como *BvH*). En el primer caso, por ejemplo, el Tribunal declara que ha existido o no violación de la *Grundgesetz* por parte de uno de los entes territoriales, pero no obliga a realizar acto alguno de manera específica. Son los mismos entes los que, luego de la sentencia, están obligados a seguir lealmente la decisión del Tribunal y acatarla, realizando los actos que correspondan para resolver la cuestión por la sujeción que deben tener a la Ley Fundamental misma (art. 20.3 GG). Por el contrario, en el caso de los conflictos entre *Länder*, el Tribunal puede solicitar a quien ha infringido la violación competencial que ejecute un acto determinado o que deje de hacerlo.

²⁵⁵ IBÁÑEZ BUIL, P. (2010): “Artículo 67”, en González Rivas, J. J. (dir.-coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, p. 681.

siempre que el supuesto vicio de incompetencia traiga origen de la ley”; de esta manera, “[e]l art. 67 LOTC no permite, en modo alguno, convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad indirecto, confundiendo los ámbitos propios de estos dos distintos procesos constitucionales” (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 2²⁵⁶).

De tramitarse el proceso como conflicto, la LOTC establece un procedimiento simple: comunicación por el Tribunal al Gobierno o al órgano autonómico correspondiente de la iniciación del conflicto (en 10 días como máximo), posibilidad de alegaciones por las partes y de solicitud de suspensión de los efectos de la norma o actuación impugnada que, el Gobierno obtiene automáticamente en los términos que luego se verá, y sentencia declaratoria de la titularidad de la competencia y, en su caso, nulidad de la norma o actuación junto con «lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma» (art. 66 LOTC).

No obstante, el conflicto puede no acabar en sentencia, sino ser satisfecho extraprocesalmente, siempre que la parte demandada haya cumplido con lo requerido (posibilidad que no está recogida en la LOTC, pero que ha sido admitida desde el inicio por el TC en el ATC 49/1981, de 12 de mayo, FJ 1 y en muchos posteriores) o por medio del desistimiento (art. 80 y ss. LOTC). A esta última posibilidad Durán Alba la ha calificado de “perturbadora” desde un punto de vista ético y estético. En cuanto a lo primero, ya que “la solicitud de desistimiento puede sustentarse en criterios de mera oportunidad política, evitando que el Tribunal Constitucional se pronuncie en la materia”; y, en cuanto a lo segundo, ya que “la ocasional existencia de desistimientos seriadados puede dar la imagen de un recurso a esta fórmula procesal poco escrupuloso”²⁵⁷. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, como se acaba de decir, ha admitido desde temprano y sin mayor discusión este modo de finalización del proceso, al entender que “es una de

²⁵⁶ Ha de subrayarse que el pronunciamiento tuvo lugar en un conflicto de competencia promovido por el Gobierno vasco contra el Gobierno de la Nación, en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. La representación procesal vasca había solicitado *ab initio* que se analizase la posible inconstitucionalidad de las normas legales, de ahí el pronunciamiento del Tribunal. La cita contiene referencias a jurisprudencia del TC en procesos de conflicto de competencia (SSTC 5/1987, de 27 de enero, FJ 1; 80/1988, de 28 de abril, FJ 2; y 45/1991, de 28 de febrero, FJ 1) y en recurso de inconstitucionalidad (STC 147/1993, de 29 de abril, FJ 2).

²⁵⁷ DURÁN ALBA, J. F. (2012): “Resolución política de las controversias territoriales planteadas ante el Tribunal Constitucional”, en MATIA PORTILLA, F. J. (dir.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, pp. 207-208.

las formas admitidas para poner fin a un proceso constitucional y, en concreto, a un conflicto de competencia positivo” (ATC 346/1982, de 11 de noviembre, FJ único²⁵⁸).

iii. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los conflictos de competencia

Como se ha visto, los conflictos de competencia han sido interpuestos ante el Tribunal Constitucional desde prácticamente iniciada su actividad. El repaso de su doctrina sirve para ilustrar su función efectiva.

El TC determinó tempranamente que los conflictos de competencia comportaban dos aspectos según se deduce del art. 66 LOTC: la resolución de la concreta controversia planteada determinando a quién corresponde la competencia discutida y, con ella, la fijación del orden competencial en general “más allá del caso concreto que dio lugar al conflicto” (STC 110/1983, de 29 de noviembre, FJ 1), esto es, la ordenación competencial objetiva. El elemento esencial, sin embargo, es la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Como dirá el propio Tribunal poco después, “(...) en el conflicto entre entes -razona el TC- no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta con que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias

²⁵⁸ Similar argumento se adoptó en los AATTC 164/1983, de 14 de abril (FJ único); 278/1983, de 9 de junio (FJ único); 343/1993, de 16 de noviembre (FJ único); 265/1999, de 10 de noviembre (FJ único); 531/2004, de 21 de diciembre (FJ único); o 20/2005, de 18 de enero (FJ único).

No ha sido en procesos de conflictos competenciales, sino en recursos de inconstitucionalidad en los que el TC ha señalado algunas pautas que deben ser tenidas en cuenta en casos de desistimiento, ya que no tiene por qué ser ineludiblemente aceptado: “No obstante la naturaleza rogada de la jurisdicción constitucional y aun cuando el desistimiento funciona en favor de la presunción de legitimidad de la Ley, no opera sin más el principio dispositivo y no queda pues vinculado el Tribunal por la voluntad unilateral de quien lo formula, pero tampoco es dudoso que éste como titular del interés cuya actuación sirve de soporte a su legitimación activa en el proceso, ha de ser atendido salvo que otras consideraciones prevalentes lo impidan” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 1). Dichas circunstancias son, en primer lugar, la conformidad u oposición de las demás partes que intervienen en el proceso (algo que ya se había apuntado en el ATC 419/1986, de 13 de mayo, FJ 2), si bien la oposición deba ser revisada por el Tribunal, que deberá reputarla válida. En segundo lugar, el Tribunal puede considerar que existe un interés constitucional que lleva a que se justifique la continuación del proceso, situación que puede recaer tanto en el interés público, cuanto en un interés particular que sea legítimo y tenga entidad suficiente (ATC 278/2001, de 30 de octubre, FJ 2).

Ha de apuntarse que el desistimiento ha encontrado crítica dentro del propio Tribunal. Así, en el ATC 359/2006, de 10 de octubre, el magistrado Conde Martín de Hijas, en su voto particular, consideró que esta reserva carece de base legal, más aún en el caso de procesos que han sido desistidos sin oposición. Así, indicó que es una facultad auto atribuida que no tiene sustento ni en la LOTC, ni en la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que se remite en la primera. En el mismo Auto, otro voto particular, en este caso formulado por el magistrado Rodríguez-Zapata, llegó a una posición ecléctica, ni totalmente a favor de una revisión por parte del Tribunal, ni considerando que éste carezca de base legal para proceder al análisis. El magistrado consideró que, primero, habrá de tomarse en consideración si está en juego el interés general y, si no lo está, hay que atender al interés del desistimiento que plantean las partes.

establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas correspondientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía (arts. 62 y 63 de la LOTC), condicionando o configurando de forma que juzga inadecuadas [sic] las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta” (STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 2).

Hasta tal punto prima en el conflicto competencial este aspecto objetivo, que el Tribunal ha afirmado que no tiene verdadero contenido constitucional como conflicto competencial la controversia sobre el ejercicio concreto respecto de supuestos específicos cuando no se discute entre las partes la titularidad como tal de la competencia (STC 88/1989, de 11 de mayo). Dicho de otra forma “(...) no cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia puede residenciarse, sin más, en el proceso (...)” en que consiste el conflicto competencial, sino que la controversia ha de afectar “(...) a la definición o delimitación de los títulos competenciales en litigio (...)” tal y como se refleja en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 2 y otras posteriores).

El modo de operar el Tribunal en la resolución de los conflictos competenciales que se le plantean comienza con la materia sobre la cual recaerá el pronunciamiento, esto es, el “encuadramiento material de las normas controvertidas en el esquema constitucional de distribución de competencias” (STC 96/2018, de 19 de septiembre, FJ 1). El problema principal reside en aquellos casos en los cuales el asunto bajo disputa incide en más de un ámbito competencial. En tales supuestos el TC considera que hay que determinar “la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos” (STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1 y SSTC 197/1996, de 28 de noviembre (FJ 3); 45/2015, de 5 de marzo (FJ 3); 62/2016, de 17 de marzo (FJ 5) u 88/2018, de 19 de julio (FJ 3), entre muchas otras). Este juicio, al que el TC designa como “incardinación competencial” atiende no solo al sentido y la finalidad de los títulos, sino también al sentido y alcance de las disposiciones que motivaron su conocimiento (entre

otras, SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 53/2017, de 15 de junio, FJ 2; 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2; 88/2018, de 19 de julio, FJ 3).

Con ocasión de delimitar los márgenes competenciales o declarar la titularidad competencial el Tribunal tiene la oportunidad de pronunciarse respecto a la actividad que han desarrollado los entes territoriales. Esto adentra en el estudio de la lealtad territorial, por cuanto el TC, resolviendo estos procesos (tal como ocurrió en Alemania), podría identificar que, en el caso concreto, el móvil que ha llevado a que se produzca el conflicto se sustenta en faltas de lealtad, sea del Estado, sea de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el problema crucial para tratar de identificar este tipo de pronunciamiento es que el Tribunal otorga constantemente distintos matices a este principio, refiriéndose a él en términos constitucionales o institucionales, más no en términos estrictamente territoriales²⁵⁹. Asimismo, al igual que se ha visto antes que ocurrió respecto de la colaboración y sus institutos, el TC ha sido notablemente ambiguo en el uso de los términos jurídicos, resultando de esta manera laborioso en grado sumo tratar de entender el alcance de cada acepción. Acaso en la STC 239/2002, de 11 de diciembre²⁶⁰, el Tribunal empleó la expresión “lealtad constitucional” de un modo que la acerca a la noción de lealtad a la materia autonómica, al señalar “es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada” (FJ 11). Sobre lo verdaderamente importante, esto es, la fuerza normativa de tal principio se tendrá ocasión de profundizar en el último capítulo de este trabajo.

²⁵⁹ Es posible identificar pronunciamientos del Tribunal donde se presta particular atención al concepto de “lealtad constitucional”, en sentido propio. Así, entre otras, SSTC 77/2017, de 21 de junio (FJ 5); 9/2017, de 19 de enero (FJ 3); 25/2015, de 19 de febrero (FJ 7); 78/2014, de 28 de mayo (FJ 8); 26/2013, de 31 de enero (FJ 9); 21/2013, de 31 de enero (FJ 8); 38/2012, de 26 de marzo (FJ 9); 36/2015, de 15 de marzo (FJ 9); 158/2004, de 21 de septiembre (FJ 7); y 209/1990, de 20 de diciembre (FJ 4). Por su parte, también hay pronunciamientos estrictamente ceñidos al concepto de “lealtad institucional”, como son las SSTC 31/2016, de 18 de febrero (FJ 1); y 96/1986, de 10 de julio (FJ 3). Por último, hay pronunciamientos donde existe una identidad que lleva a una confusión de ambos conceptos, como es posible apreciar en las SSTC 95/2016, de 12 de mayo (FJ 8); 162/2013, de 26 de septiembre (FJ 4); 123/2012, de 5 de junio (FJ 8); 109/2011, de 22 de junio (FJ 5); 44/2007, de 1 de marzo (FJ 9); 77/2014, de 29 de abril (FJ 1); 98/2001, de 5 de abril (FJ 8); 192/2000, de 13 de julio (FJ 9); 190/2000, de 13 de julio (FJ 11); 201/1988, de 27 de octubre (FJ 4); 152/1988, de 20 de julio (FJ 6); y 143/1985, de 24 de octubre (FJ 8). El análisis más en profundidad de esta cuestión tendrá lugar en el último capítulo de este trabajo.

²⁶⁰ Con ocasión de un conflicto de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas y 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, antes citado.

En todo caso, hay que tener presente que ante un escenario competencial poco claro como el que ofrece el sistema constitucional español es bastante probable que exista un error interpretativo del ente central o de los intermedios respecto de sus propias competencias. Dicha posibilidad acerca a la idea de que no siempre existe una mala intencionalidad al apreciar sus límites, por lo que ha de presuponerse una suerte de “inocencia” en cuanto a la conformidad de su actuación al bloque de constitucionalidad en el marco de una “política de la constitucionalidad” -como señaló, en su día, Jiménez Campo²⁶¹- y solo reputar como desleal aquello que el Tribunal efectivamente declare como tal.

C. Algunos datos relevantes sobre los conflictos territoriales

Debido a la particular forma de estructuración de España, los problemas territoriales han sido una constante en la evolución del sistema territorial: desde el inicio de la jurisdicción constitucional a junio de 2020²⁶², se verifican un total de 1751 impugnaciones finalmente interpuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (esto es, no se tienen en cuenta los conflictos evitados *ex arts.* 33.2 y 63 LOTC), que se han canalizado a través de diversas formas: por medio de la vía del conflicto de competencia en sentido estricto, el Estado inició 229 procesos contra las Comunidades Autónomas, en tanto que éstas sumaron 585 contra el Estado; y por medio del recurso de inconstitucionalidad, el ente central inició 394 procesos, contra 543 en el sentido opuesto. Cabe destacar que ha existido desistimiento de la acción por parte del Estado en 159 oportunidades, contando con 454 sentencias del Tribunal y quedando pendientes (a junio de 2020) 10 por dictarse. Por su parte, en los procesos iniciados por las Comunidades Autónomas, estas desistieron de sus acciones en 237 oportunidades, el Tribunal dictó 884 sentencias y 7 procesos seguían (también a junio de 2020), aún en curso.

Las cifras, por su contundencia, hablan por sí solas, dando cuenta del alto nivel de disputa que ha llegado a la jurisdicción constitucional. Aun así, no debe dejar de advertirse que hay una cifra que no reflejan las tablas que ofrece el Gobierno: en sus registros no hay datos exactos respecto de la conflictividad entre Comunidades Autónomas, aspecto no menor, por cuanto es sabido que la vía del conflicto de

²⁶¹ JIMÉNEZ CAMPO, J. (2000): *op. cit.*, p. 13.

²⁶² Los datos provienen del Informe sobre Conflictividad Estado-Comunidades Autónomas de junio de 2020, tomado de <https://bit.ly/3fP95qg> (fecha de consulta: 12.08.2020).

competencia, por ejemplo, permite impugnar disposiciones entre ellas. De los datos traídos a colación hay otro asunto que debe atenderse: durante los primeros años de actividad del Tribunal Constitucional (1981-1989), éste admitió prácticamente la mitad del total de impugnaciones que se interpusieron. De este dato se pueden derivar algunas conclusiones: durante aquella primera década de funcionamiento del Tribunal el 36,85% del total de los procesos fueron iniciados por el Estado contra las Comunidades Autónomas, siendo el 63,15% de las Comunidades contra al Estado. Tomando estos datos en términos absolutos, el Tribunal acabó resolviendo el 68,47% de los procesos que inició el Estado y el 76,95% de los iniciados por las Comunidades. Como se aprecia, el grado de desistimiento llega en el primer caso al 31,53% y en el segundo al 23,05%.

D. La impugnación de disposiciones autonómicas

El art. 161.2 CE (desarrollado en los arts. 76 y 77 LOTC) prevé que «el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses». A simple vista, en este proceso se plantea nuevamente un desequilibrio de legitimación que, como se tendrá ocasión de ver, resulta ciertamente justificado.

Este instrumento procesal permite no solo el control jurisdiccional de aquellas disposiciones de rango infralegal dictadas por las Comunidades Autónomas, sino también, en virtud de la redacción del art. 30 LOTC, las de rango legal²⁶³. En este sentido, la LOTC “optó por una interpretación expansiva del art. 161.2 CE, al establecer que este precepto da cobertura tanto a la impugnación por el Presidente del Gobierno con efectos suspensivos de las disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (...), que se sustanciará por el procedimiento previsto para el conflicto de competencias, como a la impugnación por el Presidente del Gobierno, con idénticos efectos suspensivos, de las leyes y normas con rango de ley de las Comunidades Autónomas (...), esto es, para el

²⁶³ Art. 30 LOTC: «La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas».

supuesto de interposición del recurso de inconstitucionalidad”²⁶⁴. Como se advierte, esta es una vía reservada explícitamente al Gobierno cuyas consecuencias ante su interposición son rotundas, ya que paraliza momentáneamente los efectos de la disposición o resolución impugnada.

El artículo 161.2 CE ha despertado numerosas dudas respecto de su finalidad, su alcance y entidad como vía procesal autónoma. Precisamente en relación con esto último, en los primeros años de desarrollo del Estado autonómico, Rubio Llorente y Aragón Reyes consideraron que el instrumento no cumplía la condición de ser autónomo, sino que su originalidad venía dada por dotar de suspensión tanto al recurso de inconstitucionalidad como al conflicto negativo de competencia²⁶⁵. Sin embargo, años más tarde Fernández Farreres entendió que lo que los autores pretendían era afirmar la coherencia dogmática y sistemática del texto constitucional, amortiguando al máximo el alcance del artículo de la Constitución²⁶⁶. Pero es manifiesto, como el propio TC ha afirmado, que este proceso “está dotado, obviamente, como cualquier otro proceso constitucional, de una sustantividad propia y diferenciada respecto a los demás procesos constitucionales” (ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 3²⁶⁷) idea que ya venía sosteniéndose desde la STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7.

A partir de lo apuntado, debe identificarse cuál es el objeto propio de esta vía para entender por qué es un proceso autónomo y cuál es, en definitiva, su función. Esto aportará indicios que permitirán que se confirme (o no) mi suposición: que la impugnación de disposiciones autonómicas constituye otro instrumento más que ayuda al proceso de reorientación a la senda autonómica de cualquier ente intermedio, al ser el único legitimado pasivo.

²⁶⁴ LOSADA GONZÁLEZ, H. (2010): “Artículo 30”, en González Rivas, J. J. (dir.-coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, p. 345. Respecto de la interpretación expansiva similares han sido las palabras de MEDINA GUERRERO, M. (2001): “Artículo 30”, en Requejo Pagés, J. L. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, p. 345.

²⁶⁵ RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M. (1979): “Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, CEPC, Madrid, p. 165.

²⁶⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1985): “La impugnación prevista en el art. 161.2.º de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 13, CEPC, Madrid, p. 131.

²⁶⁷ Auto mediante el que se inadmitió a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas promovida por el Gobierno central contra la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”.

Si bien la Constitución indica que la impugnación solo recaerá sobre disposiciones o resoluciones adoptadas por los distintos órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE), se ha visto que el legislador orgánico, “amparándose en la indeterminación de [su] tenor literal”²⁶⁸, optó por ampliar este supuesto también a leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de los entes intermedios (art. 30 LOTC). Dejando de lado este último tipo de normas y el debate sobre su constitucionalidad y haciendo foco en las disposiciones de rango infralegal, ha de valorarse que podría acudir también ante la jurisdicción contencioso-administrativa por resultar la vía legítima de control [como ya se ha dicho: art. 153.c) CE]. Además, si se tiene presente que el contenido de esta disposición puede recaer sobre cuestiones competenciales, quedaría abierta la opción del conflicto positivo. Como se aprecia, la impugnación también queda alcanzada por una posible alternancia, solapamiento o yuxtaposición procesal²⁶⁹.

²⁶⁸ MEDINA GUERRERO, M. (2001): *op. cit.*, p. 447. El autor ha tenido en cuenta las dudas razonables que plantea el tenor literal de la norma constitucional, por cuanto “no puede interpretarse en el sentido de que incluye a las leyes, toda vez que ello entrañaría consagrar una situación de supremacía de la ley estatal -nunca susceptible de suspensión- frente a la ley autonómica, y alentaría, al tiempo, la expansión de la normativa estatal al ámbito autonómico por obra de la cláusula de supletoriedad”, concluyendo que “el artículo 30 de la Ley Orgánica ha efectuado una muy discutible lectura expansiva” del texto constitucional. *Ídem*.

Pero no solo Medina Guerrero ha dudado de la constitucionalidad de este artículo de la Ley Orgánica: E. L. Murillo de la Cueva, por ejemplo, ha entendido que existe una contradicción entre el art. 30 LOTC y el art. 161.2 CE y que ni la doctrina ni la jurisprudencia han podido resolver su compatibilidad de modo que despeje cualquier duda al respecto: “el artículo 30 LOTC no encuentra amparo en la norma fundamental”. Su análisis, caracterizado por la minuciosidad, puede consultarse en: MURILLO DE LA CUEVA, E. L. (2007): “De nuevo sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 78, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 185-231 (la cita corresponde a la p. 208). En similar sentido se habían pronunciado ya con anterioridad JIMÉNEZ CAMPO, J. (1997): “El control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español”, en Rubio Llorente, F. y Jiménez Campo, J.: *Estudios sobre la jurisdicción constitucional en España*, Mc Graw-Hill, Madrid, p. 71 y CAAMAÑO, F. (2000): “Los procesos de control de constitucionalidad de la ley (I): Los procedimientos de control directo”, en AA.VV.: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Mc Graw-Hill, Madrid, p. 40.

²⁶⁹ En este supuesto, ha de advertirse que “a pesar del ensanchamiento del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, el objeto del recurso contencioso-administrativo no se extiende a aquellos actos y resoluciones de cualesquiera órganos de las Comunidades Autónomas, tal como sucede, sin embargo, con la impugnación constitucional, ni tampoco alcanza a todos los actos y resoluciones de las Administraciones autonómicas, sino solo a aquéllos que estén sujetos al Derecho Administrativo. Cabe, en suma, que, por razón del órgano del que procede, o por su propia naturaleza, determinada resolución autonómica no sea susceptible de enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que sí pueda serlo por el Tribunal Constitucional”. Respecto de la simultaneidad de vías impugnatorias, el mismo autor ha entendido que podría iniciarse un proceso constitucional para obtener una suspensión automática de la disposición o acto y uno contencioso-administrativo en el cual se aleguen vicios de mera legalidad. FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2001): “Artículo 76”, en Requejo Pagés, J. L. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 1224 y 1233.

Tratando de zanjar este asunto, el Abogado del Estado, en la STC 16/1984, de 6 de febrero, se refirió a la impugnación entendiéndola como un “procedimiento residual”. Tal catalogación es de provecho para entender mejor el objeto sobre el cual recae este proceso. En su opinión, si existen medios impugnatorios específicos como el recurso de inconstitucionalidad o el conflicto de competencia para el control de constitucionalidad de las leyes y para efectuar juicios de competencia, esta vía debería destinarse a todos aquellos casos que no se encuadren en ellos (vía de cierre). ¿Qué haría que el Gobierno acuda al Tribunal Constitucional para suspender la medida autonómica? Que el objeto sobre el cual recaiga tenga carácter jurídico-constitucional, esto es, una relevancia tal que sea superior al mero control de legalidad del acto que podría realizar la jurisdicción contencioso-administrativa y, a su vez, una especificidad cuya materia quede fuera del reparto competencial. Si así no sucediese, habría que optar por otras vías procesales más idóneas dentro de la jurisdicción constitucional o fuera de ella, como señaló el propio Tribunal en la STC 64/1990, de 5 de abril (FJ 1²⁷⁰). De lo apuntado se deduce que este tipo de vía impugnativa solo puede emplearse ante supuestos excepcionales, esto es, “supuestos verdaderamente límites, como si de una cláusula residual o de cierre del sistema de control se tratase”²⁷¹. Por dicho motivo, E. L. Murillo de la Cueva ha entendido que el art. 161.2 CE constituye una suerte de “garantía constitucional”, por cuanto su contenido “está destinado a proteger los valores, principios y contenidos sustanciales de la Constitución frente a graves agresiones de los órganos autonómicos, mediante la realización de un juicio de constitucionalidad de sus disposiciones y actos inferiores a la ley objetivamente predeterminado y deducible de la norma constitucional”²⁷². Al

²⁷⁰ *In extenso*: “No suscita el Gobierno, en consecuencia, disputa competencial alguna, ni es la alteración del orden constitucional de competencias lo que se denuncia en la demanda, en la que tampoco se reivindica la titularidad estatal sobre la regulación que provee el precepto impugnado. Diversamente, se cuestiona la validez de este último en la medida en que se estima que, con independencia de la valoración que merezca en términos estrictamente competenciales, resulta en todo caso incompatible con otras normas constitucionales distintas -aunque relacionadas- de las que reparten competencias en materia económica. De ahí que la acción se haya ejercitado por el cauce procesal establecido en el Título V (...) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que la indefinición legal de los motivos impugnatorios que en él pueden hacerse valer –‘sea cual fuere el motivo en que se base’, dice el art. 77- permite al Gobierno impugnar, como aquí hace, disposiciones autonómicas de rango infralegal por razones no competenciales (STC 44/1986, fundamento jurídico 1.º), siempre, claro es, que las supuestas vulneraciones en que se base la impugnación sean constitucionales -versen sobre ‘materia constitucional’ (STC 16/1984, fundamento jurídico 4.º)- y no meramente legales, pues no ha de olvidarse que la competencia de este Tribunal ‘se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad’ (STC 54/1982, fundamento jurídico 7.º)”.

²⁷¹ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1985): *op. cit.*, p. 145.

²⁷² MURILLO DE LA CUEVA, E. L. (2007): *op. cit.*, p. 195.

considerar el autor que el art. 30 LOTC resulta inconstitucional, se entiende plenamente la omisión en su cita de las leyes autonómicas. Por mi parte, las considero incluidas.

Ha de tenerse presente que esta impugnación, una vez interpuesta, produce la suspensión de los efectos de la medida por un plazo máximo de cinco meses, periodo dentro del cual el Tribunal Constitucional deberá resolver si mantiene o levanta tal suspensión, sin que lo uno o lo otro suponga prejuzgar sobre el fondo del asunto (ATC 562/1985, de 29 de julio). Si bien ello podría dar lugar a una amplitud considerable de supuestos, ya se ha dicho que el trasfondo de esos motivos debe obedecer a razones de índole constitucional, pues de otro modo el Gobierno obraría de forma desleal con el pacto que subyace en la base de la descentralización. En todo caso, esta vía ha sido escasamente utilizada.

Resulta también interesante destacar que durante casi 30 años este proceso fue escasamente utilizado: entre 1986 y 2012 se admitieron a trámite tan solo 9 causas. A partir de 2013 el número se ha incrementado notablemente llegando hasta 14 procesos admitidos en menos de una década. De las sentencias efectivamente dictadas en el primer periodo indicado (que fueron solo 5), 2 fueron impugnaciones contra Cataluña; 1 contra Galicia, 1 contra Castilla y León y 1 contra las *Illes Balears*. Desde 2013 se han dictado 13 sentencias: 2 en impugnaciones contra Islas Canarias y 11 en impugnaciones contra Cataluña (1 en 2014; 3 en 2015; 3 en 2017; 1 en 2018 y 3 en 2019). En números absolutos, de las 18 sentencias, el 72,22% de los procesos tuvieron como objeto una disposición o acto legal o infralegal catalán. Si se repara en las fechas en que comenzó el incremento de impugnaciones, existe una clara relación entre el aumento de procesos y la escalada de tensión independentista; de hecho, todas las sentencias apuntadas analizan disposiciones autonómicas emanadas tanto del *Govern* como del *Parlament* que pretendían canalizar la desconexión con el Estado.

En el marco de este proceso, el TC ha dictado numerosas decisiones que también condensan doctrina relevante. Por ejemplo, en los AATC 562/1985, de 29 de julio (FJ único) y 568/1985, de 30 de julio (FJ 1) se pone de manifiesto que cuando el TC resuelve el levantamiento o ratifica la medida de suspensión, realiza un examen sucinto de la constitucionalidad de la medida, no teniendo en cuenta su naturaleza abstracta sino su sentido práctico, por cuanto la disposición o acto puede afectar no solo a los intereses públicos sino también a los intereses de las partes en conflicto. En otras palabras, el Tribunal analiza, caso por caso, si los efectos que podría producir la norma o acto objeto

de estudio atentarían “previsiblemente” contra el bloque de constitucionalidad, aunque ello, como se ha dicho antes, “siempre sin prejuzgar el fondo del asunto” (ATC 562/1985, de 29 de julio).

Para finalizar, si bien a diferencia de otros medios procesales este ha sido menos utilizado, en las diversas ocasiones en las que el Tribunal tuvo oportunidad de abordar la solución de estas impugnaciones ha constituido un modo efectivo para evitar potenciales vulneraciones de la Constitución, en particular del principio de lealtad territorial. De ahí que se confirme que este proceso también está al servicio de la corrección de las desviaciones sistémicas.

E. La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional y su problemática jurídico-política

i. El procedimiento previo a la reforma de la LOTC de 2015

La Constitución española no hace alusión alguna a la ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional. Pero incluso dicha omisión Salas y Palomino entendieron acertadamente hace ya tiempo que “habida cuenta de que la jurisdicción constitucional es una verdadera jurisdicción, en ella se da, por supuesto, la potestad ejecutiva, con todo el haz de facultades inherentes a la misma”²⁷³. Similar análisis ha realizado recientemente Gómez Montoro al señalar que aunque la Constitución no indique específicamente que el TC ostenta esta facultad de ejecución, ello “no equivale a un desapoderamiento: si careciera de poderes de ejecución, carecería de una de las notas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional y con ello de la potestad necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución”. Este mismo autor ha señalado que el propio Tribunal reconoció implícitamente este poder en sus pronunciamientos, aunque estos “ni han sido numerosos, ni han suscitado especiales controversias”²⁷⁴.

Con independencia del silencio constitucional, no hay que olvidar que incluso antes de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2015 que persiguió

²⁷³ SALAS, J. y PALOMINO, V. (1987): “La ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional (Especial referencia a las relativas a la Administración)”, en *Documentación Administrativa*, núm. 209, INAP, Madrid, p. 91.

²⁷⁴ GÓMEZ MONTORO, Á. J. (2018): “Los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional”, en AA.VV.: *La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, p. 70. El autor realiza un completo repaso por los distintos autos y sentencias del Tribunal en los que se aprecia sus facultades de ejecución entre las pp. 70 y 72; 78.

regular esta ejecución de resoluciones, ya existía en la versión original de la LOTC una breve referencia a este procedimiento incidental en su art. 92 que señalaba: «El Tribunal podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución»²⁷⁵.

El tratamiento normativo de esta materia en España ha seguido el modelo germano: allí las potestades de ejecución del *Bundesverfassungsgericht* no están recogidas en la Ley Fundamental de Bonn, sino en la Ley que regula la actividad del Tribunal (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* o BVerfGG), cuyo parágrafo 35 establece: «El Tribunal Constitucional Federal puede determinar en su decisión el órgano que será responsable de su ejecución; también puede establecer en el caso concreto la forma en que se ejecutará»²⁷⁶. Sobre este parágrafo se ha dicho que “tiene un parco contenido y carece de desarrollo normativo alguno. En consecuencia, propicia una amplísima libertad del TCF para configurar sus poderes de ejecución”²⁷⁷.

²⁷⁵ Esta referencia de la LOTC fue resaltada como antecedente indiscutible por la Comisión de Venecia en el Parágrafo 27 de su Opinión sobre la Ley del 16 de octubre de 2015, modificatoria de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional adoptado en la 110ª sesión plenaria de 10 y 11 de marzo de 2017. Tomado de <https://bit.ly/2VHSn58> (fecha de consulta: 02.07.2020).

Un buen análisis de esta Opinión es el de BIGLINO CAMPOS, P. (2018): “Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional”, en AA.VV.: *La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, pp. 105-122.

²⁷⁶ Art. 35 BVerfGG: «*Das Bundesverfassungsgericht kann in seiner Entscheidung bestimmen, wer sie vollstreckt; es kann auch im Einzelfall die Art und Weise der Vollstreckung regeln*».

²⁷⁷ ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2018): “Los poderes de ejecución de los tribunales constitucionales alemán y austriaco”, en AA.VV.: *La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, p. 35 (este pensamiento había sido ya compartido por el autor en 2016, en el número 108 de la Revista Española de Derecho Constitucional).

En relación con este punto, el propio TCFA ha tratado de dejar claro cuáles son sus potestades. Así, en la BVerfGE 6, 290, de 21 de marzo de 1957 [304], señaló que: “Según el parágrafo 35 BVerfGG, el Tribunal Constitucional Federal puede determinar en su decisión el órgano responsable de la ejecución; también puede establecer en el caso concreto la forma de la ejecución. Por ello, el Tribunal adopta todas las disposiciones necesarias para proporcionar validez a las decisiones de fondo orientados a culminar el procedimiento. La forma, la medida y el contenido de las disposiciones de ejecución dependen por un lado del contenido de la decisión de fondo que debe ejecutarse y, por otro, de las concretas relaciones que hay que armonizar con la decisión, en particular del comportamiento de las personas, organizaciones, autoridades u órganos constitucionales a los cuales o frente a los cuales se dirige la decisión. Ejecución es aquí ‘el concepto que engloba todas las medidas necesarias para crear aquellas situaciones que se requieren para realizar el derecho hallado por el Tribunal Constitucional Federal’ (Arndt, DVBl. 1952 S. 3). El parágrafo 35 BVerfGG presupone que las disposiciones necesarias para la ejecución de la decisión se adoptan en la misma decisión. No obstante, cuando la necesidad de esas disposiciones se manifiesta con posterioridad, también pueden adoptarse mediante una resolución autónoma del Tribunal. Pero este no puede cambiar, modificar, completar o ampliar la decisión de fondo, a cuya ejecución atiende (...)”.

Estas afirmaciones, si bien pueden hacer parecer que el Tribunal, mediante su interpretación, se auto atribuye facultades amplísimas (que, incluso, podrían parecer ilimitadas), tiene su razón de ser. Arzoq Santisteban, trató de matizar aquel pensamiento poniendo las palabras del TCFA en contexto: “De un lado, son afirmaciones hijas de un tiempo en el que, con carácter general, el TCF tenía todavía que afirmar su

ii. La reforma de la LOTC (L.O. 15/2015, de 16 de octubre)

La escalada del conflicto catalán, además de constantes desavenencias políticas, supuso la reiterada desatención de las autoridades de aquella Comunidad a las decisiones del Tribunal Constitucional. Esto generó una reacción del Gobierno a la sazón del Presidente Rajoy que se llevó adelante por medio de una reforma de la LOTC (concretamente, la L.O. 15/2015, de 16 de octubre) para otorgarle al Tribunal de manera explícita la facultad de ejecutar sus propias decisiones. En este sentido, Fernández Farreres ha señalado que “[l]a reforma trae causa de la proposición de ley del Grupo Popular del Congreso de los Diputados, planteada durante la precampaña de las elecciones de Cataluña de septiembre de 2015. El dato no puede pasar desapercibido. No mediando el ‘problema catalán’, la reforma no se habría planteado”²⁷⁸. Ello tuvo además una premura tal que se empleó el procedimiento legislativo de lectura única²⁷⁹.

La reforma no sólo estableció un procedimiento específico de ejecución de resoluciones en el art. 92 LOTC; también persiguió armonizar distintos preceptos de la Ley Orgánica estrechamente relacionados con este procedimiento. Así, con una nueva redacción en varios artículos, se estableció la supletoriedad de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en todo lo relativo al procedimiento de ejecución (art. 80 LOTC); se estableció explícitamente que las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional constituyen títulos ejecutivos (art. 87 LOTC); y se determinó que los límites de las cuantías de las sanciones o de las multas que puedan ser impuestas por el Tribunal en el marco del procedimiento incidental podrán ser revisados, en todo momento, mediante ley ordinaria (art. 95.4 LOTC).

Pero lo más significativo de la reforma fue la nueva redacción dada al art. 92 LOTC que señala ahora de modo expreso que el Tribunal dispone de la facultad de ejecución de sus propias decisiones. Asimismo, este artículo indica que el TC puede

propia autoridad y, en particular, tenía que lidiar con las complejas consecuencias de algunas decisiones, como la relativa a la prohibición del Partido Comunista de Alemania. De otro lado, el carácter escueto del parágrafo 35 BVerfGG no significa que el TCF goce de una discrecionalidad absoluta, pues está limitado en general por la Constitución y, en concreto, por el principio de necesidad, el principio de proporcionalidad, las consideraciones teóricas sobre la posición y función del TCF frente al legislador o frente a la jurisdicción ordinaria y, sobre todo, por la naturaleza de la materia ‘ejecución’” (p. 36).

²⁷⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2018): “Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 112, CEPC, Madrid, p. 18.

²⁷⁹ Este asunto recibió sus críticas por la oposición, que puso en tela de juicio su oportunidad. No obstante, el Tribunal confirmó su constitucionalidad en las sentencias que se analizarán en este apartado.

anular todas aquellas resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción; que este proceso incidental podrá ser promovido de oficio o a instancia de parte; y, además, la nueva redacción relaciona un catálogo de medidas que podrán ser adoptadas por el Tribunal ante el incumplimiento total o parcial de sus resoluciones²⁸⁰.

La reforma de la LOTC despertó la crítica de la doctrina, que destacó el estrecho paralelismo entre el nuevo proceso de ejecución y el art. 155 CE. En este sentido, Ridao Martín, a poco de ser aprobada la reforma, señaló que “las nuevas facultades atribuidas al TC y, subsidiariamente, al gobierno del Estado, configuran una vía de intervención de los órganos políticos de las comunidades autónomas por parte del Estado, en lo que respecta al cumplimiento de los pronunciamientos del TC, con efectos equivalentes, en

²⁸⁰ Art. 92 LOTC: «1. El Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución.

Podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó.

2. El Tribunal podrá recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente.

3. Las partes podrán promover el incidente de ejecución previsto en el apartado 1, para proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones.

4. En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto.

Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

a) Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.

b) Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.

c) La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

d) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

5. Si se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial transcendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes. En la misma resolución dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas».

buena medida, a los del artículo 155 CE²⁸¹. En similar sentido, Vírgala Foruria subrayó recientemente que “[a] nadie se le oculta que la reforma de la LOTC, por la LO 15/2015, de 16 de octubre, tenía la intención de evitar, o, al menos retrasar, la aplicación del art. 155 CE²⁸². Como se aprecia, estos autores entendieron que la reforma operaba un traslado de responsabilidades políticas a sede jurisdiccional, a un órgano que debería ser independiente.

El Gobierno vasco y el *Govern* catalán, haciéndose eco de la tensión entre el Estado y Cataluña y de algunas de las críticas de la doctrina recién apuntadas, impugnaron la constitucionalidad de las medidas adoptadas. El Tribunal resolvió estas impugnaciones a través de las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre y 215/2016, de 15 de diciembre. En ambas sentencias el pleno del Tribunal señaló que el control realizado tuvo lugar en relación con la voluntad abstracta del legislador y no sobre los móviles que, políticamente, podrían haber llevado a entablar la reforma. De esta manera señaló que su “enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o calidad técnica. Las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control” (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 1).

En relación con la capacidad de ejecución de sus propias resoluciones, el TC apuntó lo que era ya sabido: que no procede de la reforma de la LOTC, sino de la propia naturaleza jurisdiccional que ostenta. En este sentido, señaló que “la Constitución no contiene previsión alguna en materia de ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional. Sin embargo, es obvio, que esta falta de previsión no puede interpretarse, en el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente (...), como un desamparamiento al Tribunal Constitucional de la potestad de ejecutar y velar por el

²⁸¹ RIDAO MARTÍN, J. (2016): “Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardulararitza Euskal Erakundea, Bilbao, p. 180.

²⁸² Nota al pie de página núm. 10 en VÍRGALA FORURIA, E. (2018): “El art. 155 de la Constitución. Teoría y Práctica”, en Pendás, B. (dir.): *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Tomo V, CEPC, p. 4318.

cumplimiento de sus resoluciones” (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 9)²⁸³. Además, el Tribunal subrayó que la Constitución no prohíbe que la competencia de ejecución se materialice en una ley, de ahí que la actividad del legislador resulte lícita al no haberse traspasado límite alguno.

En lo concerniente a la posible identidad de este mecanismo incidental con el instituto de la coerción estatal, el pleno del Tribunal entendió que “ el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa para el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales y para la protección del interés general de España, que se diferencia nítidamente de la regulación de las medidas de ejecución de que pueda disponer el Tribunal Constitucional en orden a la efectividad de sus resoluciones, que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE” (STC 185/2016, de 3 de noviembre FJ 17).

Estas sentencias del Tribunal Constitucional, sin embargo, no fueron unánimes, sino que suscitaron votos particulares disidentes que van a favor de las críticas aludidas. En particular, estos votos denunciaron que los pronunciamientos del pleno estarían abriendo paso a un desmedido acrecentamiento de las facultades del Tribunal. Remarcaron asimismo el solapamiento del proceso jurisdiccional de ejecución con el político de coerción y señalaron que la reforma tuvo lugar como una respuesta específica ante el problema suscitado por el independentismo catalán²⁸⁴.

²⁸³ Esta misma posición mantuvo Fernández Farreres unos años más tarde, cuando reconoció que “la indiscutible naturaleza jurisdiccional de la función que corresponde al Tribunal Constitucional conduce directamente a reconocer que esa función jurisdiccional tiene que estar acompañada de la función de velar por que sus resoluciones se cumplan. La potestad de ejecución resulta de la propia posición constitucional del Tribunal y de su función de garante jurisdiccional último de la supremacía constitucional” [FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2018): *op. cit.*, p. 22].

²⁸⁴ Se trasladan algunos extractos relevantes de los votos particulares:

“El Tribunal Constitucional ha abdicado de su cometido esencial, la custodia de la Constitución, ante implícitas ‘urgencias de Estado’. A través de una argumentación que resulta muy deferente para la libertad de configuración del legislador orgánico, se ha adoptado un fallo que parece sumamente ‘autorrestrictivo’ con respecto a la jurisdicción del Tribunal Constitucional, pero que, en último término, paradójicamente, acrecienta enormemente su poder de acción frente al resto de los poderes constituidos” (apartados 3 y 4 del voto particular de la magistrada Asúa Batarrita en la STC 185/2016, de 3 de noviembre).

A diferencia del pleno, uno de los votos consideró que en la L.O. 15/2015 subyace una clara relación con la coerción estatal: “El inconstitucional solapamiento de la ejecución sustitutoria así concebida con el art. 155 CE se desprende de su contraste con los elementos esenciales del mecanismo diseñado por el constituyente: (i) la genérica expresión Comunidad Autónoma que identifica el ámbito del art. 155 CE sin duda abarca también a las “instituciones” y “autoridades” del poder ejecutivo autonómico; (ii) el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes, primer presupuesto de aplicación del precepto constitucional, comprende per se, evidentemente, el de las resoluciones del Tribunal Constitucional; (iii) el segundo presupuesto, la actuación “de forma que atente gravemente al interés general

Pero incluso estas críticas, no puede desconocerse la utilidad de la nueva regulación de la ejecución de sus decisiones por el propio TC, como muestra de hecho la práctica, en la que el Gobierno ha instado reiteradamente el incidente de ejecución de resoluciones frente a su desconocimiento por el *Govern* o el *Parlament*, a los que el TC ha respondido con no pocos autos de ejecución²⁸⁵. Ahora bien, tales autos han efectuado un uso comedido de las facultades que otorga al TC la ejecución a juicio de Fernández Farreres, quien analizando la decena de estas resoluciones emitidas entre mediados de 2016 y finales de 2017 constató que por lo general el Tribunal “se ha limitado a advertir una y otra vez, a formular admoniciones con perseverancia y sin desmayo de que sus resoluciones se han de cumplir, pero ante la recalcitrante negativa a hacerlo por las autoridades catalanas no ha recurrido a ninguna de las nuevas atribuciones. Solo ha acudido finalmente a dar traslado del oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la presidenta y algunos miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña”²⁸⁶. A esta apreciación han de sumarse otros datos relevantes: entre 2016 y mediados de 2020 tan solo un auto impuso multa coercitiva²⁸⁷, no pudiendo identificarse auto alguno en este mismo periodo en el que se haya acordado la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados de la Administración que hayan incumplido resoluciones del Tribunal, ni tampoco la ejecución sustitutoria.

de España”, aunque aparezca formulado en términos alternativos respecto del anterior, parece difícil de concebir sin nexo con “las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes”. Dado que entre las obligaciones impuestas por la Constitución la jurisprudencia constitucional ha incluido aspectos implícitos o inherentes como el deber de lealtad o el deber de colaboración, pocas dudas ofrece la conexión entre ambos enunciados del art. 155 CE” (apartado 3 del voto particular del magistrado Valdes-Dal Ré en la STC 185/2016, de 3 de noviembre).

“La labor de un Tribunal Constitucional no puede hacerse eludiendo el contexto socio-político en que se desarrolla la legislación cuya constitucionalidad tiene la obligación de enjuiciar cuando es requerido para ello” (apartado 10 del voto particular del magistrado Xiol Ríos en la STC 185/2016, de 3 de noviembre). Este razonamiento se funda el parecer que tuvo unos párrafos atrás, al señalar que “[n]o es difícil adivinar (...) que esas nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional están en directa relación con diversas decisiones adoptadas por la Generalitat y, especialmente, por el Parlament de Catalunya” (apartado 9).

²⁸⁵ Nótese, en la siguiente relación, los autos de ejecución de sentencia referidos exclusivamente al problema catalán e interpuestos por el Gobierno: AATC 141/2016, de 19 de julio; 170/2016, de 15 de noviembre; 24/2017, de 14 de febrero; 123/2017 y 124/2017, de 19 de septiembre; 126/2017, de 20 de septiembre; 127/2017, de 21 de septiembre; 132/2017, de 3 de octubre; 143/2017 y 144/2017, de 8 de noviembre; 180/2019 y 181/2019, de 18 de diciembre; 184/2019, de 18 de diciembre; 9/2020, de 28 de enero; 11/2020, de 28 de enero; y 16/2020, de 11 de febrero.

²⁸⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2018): *op. cit.*, pp. 19-20.

²⁸⁷ El ATC 126/2017, de 20 de septiembre impuso multa coercitiva a miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, de Arán, de Girona, de Lleida y de Tarragona.

Siendo la nueva regulación sobre la ejecución de resoluciones propias del TC producto específico de la pretendida desconexión territorial de Cataluña respecto del Estado, es evidente que puede dar lugar a que a través de sus autos el Tribunal incida en lo que es y lo que implica la lealtad territorial en el sistema autonómico español.

2. La prohibición de federación entre Comunidades Autónomas

En 1978, al redactarse la Constitución, el uso del término “federal” como adjetivo para la forma de Estado fue intencionadamente rechazado: lo que se pretendía era la descentralización, no la federación del mapa político²⁸⁸. Pero independientemente de aquel rechazo (que derivó en que el constituyente optara finalmente por un sistema territorial innominado), la *norma normarum* recoge un término muy similar a aquel concepto de uso tan recelado en el art. 145.1 CE: «En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»²⁸⁹.

Este primer apartado del art. 145 CE presenta un contenido que ha sido calificado de “impreciso [y] confuso”²⁹⁰ y que, de interpretarse conjuntamente con el otro precepto que integra el mismo artículo²⁹¹, permitiría concluir que este pretende es fomentar la

²⁸⁸ Como es de público conocimiento, el intento de instaurar un sistema federal durante la I República española no tuvo éxito. Ello llevó, por ejemplo, a que en la II República se opte deliberadamente por otro sistema de distribución del poder. Además, como señaló García Morales, no hay que olvidar que “el peso de la historia española estuvo muy presente durante el proceso de elaboración de este precepto, tal y como atestiguan los debates constituyentes en los que se planeaba tanto el temor a unos futuros Países Catalanes, como la anexión de Navarra al País Vasco” [GARCÍA MORALES, M. J. (2018a): “Artículo 145”, en Pérez Tremps, P. y Sáiz Arnaiz, A. (dirs.) y Montesinos Padilla, C. (coord.): *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1996].

Para profundizar, se recomienda consultar un excelente trabajo en el que expone la evolución histórica del término “federalismo” en España: DE CARRERAS, F. (2016): *Ensayos sobre el federalismo*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, pp. 131-140.

²⁸⁹ Este precepto no es una novedad del sistema español. Así, se ha señalado que “una previsión de este estilo se encuentra expresamente también en países con una incuestionable tradición federal, como la Constitución de los Estados Unidos (art. 1, sección 10, apartados 1 y 3). Asimismo, en el ámbito europeo, en Suiza, otro de los federalismos clásicos, la Constitución de 1874, contenía una disposición similar (art. 7.1), pero tras su revisión total en 1999, se ha eliminado del texto constitucional helvético. En otros sistemas, como el alemán, una prohibición similar no se prevé expresamente en la Ley Fundamental de Bonn, pero se ha deducido de un principio constitucional no escrito, como es la *Bundestreue*, o la lealtad federal”. *Ibidem*, pp. 1996-1997.

²⁹⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2006): *op. cit.*, p. 60.

²⁹¹ Art. 145.2 CE: «Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

colaboración entre los entes territoriales, pero evitando el riesgo de la desnaturalización autonómica del sistema prohibiendo una actuación “corporativa” entre las Comunidades Autónomas que suponga una confrontación política de dos o más de ellas contra el Estado. De modo que, al prohibirse la “federación” entre Comunidades Autónomas la Constitución no propicia por contraste un modelo “unitario”, ya que -como afirmó Santolaya Machetti- el contenido del art. 145.1 CE “no tiene absolutamente nada que ver con el tema de la forma de Estado, en el sentido de configurar por sí misma [un Estado] federal o regional”²⁹². De esta manera, la idea central del artículo 145 (tomado en su conjunto) sería, más que una prohibición, una previsión de los convenios que libremente pueden celebrar las Comunidades Autónomas (para la gestión y prestación de servicios propios) y los acuerdos entre ellas, diferenciados ambos, acuerdos y convenios, por la sola comunicación o por la autorización requerida de las Cortes Generales²⁹³. Convenios y acuerdos que no cabe que vayan más allá de las posibilidades del reparto competencial como una suerte de fuerza centrífuga que afecte la estabilidad del sistema.

²⁹² SANTOLAYA MACHETTI, F. (1984): *op. cit.*, p. 381-383. Es más, el mismo autor ha aportado diversos argumentos que permiten entender por qué este primer apartado del art. 145 CE no guarda relación alguna con la forma estatal. En primer lugar, porque este tipo de prohibición existe (explícita o implícitamente) en Constituciones netamente federales: ejemplo de ello lo constituyen los “*compacts*” en Estados Unidos (declarados inconstitucionales por la *Supreme Court* cuando pretenden incrementar el poder político de los Estados atentando contra la supremacía estatal) y, también, la posibilidad de que los *Länder* alemanes celebren convenios, siempre y cuando no modifiquen el sistema federal ni atenten contra la lealtad federal. En segundo lugar, porque dicha prohibición no puede entenderse como una cláusula precautoria que prohíba un eventual proceso de reforma constitucional que convierta al sistema autonómico en uno estrictamente federal. Por último, porque tampoco constituye una cláusula que impida la posible unión de dos Comunidades Autónomas en una; de hecho, la prohibición se estableció antes de que se desarrollase la distribución del espacio en Comunidades Autónomas, por lo que su vocación no sería la de “conservar” el mapa, sino la de prever eventuales desviaciones por su comportamiento político.

²⁹³ Considero oportuno recordar que “[r]esulta difícil conceptuar qué es un convenio y qué es un acuerdo de cooperación horizontal, ya que ni la Constitución, ni la jurisprudencia constitucional dan criterios para ello. De este modo, la distinción entre los convenios y los acuerdos entre CC.AA. es una construcción eminentemente doctrinal” [GARCÍA MORALES, M. J. (2018a): “Artículo 145”, en Pérez Tremps, Pablo y Sáiz Arnaiz, Alejandro (dirs.) y Montesinos Padilla, Carmen (coord.): *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1997].

En relación con la diferenciación apuntada en el texto principal, se ha señalado que “la autorización de las Cortes Generales en el caso de los acuerdos de cooperación constituye un requisito esencial de validez previo a la celebración del convenio, cuya omisión, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, determina la nulidad del acuerdo (STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 2). Por su parte, la comunicación a las Cortes de los convenios de gestión se produce después de la válida celebración de los mismos y, según la regulación de muchos de los Estatutos de Autonomía, de la misma se hace depender la entrada en vigor de aquellos, que se produce después de un plazo que empieza a contar desde la comunicación” [RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2018): “Artículo 145. Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E.: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1115-1116].

Su función preventiva supone un claro mandato al ente central para que controle precautoriamente la actividad convencional entre las Comunidades Autónomas, de manera tal que no se formen en su interior “ligas”, “alianzas” o “bloques políticos”. Se pretende, en definitiva, que no se desarrollen comportamientos que atenten contra la unidad del Estado o contra otras Comunidades Autónomas. El límite vendría impuesto tanto por el reparto competencial (que no puede ser alterado) como por la lealtad territorial²⁹⁴ que debe existir entre los entes que componen el sistema autonómico, de manera similar a lo que ocurre en Alemania, donde -como pone de manifiesto Isensee- la *Bundestreue* tiene por objeto no solo limitar el comportamiento desleal de los entes territoriales, sino también evitar que se generen diversos grupos de *Länder* en el interior del Estado que, a través de una confrontación constante, terminen generando rupturas institucionales que dificulten el desarrollo del Estado en su conjunto²⁹⁵.

3. El instrumento coercitivo del art. 155 CE: influencia germana, alcance teórico y práctica del mismo

Otra de las previsiones constitucionales que permiten reaccionar contra las desviaciones sistémicas es por el art. 155 CE, conocido como “coerción estatal”²⁹⁶. Se trata un instituto que, hasta hace relativamente poco tiempo, se consideraba destinado a no ser nunca utilizado.

²⁹⁴ Al respecto, Tajadura ha entendido en dos ocasiones bien diferenciadas en el tiempo que este segundo límite no lo constituye la lealtad, sino la solidaridad. TAJADURA, J. (1996): “El Artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos entre las CCAA”, en *Revista jurídica de Navarra*, núm. 21, Gobierno de Navarra, Pamplona, p. 122 y TAJADURA, J. (2010): “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 11, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, p. 247.

²⁹⁵ ISENSEE J. (2008): “Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz”, en Isensee, J. y Kirchhof, P.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, p. 93.

²⁹⁶ García Roca ha criticado esta denominación. Considera que, al carecer el instituto de *nomen iuris* (como sí ocurre en la Ley Fundamental de Bonn) la doctrina mayoritaria se ha equivocado al darle al art. 155 CE el nombre de “coerción”, pues entiende que este término supone una presión que se ejerce sobre alguien para forzar su voluntad, lo que entraña ciertas imposiciones, interferencias o restricciones. Asimismo, ha apuntado que el vocablo “coacción” estatal sería incorrecto por ir incluso más allá que la “coerción”, suponiendo el ejercicio de la fuerza para obligar a alguien a hacer algo. En su lugar, el autor propone utilizar el término “intervención”, que supone un grado menor en la interferencia pero que permite, a su vez, un amplio elenco de modalidades de control político. GARCÍA ROCA, J. (2019a): “Diez tesis sobre la intervención extraordinaria”, en AA.VV.: *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y CEPC, Madrid, p. 202.

No compartimos esta idea por dos motivos. En primer lugar, porque el término “intervención” conduce a error, sobre todo tomando en cuenta el instituto de la “intervención federal” en los sistemas compuestos comparados. En segundo lugar, porque el término “coerción” resulta plenamente adecuado al fin perseguido por este instituto: prevenir actuaciones inconstitucionales ejerciendo presión real sobre el ente intermedio.

Las tensiones en el interior del Estado no constituyen peculiaridad alguna del caso español; por el contrario, suponen una constante en los Estados descentralizados comparados, en cuyo seno diversos factores (entre los que destacan el nacionalismo y el regionalismo) asumen un peso tal que terminan condicionando el acuerdo constitucional y su propia dinámica. Ante estos supuestos, el diseño de la Constitución de 1978 recoge una serie de previsiones que permiten el desarrollo relativo del Estado a través de la descentralización competencial y los instrumentos de solidaridad y colaboración y también una serie de previsiones normativas que interesan de todas las partes (incluido el ente central), su cautela en el uso de los poderes que les asigna el constituyente ante el riesgo de abuso de estos. Dichas previsiones pueden tener distinta naturaleza: jurídica, cuando su resolución queda en manos de los poderes jurisdiccionales; política, por existir herramientas que permiten que diversas instancias gubernamentales llamen a los entes territoriales a reencauzar sus comportamientos indebidos. En el primer caso, por lo general (aunque ya se han visto las numerosas excepciones del caso español), existen vías procesales que garantizan a ambas partes una situación de relativa igualdad en cuanto a su legitimación activa. Las segundas están destinadas principalmente a ser usadas por el poder central al que se confía la unidad del Estado.

Ya se han analizado los instrumentos jurisdiccionales, por lo que ahora es momento de estudiar los instrumentos políticos, pero antes de hacerlo resulta necesario dejar sentadas algunas bases que permitan comprender la notable influencia que el sistema germano ha tenido sobre su configuración.

A. La coerción federal (*Bundeszwang*) del art. 37 de la *Grundgesetz* alemana

i. Aproximación inicial

La coerción del ente territorial central (en alemán, *Bundeszwang*) constituye un instituto que resulta connatural a los modelos compuestos: Alemania (art. 37 GG), Austria (art. 100.1 B-VG), Italia (art. 126, Constitución italiana) o, con las particularidades del caso, los Estados Unidos (sección 4ª, art. IV, Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica)²⁹⁷.

²⁹⁷ Se habla de “particularidades” por cuanto la Constitución de los Estados Unidos recoge, en el artículo citado, la llamada “intervención federal”, instituto que no resulta para nada idéntico a la coerción estatal a la que aquí se hace referencia. Entre aquel instituto y la coerción estatal existen diferencias no solo de forma

Atendiendo a la literalidad del art. 155 CE y del art. 37 GG, es evidente que el constituyente español tomó al alemán. Sin embargo, cabe advertir una serie de aspectos que diferencian ambos preceptos y que, en el caso español, constituyen señas de su propia singularidad. Por un lado, el art. 37 GG indica:

«(1) Si un *Land* no cumpliera con las obligaciones que le incumben de conformidad con la Ley Fundamental u otra Ley federal, el Gobierno federal podrá, con el asentimiento del Consejo federal, adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho *Land* el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal.

(2) Para el ejercicio de la coerción federal, el Gobierno federal o su comisionado tendrá el derecho de impartir directrices a todos los *Länder* y sus autoridades»²⁹⁸.

Por su parte, el art. 155 CE establece:

«1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para

sino de fondo que difícil tenerlo en cuenta como precedente directo. Por lo apuntado, no somos partícipes de la idea de que los casos de Argentina (art. 6, Constitución argentina), México (art. 119, Constitución mexicana) o Brasil (arts. 34 a 36), constituyan también antecedentes del caso, pues su identidad con el instituto recogido en la Constitución estadounidense (fruto de su indudable influencia), los deja fuera de esta constelación (en contra, para el caso argentino, GARCÍA ROCA, J. (2019a): *op. cit.*, p. 176). Freixes Sanjuán, por su parte, junto a estos casos, también reseña el de Suiza (art. 185, de la Constitución de la Confederación helvética), o la Unión Europea (art. 7 TUE) que, sin embargo, creemos que tampoco forman parte de la tipología: FREIXES SANJUÁN, T. (2019): “El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña”, en AA.VV.: *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y CEPC, Madrid, pp. 16-17.

²⁹⁸ [Art. 37 GG: (1) *Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.*

(2) *Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.*]

obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

A mi juicio existen diferencias sustantivas y adjetivas entre una y otra regulación. En cuanto a las diferencias sustantivas, en el sistema español la coerción estatal no solo puede ponerse en marcha ante el incumplimiento de cláusulas constitucionales y legales que establezcan obligaciones para una Comunidad Autónoma, sino también cuando lo que se esté vulnerando sea el «interés general de España», aspecto que abre el abanico de situaciones subsumibles en la norma a un universo nuevo de casos. Además, frente a lo que ocurre en Alemania, en España para activar el mecanismo del art. 155 CE se necesita que el Gobierno requiera efectivamente al Presidente de la Comunidad para que no prosiga en sus acciones u omisiones y solo en el caso de ser desatendido dicho requerimiento se podrá continuar el proceso de carácter coercitivo ante el Senado, peculiaridad que, es posible adelantar, ha sido de especial interés para el Tribunal Constitucional español. Por su parte, la diferencia adjetiva estriba en que el art. 155 CE elimina la referencia del art. 37 GG a las leyes «estatales» (*Bundesgesetze*, en dicho precepto alemán) lo que ha hecho que, en el sistema español, el alcance de la expresión «otras leyes» sea más extenso.

Establecidas estas distinciones, es esencial ahondar en el contenido y significado del art. 37 GG para analizar así el valor que se le ha dado a la coerción federal en Alemania, teniendo siempre presente que en aquellas latitudes este instrumento no ha sido nunca puesto en marcha.

ii. **De la *Reichsexekution* a la *Bundesexekution*: los precedentes constitucionales de la coerción federal alemana**

A nivel general, el art. 37 GG constituye “un elemento de ordenación federal dentro de la Ley Fundamental. Sirve para salvaguardar la Constitución en su conjunto y tiene por objeto contribuir a mantener y salvaguardar el orden federal frente a los

*Länder*²⁹⁹. Su origen no se remonta a la Ley Fundamental de Bonn, sino que es una manifestación actualizada de uno de los instrumentos constitutivos de la antigua categoría de *Reichsexekution*³⁰⁰, concepto referido al modelo de coerción que se desprende de los documentos constitucionales que estuvieron vigentes hasta que entró en vigor la actual norma fundamental alemana. Este instituto coercitivo, con distintas palabras (pero similar contenido), estuvo presente en el art. 11 del Acta de la Federación Alemana de 1815 (*Deutsche Bundesakte*); en el art. 19 (en conexión con el art. 31) del Acta Final de Viena de 1820 (*Wiener Schlussakte*); en el art. 19 de la Constitución Federal de la Confederación del Norte de 1867 (*Norddeutsche Bundesverfassung*); y en el art. 19 de la Constitución imperial de 1871 (*Reichsverfassung*, popularmente conocida como “Constitución de Bismarck”)³⁰¹.

Por su parte, en la Constitución de Weimar (WMV) se recogió también un instituto similar a la actual *Bundeszwang* en su art. 48³⁰², aunque con una clara diferencia respecto

²⁹⁹ BAUER, H. (2015): “Artikel 37 (Bundeszwang)”, en DREIER, H. (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, 3. Auflage, Band II, Artikel 20-82, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 1044-1045.

³⁰⁰ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2019): “La coerción federal en la Ley Fundamental. La recepción de una categoría clásica del sistema descentralizado alemán”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, UNED, Madrid, pp. 285-286.

³⁰¹ En el Acta de la Federación Alemana de 1815 se preveía que la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) pudiera actuar contra alguno de los miembros del *Bund* en el caso de que incumpliese sus obligaciones federales.

Por su parte, el Acta Final de Viena de 1820 establecía en su art. 19 que, de existir el riesgo o de haberse producido alguna disputa entre los miembros de la Federación, la Asamblea Federal podría adoptar distintas medidas provisionales para impedir su prosecución, poniendo fin, así, a cualquier conflicto. Esta facultad solo se puede entender adecuadamente si se tiene en cuenta la misión que el propio art. 19 encomendaba a la Asamblea: velar por el mantenimiento de la paz en la Federación. Además, este precepto debía de complementarse con lo dispuesto en el art. 31, que indicaba que la Asamblea, una vez agotados todos los medios constitucionales disponibles, podría aplicar aquellas medidas de ejecución que considerase necesarias, siempre y cuando fueran conformes a las disposiciones y normas que se establecerían en una ley reguladora de la ejecución federal (ley sobre cuya aprobación no tenemos constancia).

Más adelante, la Constitución Federal de la Confederación del Norte de 1867 estableció en su art. 19 que en los casos en que los miembros de la Federación no cumplieren sus obligaciones constitucionales se les podría ordenar que lo hicieran mediante ejecución. Esta ejecución podría incluso suponer el uso de la fuerza militar en caso de peligro inminente, si bien debía informarse sin demora al Consejo Federal (*Bundesrathe*). En todos los demás casos, las medidas habrían de ser decididas por el Consejo federal y ejecutadas por el Rey de Prusia en tanto que Comandante Federal (*Bundesfeldherr*). El artículo preveía tan solo una medida de manera explícita: el secuestro (*Sequestration*) del *Land* afectado y de su poder gubernamental.

Por último, el art. 19 de la Constitución imperial de 1871 disponía que “[s]i los miembros del *Bund* no cumplen con sus obligaciones constitucionales, se les puede ordenar que lo hagan mediante ejecución. Esta ejecución será decidida por el Consejo federal y llevada a cabo por el *Kaiser*”.

³⁰² Art. 48 WMV: «Si un *Land* no cumple con los deberes que le ha impuesto la Constitución imperial o las leyes del Reich, el Presidente del Reich podrá hacer uso de la fuerza armada para obligarle a hacerlo.

Si en el seno del Imperio alemán se ven severamente dañados o puestos en peligro la seguridad y el orden públicos, el Presidente del Reich podrá tomar las medidas necesarias que lleven a restablecerlos, de ser

de los anteriores (y del posterior) supuestos, ya que otorgaba al Presidente del *Reich* una serie de poderes que lo habilitaban -ante el incumplimiento de sus obligaciones por parte de uno de los *Länder*- para valerse de la fuerza cuando hubiera que restaurar la seguridad y el orden público alterados³⁰³. Asimismo, el Presidente tenía la posibilidad de suspender temporalmente (de manera total o parcial) ciertos derechos fundamentales, aunque estas decisiones debían ser refrendadas por el Canciller o el Ministro correspondiente (art. 50 WRV) y debía informarse al Parlamento (*Reichstag*) que decidiría finalmente si las medidas eran adecuadas para resolver el problema inicial, obligación que podría resultar de poca utilidad ante el poder presidencial de disolución de la Cámara (art. 25 WRV)³⁰⁴.

preciso acudiendo a la ayuda de la fuerza armada. A tal fin, podrán suspenderse temporalmente, en todo o en parte, los derechos fundamentales comprendido en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153.

El Presidente del *Reich* debe informar sin demora al Parlamento (*Reichstag*) de todas las medidas adoptadas de conformidad con los párrafos 1 y 2 de este artículo. Tales medidas podrán ser revocadas a petición del Parlamento.

En caso de peligro inminente, el Gobierno de *Land* podrá adoptar, dentro de su ámbito territorial, medidas provisionales equivalentes a las previstas en el párrafo 2. Estas medidas podrán ser revocadas a petición del Presidente del *Reich* o del Parlamento.

Los detalles de ejecución serán regulados por ley del *Reich*».

[Art. 48 WMV: *Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.*

Der Reichspräsident kann wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen

Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen.

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs.2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz].

³⁰³ En relación con este asunto se ha publicado en España un excelente y completo análisis que recoge las principales posiciones de la doctrina germana al respecto: ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2020): “Los poderes excepcionales del presidente del Reich. El art. 48.2 de la Constitución de Weimar en el debate académico”, en Casquete, J. y Tajadura, J. (coords.): *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho*, CEPC, Madrid, pp. 219-249.

³⁰⁴ Los mencionados precedentes normativos se aplicaron en diversas oportunidades mientras estuvieron vigentes, a diferencia de lo que ocurre con el actual art. 37 GG. Por ejemplo, durante el *Deutscher Bund* se hizo uso del instituto contra los territorios de Holstein y Kurhessen en 1850 y se quiso hacer lo mismo -aunque sin llegar a ser exitosa la empresa- contra Holstein entre 1863 y 1864 y contra Prusia en 1866.

Durante la vigencia de la *Weimarer Verfassung*, se aplicó el instituto en diversas oportunidades: entre otras, en 1920 en todo el territorio de la República a excepción de Baviera, Sajonia, Wittenberg y Baden, con motivo del llamado “Baño de Sangre” (*Blutbad*); el mismo año en Turingia, tras el intento de golpe de Estado conocido como “*Kapp-Putsch*”; en marzo de 1921, en Hamburgo y su territorio adyacente, así como en la provincia de Sajonia con motivo del alzamiento de marzo (*Märzkämpfe*); en 1923 en Sajonia; en 1932, con motivo del conocido como “golpe de Prusia” (*Preußenschlag*); y, por último, tras el incendio del

Finalmente, el instituto quedó redactado en la Ley Fundamental de Bonn en los términos ya apuntados.

Tal y como se puede apreciar, todos estos artículos forman parte de aquella tradición germana de la *Reichsexekution*, hoy actualizada bajo el nombre de “ejecución federal” (*Bundesexekution*). Su razón de ser se sostiene en la necesidad de hacer valer la integridad federal pudiendo la Federación hacer uso de la norma para contrarrestar los efectos del incumplimiento de las obligaciones federales por parte de los *Länder*. De ella se ha resaltado que supone “la quintaesencia de las acciones ejecutivas por las que una Federación toma medidas contra los Estados miembros para obligarlos a cumplir con sus obligaciones federales constitucionales descuidadas por medio de la coerción federal”³⁰⁵. Como se advierte, la íntima relación de la *Bundeszwang* con la *Bundesexekution* resulta indiscutible, incluso sin ser exactamente lo mismo³⁰⁶.

Si bien por su similitud con conceptos como “supervisión” o “intervención” federal el término “*Bundesexekution*” podría resultar familiar al lector que posee un somero conocimiento sobre federalismo comparado, ha de aclararse que, en el caso alemán, estos dos institutos han sido desarrollados de manera particular en otros preceptos de la Ley Fundamental. Por un lado, el art. 84 GG recoge el primero de ellos (supervisión

Reichstag en Berlín durante la noche del 27 de febrero de 1933. Estas últimas dos oportunidades fortalecieron al NSDAP (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*) y su consecuencia fue la caída de la República y el nacimiento del *III Reich*. Para profundizar en estos casos, véase: GRUND, H. (1976): *Preußenschlag und Staatsgerichtshof im Jahre 1932*, Nomos Verlag, Baden-Baden; DEUTSCHER BUNDESTAG (2006): *Die Bedeutung der Reichsexekution in der Weimarer Reichsverfassung und ihre Anwendung 1923 in Sachsen und Thüringen* (Ausarbeitung WF XI G – 055/06), Berlin, Bundestag; WEISS, A. (2017): *Der Bundeszwang, [Promotionsverfahren]*, Heinrich-Heine-Universität zu Dusseldorf; y VON DANWITZ, T. (2018): “Artikel 37”, en Mangoldt, Hermann (dir.): *Grundgesetz, Band 2, Artikel 20-82*, C. H. Beck, München, p. 1018.

De todos los casos que tuvieron lugar en el tiempo de Weimar hay uno que despertó especial interés en la doctrina por ser el único sobre el cual se pronunció el Tribunal Estatal (*Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*, órgano encargado de resolver casos de conflictos entre el Gobierno federal y los de los *Länder*): el *Preußenschlag*. Para ahondar en este asunto, se recomienda consultar el estudio introductorio y la traducción al castellano de la sentencia de VITA, L. (2015): *Prusia contra el Reich ante el Tribunal Estatal*, Universidad del Externado, Bogotá. En el mismo libro se recogen las interesantes y trascendentes intervenciones de Hermann Heller y Carl Schmitt como representantes de Prusia y del *Reich*, respectivamente, y el comentario a la sentencia de Hans Kelsen. Una versión resumida puede asimismo consultarse en VITA, L. (2020): “El conflicto de Prusia contra el Reich”, en Casquete, J. y Tajadura, J. (coords.): *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho*, CEPC, Madrid, pp. 251-274.

³⁰⁵ HUBER, E. R. (1953): “Bundesexekution und Bundesintervention”, en *Archiv des Öffentlichen Rechts*, núm. 79, J.C.B. Mohr, Tübingen, p. 6.

³⁰⁶ OEBBECKE, J. (2008): “Verwaltungszuständigkeit”, en Isensee, J. y Kirchhof, P.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, p. 764.

federal o *Bundesaufsicht*)³⁰⁷ por medio del cual se faculta al Gobierno Federal a inspeccionar cómo se lleva a cabo la ejecución de las leyes federales por parte de los *Länder*, tanto en su legalidad como en su oportunidad. Por otro lado, el art. 91.2 GG

³⁰⁷ Art. 84 GG [Ejecución como asunto propio de los *Länder*, control federal]: «(1) Cuando los *Länder* ejecuten las leyes federales como asunto propio, regularán la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo. Si las leyes federales establecen otra cosa, los *Länder* pueden adoptar normas divergentes. Cuando un *Land* haya adoptado una norma divergente según la frase 2, normas federales posteriores, referidas a ella, sobre la organización de las autoridades y del procedimiento administrativo entrarán en vigor en este *Land* no antes de seis meses después de su promulgación, salvo que se determine otra cosa con la aprobación del *Bundesrat*. Artículo 72, apartado 3, frase 3, se aplica por analogía. En casos excepcionales, la Federación puede regular el procedimiento administrativo sin posibilidad de divergencia por los *Länder* cuando haya una necesidad especial de una normativa uniforme en la Federación. Estas leyes requieren la aprobación del *Bundesrat*. No se pueden transferir tareas por ley federal a los municipios y a las asociaciones de municipios.

(2) El Gobierno Federal puede dictar con la aprobación del *Bundesrat* disposiciones administrativas generales.

(3) El Gobierno Federal controla que los *Länder* ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente. Con este fin, el Gobierno Federal podrá enviar comisionados ante las autoridades supremas de los *Länder* con el consentimiento de las mismas y, en caso de negativa, con la aprobación del *Bundesrat*, también a las autoridades inferiores.

(4) Si no fueren eliminadas las deficiencias comprobadas por el Gobierno Federal en la ejecución de las leyes federales en los *Länder*, el *Bundesrat*, a solicitud del Gobierno Federal o del *Land*, decidirá si el *Land* ha violado el derecho. Contra la resolución del *Bundesrat* podrá recurrirse ante el Tribunal Constitucional Federal.

(5) Mediante una ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, podrá conferirse al Gobierno Federal, a fin de asegurar la ejecución de leyes federales, la facultad de impartir instrucciones individuales para casos especiales. Estas instrucciones deberán ser dirigidas a las autoridades supremas del *Land*, salvo que el Gobierno Federal considere que el caso es urgente».

[«(1) *Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.*

(2) *Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.*

(3) *Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausführen. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung und, falls diese Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden.*

(4) *Werden Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so beschließt auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes der Bundesrat, ob das Land das Recht verletzt hat. Gegen den Beschluß des Bundesrates kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.*

(5) *Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten»].*

recoge el segundo instituto (intervención federal o *Bundesintervention*)³⁰⁸ a través del cual se faculta al Gobierno Federal para poner bajo su autoridad a las fuerzas policiales de un *Land* cuando este no tenga intención o posibilidad de afrontar un peligro que pueda amenazar la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o del propio *Land*, pudiendo también poner a sus órdenes a las fuerzas policiales de otros *Länder* o, incluso, movilizar unidades del Cuerpo federal de protección de las fronteras si fuera necesario para hacer frente al peligro. Tal y como lo indica el propio apartado, «esta disposición será revocada después de desaparecer el peligro y, además, en cualquier momento en que así lo exija el Consejo Federal». Ha de advertirse que si el peligro se extiende más allá del territorio de un solo *Land*, el Gobierno Federal podrá impartir instrucciones a los Gobiernos de los *Länder* “en tanto así lo requiera un combate efectivo de dicho peligro”. Como se aprecia, ambos constituyen institutos claramente distintos a la coerción federal por su finalidad y su objeto.

iii. Presupuestos materiales para la aplicación de la *Bundeszwang*

Conforme al art. 37 GG, la condición material de la coerción federal es el incumplimiento por parte de un *Land* de una obligación federal impuesta por la Ley Fundamental o una Ley federal.

La doctrina es unánime en que, la aplicación del art. 37 GG, no solo cabe en incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales de un *Land* frente el *Bund*, sino también en caso de incumplimiento de obligaciones federales a nivel horizontal entre *Länder*³⁰⁹. Y también resulta general la consideración de que dicho comportamiento debe

³⁰⁸ Art. 91.2 GG [Estado de emergencia interior]: «Si el *Land* amenazado por el peligro no estuviere por sí mismo dispuesto o en condiciones de combatirlo, el Gobierno Federal podrá tomar bajo su mando la policía de dicho *Land* y las fuerzas policiales de otros *Länder*, así como movilizar unidades del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras. Esta disposición será revocada después de desaparecer el peligro y, además, en cualquier momento en que así lo exija el *Bundesrat*. Si el peligro se extiende más allá del territorio de un solo *Land*, el Gobierno Federal podrá impartir instrucciones a los Gobiernos de los *Länder* en tanto así lo requiera un combate efectivo de dicho peligro; permanece intangible lo dispuesto en la primera y segunda frases».

[«(2) *Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; Satz 1 und Satz 2 bleiben unberührt*»].

³⁰⁹ Por todos, MÜNKLER, L. (2018): “Artikel 37”, en Schmidt-Bleibtreu, B. y Klein, F. (dirs.): *Kommentar zum Grundgesetz*, Carl Heymanns Verlag, Köln, p. 1290.

ser reprochable a un órgano constitucional superior del *Land*, siempre y cuando cumpla funciones gubernamentales. Así, por ejemplo, de este universo quedan fuera los municipios (*Gemeinden*), al no ser propiamente “órganos superiores”, los órganos judiciales ordinarios y los Tribunales Constitucionales de los *Länder* (*Verfassungsgerichte der Länder*), al no cumplir, obviamente, funciones gubernamentales³¹⁰.

En el marco del primer apartado del art. 37 GG se hace referencia a una serie de conceptos que también merecen análisis, pues su conjunción puede abrir (o no) la puerta a una serie de casos bien distintos con clara incidencia en la lealtad federal. Básicamente, se indica que el punto de partida para que el Gobierno Federal pueda aplicar la coerción es el comportamiento de uno de los *Länder* que obra contra obligaciones federales (*Bundesplichten*) que la Ley Fundamental u otras Leyes federales le hayan impuesto. El problema radica, en primer lugar, en circunscribir cuál es el sentido que se le atribuye al concepto normativo y cuál al obligacional.

En lo que respecta a la naturaleza que se predica de los conceptos de “Ley Fundamental” (*Grundgesetz*) y “Leyes federales” (*Bundesgesetze*), la doctrina no es pacífica. Si bien la mayoría sostiene que hay que entenderlos en un sentido material, otros, como Erbguth, Schubert y Pieroth, han sostenido que no se puede ir más allá de lo que establece la propia norma, de modo que deben considerarse en su sentido formal; y que tampoco podría aplicarse la coerción federal si no existiese en una de tales leyes un artículo específico del cual derivase una obligación federal precisa la que debe haber sido claramente incumplida por el *Land*³¹¹. El problema de esta interpretación minoritaria radica en que se opta por una comprensión del art. 37 GG en un sentido literal, no sistemático, aislando así las referencias normativas a las “obligaciones federales” (*Bundesplichten*). Por el contrario, si se relaciona las referencias a la Ley Fundamental y las Leyes federales con el carácter que la mayoría ha otorgado al término “obligaciones” (*Pflichten*), el número de supuestos que pueden ser subsumidos resulta mayor y, con ello, más amplia la virtualidad de este. Una de las razones que apunta la doctrina mayoritaria para sustentar esta posición es que, de acogerse una interpretación estrictamente literal

³¹⁰ Como ya se tuvo ocasión de advertir, estas ideas son unánimes. Para ahondar: VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, pp. 1021-1022.

³¹¹ ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): “Artikel 37”, en Sachs, M. (dir.): *Grundgesetz - Kommentar*, 8. Auflage, C. H. Beck, München, p. 1218; y PIEROTH, B. (2018): “Artikel 37”, en Jarass, H. y Pieroth, B.: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, C. H. Beck, München, p. 750.

del art. 37 GG, se dejarían de lado aquellos conflictos que pudiesen surgir de las relaciones cotidianas entre los entes que conforman del Estado federal alemán. Por ello, afirma Rühmann, “no resulta viable la interpretación restrictiva del concepto normativo dentro del primer apartado del art. 37 GG debido a la necesidad de cooperación global que debe existir entre el Gobierno Federal y el de los *Länder*, cooperación que debe desarrollarse siempre en un marco de confianza”³¹².

En cuanto a la referencia “obligaciones federales”, por lo general se ha resaltado que se trata de obligaciones jurídicas incondicionales (*unbedingten Rechtspflichten*) que pesan sobre el *Land* en su carácter de miembro del Estado federal, lo que se sustenta en los deberes federales de los *Länder* de perseguir la paz (*Friedenspflicht*), la seguridad (*Sicherungspflicht*) y la inclusión (*Einordnungspflicht*)³¹³. La expresión ha servido para expandir los horizontes materiales de la posible interpretación formalista que pudiere darse a los términos “Ley Fundamental” y “Leyes federales”. De esta manera, se pueden incluir en ella aquellas obligaciones de los *Länder* que resulten de la interpretación del TCFA, que, *prima facie*, podrían incluir las derivadas de la lealtad federal (*Bundestreue*) como objeto de la aplicación de la coerción³¹⁴.

Esta presunción, que se identifica con la que ha tenido la mayoría de la doctrina alemana, no es, sin embargo, la que ha considerado, quien, a mi entender, es uno de los mejores estudiosos del tema: Bauer. Éste ha razonado que los deberes aquí en juego que pesan sobre los *Länder* no pueden provenir ni de Decretos federales (*Bundesrechtsverordnungen*), ni del Derecho consuetudinario federal (*Bundesgewohnheitsrecht*), ni del Derecho federal no escrito (*ungeschriebenes Bundesrecht*), como así tampoco de los convenios estatales (*Staatsverträge*) o los acuerdos administrativos (*Verwaltungsabkommen*). En consecuencia, ha entendido que el

³¹² RÜHMANN, J. (2002): “Artikel 37”, en Umbach, D. C. y Clemens, Th. (dirs.): *Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, p. 1884. Del universo de autores que sostienen la naturaleza material de los conceptos, destacamos a KLEIN, F. (1966): “Artikel 37”, en Von Mangoldt, H. y Klein, F.: *Das Bonner Grundgesetz*, Franz Vahlen, Berlin y Frankfurt, p. 856; GUBELT, M. (2012): “Artikel 37”, en Von Münch, I. y Kunig, Ph. (dirs.): *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, München, p. 2186; HELLERMANN, J. (2013): “Artikel 37”, en Epping, V. y Hillgruber, Ch. (dirs.): *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, München, p. 897; BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1047; LEISNER, W. G. (2018): “Artikel 37”, en Sodan, H. (dir.): *Grundgesetz*, C.H. Beck, München, p. 398; MÜNKLER, L. (2018): *op. cit.*, p. 1290; VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1022; y WOLFF, H. A. (2018): “Artikel 37 – Bundeszwang”, en Wolff, H. A. (dir.): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Handkommentar*, 12. Auflage, Nomos, Baden-Baden, p. 410.

³¹³ VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1022.

³¹⁴ Por los sujetos pasivos que alcanza la *Bundeszwang* se dejan de lado, en este caso, a las obligaciones estrictamente destinadas al *Bund*.

incumplimiento de las obligaciones que deriven de la lealtad federal no puede dar lugar a la coerción por más que sean deberes en sentido estricto³¹⁵. En el mismo sentido, Pieroth, considera que la *Bundestreue* tiene carácter accesorio (*Akzessorischer Charakter*), pero no explica por qué las obligaciones derivadas de la lealtad federal no debieran ser tenidas en cuenta como fundamento de aplicación del art. 37 GG³¹⁶. Resulta difícil, sin embargo, compartir esta opinión, en la medida en que deja de lado la interpretación material de los conceptos que se han referido. Más bien parece que “obligaciones federales” también han de entenderse aquellas que surgen de principios constitucionales no escritos, siempre y cuando estos deberes hayan sido concretados por el TCFA³¹⁷.

iv. El carácter subsidiario de la coerción federal y el valor de las decisiones previas del *Bundesverfassungsgericht*

Generalmente se ha considerado que la coerción federal debe ser aplicada solo de manera subsidiaria, por lo que deberían de arbitrarse todas las medidas posibles antes de optar por ella. Este carácter de la coerción se debe a la concepción que siempre se ha tenido de la *Bundeszwang* como instrumento de *ultima ratio* del sistema, lo cual no resulta extraño habida cuenta de las formas con las que la doctrina se ha referido a ella: “la espada más briosa” (*schneidigste Schwert*) de la Ley Fundamental; el “último recurso” (*letztes Mittel*) político con que cuenta el Gobierno Federal; el instrumento que permite la “salvaguardia del principio del Estado federal” (*die Sicherung des Bundesstaatsprinzips*); o el instituto que cumple la “función de reserva indispensable para garantizar la unidad federal” (*unverzichtbaren Reservefunktion zur Sicherung der bundesstaatlichen Einheit*)³¹⁸.

³¹⁵ BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1047; más recientemente, BAUER, H. (2019): “Der Bundeszwang in der Bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetz”, en *Revista catalana de dret públic*, Especial sobre l’aplicació de l’article 155 CE a Catalunya, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, p. 11.

³¹⁶ PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 750.

³¹⁷ Esta última idea fue sostenida en su momento por Erbguth y Schubert, lo que no deja de parecer incoherente con su propio pensamiento formalista: ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, p. 1218. En cuanto a la consideración de la *Bundestreue* como generadora de obligaciones susceptibles de ser tenidas en cuenta para la aplicación de la *Bundeszwang*, véanse KLEIN, F. (1966): *op. cit.*, p. 859; GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2185; LEISNER, W. G. (2018): *op. cit.*, p. 398; MÜNKLER, L. (2018): *op. cit.*, p. 1291; VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1023; y WOLFF, H. A. (2018): *op. cit.*, p. 410; de manera implícita lo reconoce RÜHMANN, J. (2002): *op. cit.*, p. 1885.

³¹⁸ Respectivamente, ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, p. 1217; GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2184; PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 749; y VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1018.

Debido a su carácter subsidiario, según la gran mayoría, el Gobierno Federal debería recurrir a todas las formas posibles de conciliación entre el *Bund* y el *Land* antes de llegar a la aplicación estricta de la coerción, incluida la judicial. De esta idea mayoritaria se separa Hellermann, quien considera que nada impide que el Gobierno Federal interprete que la obligación ha sido incumplida y solicite directamente al Consejo Federal (*Bundesrat*) la aplicación de la coerción federal, incluso sin estar avalado por decisión alguna del TCFA ni de haber tenido que acudir previamente a otras medidas³¹⁹.

Mi opinión al respecto coincide con la mayoría de los autores germanos, que han recomendado acudir, primero, al Tribunal Constitucional Federal para arbitrar una solución al conflicto en sede jurisdiccional y, solo si esto no surtiese efecto, aplicar la coerción como último recurso. En este sentido, se ha señalado la conveniencia de contar con pronunciamientos del TCFA respecto al incumplimiento grave de obligaciones derivadas de aquel principio, lo que, teniendo en cuenta la gravedad del caso, abriría la puerta al Gobierno Federal para aplicar la coerción.³²⁰ Hasta el momento, como se ha dicho, no se ha aplicado en ningún supuesto la coerción federal en el sistema alemán. Desde mi punto de vista, no implica desconocer que el Gobierno Federal, en casos urgentes o de extrema gravedad, tiene la opción de usar el instrumento coercitivo directamente.

v. Los cinco pasos para la aplicación del art. 37 GG y el dilema de la asunción de sus costes

La doctrina alemana ha sido generalmente coincidente respecto de cinco pasos que deberían de llevarse adelante para aplicar la coerción. En primer lugar, el Gobierno Federal debe advertir de los hechos acaecidos (*Tatsbestände*) que, naturalmente, deben constituir un incumplimiento de obligaciones federales que pesen sobre el *Land*. No obstante, la forma de canalizar dicha advertencia (por ejemplo, a modo de requerimiento) no está recogida en la Ley Fundamental de Bonn. En segundo término, el Gobierno Federal, de forma colegiada (art. 62 GG), debe analizar si el carácter de los actos u omisiones vulneradores de las obligaciones del *Land* hace necesario el uso de la coerción,

³¹⁹ HELLERMANN, J. (2013): *op. cit.*, p. 896-897.

³²⁰ A nivel general, ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, p. 1217. Específicamente, respecto del valor de la *Bundestreue*, GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2188; de la misma manera, MOMBAUR, P. M. (1964): *Bundeszwang und Bundestreue*, Universität Köln, Köln, pp. 82-83.

para lo cual se puede valer de decisiones previas del TCFA, aunque no necesariamente. En todo caso, la decisión debe ser siempre motivada para descartar cualquier eventual discrecionalidad. En tercer lugar, el Gobierno Federal debe examinar cuáles serán las medidas necesarias (*notwendige Maßnahmen*) para obligar al *Land* al cumplimiento de sus deberes por la vía coactiva federal. En cuarto lugar, será necesario contar con la venia (*Zustimmung*) del Consejo Federal (*Bundesrat*), que “por una parte, debe proteger al *Land* contra las acciones precipitadas del *Bund* y, por otra, con su aprobación, termina aportando una base más amplia de legitimidad a la medida”³²¹. Por último, alcanzado el acuerdo, debe ponerse en práctica la coerción, quedando el Gobierno Federal siempre sujeto a los términos convenidos por el *Bundesrat*.

De la puesta en práctica de las medidas, se derivan una serie de costes sobre los cuales no hay acuerdo respecto de quién debiera de soportarlos: si el *Bund* que, en definitiva, pone en práctica las medidas; si el *Land*, por haber incumplido sus obligaciones; o si, por el contrario, debiera de buscarse una solución intermedia, asumiendo cada uno los costes proporcionalmente, posición ésta que ha encontrado más adeptos. Ha de advertirse que prácticamente todos los autores han tomado una posición al respecto sin que haya sido posible llegar a consenso alguno, lo que llama la atención por el nivel de previsibilidad con el que se analiza el tema, incluso, me permito insistir, cuando nunca se ha aplicado la coerción federal³²². En todo caso, este debate se encuentra bastante lejano de la realidad española pues en estas latitudes la preocupación de la doctrina al respecto ha sido prácticamente nula³²³.

³²¹ GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2190.

³²² Sobre la asunción de costes por el *Bund*: GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2190; MÜNKLER, L. (2018): *op. cit.*, p. 1292; ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, p. 1220.

Respecto de la asunción por el *Land*: KLEIN, F. (1966): *op. cit.*, p. 865; LEISNER, W. G. (2018): *op. cit.*, p. 398.

Respecto del reparto proporcional de costes: RÜHMANN, J. (2002): *op. cit.*, p. 1885; HELLERMANN, J. (2013): *op. cit.*, p. 899; BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1050; PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 750.

³²³ En este sentido, quien ha prestado mayor atención al supuesto ha sido García Torres, quien ha considerado que la Comunidad Autónoma tendría que pagar el coste de las medidas sobre la que se aplica el art. 155 CE. Ahora bien, su posición no es absoluta, por cuanto ha considerado que “si la decisión del Gobierno de acudir a la compulsión fuera declarada inconstitucional o se anularan por ilegales o inconstitucionales alguna o algunas de las medidas, el coste gravaría al Estado según los diversos supuestos de alcance de la anulación”. Véase GARCÍA TORRES, J. (1984): “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”, en AA.VV.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 1288.

vi. La efectividad de la *Bundeszwang*

Fruto de su carácter eminentemente disuasorio, el objetivo último que persigue la coerción federal es que siendo un instrumento tan excepcional como es, nunca haya de ser empleado. En este sentido resulta sumamente ilustrativa la descripción de la *Bundeszwang* que hacen varios autores alemanes como el “garrote en el saco” (*Knüppel im Sack*), con el que cuenta el Gobierno Federal para hacer frente a la conducta de los *Länder* que incumplen sus obligaciones federales³²⁴.

Ahora bien, desde la promulgación de la actual *Grundgesetz*, en 1949, hasta el presente, no se ha registrado intento alguno de querer siquiera insinuar la puesta en práctica de la coerción federal, lo que no resulta ilógico ante las circunstancias que rodean la realidad alemana: inexistencia de conflictos graves de articulación territorial de los *Länder*; profunda cultura federal; relaciones intergubernamentales usualmente estables y fructuosas; y ausencia de nacionalismos independentistas radicales ya que, si bien la realidad nacionalista (por ejemplo, en Baviera) está siempre latente, no tiene en modo alguno la misma intensidad que algunos nacionalismos del entorno español. Bauer ha reflexionado al respecto y, además de estas características, ha señalado como destacable el alto grado de aceptación que poseen las decisiones sobre conflictos competenciales emanadas tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*)³²⁵. En relación con este asunto, ya unos años antes el mismo autor había resaltado el valor que posee la jurisprudencia del TCFA respecto de la *Bundestreue*, que ha sido de utilidad a los actores políticos para resolver sus disputas con base en el contenido del principio o, en su caso, los ha motivado a acudir a Karlsruhe para que esta se aplique y se resuelva la contienda. Este panorama ha ayudado, en definitiva,

³²⁴ La expresión “*Knüppel im Sack*” (versión actual del giro tras las reformas de la lengua alemana habidas durante el último siglo) ha sido usada como recurso literario por los autores que se han dedicado al estudio de la *Bundeszwang*. Proviene del cuento nro. 36 de los hermanos Grimm, “La mesa, el asno y el bastón maravilloso” (“*Tischchen deck dich, Goldesel und Knüppel aus dem Sack*”, según la traducción que se tome de “*Knüppel*”: bastón, garrote, palo). En este cuento, con ocasión de una serie de sucesos desafortunados, un maestro le regala a su aprendiz un saco y un bastón mágico, no constituyendo este -le aclara- peso alguno para el camino, sino una oportunidad pues, si alguien le maltratase o intentase agredirle, al decir el aprendiz “¡Bastón, fuera del saco!”, el bastón saltaría inmediatamente y azotaría las espaldas de los enemigos con tanto vigor y entusiasmo que, por ocho días, no podrán moverse por el dolor. El recurso expresivo ha sido usado por; GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2184; BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1045; y ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, p. 1217.

³²⁵ BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1045.

a que el uso de la “afilada espada de la coerción federal” haya sido prescindible en Alemania³²⁶.

vii. Las relaciones entre *Bundestreue* y *Bundeszwang* y la escasa doctrina del *Bundesverfassungsgericht*

El valor que se le ha otorgado al instituto de la coerción federal, *Bundeszwang*, es clave en el entendimiento de los comportamientos que desarrollan los entes territoriales en el seno de la República Federal de Alemania. Si bien el deber de someterse a reglas preestablecidas resulta connatural a toda estructura territorial compuesta, no carece de importancia que, al igual que ha ocurrido en otros Estados territorialmente descentralizados, allí se haya puesto por escrito esta cláusula de la cual resulta un instrumento que permanece como obstáculo simbólico frente a las conductas de los *Länder* contrarias a los deberes federales. Incluso sin entrar en el contenido procedimental del art. 37 GG, es posible advertir la clara relación de afinidad entre este concepto y el de *Bundestreue*. Pero resulta que esta afinidad no es el único vínculo entre ambos ya que, como se tendrá ocasión de comprobar, la doctrina germana ha resaltado otro más, relativo a los límites que un concepto impone al otro.

La primera conexión, llamada “de afinidad”, se sustenta en estudios que, analizando ambos términos, han tenido en cuenta la escasísima jurisprudencia del TCFA respecto de la *Bundeszwang*. Sobre este punto vale la pena adelantar que, en España, el Tribunal Constitucional, si bien hasta hace relativamente poco tiempo no había dictado pronunciamientos específicos sobre la coerción estatal, sí que había realizado algunas aclaraciones al respecto que incluso sirvieron a la doctrina para establecer ciertos rasgos distintivos del instituto. En Alemania, por el contrario, esto no ha sido así. Pero aun sin contar con jurisprudencia suficiente que permita apreciar una doctrina acabada al respecto, no resultaría del todo correcto afirmar que el TCFA jamás ha hecho alusiones a la coerción federal: las ha hecho, aunque han sido circunstanciales y tangenciales.

Uno de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre materia territorial (que sirvió, al mismo tiempo, para trazar alguna idea inicial sobre la lealtad federal: BVerfGE 3, 52, de 10 de diciembre de 1953) tuvo por objeto las gratificaciones navideñas de los funcionarios de los *Länder* de Baviera y de

³²⁶ BAUER, H. (1992): *Die Bundestreue*, J.C.B. Mohr, Tübingen, p. 146.

Hesse. En dicha oportunidad el Tribunal Constitucional apuntó que para resolver el asunto no solo era posible acudir a la vía jurisdiccional sino que el Gobierno Federal, siempre y cuando contase con la autorización del *Bundesrat*, podía haber hecho uso del instrumento coercitivo del art. 37 GG, puesto que él mismo alegó que el comportamiento de los citados *Länder*, afectaría de lleno a sus obligaciones federales derivadas de una ley estatal de suma trascendencia política para el año 1953, en plena reestructuración de Alemania tras la II Guerra Mundial. Aludiendo a esta segunda posibilidad, que sería la más ajustada al caso, el Tribunal recordó que no es posible transferir responsabilidades políticas al ámbito jurisdiccional. Si bien en aquella oportunidad el TCFA podría haber sido más claro definiendo aspectos inherentes al contenido del art. 37 GG, omitió hacerlo, acaso por prudencia o tal vez a la espera de tener que hacerlo en un asunto en el que se pusiera efectivamente en juego la aplicación del instituto coercitivo. Ahora bien, si se tiene en cuenta que en el mismo pronunciamiento el Tribunal sentó las bases de la doctrina de la *Bundestreue*, podría haber sido una ocasión idónea para señalar las diferencias y semejanzas entre esta y la *Bundeszwang*, advirtiendo de esta manera los límites que las separan, que el propio Tribunal calificó de “poco claros”, como ha recordado Bauer, quien criticó la pérdida de tal oportunidad para aclarar estos asuntos³²⁷.

Pocos años después se presentó otra oportunidad en la que el TCFA se refirió a la *Bundeszwang*, la BVerfGE 7, 367, de 27 de mayo de 1958, en la que se acordó la suspensión del referéndum hamburgués relativo a las armas nucleares, previsto para el 8 de junio de 1958, impugnado por el Gobierno Federal. En este caso, en sus alegatos, el Gobierno de la Ciudad libre y hanseática de Hamburgo había resaltado que, por su naturaleza, dudaba que el asunto pudiese ser resuelto en sede jurisdiccional, considerando que debía ser zanjado mediante la coerción federal. El TCFA tuvo en cuenta dicha argumentación, pero no dio la razón a ninguna de las partes, sino que se limitó a recordar al Gobierno con sede en Berlín que la posibilidad de utilizar el art. 37 GG descansa en su propia interpretación y que la decisión final por usarlo no es susceptible de revisión jurisdiccional.

Las otras relaciones entre *Bundeszwang* y *Bundestreue* a las que se hacía referencia son “de limitación”. Con ello se alude a que, ante una hipotética aplicación de la coerción federal, el Gobierno Federal, al adoptar las medidas acordadas, deberá guiarse

³²⁷ *Ibidem*, pp. 8, 11 y 139.

siempre por el contenido del principio de lealtad federal. Así lo resaltó Von Danwitz al recordar específicamente que este principio opera como un margen infranqueable para el *Bund*, que debe tener siempre en cuenta hasta dónde llegan sus competencias, pues no puede poner en marcha medidas que supongan abuso del derecho escudándose en la coerción federal³²⁸, posición que comparto.

B. La coerción estatal en el sistema autonómico

i. Aproximación inicial

Al ser un Estado políticamente descentralizado, muchas de las precisiones sobre la coerción federal resultan trasladables al caso español, aunque naturalmente con las reservas oportunas. En España, el constituyente, tomando como modelo el art. 37 GG, desarrolló un sistema coercitivo también subsidiario, pero dotado de tintes autóctonos. El resultado ha sido el art. 155 CE que, si bien caracterizado en su momento por Cruz Villalón como “la decisión más trascendente de las previstas en la Constitución”, o como su “artículo más explosivo”³²⁹, lo cierto es que ha contado con un relativamente escaso interés académico hasta casi cumplidas las cuatro décadas de entrada en vigor de la Constitución. Ha de valorarse que, hasta su concreta aplicación en 2017, este instituto había sido considerado teórica y políticamente un instrumento que respondía a una situación de alta gravedad institucional a la que nunca se esperaba llegar. Precisamente tal situación inimaginable ha sido la que ha suscitado nuevamente el interés por el tema con un ingente número de trabajos especializados en la materia, motivados por su primera puesta en práctica ante la continua radicalidad de las desavenencias separatistas en Cataluña.

³²⁸ VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1027.

³²⁹ CRUZ VILLALÓN, P. (1981b): “La protección extraordinaria del Estado”, en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.): *La Constitución española de 1978*, Ed. Civitas, Madrid, p. 715. Esta posición no fue avalada por García de Enterría, quien, refiriéndose a la misma, consideró que había que “desdramatizar”, ya que se debe “justificar la aplicación normal y ordinaria de nuestro artículo 155, en su cualidad de instrumento normal y ordinario de la supervisión estatal, también normal y ordinaria, como es propio de toda actividad administrativa y ejecutiva” [GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, p. 171]. A esta crítica se sumó inicialmente García Torres, quien consideró que “el artículo 155 no es *ius singulare*, asentado en principios contradictorios con los generales; no es siquiera una norma sobre una situación fácticamente excepcional. Es, por el contrario, una norma de garantía de la recta distribución vertical o territorial del poder propiciada por la Constitución; mediante ella, el Estado Central (el Gobierno) impone a las Comunidades Autónomas el cumplimiento de sus obligaciones como tales y la preservación del interés general” [GARCÍA TORRES, J. (1984): *op. cit.*, pp. 1224-1225]. Esta polémica, de relieve durante los años '80, ha quedado ya superada, habiéndose impuesto la posición de Cruz Villalón.

Antes de acometer su análisis, hay que señalar que los términos con que fue redactado el art. 155 CE resultan, en ocasiones, desprovistos de concreción. Asimismo (y a diferencia de lo que ocurre en otros institutos o instrumentos jurídicos) ha de resaltarse que dicha característica no necesariamente tiene que ser apreciada de modo negativo. Con todo, no ha faltado oportunidad para que la doctrina denuncie la necesidad de concreción de sus extremos fácticos³³⁰, aspecto que, en gran medida, ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional en las SSTC 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio.

Como bien se ha señalado, se trata de un “instituto jurídico de protección de la Constitución *tout court*”, que “representa una institución de conservación y aseguramiento del Estado compuesto que la Constitución propicia como resultado del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”³³¹. Su propósito último es el de velar por la unidad del Estado, lo que deriva, en el caso español, del principio de unidad del art. 2 CE.

ii. La base fáctico-normativa de la coerción estatal

De una lectura inicial del art. 155 CE resulta sencillo derivar quiénes son los actores en juego de la situación que prevé: por un lado, el Gobierno y el Senado; y, por otro lado, una Comunidad Autónoma. Para la activación del instituto, los comportamientos que se tienen en cuenta son únicamente los del ente intermedio. Tales conductas deberán reunir los siguientes requisitos: deberá tratarse de una actuación positiva o negativa (acción u omisión); los incumplimientos deberán ser efectivos, por lo que no basta un simple peligro o presunción; y la actuación tendrá que ser imputable a la Comunidad Autónoma como ente con personalidad jurídica que obra por medio de sus autoridades³³². Este último aspecto merece ser matizado: el reproche resulta solo de los actos u omisiones del Gobierno o de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, pero no de los Entes locales, que quedan fuera del alcance de la coerción³³³.

³³⁰ LAFUENTE BALLE, J. M. (2018): “El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 102, UNED, Madrid, p. 83.

³³¹ GARCÍA TORRES, J. (1984): *op. cit.*, pp. 1221-1222.

³³² CALAFELL FERRÁ, V. J. (2000): “La compulsión o coerción estatal. Estudio del artículo 155 de la Constitución española”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, UNED, Madrid, p. 105.

³³³ Cabe recordar que estos Entes, que ostentan personalidad jurídica propia, preexisten a la propia Comunidad y constituyen el tercer nivel de reparto territorial. La coerción diseñada por el constituyente con base en el art. 37 GG está destinada, por el contrario, al segundo nivel de reparto.

Resulta oportuno detenerse en algunos aspectos de la regulación del art. 155 CE. Para comenzar, su primer apartado señala que el instituto se activará cuando una Comunidad Autónoma «no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan». Como se recordará, el art. 37 GG antes transcrito se refiere al incumplimiento de las «obligaciones federales» que la Ley Fundamental o las Leyes federales imponen al *Land*. La diferencia es que el constituyente español optó, al importar esta regulación, por suprimir tanto de la adjetivación como de los sustantivos «obligaciones» y «leyes». Dicha omisión no resulta baladí, por cuanto en Alemania la transgresión de los deberes que da lugar a que el Gobierno Federal ponga en marcha el procedimiento coercitivo ha de provenir de la norma suprema o de normas con rango federal. Por el contrario, en España, al no especificarse el tipo de fuente normativa las normas de las cuales deriven las obligaciones deben ser, siempre, aquellas que tengan una “función materialmente constitucional”, de ahí que se haya señalado que dichas normas son las del bloque de la constitucionalidad: “los Estatutos de Autonomía (art. 147.1), las leyes de los arts. 150, 1, 2 y 3 CE y las de la delimitación competencial (arts. 148.1.22.º, 149.1.29.º, 152.1)”³³⁴. Coincido con este criterio.

Junto con el supuesto estrictamente normativo de intervención, el art. 155 CE incorpora, también, el concepto jurídico indeterminado de “interés general de España”, supuesto que comporta una seña sustantiva de identidad del caso español que lo hace singular y lo diferencia del instituto de la *Bundeszwang*³³⁵. Por otra parte, y en relación

³³⁴ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2016): “La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, UNED, Madrid, pp. 281-282.

No ha pensado lo mismo García Roca, quien ha apuntado que “conviene añadir que el incumplimiento de las leyes, como presupuesto habilitante, no necesariamente debe predicarse de las normas que integren el ‘bloque de constitucionalidad’. Es de esperar que normalmente sea así, pero podría perfectamente referirse a otras leyes que no integren dicho bloque, pues donde la Constitución no distingue no debe hacerlo el intérprete” [GARCÍA ROCA, J. (2019a): *op. cit.*, p. 186].

³³⁵ Como bien señala Vírgala Foruria, las razones de la inclusión de este supuesto de intervención, “siguen siendo desconocidas al haberse producido la misma en la Ponencia constitucional cuando en la sesión del 13 de marzo de 1978 el Grupo de UCD introdujo un nuevo documento ‘como propuesta formal de redacción del Título VIII’ en el que figuraba como art. 18 la coacción estatal con una referencia a la actuación ‘de forma que atente gravemente al interés general de España’ que se unía al incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales existente ya en el Anteproyecto inicial” [VÍRGALA FORURIA, E. (2005): “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, CEPC, Madrid, pp. 75-76].

En relación con la diferenciación que se apunta, esta va referida claramente a la actual regulación de la *Bundeszwang* en Alemania recogida en el art. 37 GG. García Roca ha considerado esta inclusión semejante a la regulación que tenía el art. 48 WMV, al referirse a que la actuación de los *Länder* hubiese a “alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden público”. Creemos que, más allá de esta particular referencia, la cláusula del “interés general de España” resulta más compleja y abarca más supuestos que aquel art. 48 WMV. Véase GARCÍA ROCA, J. (2019a): *op. cit.*, p. 190.

con este supuesto y su distinción respecto al otro recogido en el art. 155 CE, se ha afirmado que ello no supone “una hipótesis distinta del incumplimiento de obligaciones, sino ante un mismo supuesto o, a lo más ante un caso agravado del mismo”³³⁶.

La inclusión de este segundo supuesto no solo torna peculiar la coerción estatal en el sistema español, sino que supone un rasgo claramente superador de la limitación que se advierte en el art. 37 GG y que fue motivo de diferentes posturas. Como se ha visto, en Alemania uno de los principales debates que han dividido a la doctrina ha sido el de cómo debería entenderse la referencia “Leyes federales” (*Bundesgesetze*), si de manera estrictamente formal o material. Aquellos que consideraban como válida ésta última concepción apuntada entendían que dentro de este término debían incluirse, también, los principios constitucionales no escritos de los cuales deriven obligaciones que, sin estar específicamente recogidas en una norma, tengan efecto directo sobre los *Länder*, como por ejemplo la lealtad federal. En España, la noción de “interés general” supone la formalización de aquella concepción material, en tanto el constituyente otorga al Gobierno la potestad de una apreciación amplia de las acciones u omisiones de las Comunidades Autónomas dentro de lo que se podrían incluir, por ejemplo, la vulneración de los principios constitucionales de unidad, autonomía o solidaridad, o de aquellos principios que no se encuentran recogidos en la Constitución pero que el Tribunal Constitucional ha reconocido como “constitucionales”: a los efectos aquí relevantes, la colaboración o la cooperación. De donde se puede inferir bien que, a mi juicio, en ese atentado grave al interés general de España, queda subsumida la vulneración del principio de lealtad autonómica. Naturalmente, la aplicación del art. 155 CE por vulneración del principio de lealtad territorial debe ser siempre correctamente fundada y “jamás puede llegar a ser una apreciación arbitraria o irrestrictamente libre”. Además, debe atenderse a su gravedad no en términos subjetivos (por ejemplo, no debe responder al sesgo ideológico del partido mayoritario del Gobierno), sino objetivos, por lo cual habrá que prescindir de la intencionalidad o preterintencionalidad que pudiese haber llevado a la Comunidad Autónoma a actuar en un sentido (o a dejar de hacerlo), y centrar más bien la atención “en el resultado objetivo de la conducta sobre la que tales medidas se dirigen”³³⁷.

Como es evidente, sea una u otra la causa que comporte, el juicio que lleva al Gobierno a la aplicación del art. 155 CE debe estar motivado. Para ello será necesario que

³³⁶ CALAFELL FERRÁ, V. J. (2000): *op. cit.*, p. 109.

³³⁷ GARCÍA TORRES, J. (1984): *op. cit.*, pp. 1267 y 1269-1270.

este fije el supuesto de hecho habilitante circunscribiendo los actos u omisiones en la norma o en el concepto jurídico indeterminado. En este sentido, contar con pronunciamientos del Tribunal Constitucional que avalen la interpretación del Gobierno resultaría un *plus* indudable, una garantía, aunque no soy de la idea que esto sea absolutamente necesario, frente a quienes lo entienden indispensable; así, Vírgala Foruria señaló que “sólo una desobediencia expresa y contumaz a una sentencia del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional que afecte a aspectos fundamentales de las reglas del juego democrático podrían avalar al Gobierno central para que iniciara el procedimiento de la coacción estatal. Incluso creo que ni la urgencia ni la gravedad pueden conducir a la aplicación del art. 155 sin proceso judicial previo”³³⁸.

Por su parte, Álvarez Álvarez, siguiendo la misma línea de Vírgala Foruria, entendió que, previo a aplicar la coerción, han de satisfacerse tres pasos. En primer lugar, deben activarse los mecanismos procesales ante la jurisdicción constitucional (analizados al comenzar este capítulo), para que, por su medio, el TC controle la actuación de las Comunidades Autónomas que contravenga el bloque de constitucionalidad. Un control que puede ser a instancias del Estado o, en su caso, de Comunidades Autónomas porque entre ellas surja un conflicto competencial que el Tribunal entienda como vulneración grave de la Constitución o de las leyes. En segundo lugar, una vez declarada la existencia de vulneración específica que señale una inconstitucionalidad palmaria, la actuación reticente de la Comunidad “deberá” (quizá, mejor, diríamos “podrá”) ser confirmada a través del proceso de ejecución de sentencias del Tribunal. Activado el proceso incidental, se iniciaría el tercer paso, en el que se tendría que confirmar que la Comunidad Autónoma no ejecuta lo determinado por el Tribunal. Solo si se corroborasen todos los pasos existirían elementos para que se inicie la aplicación del art. 155 CE³³⁹.

Si bien estas opiniones pueden haber tenido sentido antes de la aplicación efectiva del art. 155 CE, lo cierto es la práctica dio cuenta que no se requiere agotar todos los canales efectivos (incluido, en su caso, la ejecución) y que el Gobierno debe valorar, en definitiva, la gravedad del asunto.

³³⁸ VÍRGALA FORURIA, E. (2005): *op. cit.*, pp. 81-82; y poco más adelante: “entiendo que, por la excepcionalidad de la aplicación de la coacción estatal, el incumplimiento no puede ser decidido directamente por el Gobierno, sino que tiene que existir previamente una decisión judicial firme de la existencia de tal incumplimiento” (p. 88).

³³⁹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2016): *op. cit.*, pp. 297-299.

iii. El valor del requerimiento

El requerimiento que debe realizar el Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma constituye una señal de alarma que da cuenta de la posible activación de la coerción. En él reside una de las peculiaridades del instituto español que lo diferencia notablemente del caso alemán, donde tal trámite no encuentra cabida en el marco de la coerción estatal, sino en la supervisión federal (*Bundesaufsicht*, art. 85 GG). Como señaló García de Enterría, “el constituyente español ha refundido en el artículo 155 de la Constitución dos instituciones diferentes tomadas ambas del Derecho constitucional alemán: la *Bundeszwang*, o coerción federal, y la técnica, que es ya propia de la *Bundesaufsicht* o supervisión federal, de que el Gobierno, y si fuese desatendido, el *Bundesrat* o Senado, declaren incumplido un deber constitucional por un *Land*”³⁴⁰. Este requisito supone, a su vez, un llamado a modificar el accionar autonómico y una condición ineludible que sirve como prueba específica de la llamada de atención del Gobierno al ente intermedio; de ahí que deba considerarse no tanto un requisito formal, sino más bien sustantivo. Si bien la doctrina española no ha demostrado especial atención a este requisito y lo ha relegado a un mero instrumento procesal, a mi parecer esta es una de las claves del sistema.

Hasta su primera aplicación, no existía un modelo específico que sirviese para entender cabalmente qué implicaba el requerimiento y cómo habría de procederse³⁴¹, aunque resultaba evidente que debía ser a través de un medio jurídico idóneo con plenos efectos probatorios. Así, quedarían a un lado otros medios habituales en el ámbito político sin eficacia jurídica como un correo electrónico, un *tweet*, una interpelación a través de una rueda de prensa, un comunicado oficial o un dicho específico que tuviera trascendencia pública, cualquiera sea el medio a través del cual se exprese. Ante la ausencia en la norma de mayores precisiones, al momento de poner en práctica la coerción estatal se decidió canalizarlo por medio de un burofax del Presidente del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, en el que se puso en conocimiento la decisión

³⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *op. cit.*, p. 167.

³⁴¹ En su día se apuntó que “parece razonable pensar que la trascendencia del problema, la carga de romper esa presunción en favor de la autoridad y de justificar la excepción que el requerimiento significa, así como la conveniencia de reducir el problema a sus términos estrictamente técnicos, con exclusión de toda posible y eventual motivación política, aconsejan que el requerimiento vaya respaldado normalmente en un dictamen del Consejo de Estado” [GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *op. cit.*, p. 174]. Aparentemente razonable esta idea, deja de serlo si se piensa en situaciones urgentes como causa de la aplicación del art. 155 CE: este dictamen dejaría de ser un instrumento útil para pasar a ser una dificultad procesal dilatoria.

adoptada por el Consejo de Ministros. Dicha vía se ajusta en todo a lo que se espera formal y materialmente de tal demanda.

Haciendo abstracción del caso y en términos genéricos, en esta misiva debe dejarse claro y hacerse expreso que su propósito esencial es satisfacer el requisito del art. 155 CE llamando a la Comunidad Autónoma al cumplimiento de sus obligaciones, bajo la consideración de que existen actuaciones de notoria gravedad que atentan contra la Constitución, las leyes o el interés general. De su redacción se deduce que la decisión no responde al parecer del Presidente del Gobierno (pues queda fuera del marco de sus atribuciones) sino que ha sido tomada por el Consejo de Ministros, esto es, por el “Gobierno” como órgano colegiado, ya que la Constitución ha adoptado expresamente el sentido de la expresión «*Bundesregierung*» (Gobierno Federal) del art. 37 GG. Como se ha resaltado, la decisión del Gobierno puede motivarse por un acto u omisión de trascendente gravedad que el mismo órgano aprecie o, por el contrario, por una serie de actos u omisiones ya revisadas y que cuentan con decisiones del Tribunal Constitucional que avalan su parecer.

De la STC 89/2019, de 2 de julio, se desprende una notable y entendible preocupación del TC por desentrañar aspectos esenciales del requerimiento, que “cumple una primera función relativa a la identificación del presupuesto constitucional habilitante para iniciar este procedimiento”. A través suyo se fijan o constatan cuáles son las obligaciones legales o constitucionales que, a juicio del Gobierno, la Comunidad Autónoma ha incumplido o cuál ha sido su afrenta contra el interés general de España. El requerimiento se encuentra por ello al servicio del objetivo principal que persigue el art. 155 CE: “propiciar la oportunidad de que, a través de las correspondientes competencias estatutarias y mediante las potestades de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma, la obligación desatendida se cumpla voluntariamente o de que cese el atentado contra el interés general, sin merma de la autonomía y antes de recurrir a la coerción directa” (FJ 5). La cita anterior pone de manifiesto la naturaleza preventiva del instituto, que no está llamado a ser accionado si el contenido precautorio del requerimiento remitido resulta finalmente efectivo.

El requerimiento dota al procedimiento coercitivo territorial de seguridad jurídica, pues, de no ser atendido, implicará que el Gobierno podrá proseguir sin más. Pero es también una garantía para el ente territorial intermedio, ya que de no ser satisfecho no

tendrá valor jurídico ningún acuerdo del Consejo de Ministros ni ninguna autorización del Senado.

La desatención del requerimiento admite diversas formas³⁴²: la omisión de contestación por el Presidente de la Comunidad Autónoma; que el Presidente autonómico conteste dejando en claro que no claudicará ni corregirá su modo de proceder; que lo haga en términos ambiguos, poco claros o que conduzcan a error; o, por último, que aceptando nominalmente el requerimiento, los hechos den cuenta que las acciones u omisiones no han cambiado.

Respecto de este requisito procesal de sustantiva importancia, hay al menos tres aspectos sobre los cuales la Constitución guarda silencio. El primero se relaciona con los plazos con que cuenta el Presidente de la Comunidad Autónoma para responder, laguna procedimental que cobra especial relevancia dada la gravedad de los efectos del art. 155 CE. En la única aplicación de la coerción se colmó *de facto* este vacío con la insistencia del Gobierno a la contestación del requerimiento autonómico en un plazo de cinco días, aunque este criterio podría cambiar según el que adopte otro Gobierno en otra coerción. En todo caso, es una anomia que, como se ha visto en la práctica, genera una incertidumbre que podría salvarse con una redacción más clara del supuesto. El segundo se trata de si frente a este requerimiento se podría interponer algún tipo de recurso jurisdiccional, sobre lo que De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo apuntó que, al no existir siquiera acto impugnabile, “no cabe pues recurso alguno en vía contencioso-administrativa o constitucional contra el requerimiento mismo”³⁴³. El tercero tiene que ver con la posibilidad del desistimiento, aspecto que García Torres ha defendido al considerar que, incluso habiendo el Gobierno enviado el requerimiento a la Comunidad Autónoma, podría desistir de proseguir con el procedimiento del art. 155 CE si entendiese que existen otras vías políticas o jurídicas menos traumáticas... posibilidad, que, indudablemente, debe entenderse admitida³⁴⁴.

³⁴² En relación con el asunto, García Torres ha defendido la idea de que “los requerimientos propiamente no se incumplen: se atienden o se desatienden; serán en su caso las obligaciones -aquellas cuyo cumplimiento el Gobierno requiere- las que pueden seguirse incumpliendo o por el contrario comenzar a cumplirse” [GARCÍA TORRES, J. (2019): *op. cit.*, p. 127].

³⁴³ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018): “Reflexiones sobre el artículo 155 de la Constitución y la protección del interés general de España”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 191, Thomson Reuters, p. 35.

³⁴⁴ GARCÍA TORRES, J. (2019): *op. cit.*, p. 130.

iv. La intervención del Senado

El primer apartado del art. 155 CE establece que, para aplicar la coerción, el Gobierno deberá requerir la autorización de la mayoría absoluta Senado. Se trata “de un verdadero *exequatur* del requerimiento del Gobierno y de sus razones”³⁴⁵ que supone una condición *sine qua non* para la efectiva puesta en práctica de las medidas solicitadas.

El art. 189 del Reglamento de la Cámara ha regulado el cauce procesal para otorgar la aprobación, indicando que es el Gobierno el que debe motivar y documentar ante el Senado cuáles son los extremos fácticos que habilitan a la Cámara a evaluar el caso, aportando el requerimiento y dando cuenta de su incumplimiento. Tras ello, la Mesa del Senado remitirá las actuaciones a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o a una Comisión conjunta, órgano que, posteriormente, requerirá una vez más al Presidente de la Comunidad Autónoma para que, en el plazo que allí se fije (el cual no se indica), alegue cuanto considere oportuno a través de sí mismo (o del representante que se designe a tal efecto), aspecto que constituye otra garantía más a favor de la Comunidad, pues le permite ser oída y hacer uso de la igualdad de armas procesales. Será la Comisión la que formule una propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación de las medidas que solicita el Gobierno, las cuales podrán ser matizadas o condicionadas, según se considere apropiado. Finalmente, dicha propuesta se elevará al Pleno que, luego de las intervenciones de los Portavoces, someterá la propuesta a debate y votación.

Como se aprecia, el Senado no es un actor notarial del pedido del Gobierno, pues cumple un rol trascendental: evalúa las medidas que se solicitan y verifica su adecuación, temporalidad y, sobre todo, podrá incidir sobre su contenido. De esta manera, se equilibran ambos órganos del Estado, a los que el art. 155 CE les otorga “poderes extraordinarios (...), pero en ningún caso ilimitados”³⁴⁶, pues si se entendiera como una “cláusula de plenos poderes” se estaría negando *de facto* el Estado de derecho³⁴⁷.

³⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *op. cit.*, p. 183.

³⁴⁶ ALBERTÍ ROVIRA, E. (2018): “Qüestions constitucionals entorn de l’aplicació de l’article 155 CE al conflicte de Catalunya”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 27, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, p. 19.

³⁴⁷ ARROYO GIL, A. (2015a): “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, UAM, Madrid, p. 60.

v. Las medidas necesarias

En España, al igual que ocurrió en Alemania, se advierte un intenso debate en relación con qué debe entenderse por “medidas necesarias” (*notwendige Maßnahmen*).

En el sistema alemán se discute sobre el alcance que podrían tener las medidas que dispusiese el Gobierno Federal sobre el *Land*. Por lo general, allí se diferencian entre medidas admisibles (*zulässige Maßnahmen*) e inadmisibles (*unzulässige Maßnahmen*) debiendo resaltarse que “se trata de procedencia o improcedencia *in abstracto*, porque las medidas coercitivas aplicadas *in concreto* no sólo deben ser abstractamente admisibles sino, además, satisfacer el triple requisito de la proporcionalidad (o lealtad federal) de ser adecuadas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto”³⁴⁸. La apelación a la proporcionalidad responde a una interpretación doctrinal contraria a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, que ya en la BVerfGE 79, 311, de 18 de abril de 1989 [341]³⁴⁹ (y posteriormente en la BVerfGE 81, 310, de 22 de mayo de 1990 [338]), destacó que este principio no puede aplicarse sino a las relaciones entre individuos y respecto de sus derechos fundamentales, quedando así excluidas las relaciones jurídico-competenciales entre *Bund* y *Länder*. De acuerdo con la interpretación del TCFA, el parámetro de la adecuación de las medidas deberá recaer en la lealtad federal como principio y límite. Una conclusión, a mi modesto juicio, acertada, contra lo que algún sector de la doctrina sostiene, que es que tanto el parámetro de lealtad como el de proporcionalidad, conducen al mismo destino: a que las medidas sean acordes al caso³⁵⁰.

Volviendo a las medidas, la doctrina germana, por lo general (y teniendo en cuenta que el art. 37 GG nada dice al respecto) ha señalado como procedentes las siguientes: el cese de las asignaciones financieras y la congelación de los pagos federales; la negativa provisional a cumplir deberes federales respecto del *Land* incumplidor; la ejecución sustitutoria de la actividad incumplida por el *Land* (sea por órganos del *Bund*, sea por terceros a los que se comisione); y el secuestro (*Sequestration*) de las funciones del *Land*

³⁴⁸ GARCÍA TORRES, J. (2019): “Las medidas necesarias”, en Aragón Reyes, M. *et al.* (dirs.): *La Constitución de los Españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, Fundación Manuel Giménez Abad - CEPC, Madrid, p. 504.

³⁴⁹ La sentencia fue dictada en un proceso de control abstracto de normas (BvF) interpuesto por Helmut Kohl y Friedrich Zimmermann, parlamentarios del *Bundestag* (acompañados por 229 representantes más del mismo órgano), quienes solicitaron la anulación del apartado 1 del artículo 2 de la ley del presupuesto federal para el año financiero de 1981, finalmente declarada por el TCFA compatible con la Ley Fundamental.

³⁵⁰ Entre otros, KLEIN, F. (1966): *op. cit.*, p. 862; HELLERMANN, J. (2013): *op. cit.*, p. 899; VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1027; PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 750.

para el cumplimiento fiel y provisional de su poder estatal mediante órganos federales³⁵¹. Por su parte, las siguientes medidas resultarían, de ordinario, improcedentes: la disolución del *Land*; la interferencia en la independencia del Poder Judicial del *Land*; el ejercicio por parte del Gobierno Federal del derecho al voto del *Land* en el Consejo Federal (*Bundesrat*); la promulgación de una nueva Constitución para el *Land*; el desplazamiento del ejército federal (*Bundeswehr*) en el *Land* sobre el cual se ejerce la coerción; y, en general, todas aquellas medidas que tengan carácter punitivo o irreversible³⁵². De esta división más o menos constante de la doctrina, debe dejarse de lado una medida que tiene especial interés en el caso español: la posible disolución de los órganos parlamentarios de los *Länder* (*Auflösung des Landtages*). La mayoría de los autores niegan rotundamente esta posibilidad al considerarla irreversible y por entender que resulta contraria a la naturaleza de la coerción, que debe ser de duración temporal limitada y sujeta estrictamente a que el *Land* cumpla sus obligaciones federales. La doctrina minoritaria, por el contrario, no advierte que dicha medida sea del todo inviable, sobre todo teniendo en cuenta que los actos u omisiones contrarios a aquellas obligaciones federales pueden provenir del seno de la Asamblea del *Land* (*Landtag*)³⁵³. No es la misma discusión la que se ha abierto en torno a la disolución del Gobierno del *Land* (*Landesregierung*), idea respecto de la cual el rechazo resulta unánime (por el mismo criterio de la irreversibilidad) si bien, en su lugar, se admite la posibilidad del “secuestro” (*Sequestration*) que permite al Gobierno Federal (valga la redundancia) “secuestrar” temporalmente las funciones del órgano colegiado del ente intermedio, que no dejará de existir, para que sean ejercidas por un comisionado.

³⁵¹ Tomo como referencia a BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1050. Prácticamente las mismas medidas son admitidas por KLEIN, F. (1966): *op. cit.*, p. 861; GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2188; HELLERMANN, J. (2013): *op. cit.*, p. 898; PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 750; VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1028; MÜNKLER, L. (2018): *op. cit.*, p. 1291; ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, pp. 1218-1219.

³⁵² Tomamos como referencia a BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1050. Prácticamente las mismas medidas son consideradas como no legítimas por KLEIN, F. (1966): *op. cit.*, p. 861; GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2188; HELLERMANN, J. (2013): *op. cit.*, p. 898; PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 750; VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1028; MÜNKLER, L. (2018): *op. cit.*, p. 1291; ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, pp. 1218-1219.

³⁵³ Los siguientes autores se muestran contrarios a la posibilidad de que se adopte como medida la disolución del *Landtag*: RÜHMANN, J. (2002): *op. cit.*, p. 1886; GUBELT, M. (2012): *op. cit.*, p. 2189; HELLERMANN, J. (2013): *op. cit.*, p. 899; BAUER, H. (2015): *op. cit.*, p. 1050; ERBGUTH, W. y SCHUBERT, M. (2018): *op. cit.*, p. 1219; PIEROTH, B. (2018): *op. cit.*, p. 750; VON DANWITZ, T. (2018): *op. cit.*, p. 1029; LEISNER, W. G. (2018): *op. cit.*, p. 398; MÜNKLER, L. (2018): *op. cit.*, p. 1291; Por otro lado, quienes consideran viable esta medida: KLEIN, F. (1966): *op. cit.*, p. 861; y WOLFF, H. A. (2018): *op. cit.*, p. 410.

En el entorno español, atendiendo a la literalidad del art. 155 CE existen dos supuestos cuyo tratamiento debiera de ser distinto, ya que algunas medidas estarían destinadas a obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones y otras lo estarían respecto de la protección del interés general, no siendo algunas de ellas trasladables de un supuesto al otro. Antes de analizarlas, cabe resaltar que existe una relativa unanimidad en torno a algunas ideas, como que durante la coerción estatal no podría derogarse el Estatuto de Autonomía ni modificarlo³⁵⁴, aunque un sector minoritario ha afirmado que sí podría ser suspendido temporalmente, pero tan solo en caso de vulneración del interés general³⁵⁵.

Dentro del elenco de medidas que serían admisibles en el caso de tener que forzar al cumplimiento de las obligaciones constitucionales, el constituyente ha dispuesto una sola: que «el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas» (art. 155.2 CE). Pero existen otras medidas no específicamente recogidas en el texto constitucional: la subrogación puntual en los actos que ordinariamente debe realizar la Administración autonómica; la privación de efectos jurídicos a las actividades autonómicas desautorizadas; la restauración de efectos dejados de producir por una actividad ejecutiva desviada; la suspensión de la ejecutividad de acuerdos o resoluciones de los órganos autonómicos con instrucciones sustitutorias si no fuere suficiente lo primero; la suspensión de las transferencias de servicios en curso y suspensión de transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, así como la suspensión de la participación en ingresos del Estado que éste venga obligado a ingresar; y la ejecución forzosa por la no adopción de acuerdos de no disponibilidad de constitución del depósito obligatorio establecido en el art. 25.1.b) de la L.O. 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, o de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de expertos que se prevé en su art. 25.2. Con independencia de esta relación de medidas, resulta claro que, como señala García Torres, “cuando la obligación incumplida es, nada menos, que la de sujetarse a la Constitución (art. 9.1 CE) como ha ocurrido en la crisis separatista catalana, es decir, cuando la entidad subestatal pretende convertirse en Estado independiente y soberano con voluntad clara y persistente de quebrar el orden

³⁵⁴ Por todos: CALAFELL FERRÁ, V. J. (2000): *op. cit.*, p. 130. Recientemente se ha señalado, sin embargo, que ante la “ajenidad constitucional” de la Comunidad Autónoma, se podría incluso derogar su Estatuto: GARCÍA ROCA, J. (2019a): *op. cit.*, p. 238.

³⁵⁵ En este sentido, DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018): *op. cit.*, p. 25. Siguiendo la misma línea: GARCÍA ROCA, J. (2019a): *op. cit.*, p. 222.

constitucional, parece difícil, por no decir imposible, imaginar algún tipo de medida coercitiva que cuente con probabilidades razonables de éxito para imponer forzosa y duraderamente la obligación de obediencia constitucional”³⁵⁶.

El panorama cambia cuando se analizan aquellas medidas que podrían adoptarse cuando lo que está en juego es el interés general de España. El elenco deja de ser concreto y se abre el abanico a nuevas posibilidades, algunas de las cuales no gozan de consenso, como por ejemplo si resulta posible disponer el cese y disolución de los órganos políticos superiores de la Comunidad Autónoma. García Torres niega que dicha medida pueda aplicarse al primer supuesto (la violación de obligaciones constitucional o legalmente determinadas), porque no sería ni adecuada ni necesaria dado su efecto duradero e irreversible, pero la admite si constituyese una respuesta a la afrenta contra el interés general³⁵⁷.

Otros autores han entendido también posible la disolución del Parlamento autonómico, aunque no siendo del todo claros respecto de si dicha medida resulta viable de la misma manera para el Gobierno autonómico. Generalmente se ha admitido la posibilidad de la disolución del Parlamento basándose en dos motivos: por un lado, porque en el Derecho comparado (*v. gr.* Italia, Austria, o Portugal) se admite este tipo de medida y, por otro, porque no sería ilimitada en el tiempo y estaría destinada a que la cámara vuelva a su funcionamiento ordinario: entre otros, Cruz Villalón, Vandelli, Vírgala Foruria, De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, García Roca, García Torres, Freixes Sanjuán, Arroyo Gil³⁵⁸. Otros autores, en cambio, han negado rotundamente esta posibilidad: García de Enterría, Gil-Robles, Ballart, Álvarez Álvarez, Arbós Marín, Ridaó o Vintró Castells (el más enérgico), quien aportó una serie de argumentos que encuentro endebles, como que la medida no está expresamente prevista en el precepto constitucional (cabe recordar que ninguna medida está prevista en la letra de la Constitución, salvo la de dar instrucciones a las autoridades de la Comunidad

³⁵⁶ GARCÍA TORRES, J. (2019): *op. cit.*, p. 515.

³⁵⁷ *Ibidem*, pp. 512-519.

³⁵⁸ CRUZ VILLALÓN, P. (1981b): *op. cit.*, p. 60; VANDELLI, L. (1982): *op. cit.*, p. 187; VÍRGALA FORURIA, E. (2005): *op. cit.*, p. 103; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018): *op. cit.*, p. 24; GARCÍA ROCA, J. (2019a): *op. cit.*, p. 224; GARCÍA TORRES, J. (2019): *op. cit.*, p. 517; FREIXES SANJUÁN, T. (2019): *op. cit.*, p. 26; y ARROYO GIL (2015a): *op. cit.*, p. 58. Vale la pena destacar que García Roca ha considerado que existe una “relación sinalagmática” entre la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones, por lo que el Parlamento regional “no muere” (*Ibidem*, p. 229).

Autónoma) o porque resulta innecesaria, inidónea y desproporcionada³⁵⁹. Por mi parte, me identifico con la primera posición ya que entiendo que, cuando lo que se encuentra en juego es el interés general de España, las medidas pueden ser mucho más intensas que si tan solo se persigue el cumplimiento de obligaciones puntuales y, también, porque todas las medidas que se adopten deben ser las apropiadas para el caso concreto, por lo cual, si el Gobierno y el Senado consideran que la disolución del Parlamento y del Gobierno autonómico constituyen opciones acordes al fin perseguido, no encuentro obstáculo constitucional alguno³⁶⁰. Como digo, habrá que ver si es la mejor respuesta al caso.

Esta discusión teórica fue zanjada por el Tribunal Constitucional al reconocer que la amplitud dada por el constituyente a las medidas que se pueden adoptar en el marco de la coerción estatal ha sido una decisión correcta, pues “trata de facilitar su adaptación a los variables supuestos de incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales o de atentados contra el interés general de España” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10). Así tanto el Gobierno al proponer, como la Cámara de representación territorial al disponer poseen un margen de necesaria discrecionalidad que debe quedar ceñido a lo que el Tribunal ya ha interpretado como sus límites propios, señalados en los cuatro párrafos que integran el FJ 11 de la misma STC 89/2019. En primer lugar, la intervención estatal se encuentra estrictamente ligada al servicio de la reconducción de la Comunidad a su propio marco constitucional, estatutario y legal; de ahí que se impida la derogación del Estatuto de autonomía, pues “la Comunidad Autónoma no puede dejar de existir”, premisa que debe estar siempre presente. Por ello, debe ser parcial, tanto para la pervivencia del propio ordenamiento autonómico como para que las medidas coercitivas no afecten directa e indiferenciadamente a cualesquiera órganos y autoridades de la

³⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *op. cit.*, p. 184; GIL-ROBLES DELGADO, J. M. (1988): “Artículo 155”, en Alzaga Villaamil, Ó. (dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Tomo IX, Madrid, Edersa, p. 466; BALLART, X. (1987): *op. cit.*, p. 163; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2016): *op. cit.*, p. 296; ARBÓS MARÍN, X. (2017): “el 155 CE no permite convocar elecciones en Cataluña”, *Agenda Pública*, 20.10.2017, tomado de <https://bit.ly/2Q4C4MV>, fecha de consulta 10.03.2020; RIDAO MARTÍN, J. (2018): “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, p. 199; y VINTRÓ CASTELLS, J. (2019): “El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones sobre su aplicación a Cataluña”, en AA.VV.: *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y CEPC, Madrid, pp. 82-83.

³⁶⁰ En este sentido, el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* en su Dictamen 14/2017, de 5 de diciembre, consideró que la disolución del *Parlament* y la convocatoria a nuevas elecciones, aplicada de manera inmediata, no vulnera en modo alguno el alcance material del art. 155 CE y queda subsumido sin problema en la expresión “medidas necesarias”, constituyendo la opción (entre todas las disponibles) menos lesiva con el principio de autonomía política ya que facilita la restitución plena del autogobierno en el plazo más breve.

Comunidad; por lo tanto, deben estar destinadas a ser efectivas para solucionar aquellos problemas que le han dado origen, sin ser excesivas ni llegar a constituir desviación del poder.

En segundo lugar, las medidas deben ser tan solo las estrictamente “necesarias”; dicha necesidad será propuesta por el Gobierno, avalada por el Senado y, en último término, controlada por el propio Tribunal, aunque reconociéndose siempre el margen de apreciación con el que debe contar la Cámara, dado que el análisis del TC no puede entrañar un “juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquéllas que sirven de parámetro de su constitucionalidad” (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2). Por lo apuntado, su evaluación estará destinada a “utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso, en función tanto de los hechos consumados como de otros previsibles, para valorar, con un canon de escrutinio externo, la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas con la finalidad de defender el orden constitucional frente a su patente transgresión por un poder público” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 11).

En tercer lugar, la adopción y el cumplimiento y ejecución de las medidas de intervención acordadas por el Senado corre, de ser necesario, a cargo del Gobierno que, al momento de llevarlas a cabo, “no actúa estrictamente como poder ejecutivo (...), sino como órgano constitucional garante de la integridad de la norma suprema del ordenamiento y del orden territorial que de ella deriva” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 11).

Por último (y si así lo considerase oportuno), el Senado podrá disponer de un propio marco ordenador de la acción del Gobierno que regule las condiciones de su actuación, mediante el cual se dote bien de instrumentos específicos de control -sean estatales o autonómicos-, bien de garantías complementarias para su acción. Ha sido este cúmulo de determinaciones de fondo y de forma lo que ha llevado en alguna ocasión a entender que la Sentencia terminó siendo redactada como un verdadero manual de instrucciones.

vi. Los principios aplicables

Generalmente se ha señalado que el proceso de aplicación del art. 155 CE debe estar gobernado por distintos principios³⁶¹, entre los cuales se ha hecho bastante hincapié en la proporcionalidad. García Roca, por ejemplo, ha señalado que “la proporcionalidad se proyecta sobre espacios distintos a los derechos, en particular ligados a las relaciones entre entes territoriales, e igualmente propios de una interpretación de normas constitucionales, en especial, cuando hablamos de intervenciones, restricciones o limitaciones a bienes constitucionalmente protegidos”³⁶².

Pero el Tribunal Constitucional español, con un criterio similar al del TCFA que ya se ha visto, ha señalado que la proporcionalidad “no constituye un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales”, sino que debe inferirse de forma determinada, “siendo en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente resulta aplicable, y como tal opera como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales”³⁶³. El TC rechazó, también, que la “gradualidad” (o la alegórica forma de referirse a ella como “el medio más benigno

³⁶¹ VÍRGALA FORURIA recientemente realizó una relación de aquellos autores que apoyaban cada uno de los principios: “Las medidas, en todo caso, deben estar presididas por los principios de gradualidad (Entrena, Gil-Robles); necesidad (limitante y habilitante: solo las estrictamente necesarias, pero todas las estrictamente necesarias: Leguina, García Torres, Cruz Villalón, Ballart, Calafell, Gil-Robles); proporcionalidad y adecuación (García de Enterría, García Torres, Cruz Villalón, Ballart, Calafell, Entrena, Gil-Robles, Albertí, Muñoz Machado); transitoriedad (Ballart, Calafell) (no solo con fijación de un plazo concreto, sino cesando en cuanto la situación se haya restablecido, es decir, cuando las autoridades autonómicas manifiestan su disposición a actuar en el sentido que la ejecución del Estado pretende (García de Enterría, Albertí); concreción (por su carácter excepcional y por su incidencia en el derecho a la autonomía, y eso permite al TC un mayor control sobre las medidas; así, Calafell); y menor intervención de los derechos autonómicos: medidas siempre las menos gravosas para obtener el mismo resultado (Calafell, Entrena, Gil-Robles) y siempre dirigidas contra una Comunidad Autónoma y no contra sus habitantes (Calafell)” [VÍRGALA FORURIA, E. (2018): *op. cit.*, p. 4326].

³⁶² GARCÍA ROCA, J. (2019b): “El tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, UNED, Madrid, p. 517.

³⁶³ El Tribunal rechazó las argumentaciones del Letrado del *Parlament* catalán y del Abogado del Estado. En sus alegaciones, el primero sostuvo que debería tenerse en cuenta la proporcionalidad para que, en el marco del art. 155 CE, se acuerden y adopten las medidas menos lesivas para la autonomía. También, que el principio debería funcionar como un “test” cuya superación tendría lugar allí donde las medidas sean adecuadas y necesarias para la finalidad que se persigue. El segundo, por su parte, centró su parecer en la menor lesividad que deberían tener las medidas, ya que la proporcionalidad operaría como un parámetro que procura que se opte solo por aquellas que lleguen a los mismos resultados con la menor intensidad posible. Además, consideró que debería ser el TC el que finalmente use dicho criterio, pero teniendo en cuenta no tanto la ejecución, aplicación o despliegue de las medidas, sino más bien la gravedad de la situación creada por las instituciones catalanas, lo que implica, en definitiva, tener en cuenta el contexto.

o menos gravoso”) sea principio aplicable a la práctica de la coerción, por cuanto “de aceptar tales criterios, el Tribunal ocuparía el lugar que la Constitución ha reservado en este procedimiento al Gobierno, para la propuesta, y al Senado, para la decisión final” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 11).

El TC ha sido consciente de que el juicio de proporcionalidad reposa tan solo en la apreciación política de las medidas y que no resulta de obligada aplicación en este tipo de proceso; por el contrario, lo que debe hacer el Tribunal es utilizar un criterio de razonabilidad, controlando la “necesidad” de las medidas adoptadas, asunto que ha de formularse en clave de legitimidad y funcionalidad según el fin perseguido, atendiendo tan solo a si dichas decisiones fueron excesivas o manifiestamente disfuncionales, pero siempre a la luz del respeto del margen de apreciación que pueden tener los actores políticos, sin realizar ningún tipo de juicio sobre su intencionalidad. El Tribunal Constitucional llega, en definitiva, al mismo resultado que su par alemán, negando que la proporcionalidad se aplique a estos supuestos de coerción estatal. Sin embargo, su doctrina no tiene el mismo alcance que en Alemania, a donde la lealtad federal es, al fin y al cabo, el principio que sirve como parámetro de control de las acciones acordadas y ejecutadas.

vii. La coerción sobre la Comunidad Autónoma y su efectividad

Siguiendo el procedimiento, una vez alcanzada la aprobación del Senado, el Gobierno queda habilitado para aplicar la coerción. Esto se hará efectivo una vez se publique en el Boletín Oficial el Acuerdo del Pleno y todas las actuaciones que se desarrollen a continuación deberán encuadrarse dentro de la habilitación otorgada. La autorización supondrá la posibilidad de que desaparezcan momentáneamente las barreras normativas que impiden al Estado ingresar en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, lo que no implica una vulneración del reparto territorial del poder, porque justamente de lo que se trata es de restablecerlo cuanto antes conforme a su previsión constitucional. Eso sí, el Gobierno debe actuar con lealtad porque, como bien se ha afirmado “el art. 155 CE no autoriza a una falta de sujeción a los elementos orgánicos, procedimentales ni funcionales”³⁶⁴.

³⁶⁴ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2018): “El poder de coerción del artículo 155 de la Constitución Española como función del Estado total. Consideraciones críticas sobre su reciente aplicación al desafío secesionista

Cabe destacar un vacío que la Constitución no ha colmado, el relativo a los plazos de efectiva aplicación del art. 155. Una vez más, la clave de su entendimiento es la necesidad y adecuación, que dependerá del caso en concreto y del grado de efectividad de las medidas que se acuerden. Sería difícil establecer un plazo determinado, ya que se ceñiría la actuación del Gobierno para paliar la crisis, limitando esta sana vaguedad que el mismo Tribunal Constitucional ha reputado como válida³⁶⁵. De la misma manera, establecer una absoluta indeterminación sería inadecuado. En todo caso, lo suyo sería que existan objetivos mensurables que, de ser alcanzados, impliquen la finalización de la aplicación del art. 155 CE, como podría ser la formación de un nuevo Gobierno autonómico. En relación con este punto, el Tribunal ha aclarado que, en definitiva, del Acuerdo otorgado por el Senado derivarán medidas que, por su naturaleza, se agotarán en tanto en cuanto sean adoptadas (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 2).

La aplicación por primera vez del art. 155 CE ha supuesto sencillamente la constatación de que no es norma teórica o potencial, como venía entendiéndose hasta el instante mismo en que se acordó por el Consejo de Ministros tener por no atendido el requerimiento dirigido al Presidente de la *Generalitat* catalana la proposición al Senado de las medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general y el acuerdo por el Senado aprobando las medidas requeridas por el Gobierno en el BOE del 27 de octubre de 2017. Si hasta ese momento venía entendiéndose, tanto en la doctrina española como en la foránea de los demás sistemas descentralizados, que era una norma de necesaria previsión constitucional pero cuyo efecto era sobre todo disuasorio frente a los entes descentralizados y que, en consecuencia, no estaba destinado a su aplicación real, a partir de ese momento sirve de precedente para la propia Comunidad y para otras, al punto de haberse afirmado que ha contribuido “a disuadir cualquier inclinación o tendencia a resistirse a hacer lo que se

de Cataluña”, en *Federalismi, Revista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, núm. 10/2018, Associazione sui processi di governo e sul federalismo, Roma, p. 24.

³⁶⁵ Al respecto, el TC ha señalado que “[l]a demanda también cuestiona que la genérica sustitución de las funciones del presidente de la Generalitat por el del Gobierno de la Nación no se hubiera excepcionado aquí, conservando el primero la efectiva titularidad de esta concreta potestad de disolución anticipada de la cámara. Que el Senado no lo hiciera así tiene el inequívoco sentido, en el marco de su acuerdo, de abrir la posibilidad, para el presidente del Gobierno, de limitar o atemperar en lo posible la duración de estas medidas excepcionales, en todo caso, dentro del plazo de seis meses al que alude el acuerdo. Es un medio para propiciar la delimitación inicial de la duración de la intervención coercitiva, lo que se llevó a cabo mediante el Real Decreto 946/2017. Por ello, la posibilidad abierta al presidente del Gobierno constituyó, en el marco del acuerdo senatorial, una vía para acompañar y acomodar a las circunstancias la duración de estas medidas y para acortar su vigencia, facilitando la restauración completa del autogobierno en el plazo más breve posible” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 13).

debe de forma sistemática sabiendo que existen medios para hacer cumplir la Constitución y las Leyes”³⁶⁶.

C. Práctica de la coerción estatal en España

Antes de comenzar el análisis de la concreta aplicación del art. 155 CE al intento secesionista de Cataluña por quienes en el momento ostentaban la representación de las fuerzas independentistas, resulta conveniente realizar tres afirmaciones: constituye el primer precedente de aplicación de la cláusula de coerción federal³⁶⁷; tal aplicación no ofreció duda alguna acerca de su pertinencia dada la meridiana claridad del supuesto de hecho habilitante para ello (de “caso sencillo” se le ha calificado en este sentido³⁶⁸); y como toda norma que legitima jurídicamente una acción extraordinaria pese a la “sencillez” del caso, no admite generalización, y de aplicarse en otras ocasiones habrá de atenderse, naturalmente, a las circunstancias concretas que conllevarán a su vez las medidas correspondientes a las mismas.

- *Antecedentes remotos y directos*

Evidentemente el antecedente por antonomasia de la aplicación del equivalente a la cláusula de la coerción federal fue la respuesta de la II República ante los acontecimientos acaecidos el 6 de octubre de 1934 en Cataluña (*els fets d’octubre*). Como recientemente ha señalado Fossas Espadaler, tales actos fueron precipitados por “la Ley catalana de contratos de cultivo de 1934, que dio lugar a la primera y polémica Sentencia del Tribunal de Garantías. Se produjo entonces un hecho insólito: el desacato de la Generalitat a esa resolución que anulaba la ley, aprobando otra idéntica, lo cual generó una grave crisis constitucional. La salida se halló en un apañío jurídico negociado entre la Generalitat y el Gobierno de la República para salvar la ley catalana. Ello entrañó una

³⁶⁶ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018): *op. cit.*, p. 30.

³⁶⁷ Confirma esto el hecho de que se comiencen a publicar en Revistas germanas (y en lengua alemana) artículos relacionados con la coerción en España. Véase, por ejemplo, GARCÍA MORALES, M. J. (2019a): “Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Núm. 1 (2019), Kohlhammer, Berlin, pp. 1-13.

³⁶⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018): *op. cit.*, p. 5.

desautorización del Tribunal y un enfrentamiento entre este y las autoridades catalanas”³⁶⁹.

Con motivo de aquellos acontecimientos y en un clima de gran inestabilidad que dio lugar a revueltas populares y huelgas, el 6 de octubre de 1934, Lluís Companys, a la sazón Presidente de la *Generalitat* catalana, realizó desde el balcón del *Palau* una proclama de ruptura con el Gobierno republicano: “En esta hora solemne, en nombre del pueblo y del Parlamento, el Gobierno que presido asume todas las facultades del Poder en Cataluña, proclama el Estado catalán de la República federal española y (...) les invita a establecer en Cataluña el Gobierno provisional de la República que hallará en nuestro pueblo catalán el más generoso impulso de fraternidad en el común anhelo de edificar una República federal, libre y magnífica”³⁷⁰. Como relata Fossas Espadaler, paralelamente a estos hechos, el General Domingo Batet (Jefe de la IV División Orgánica), se comunicaba telefónicamente con Alejandro Lerroux (Presidente del Consejo de Ministros republicano que había proclamado el estado de guerra en todo el país), poniéndose a su servicio. Batet lideró inmediatamente el inicio del fuego con el objetivo de recuperar los edificios de la *Generalitat* y del ayuntamiento, lo que tras menos de diez horas derivó en la rendición de Companys.

Dos meses más tarde, las Cortes, a iniciativa del Gobierno, aprobaron la Ley por la que se suspendían las facultades del Parlamento catalán y se disponía que las funciones de la Presidencia de la *Generalitat* fueran asumidas por un Gobernador general, provisionalidad que se extendió poco más de un año, hasta febrero de 1936. Asimismo, el Gobierno republicano inició un proceso contra Companys y sus consejeros ante el Tribunal de Garantías Constitucionales por los hechos de aquel 6 de octubre, lo que derivó en una sentencia dictada el 6 de junio de 1935 en la que se condenaba a todos por igual como autores de un delito de rebelión militar, con una pena de 30 años de reclusión mayor, con las accesorias de interdicción civil durante el tiempo de la condena e inhabilitación absoluta. Sin embargo, todos ellos recibieron ocho meses más tarde la amnistía del Presidente del Consejo de Ministros, Manuel Azaña. Como se aprecia, por el devenir de los acontecimientos y por el lugar donde tuvieron lugar, no resulta ilógico que en los

³⁶⁹ FOSSAS ESPADALER, E. (2019b): *Companys, ¿golpista o salvador de la República? El juicio por los hechos del 6 de octubre de 1934 en Cataluña*, Marcial Pons, Madrid, p. 25.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 71.

últimos años se hayan hecho ciertos paralelismos con lo que ocurrió poco tiempo atrás en Cataluña, algo que, sin embargo, con toda razón, fue matizado por Fossas Espadaler³⁷¹.

En cuanto a los antecedentes más directos de aplicación de la coerción estatal, ya tras la aprobación de la Constitución de 1978, ha de traerse a colación lo ocurrido en el archipiélago canario. Si bien en 1989 el por entonces Secretario de Estado de Hacienda, Josep Borrell, verbalizó la posibilidad de la aplicación del art. 155 CE a la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, ello quedó en una advertencia. La razón de dicho conato de aplicación del art. 155 CE fue la resistencia de aquella Comunidad Autónoma a cumplir la normativa comunitaria fiscal que comportaba el desarme arancelario del 15% sobre las mercancías europeas. El Consejo de Ministros, encabezado por el por entonces Presidente Felipe González, requirió al Presidente de la Comunidad, Lorenzo Olarte, a que cumpliera con las obligaciones que pesaban sobre el archipiélago insular en el plazo de un mes. Finalmente, antes de expirar el plazo (y, fruto de arduas negociaciones bilaterales), se solventó el problema. Hasta dicha fase de requerimiento llegó el único precedente habido sobre el art. 155 CE antes de su realización íntegra con un motivo tan gravemente distinto como el intento de secesión de Cataluña, treinta años después.

Esta puesta en práctica del art. 155 CE en Cataluña ha sido resultado de un proceso de deterioro político interno de la principal fuerza política en aquel territorio que asentó el Gobierno autonómico durante casi un cuarto de siglo. Un deterioro directamente relacionado con la retirada de su líder, Jordi Pujol, que con notable éxito creó una Comunidad Autónoma conforme a una idea nacionalista muy determinada, con la finalidad última de la independencia territorial. A partir de la fallida sucesión política de tan longevo líder por quien había sido designado como su heredero político, Artur Mas, frente al rival socialista de ascendencia no catalana (José Montilla), unido a los devastadores efectos económicos de la recesión de 2008 que afectó singularmente a Cataluña, la reacción del nacionalismo radical, presente siempre con mayor o menor intensidad en aquel territorio desde finales del siglo XIX, a la que en un intento desesperado por mantener su relevancia política se suma la fuerza que había ocupado el

³⁷¹ “Ciertamente, se trata de dos episodios en los que se realiza un intento fracasado de ruptura del orden constitucional español a través de un movimiento de insurgencia liderado por las autoridades catalanas, y en ambos se produce una reacción del Estado que utiliza los instrumentos de defensa de la Constitución, incluido el enjuiciamiento criminal de los responsables. No son pocas las situaciones, los personajes e incluso las anécdotas que parecen repetirse en ambos momentos, como acreditan los testigos de la época, aunque existen notables diferencias, sobre todo en el contexto social, político y jurídico” [*Ibidem*, pp. 23-24].

poder durante el extenso periodo antes aludido, dieron lugar a un proceso de intento de desconexión con el Estado de una parte relevante de dicha comunidad política (aproximadamente la mitad de sus votantes), bajo la dirección de unas élites políticas tan manifiestamente desunidas entre sí como unidas frente al Estado y al resto de la propia comunidad política territorial. Institucionalmente eso se reflejó en resoluciones del Parlamento autonómico y en actuaciones del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, de las que se dio cuenta al inicio de este trabajo.

- *Cronología de la aplicación del art. 155 CE en Cataluña*

Como se ha recordado un poco antes, la activación del art. 155 CE en Cataluña conoció su primer hito exactamente el 11 de octubre de 2017, cuando el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, requirió al Presidente de la *Generalitat*, Carles Puigdemont, para que cumpliera con las obligaciones constitucionales y estatutarias, al considerar que las actuaciones desarrolladas hasta el momento por la Comunidad Autónoma en el denominado “proceso de transición nacional” y en concreto “[l]a pretendida imposición de una independencia unilateral mediante la utilización de las potestades públicas confiadas al parlamento, al presidente y al Gobierno de la Generalidad”, suponían una clara vulneración del interés general de España. Dicho acuerdo fue impugnado por el Abogado de la *Generalitat* catalana que, con el objetivo de suspenderlo, solicitó una medida cautelarísima ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. La impugnación fue inadmitida, ya que el TS entendió que el acto no había sido “dictado en el ejercicio de una actuación administrativa que pueda ser controlada por los Tribunales de este orden contencioso-administrativo y se encuentra fuera del ámbito de control que reserva el artículo 106.1 de la Constitución y más allá de los límites de conocimiento que asignan los artículos 1 y 2 de la LJCA, por lo que carecemos de jurisdicción para enjuiciarlo” (Auto de la Sección 4ª del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 2017, FJ 3). La resolución se dictó en consonancia con la doctrina de este Tribunal que, como ha recordado Martín Valero, supone “la falta de jurisdicción para conocer de actos del Gobierno en los que la intervención de este es preliminar o

preparatoria de una ulterior decisión de las Cortes Generales, al considerar que en estos casos se trata de actos emanados de estas últimas”³⁷².

Desde el punto de vista sustancial, el requerimiento expone las razones que determinan su envío por el Gobierno al Presidente autonómico catalán: el proceso unilateral de independencia desarrollado por la Comunidad Autónoma y la quiebra de elementos esenciales del sistema constitucional tal y como había sido puesto ya de relieve por el Tribunal Constitucional en distintas sentencias con motivo de actuaciones institucionales de dicha Comunidad. Desde un punto de vista práctico, sin embargo, el requerimiento estaba condicionado por la fórmula deliberadamente equívoca, con que el Presidente catalán en ese momento anunció la declaración unilateral de independencia, un anuncio inequívoco en su solemnidad pero seguido sin solución de continuidad por las palabras del mismo Presidente, que señaló que tal independencia quedaba suspendida. Fue esta singular estrategia del Presidente catalán lo que explica el contenido en principio sorprendente de un requerimiento como el del art. 155 CE, que en el punto “B” del mismo determinaba que “la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa se considerará confirmación”.

La contestación no llegó instantáneamente. Ello implicó un segundo requerimiento del Presidente del Gobierno, de fecha 16 de octubre, en el que se indicó que la aclaración al respecto del *President* catalán resultaba “absolutamente necesaria”. La respuesta del Presidente autonómico catalán que se hizo pública esa misma jornada daba cuenta de la sorpresa respecto de la voluntad estatal de poner en marcha el art. 155 CE, llamando nuevamente al diálogo para encontrar una solución al problema y solicitando que se concluyese el proceso de “represión y amenaza” a los líderes catalanes y se celebrase una reunión para explorar posibles acuerdos³⁷³. Tal y como se aprecia, y

³⁷² MARTÍN VALERO, A. I. (2018): “El artículo 155 de la Constitución: entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 3 (marzo 2018), Ed. Wolters Kluwer, Madrid, p. 7.

³⁷³ En palabras del propio *President* catalán: “(...) me sorprendió que en su escrito del pasado 11 de octubre anunciara la voluntad de su gobierno de poner en marcha el artículo 155 de la Constitución para suspender el autogobierno de Cataluña.

Cuando el pasado día 10, atendiendo a la petición de numerosas personalidades e instituciones internacionales, españolas y catalanas, le planteé una oferta sincera de diálogo, no lo hice como una demostración de debilidad sino como una propuesta honesta para encontrar una solución a la relación entre el Estado español y Cataluña que lleva bloqueada desde hace muchos años.

contra lo que algún constitucionalista de la órbita independentista pretendió (que “el requerimiento había sido atendido”³⁷⁴), era evidente que el mismo quedó sin contestar: en los términos del Tribunal Constitucional, “se trata[ba] de consideraciones ajenas al sentido del requerimiento que busca la restauración del orden jurídico por la propia Comunidad Autónoma con la aceptación del mismo, lo que implica cumplir con lealtad lo hasta entonces incumplido o comprometerse a hacerlo reintegrándose a la lealtad constitucional” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 7).

Sentada la ausencia de contestación al requerimiento, el 21 de octubre de 2017 se celebró el Consejo de Ministros en el que se acordó solicitar al Senado la autorización para poner en marcha la coerción estatal. El contenido del acuerdo se publicó en el BOE del 27 de octubre, la misma jornada en la que el *Parlament* votó la independencia catalana y en la que el Senado, finalmente, acordó autorizar gran parte de las medidas solicitadas por el Gobierno. En este segundo acuerdo del Gobierno se entendió que se habían cumplido los requisitos de fondo y de forma que exige la Constitución y se motivó la decisión en la flagrante voluntad de la Comunidad Autónoma de proseguir con su actitud secesionista.

Lo más importante del acuerdo corresponde a su punto “D”, en donde se exponen tanto los objetivos como las medidas necesarias para alcanzar un resultado efectivo de la aplicación de la coerción: “restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes”. El primero de ellos apuntaría a mantener el autogobierno dentro de los límites del bloque de la constitucionalidad; el segundo, aseguraría el cumplimiento del interés general; el tercero, buscaría garantizar la prestación de servicios públicos y la recuperación del ámbito económico; y, el último -

El domingo 1 de octubre, en medio de una violenta actuación policial denunciada por los más prestigiosos organismos internacionales, más de dos millones de catalanes encomendaron al *Parlament* el mandato democrático de declarar la independencia (...).

La prioridad de mi gobierno es buscar con toda la intensidad la vía del diálogo. Queremos hablar, como lo hacen las democracias consolidadas, sobre el problema que le plantea la mayoría del pueblo catalán que quiere emprender un camino como país independiente en el marco europeo”.

³⁷⁴ Víntró Castells señaló que del “intercambio epistolar en torno al requerimiento se desprende que el Presidente de la Generalidad no contestó al mismo en los tajantes términos fijados por el Gobierno, pero no es menos cierto que, especialmente en la última de las cartas enviadas por el jefe del ejecutivo catalán, queda claro que no se ha votado declaración de independencia alguna, que hubo una declaración verbal suspendida y que la voluntad del Gobierno catalán era por encima de todo dialogar con el Gobierno central para buscar soluciones a una compleja situación política. Había, pues, elementos para considerar que el requerimiento había sido atendido, pero el Gobierno estatal no lo entendió así y procedió a continuar con el procedimiento de aplicación del artículo 155 CE” [VINTRÓ CASTELLS, J. (2019): *op. cit.*, pp. 87-88].

con clara vocación de amplitud-, perseguiría lograr una garantía de los derechos y deberes de los catalanes en general criticando su menoscabo para aquellos que no compartiesen la ideología independentista. Los objetivos funcionarían como una suerte de “principios rectores” de la actuación del Gobierno en aplicación de la coerción estatal.

Dentro de las medidas específicas solicitadas al Senado, se dispuso el cese y sustitución del *President* de la *Generalitat*, del *Govern*, la disolución anticipada del *Parlament* y la convocatoria de elecciones autonómicas. La capacidad de determinación de cese y sustitución alcanzaría también a la Administración, que quedó a merced de las ordenes de las nuevas autoridades, bajo un sistema de comunicación previa de actuación. Se dispusieron, además, una serie de medidas singulares que alcanzaron al área de seguridad y orden público; al área de gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria (algunas de las cuales ya venían impulsándose desde el Estado central); y al área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales. Se recogieron también otras medidas dirigidas al *Parlament* y, especialmente, a su Presidencia, llamando la atención sobre el cumplimiento de los objetivos y fines de la aplicación del acuerdo. Junto a ello, se determinó la posibilidad de terminar de forma anticipada la intervención si cesasen las causas que la motivaban, así como de solicitar nuevos acuerdos al Senado, modificando o actualizando las medidas que inicialmente se determinaran. Por último, el Gobierno se obligaba a elaborar un informe del estado de actuación de una periodicidad, al menos, bimestral.

El mismo 27 de octubre de 2017, el Senado acordó por primera vez en la historia la aplicación del art. 155 CE³⁷⁵, en el marco de “un procedimiento ‘rápido’ pero escrupulosamente garantista”³⁷⁶, en el que la segunda Cámara constató -según relata el acuerdo- “[I]a extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña”, como así también el incumplimiento del requerimiento del Presidente del Gobierno al del *Govern*.

³⁷⁵ Respecto de la forma que ha adoptado dicha decisión, García Torres ha defendido la idea de que debiera haber sido la de Real-Decreto expedido por el Rey [art. 62.f) CE] con valor de ley. GARCÍA TORRES, J. (2019): *op. cit.*, p. 143.

³⁷⁶ RASTROLLO RIPOLLÉS, A. (2018): “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 30, Cortes Valencianas, Valencia, p. 333.

El Senado introdujo una serie de aclaraciones y modificaciones respecto de algunas de las medidas acordadas por el Gobierno y eliminó alguna puntual por considerarla contraria a la Constitución, por ejemplo, aquella que suponía la creación (en el ámbito del Gobierno) de una autoridad que controlaría, de manera preventiva, la actuación del *Parlament* mientras no se disolviera. La disposición final de la autorización del Senado indicaba en qué medida debería actuar el Gobierno para el fin previsto, señalando que éste, “atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen”.

Aprobado el acuerdo del Senado, el Gobierno dictó inmediatamente una serie de Reales Decretos para poner en marcha la coerción. En primer lugar, el R.D. 844/2017 dispuso quiénes serían las autoridades estatales que sustituirían a las autonómicas cesadas, procediéndose de acuerdo con el principio de identidad de funciones entre el Gobierno central y el autonómico, con una clara excepción: el Presidente del Gobierno delegó en su única Vicepresidenta, Soraya Sáenz de Santamaría, las facultades que él mismo asumía respecto a la Presidencia de la *Generalitat*. A continuación, se dictaron otros tantos Reales Decretos con medidas específicas: el cese del *President de la Generalitat* y todo su personal adscrito (R.D. 942/2017); el cese todos los *Consellers* del *Govern* y, también, de todo su personal adscrito (R.D. 943/2017); la supresión de las Delegaciones del *Govern* y de algunos entes como el *Institut d’Estudis del Autogovern*, así como el cese de algunos altos cargos de la *Generalitat* (R.D. 945/2017) y la disolución del *Parlament* y convocatoria a elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de aquel año (R.D. 946/2017).

La intervención duró 218 días, hasta el sábado 2 de junio de 2018, jornada en la que finalmente tomó posesión el nuevo *Govern*, encabezado por Joaquim Torra i Pla, e integrado por 13 *Consellers*. Esa misma fecha fue la de la asunción de la Presidencia del Gobierno por el socialista Pedro Sánchez, tras la exitosa moción de censura al Presidente Rajoy. Cumplidos los objetivos de la intervención, finalizó la aplicación del art. 155 CE y, con ello, el control del Gobierno sobre la autonomía de la Comunidad.

Durante el tiempo en el que la aplicación del art. 155 CE estuvo vigente, el Gobierno de la Nación tuvo que dar explicaciones de lo actuado a la Comisión Conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Constitucional

del Senado: lo hizo el 4 de diciembre de 2017 y el 22 de marzo de 2018, en ambas oportunidades a través de su Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales; y el 18 de diciembre de 2017, compareciendo la Vicepresidenta del Gobierno, a cargo de la Presidencia de la *Generalitat*. En las comparecencias se dio cuenta de la disolución de las estructuras institucionales que, según entendieron los encargados de la aplicación del art. 155 CE, bajo la apariencia de autogobierno, tenían por fin conducir a la independencia de Cataluña. Asimismo, se informaron de las diversas actuaciones llevadas a cabo por los distintos ministros a cargo de las competencias autonómicas.

El resultado de la disolución del *Parlament*, consecuencia de la aplicación del art. 155 CE y la convocatoria de nuevas elecciones, no supuso, sin embargo, solución al conflicto que se intentó resolver con tal aplicación. Y ello, porque el panorama parlamentario fragmentado resultante sigue propiciando una división casi por mitad de este. Bajo la presidencia de la *Generalitat* del señor Joaquim Torra, esta nueva etapa vino plagada de provocaciones a las instituciones estatales. Finalmente comenzando la XIV Legislatura, el contacto entre el nuevo Gobierno (que por primera vez en época constitucional es Gobierno de coalición), y la *Generalitat*, se ha reactivado por medio de la creación de una llamada “mesa de diálogo” conformada por representantes del Gobierno y de los partidos independentista, duramente criticada por la oposición.

D. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la coerción estatal

A diferencia del órgano equivalente alemán, el Tribunal Constitucional español sí que ha analizado algunos aspectos relativos al art. 155 CE incluso antes de su aplicación. Su doctrina puede ser dividida en dos diferentes periodos, ya que hasta la STC 89/2019, de 2 de julio, todas las anteriores tuvieron tan solo un alcance parcial y puntual. Ha sido con motivo de esta Sentencia reseñada y su secuela, la STC 90/2019, de la misma fecha cuando el Tribunal ha entrado de lleno en el análisis del instituto.

- La doctrina previa a la aplicación de la coerción estatal

En sus primeros años de actividad, el Tribunal se acercó al art.155 CE recordando de manera aislada que constituía un “principio de limitación de la autonomía” (STC

4/1981, de 2 de febrero, FJ 10³⁷⁷). Aquella primera alusión sería seguida meses más tarde por otra en la STC 25/1981, de 14 de julio³⁷⁸, en la que el Tribunal recordó que “aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155)” (FJ 3).

Respecto de su naturaleza y su cualidad como medio *in extremis*, la STC 49/1988, de 22 de marzo el Tribunal resulta precisa: el art. 155 CE resulta “un medio extraordinario de coerción no apropiado para resolver los problemas normales que plantea la aplicación de nuevas normas en sustitución de otras antiguas” (FJ 31)³⁷⁹. Y ya más recientemente, también ha apuntado sus notas distintivas: resulta una “vía específica de coerción directa” (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17.a) que permite “afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados” (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16). En definitiva, resulta una “medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz” o de “incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas” (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 8³⁸⁰).

En esta última STC 215/2014 el Tribunal estudió la posible injerencia que, de aplicarse el art. 155, se podría desarrollar sobre la autonomía financiera de una Comunidad Autónoma, señalando que tal incidencia quedaría circunscrita a las posibilidades que se puedan derivar de lo que la propia Constitución establece. Asimismo recaló que la coerción se podría activar ante la vulneración del principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE, en el cual se establecen obligaciones constitucionales específicas que deben ser atendidas por todas las Comunidades Autónomas. Así, “el recurso a la vía prevista en el art. 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía

³⁷⁷ En un recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 Senadores contra diversos preceptos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, de la Ley 41/75 de Bases del Estatuto de Régimen Local; y contra la Base 33, párrafo segundo, de la misma.

³⁷⁸ Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los presupuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución.

³⁷⁹ En el mismo sentido el TC ya se había pronunciado de manera implícita en las SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7 y 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9.

³⁸⁰ En el marco de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas” (FJ 8). El voto particular de hasta cinco magistrados a la misma merece especial atención, ya que recuerda que el legislador orgánico no puede vincular al Gobierno “obviando el margen de discrecionalidad política que el Gobierno tiene constitucionalmente otorgado para recurrir a este instrumento [el art. 155] (‘podrá adoptar las medidas necesarias’)”. En este sentido, los magistrados entendieron que la redacción en términos imperativos de una ley que establezca un elenco cerrado de supuestos en los que procede la coerción estatal sería errónea, ya que limitaría la amplia deferencia que el constituyente estableció en favor del Gobierno para valorar los supuestos que cabalmente comportan la vulneración al interés general de España: “[a]sí, la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atiende su requerimiento. Con ello el legislador orgánico está claramente reformulando una prerrogativa del Gobierno, reduciendo el margen que la CE le otorga, lo que, a todas luces, no puede hacer so pena de vulnerar el art. 155 CE” (Apartado 2 b).

Como se ha visto en otros apartados de este capítulo, existen también votos particulares en los que se sostiene que en la reforma de la LOTC que incorporó el proceso de ejecución de sentencias del TC, se ha producido una traslación de responsabilidades políticas a la jurisdicción constitucional, por lo que, en definitiva, pesaría sobre el TC la aplicación de supuestos que quedan mejor encuadrados en el art. 155 CE. Así se desprende de los votos particulares en la ya citada y analizada STC 185/2016, de 12 de diciembre.

- *La doctrina a partir de la aplicación de la coerción estatal*

Como se ha visto, tras la aplicación en Cataluña de la coerción estatal el Tribunal conoció específicamente del asunto a través de las SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio. Ambas responden a recursos de inconstitucionalidad promovidos, en el primer caso, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea y, en el segundo, por el *Parlament* catalán. La mayor parte de su contenido ha sido estudiado a lo largo de las últimas páginas, por lo que aquí lo único que interesa destacar es que el Tribunal, tras su análisis, reconoció en la primera sentencia la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el Gobierno en la aplicación del instituto

en Cataluña y declaró solamente la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del apartado E.3 del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros y aprobado por el Senado, relativo, como ya se ha señalado, a la privación anticipada de vigencia, de manera indeterminada y abstracta, de aquellas disposiciones publicadas que no hayan tenido la autorización del Gobierno o que fueran contrarias a lo acordado por los órganos o autoridades que se creasen durante la vigencia del art. 155 CE. En todo lo demás que constituye nueva doctrina del TC en lo que concierne a la aplicación del instrumento por antonomasia de coerción estatal en el sistema español, se remite al análisis ya realizado.

E. La coerción estatal y el principio de lealtad territorial

Al igual que ocurre en Alemania, en España la relación existente entre la coerción estatal y el principio de lealtad territorial resulta sumamente estrecha, si bien ello no implica (una vez más) que el principio deba reducirse tan solo a la coerción³⁸¹. En este sentido se viene advirtiendo en varios epígrafes de este trabajo: no puede menguarse el alcance de la lealtad territorial adscribiéndola solamente a una norma puntual y determinada del ordenamiento de la cual surge.

Al analizar la solidaridad o la colaboración a nivel general, se ha tenido ocasión de ver que gran parte de la doctrina española identificaba el principio de lealtad federal con algunos de estos supuestos, lo que no resultaba ilógico habida cuenta de cómo llamó la atención el primero de estos principios, la solidaridad, durante los primeros años de configuración del Estado autonómico. A partir de la aplicación de la coerción estatal, se advierte el resurgimiento en el entorno español del interés por la idea de la “lealtad autonómica” (por algunos, incluso identificado como “lealtad federal”), que se reconoce plenamente ligada al instituto regulado por el art. 155 CE. Tal idea generalizada no resulta irracional, sobre todo si se piensa en la posible vulneración del “interés general de España”, pero tiene sus matices al hablar del incumplimiento específico de una obligación que pesa sobre una Comunidad Autónoma.

En cuanto al primer supuesto sobre el que el art. 155 CE determina que puede aplicarse la coerción estatal (incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales), cabe advertirse que no todos los actos u omisiones de las Comunidades Autónomas que

³⁸¹ Frente a lo que afirma, por ejemplo, Freixes Sanjuán, quien generaliza la idea de que todas las acciones u omisiones que incumplen la lealtad federal conllevan, en los modelos compuestos, la respuesta de la coerción federal. *Vid.* FREIXES SANJUÁN, T. (2019): *op. cit.*, p. 15.

supongan tal incumplimiento constituyen casos de deslealtad territorial, al menos según los estrictos cánones alemanes. En este sentido, habrá que tener presente qué tipo de obligación es la que se ha incumplido: solo en el caso de que el deber desatendido tenga relación directa con la materia autonómica entendida en su sentido más lato se estará en presencia de actos que podrían suponer un incumplimiento de la lealtad esperable de las Comunidades Autónomas. Esto se daría, por ejemplo, en un desconocimiento del sistema de distribución competencial o de las reglas de desarrollo de los principios directamente vinculados a su estructuración: la colaboración o la solidaridad. Pero considero que, al igual que ocurre en Alemania, para que la deslealtad sea tal tiene necesariamente que mediar una sentencia del Tribunal Constitucional que así lo considere, incluso cuando la pretendida actuación desleal sea notoria.

Respecto de la segunda situación de hecho habilitante, García Torres ha entendido que “una conducta de una Comunidad autónoma que atente gravemente contra el interés general de España es, *en sí misma, un incumplimiento, y de los más graves, de la obligación constitucional de fidelidad y solidaridad constitucionales*, esto es, una infracción del *analogon* patrio de la *Bundestreue* germánica, se llame como se llame”³⁸². En este caso, la valoración que realiza el Gobierno ha de tener presente la conducta de la Comunidad, no de forma aislada, sino en estricta relación con sus efectos, que deben ser claramente perniciosos para el Estado en su conjunto o para otra Comunidad en particular y resultar mucho más vastos que los efectos derivados del incumplimiento particular de un deber puntual. Al atribuirle la Constitución al Gobierno la posibilidad de advertir este atentado contra el interés general y de actuar en consecuencia, se produce -en términos de lealtad territorial- una innovación del sistema constitucional español en relación con el sistema alemán, ya que el Gobierno podrá reparar en la existencia de una falta grave de lealtad y poner en marcha el mecanismo del art. 155 CE sin la necesidad de esperar a que el Tribunal se expida al respecto. Naturalmente, de una posible jurisdiccionalización del caso se podrá requerir al Tribunal una confirmación sobre si tal Comunidad vulneró o no el principio de lealtad territorial.

Por otro lado, la lealtad autonómica tiene también un peso significativo para el Gobierno, que debe sopesar constantemente que sus actuaciones en el marco de la aplicación del art. 155 CE no sean arbitrarias y tengan por objeto resolver el problema

³⁸² GARCÍA TORRES, J. (1984): *op. cit.*, pp. 1267-1268. El destacado es del original.

que dio lugar a la intervención. Una vez aprobadas las medidas por el Senado, aquel queda sujeto a ellas y a las reglas de funcionamiento de la propia Comunidad en todo aquello que no esté afectado por las medidas aprobadas por el Senado³⁸³. De esta manera, como bien señaló el Tribunal Constitucional, “en el desempeño de unas u otras funciones de sustitución el Gobierno, o las autoridades que al efecto pudiera llegar a designar, quedar[á]n siempre sujetos al deber de observar un comportamiento leal para con la comunidad autónoma así intervenida” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10).

F. Algunos asuntos planteados tras la aplicación de la coerción

Concluida la aplicación del art. 155 CE han surgido nuevas discusiones sobre algunos asuntos que no han sido hasta ahora abordados ni por la doctrina ni por las sentencias del Tribunal. Estos pasan por diversos interrogantes, como si la Diputación permanente del Senado puede autorizar o no la aplicación de la coerción estatal; si, en lugar de aplicarse la coerción, existe la posibilidad de que el Presidente del Gobierno, por decreto, disponga la aplicación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional³⁸⁴; si una medida sustitutoria al art. 155 CE lo constituyen los Estados de excepción o emergencia del art. 116 CE; si las intervenciones de la Administración electrónica por parte del Gobierno central constituyen una “coerción estatal encubierta”³⁸⁵; o si constituye una medida alternativa la moción de censura de un Presidente autonómico como remedio de la propia Comunidad Autónoma para no aplicar la coerción. En todo caso, la doctrina tendrá ocasión de responder a estas y muchas otras preguntas que surjan en el futuro.

³⁸³ Al respecto, la propia sentencia señala que “[e]l acuerdo que puede aprobar el Senado en este procedimiento constitucional tiene fuerza de ley, como corresponde a un acto parlamentario al que la Constitución apodera para constreñir, limitar o excepcionar, en el grado que sea, competencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad. En atención a esa misma eficacia, ese acuerdo senatorial puede acuñar para la ocasión reglas específicas que, circunstancialmente, aseguren la eficacia de su ejecución por el Gobierno y, con ello, la finalidad misma perseguida por el art. 155 CE. Reglas entre las que pueden incluirse aquellas que, de modo temporal, ordenen las condiciones y facultades de la acción del Gobierno en el marco del art. 155 CE y que pueden desplazar pro tempore otras normas del ordenamiento o añadir a sus previsiones otras que la cámara considere a estos efectos, alterando, en lo necesario, el ordenamiento pero sin integrarse de modo estable en él” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 11).

³⁸⁴ *Vid.* ARROYO GIL, A. (2019a): “¿Ley de seguridad nacional o artículo 155?”, *Agenda Pública*, 14.10.2019. Tomado de: <https://bit.ly/2TOQfGS> (fecha de consulta: 10.03.2020).

³⁸⁵ Al respecto, consúltese el Real Decreto-Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.

Capítulo IV

Desarrollo teórico y jurisprudencial del principio constitucional no escrito de lealtad federal (*Bundestreue*) en Alemania

Los estudios especializados en reparto territorial del poder han prestado siempre una considerable atención a los principios que estructuran el conjunto del Estado. Estos principios pueden proceder directamente de la Constitución o derivar de ella gracias a la interpretación que realiza la jurisdicción competente en la materia. En el caso de Alemania, esta tarea ha recaído en el Tribunal Constitucional Federal (TCFA), que ha reconocido la existencia implícita del principio de “lealtad federal” (*Bundestreue*), que garantiza la eficacia de un principio mayor, que estructura y organiza al Estado en su conjunto (el principio de Estado federal o *Bundesstaatsprinzip*). Sin embargo, antes de que el TCFA identificara el principio de lealtad federal, lo cierto es que la doctrina ya lo había desarrollado someramente, es más, esta tuvo una significativa influencia en los magistrados de Karlsruhe.

Pero la importancia de la lealtad federal no ha quedado limitada a las fronteras de Alemania, sino que otros Estados (e, incluso, como se verá, estructuras territorialmente compuestas) han adoptado esta figura jurídica o variantes de ella. Su reconocimiento o incorporación explícita en los textos constitucionales ha permitido resaltar el valor que tienen las relaciones intergubernamentales e institutos tales como la cooperación, la colaboración o la solidaridad, constituyendo un principio perenne que, sigilosamente, delinea los comportamientos del ente central y los intermedios. También, por su naturaleza jurídica, ha servido a los Tribunales competentes (por lo general,

constitucionales) para resolver disputas específicas y reconducir así aquellas conductas incompatibles con el pacto territorial.

Si bien a lo largo de este trabajo se ha hecho alusión en repetidas oportunidades a la lealtad federal, es momento de ahondar en su desarrollo teórico y jurisprudencial en la República Federal de Alemania y de analizar cómo su acervo ideológico-práctico ha permeado en distintos sistemas descentralizados. Esta aproximación permitirá, con posterioridad, estudiar la estructuración y particular configuración de este principio en el Estado autonómico.

1. Teoría federal y lealtad en sentido territorial

A. Una idea connatural a la teoría federal

Los primeros acercamientos teóricos a lo que hoy se conoce como Estado federal discurrieron en torno a la noción de la “asociación” de entes territoriales independientes, a través de un enfoque ligado estrechamente a la superación de la idea de centralismo y pretendiendo el sostenimiento de la paz interna y la defensa frente a potencias extranjeras, sobre todo en tiempos de guerras expansionistas o colonialistas³⁸⁶. Frente a aquellos que tratan de hallar referencias directas a la lealtad federal, en la mayoría de los autores modernos (e, incluso, en muchos de los contemporáneos) esta pretensión resulta hartamente compleja, ya que sus intereses y preocupaciones estuvieron centrados en otros asuntos tales como la consolidación de la idea de pacto federal; en definir qué ente ostenta la titularidad de la soberanía; o en señalar los particulares contornos de conceptos tales como “independencia” o “autonomía”. En definitiva, el propósito de aquellas reflexiones

³⁸⁶ No ha de olvidarse que el término “federal” proviene del latín “*foedus*”, expresión polisémica que significa liga, alianza, unión, pacto o contrato. Inicialmente este concepto estuvo ligado a la conformación de alianzas que perseguían la paz (*foedus pacificum*). Pero con el paso del tiempo esta raíz sería utilizada para dar lugar a los términos “Confederación” y “Federación”, significando así aquella estructura estatal que, gracias a un pacto, propicia la unión de distintos entes estatales previos o la desagregación de uno preexistente.

Como se ha señalado, los primeros estudios sobre la forma federal de gobierno tuvieron muy presente la necesaria adopción de este sistema como un mecanismo de defensa del territorio frente a las potencias extranjeras. Esto se aprecia especialmente en numerosos artículos de Hamilton, Jay y Madison que, bajo el seudónimo de “Publius”, fueron publicados en tres periódicos de la ciudad de Nueva York para promover la ratificación de la Constitución. La idea de una Federación como mecanismo de salvaguarda frente a potencias extranjeras o guerras internas se aprecia especialmente en los artículos II a X de HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John: *El federalista*, 1º ed. en español, 4º reimp. (2012), Fondo de Cultura Económica, México.

iniciales pasaba por concretar qué debe entenderse por “Estado federal” y por qué este modelo era distinto al modelo unitario.

Las inquietudes de los primeros teóricos del federalismo se centraron en los aspectos “estáticos” de este modelo apartando su atención de la “dinámica” que, con el transcurrir del tiempo, tendrían este tipo de estructuras territoriales, fruto en parte de la actividad que se desplegó en su interior y de la indudable e inevitable influencia del factor político. Sin embargo, no se puede dejar de advertir ciertos rasgos particulares en estas ideas que pueden aportar algunos matices de análisis de la lealtad territorial. Se trata de alcanzar una progresiva aproximación al pensamiento que recogerían luego los grandes autores alemanes de la *Bundestreue* y que, por otro lado, son muestra de que la idea y contenido del principio resulta connatural al pensamiento y a la estructura federal. En este sentido, no solo por el tiempo en que lo hicieron sino también por sus distintos intereses, se dividirá a los autores en asociacionistas y pragmáticos.

Los autores del primer grupo, asociacionistas, hallaban interesantes algunos matices de las primeras experiencias de los territorios asociados. Su principal preocupación pasó por entender lo que Althusius denominó la “simbiosis de compromiso mutuo”³⁸⁷ que debía regir las relaciones entre los entes que conformaban aquellas incipientes alianzas, no tanto por una necesidad para el desarrollo de lo que hoy se conoce como “relaciones intergubernamentales”, sino, como ha sido apuntado, por la resistencia que debía oponerse al enemigo común. Por ejemplo, Pufendorf, llegó a hablar de la posibilidad de que algún miembro de los llamados “Estados irregulares” actuara como mediador ante aquellas controversias que surgieran por el comportamiento infiel de algún aliado, por cuanto cualquier alteración del *statu quo* podría dar lugar a que el enemigo aprovechara la ocasión para declarar la guerra³⁸⁸.

³⁸⁷ ALTHUSIUS, J. (1603): *La política. Metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. La referencia usada en este trabajo se toma de “Politics as the Art of Associating”, en Karmis, D. y Wayne, N. (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, p. 27 (extracto tomado originalmente de: ALTHUSIUS, J. (1995): *Politica*, editado y traducido por Frederick S. Carney, Liberty Funds, Indianapolis, pp. 17-25).

³⁸⁸ Lo que hoy se entiende “forma federal” era para el autor una “desviación” de los “Estados regulares”. Estos últimos eran la democracia, la aristocracia y la monarquía. Ha de destacarse que, en aquél entonces, no existía una escisión clara en la doctrina entre “forma de Gobierno” y “forma de Estado”. PUFENDORF, S. (1672): *De Jure Nature et Gentium Libri Octo*. La referencia usada en este trabajo se toma de “Regular States vs. Systems of States”, en Karmis, D. y Wayne, N. (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, p. 44 (tomado de: PUFENDORF, S. (1934): *De Jure Nature et Gentium Libri Octo*, editado por James Brown Scott y traducido por C.H. y W.A. Oldfather, Clarendon Press, Oxford, pp. 1024-1025 y 1038-1054).

El objetivo de alcanzar o preservar la concordia permeó muchos años el pensamiento de estos autores; sin embargo, fueron paulatinamente abriéndose hacia una comprensión más profunda de las relaciones internas entre los entes que conformaban estas embrionarias estructuras territoriales. Por ejemplo, Kant recalcó la necesidad de que se desarrollara un “pacto pacífico” en este tipo de sistemas que ayudara a la formación de una conciencia de cumplimiento y fidelidad al sistema. Dicho pacto llevaría de a poco a evitar la existencia de leyes coactivas, por cuanto gracias a su efectividad todos los comportamientos del ente central y de los intermedios se desarrollarían con base en un trato amable³⁸⁹.

Pero el pensamiento de Kant tropezaría, con el transcurrir de los años, con la puesta en marcha de la primera experiencia netamente federal: los Estados Unidos de Norteamérica. En el famoso “Discurso de Fort Hill”, Calhoun centró su atención en los comportamientos desviados del Estado central, entendiendo que este no debía entrometerse en los poderes de los Estados federados y que, si así ocurriese, estos podrían ejercer su “derecho de oposición”, lo que se traduce en la posibilidad de acudir a la *Supreme Court* para que, como tercero imparcial, resuelva la disputa y reconduzca la conducta de Washington³⁹⁰.

Más contemporáneos, los autores del segundo grupo al que he llamado pragmáticos tomaron el timón de los últimos asociacionistas y enfocaron su estudio en la práctica federal. Wheare, por ejemplo, señaló que “existe un área de relaciones entre el gobierno general y el regional, donde, a pesar de los efectos de la división de poderes, se necesita cooperación para asegurar que se logre una administración coordinada y completa de los campos divididos”³⁹¹. Sin dicha cooperación (que, en ningún caso, debería entenderse como una limitación de la autonomía) sería inviable el mayor aporte de Wheare a la teoría federal: el principio federativo³⁹². Pero las relaciones

³⁸⁹ KANT, I. (1795): “Toward Perpetual Peace”. La referencia usada en este trabajo se toma del capítulo homónimo en Karmis, D. y Wayne N. (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, p. 90 (tomado de: KANT, I. (1996): “Toward Perpetual Peace”, en *Practical Philosophy*, traducido y editado por Mary J. Gregor, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 322-328, 334-337, 343-347).

³⁹⁰ CALHOUN, J. C. (1831): “El discurso de Fort Hill: sobre las relaciones entre los Estados y el Gobierno federal (26 de julio de 1831)”, en Calhoun, J. C.: *Libertad y Unión. La teoría de la Confederación*, CEPC, Madrid, edición de 2010. Estudio introductorio de Carlos Closa Montero y traducción del inglés por Ascensión Elvira, p. 325.

³⁹¹ WHEARE, K. C. (1963): *op. cit.*, pp. 226-227.

³⁹² El principio federativo para Wheare es “el método de división de poderes para que los gobiernos general y regional sean cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes” [*Ibidem*, p.10]. Un excelente

intergubernamentales no serían fáciles de estructurar, sobre todo bajo los paradigmas originales del federalismo. Esto motivó a que Anderson más adelante diferenciase el federalismo “coercitivo” de su opuesto, el “consultivo”: “en algunas federaciones, el gobierno central es bastante dominante y puede ser coercitivo en las relaciones con las unidades constitutivas. En otras, existe más igualdad y más énfasis en la consulta y la negociación de acuerdos. Si bien en todas las federaciones se combina un cierto grado de cooperación y conflicto entre los gobiernos, el clima político de las relaciones intergubernamentales difiere ampliamente entre una y otra”³⁹³.

Tras más de dos siglos de experiencia federal, Watts explicó las “patologías” que dificultan la articulación de los Estados que adoptan este modelo. Las clasificó en cuatro categorías: 1) las acentuadas divisiones sociopolítico-culturales internas; 2) la excesiva burocracia en la estructuración estatal; 3) las estrategias políticas para combatir las tensiones dentro del Estado; y 4) la pretensión de algunos entes de la lograr su desintegración del territorio. Frente a ellas expuso dos estrategias que, a modo de maniobras, podrían ayudar a superarlas. La primera consistía en la potenciación de la fuerza y el poder del gobierno central, aunque no se mostró del todo convencido, sobre todo por la posibilidad de que la imposición de la unidad llevase al fracaso definitivo del modelo. Por su parte, la segunda maniobra supondría la ampliación de la devolución competencial, aunque tampoco la consideró del todo viable, debido a los problemas políticos que podría acarrear, generando nuevas e innecesarias asimetrías. Watts identificó, finalmente, que ninguna de estas dos maniobras sería posible si no se empleasen con mesura: “lo que estas situaciones requieren es una estrategia que combine ambos esfuerzos de potenciación de un referente federal de lealtad y de acomodación de los principales aspectos que producen el descontento de los grupos regionales”³⁹⁴. Este referente, subrayó, debería adoptar la forma de principio.

A nivel general, ambos grupos de autores, asociacionistas y pragmáticos entendieron la necesidad de fomentar comportamientos favorables al pacto territorial, algunos a través de las vías que llevan a que dicho contrato se mantenga vivo y se desarrolle; otros entendiendo las necesarias limitaciones que deben existir cuando la

análisis que permite dimensionar el aporte teórico de Wheare para el federalismo contemporáneo puede encontrarse en el capítulo “Kenneth C. Wheare and the Federal Principle” en BURGESS, Michael (2012): *In search of the federal spirit*, Oxford University Press, Oxford, pp. 32-59.

³⁹³ ANDERSON, G. (2008): *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, pp. 92-93.

³⁹⁴ WATTS, R. L. (2006): *op. cit.*, p. 239. Traducción de Esther Seijas Villadangos.

conducta de uno de los entes traspasa los límites establecidos en la Constitución. Si bien en relación con los asociacionistas resulta lógico que las ideas de la lealtad federal alemana no fueran adoptadas, llama la atención que la mayoría de los contemporáneos no lo hayan hecho sino hasta finales del siglo pasado. Lo apuntado puede obedecer a diversos factores, desde los más técnicos, como pueden ser la barrera idiomática, la falta de traducciones o las limitaciones de acceso a fondos bibliográficos; hasta los estrictamente sustantivos, debido al típico impulso de la doctrina federal de tomar al sistema norteamericano como referencia para estudiar los problemas en torno al federalismo o, simplemente, por el recelo de adoptar ideas germanas en tiempos en los que este sistema no se encontraba, aún, consolidado.

Con todo, no puede desconocerse que en el pensamiento de los autores analizados subyacen importantes contribuciones que permiten acercarse a la noción de lealtad federal, aunque naturalmente sin precisar estrictamente qué debe entenderse por tal idea. No en vano esta noción, más allá de la novedad que supuso en su día, resulta, como se ha señalado ya, connatural a la forma compuesta de Estado, de ahí que para entender su contenido sea necesario referir constantemente a los clásicos paradigmas de la teoría federal.

B. Paradigmas de la teoría federal contemporánea que propician la lealtad federal

De entre las distintas ideas que surgieron en el federalismo contemporáneo, dos han facilitado (o facilitan) la existencia de la lealtad federal.

En primer lugar, la concepción del Estado federal como un proceso. Esta idea, impulsada por Friedrich, supone que las normas establecidas en la Constitución no deben entenderse como límites absolutos a la dinámica del sistema; por el contrario suponen el impulso del reconocimiento mutuo, gracias -como Friedrich puso de manifiesto- a la comprensión de la existencia de ciertos espacios de poder que deben respetarse³⁹⁵. Esta concepción del federalismo contemporáneo que asume las dimensiones normativa y práctica del pacto constitucional constituye una pieza fundamental en el desarrollo del concepto de lealtad federal.

³⁹⁵ FRIEDRICH, C. J. (1975): *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, CEC, Madrid, p. 378.

En segundo lugar, la lealtad federal se sustenta, también, en la particular forma en que se produce el reparto del poder en los Estados compuestos. Según el modo de distribuir las competencias entre las unidades estatales, es común clasificar al federalismo en dos: dual y cooperativo. A grandes rasgos, en la primera categoría la competencia sobre una materia se atribuye exclusivamente a un orden de gobierno, sea el central o cada uno de los intermedios. Por su parte, en la segunda, si bien pueden existir competencias asignadas a un orden en particular, sus funciones pueden ser concurrentes o compartidas³⁹⁶. Pero, en la práctica, esta distinción no es tan nítida, ya que los textos constitucionales no siempre son claros en aquellos artículos que delimitan el reparto competencial. Además, a este escenario concurren normalmente otros instrumentos normativos que lo complican, tales como las cláusulas de reparto residual o de poderes implícitos.

A partir de estos paradigmas, el federalismo cooperativo resulta particularmente útil para el desarrollo de la noción de lealtad federal, principalmente por dos razones: por un lado, porque favorece el aumento progresivo del contacto y del trabajo común de los entes territoriales; y, por otro, porque, al procurar su interrelación, pretende limitar el conflicto federal, propiciando la búsqueda conjunta de soluciones. Estas ideas, como se tendrá ocasión de ver, subyacen en los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal alemán a través de los cuales se construyó el concepto de *Bundestreue*.

Sin embargo, debe aclararse que lo apuntado no quiere decir que la lealtad federal sea un principio de aplicación tan solo a aquellos sistemas que pueden clasificarse como “cooperativos”, ya que la realidad demuestra lo contrario: Bélgica, por ejemplo, es un sistema federal dual que ha asumido la lealtad federal directamente en su Constitución³⁹⁷.

³⁹⁶ Respecto de esta distinción, la doctrina más respetada ha señalado que el federalismo cooperativo “es lo opuesto al federalismo dual, que implica una división de funciones entre los gobiernos, así como una división de las estructuras gubernamentales. Aunque la teoría del federalismo cooperativo asume una división de estructuras, acepta un sistema de intercambio que va desde acuerdos formales del Estado federal, que cubren programas específicos, hasta contactos informales de manera regular para el intercambio de información y experiencia” [ELAZAR, D. J. (1962): *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*, University of Chicago Press, Chicago, p. 305].

³⁹⁷ En 1993 se incorporó a la Constitución de Bélgica el principio de lealtad federal en su art. 143.1, que lleva por nombre *loyauté fédérale*, en francés; *federale loyautéit* en flamenco; y, singularmente, *föderale Loyalität* -y no *Bundestreue*-, en su versión germana. Vale la pena destacar que es el único caso de federalismo dual donde se ha acogido el principio, ya que los demás son, por regla, federalismos cooperativos o, como lo llaman Palermo y Kössler, “federalismos administrativos”. Estos mismos autores han señalado que “en este caso específico, la necesidad del principio proviene de la complejidad de la

Asimismo (y más allá de todo formalismo) en ambos sistemas se requiere, de una u otra forma, una cierta colaboración entre las unidades territoriales para la gestión competencial. En consecuencia, no resulta posible afirmar que la lealtad pertenezca a un modelo u otro, ya que este principio se entiende implícito en el modelo descentralizado. Sin embargo, en los federalismos cooperativos, por su naturaleza, resulta especialmente útil para su vigencia y desarrollo.

2. La lealtad constitucional

Según Álvarez Álvarez “con la expresión lealtad constitucional se alude a una norma o un conjunto de normas constitucionales que, a modo de mandato, de permiso o de prohibición, y asumiendo la estructura de principio o de regla, ejerce la función normativa consistente en dotar de eficacia el contenido de uno o de varios principios estructurales, conformado por la abstracción de las normas constitucionales en las que se materializa la regulación de la creación normativa en el ordenamiento jurídico en sus niveles superiores”³⁹⁸.

Esta lealtad constitucional no surte efecto sobre cualquier disposición constitucional, sino tan solo sobre las bases estructurales del sistema. El problema reside en que, en ocasiones, estas bases no se encuentran en un artículo determinado sino que provienen de la conjunción de varios o, incluso, se esconden más allá de la letra de todo un capítulo o título de la Constitución, a modo de principio constitucional. Además, no opera sobre cualquier tipo de falta, por cuanto “la lealtad constitucional, al construirse sobre la distinción entre la infracción de las normas que *desarrollan* el contenido nuclear mismo, pretende, en último lugar, distinguir la *infracción genérica de las normas constitucionales* de aquella otra infracción que, *por su particular intensidad*, es susceptible de poner en peligro la *existencia* misma del principio estructural que aquellas otras normas concretan o desarrollan”³⁹⁹. Esta lealtad constitucional garantiza con especial intensidad la eficacia del ordenamiento, salvaguardando aquellos principios estructurales que ordenan el sistema, entre ellos, el de lealtad territorial.

distribución tripartita de poderes entre el gobierno federal, las comunidades y regiones” [PALERMO, F. y KÖSSLER, K. (2017): *Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law*, Hart Publishing, Oxford, p. 249].

³⁹⁸ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008b): *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, CEPC, Madrid, p. 13.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 15. La cursiva pertenece al autor.

A primera vista, podría entenderse que esta lealtad constitucional no sería sino la incorporación de una especial forma de sujeción a las normas constitucionales. En virtud de la supremacía constitucional, tanto los particulares como los poderes públicos se encuentran sometidos a la Constitución⁴⁰⁰. Ahora bien ¿implican lealtad y supremacía constitucional lo mismo? Quizá la forma más sencilla de diferenciar estas nociones sea entendiendo la existencia de dos niveles de sometimiento a la norma constitucional. En un primer nivel se encuentra la sujeción, donde el grado de obediencia es particular y parcial y solo se da en relación con normas jurídico-positivas que establecen un contenido determinado vinculante. Por otro lado, existe un nivel superior y total, el de lealtad, en el que el grado de sometimiento es mayor, ya que no puede identificarse con una norma en particular, sino con los principios estructurales que, en definitiva, constituyen las bases del sistema.

En pocas palabras, la lealtad territorial resulta un reflejo de la lealtad constitucional en el concreto terreno de la organización territorial del poder, que queda así garantizado.

3. Origen y desarrollo del concepto de lealtad federal (*Bundestreue*) en la República Federal de Alemania

La *Bundestreue* o lealtad federal hunde sus raíces en los aportes de la doctrina y jurisprudencia constitucional alemana. Autores como Smend (1882-1975) o H.-W. Bayer (1933-2013) pueden considerarse los artífices principales de su evolución teórica. Smend

⁴⁰⁰ Lo apuntado viene de la mano del término que la doctrina germana ha identificado como protección de la Constitución (*Verfassungsschutz*), construcción proveniente de la obligación de los Estados de proteger su Constitución (*die Pflicht des Staates zum Schutz der Verfassung*). Esta obligación pesa sobre la ciudadanía en su conjunto y especialmente sobre aquellas personas que tienen a su cargo la conducción del Estado. En Alemania, se ha dicho al respecto que “la decisión de la Constitución de la defensa de la democracia no debe entenderse como una oferta no vinculante, algo que queda a discreción del Estado. Del hecho de que la República Federal de Alemania se identifique con los contenidos que conforman su Constitución democrática liberal y, por lo tanto, haya renunciado a su neutralidad, se deduce que los órganos estatales están obligados a defender este orden. El deber de mantener el orden básico democrático libre y de evitar los peligros para la existencia y la seguridad de la Federación y de sus miembros, es una obligación fundamental de todas las instituciones estatales y de los funcionarios públicos” [KLEIN, H. H. (1979): “Verfassungstreue und Schutz der Verfassung”, en Denninger, E. y Klein, H. H.: *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, Walter de Gruyter, Berlin, p. 72].

La protección de la Constitución ha sido un tema recurrente en la doctrina germana, sobre todo al tratar de precisar sobre qué órgano del Estado pesa esta obligación, que puede consultarse en español en SCHMITT, C. y KELSEN, H. (2019): *La polémica Schmitt-Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, 2da edición, Madrid, Tecnos. Estudio preliminar de Giorgio Lombardi. Traducción de Manuel Sánchez Sarto, Roberto J. Brie y José Luis Aja Sánchez.

desarrolló sus estudios antes de que el TCFA adoptara el concepto en sus decisiones, mientras que H.-W. Bayer se aproximó a esta cuestión de forma concomitante con el Tribunal.

Como es sabido, la República Federal de Alemania es el resultado de un complejo proceso de unificación de diversos Estados independientes. Este proceso, que tuvo por fin lograr la integración de una cuarentena de territorios, tuvo varios antecedentes normativos; de todos ellos, el precedente de la *Bundestreue* que tomó Smend para su trabajo fue la Constitución del Imperio Alemán de 1871⁴⁰¹. Esto tiene su explicación: el autor partió de aquel texto para analizar las reglas que gobernaron las relaciones dentro del Estado entre las distintas unidades que lo componían (provenientes, todas, de un cúmulo de tratados por los que se acordó la unión de los Estados federados - *Bundesstaaten*- en el *Reich*). El rasgo básico de esta Constitución fue “el carácter contractual [que] se ponía de relieve (...) en las amplias competencias de que disponían los Estados y en su influencia determinante en las decisiones federales, especialmente a través del órgano de representación de los Estados, *Bundesrat* o Consejo Federal; poder que no se veía compensado por instituciones federales ‘fuertes’”⁴⁰².

A. Origen teórico de la *Bundestreue*

i. Lealtad federal como principio constitucional no escrito en Smend

El acercamiento a la idea de *Bundestreue* por parte de Smend tuvo lugar algunos años antes de la entrada en vigor de la Constitución de Weimar. En 1916, cuando ya Bismarck había logrado la unificación alemana, Smend se interesó por el estudio de los principios constitucionales que se encuentran implícitos en el texto fundamental en el artículo “Derecho constitucional no escrito en el Estado federal monárquico”⁴⁰³.

⁴⁰¹ En alemán, *Verfassung des Deutschen Reichs*. A menudo, tanto los historiadores como la doctrina jurídica se han referido a esta Constitución como la “Constitución del *Reich* de Bismarck” (*Bismarckische Reichsverfassung*). Este texto fundamental estuvo en vigor hasta el triunfo de la Revolución de noviembre de 1918 que supuso el cambio de la monarquía constitucional del *Kaiserreich* alemán a la República parlamentaria y democrática instaurada por Weimar en 1919.

⁴⁰² LASO PÉREZ, J. (2000a): “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, INAP, Madrid, p. 58.

⁴⁰³ Una de sus versiones impresas se encuentra en SMEND, R. (1994a): “Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundestaat (1916)”, en Smend, R.: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humboldt, Berlín, pp. 39-59. Sobre las referencias a Otto von Bismarck,

Este jurista germano, que dedicó su vida al Derecho constitucional y al Derecho eclesiástico⁴⁰⁴, explicó en su trabajo por qué los Estados federales necesitan un documento constitucional en el que se plasmen por escrito reglas y principios que sustenten las relaciones internas. Además, aclaró que los problemas que normalmente surgen entre los Estados federados y el ente central no se deben solo a técnicas legislativas deficientes sino también a sus comportamientos. Por este motivo, entendió que era necesario que todos estos sujetos territoriales desplieguen en sus relaciones un “estilo de vida federal”.

Por lo general, los teóricos del constitucionalismo alemán de principios del siglo pasado centraron su atención en las típicas relaciones de subordinación y superioridad que existen entre los entes que componen el Estado federal. Smend, por su parte, procuró diferenciarse estudiando otro tipo de relaciones más cotidianas y generalizadas entre los entes territoriales basadas en la lealtad al pacto que éstos han suscrito. Por esta razón, incluso ante la existencia de una Constitución formal, Smend pensó que hay que ver más allá de las reglas y prestar atención al contrato con base amistosa que sustenta al Estado; de ahí que cualesquiera sean las normas que existan y determinen las relaciones entre el *Reich* y sus miembros, éstas han de basarse en el cumplimiento del principio de lealtad y en la limitación constante de la actuación de cada ente a sus propias competencias. Debe existir, por tanto, una convicción federal basada en el trato afable: en sus palabras, “[e]l *Reich* y los Estados individuales no solo desarrollan una relación mutua entre un orden superior y uno inferior; antes que nada, deben ser conscientes del contenido principal de la Constitución y de su interpretación, como así también de la relación entre el Estado y las unidades, o sea, cada una debe a la otra y a la totalidad del Estado su lealtad federal,

véase, sobre todo, la p. 50, en la que el autor analiza el contenido que el Canciller federal le ha dado a la base contractual federal (*vertragsmäßigen Grundlage*).

⁴⁰⁴ El hecho de que dedicara parte de su obra al estudio del Derecho eclesiástico, que incluso llegara a ser párroco y que su padre fuera teólogo no es dato menor, ya que también existen manifestaciones de la *Bundestreue*, no como principio constitucional no escrito sino como expresión de la promesa de fidelidad hecha por Dios a los hombres llevada a cabo a través de la alianza (en alemán, también, *Bund*). Para ahondar en la biografía de Smend y ver detalles sobre cómo influyó la teología en sus textos jurídicos, véase BOGEDAIN, C. (2014): “Rudolf Smend: Ein Beitrag zum Leben und Wirken eines großen deutschen Staatsrechtslehrers 20. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung seiner Staatskirchen-, Bundestreue- und Integrationslehre”, en *Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte*, vol. 15, núm. 1, De Gruyter, Alemania, pp. 194-241. Si se quiere indagar en la *Bundestreue* desde el punto de vista teológico, se recomienda consultar SCOTT, H. (1957): *Gottes Bundestreue: ein Vater, der seine Versprechen hält*, Christiana-Verl, Stein am Rhein; PLUTA, A. (1969): *Gottes Bundestreue: ein Schlüsselbegriff in Röm 3, 25^a*, Verl. Kath. Bibelwerk, Stuttgart; o más recientemente, WITTECK, F. (2012): “Die Bundestreue”, en Härtel, I. (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundestaat*, Springer, Heidelberg, pp. 502-503.

y en este sentido deben cumplir con sus obligaciones constitucionales y tomar en cuenta sus correspondientes derechos”⁴⁰⁵.

Ahora bien, debe hacerse una aclaración: en esta primera aproximación a la lealtad federal, las relaciones a las que se prestaba atención eran solo las horizontales (entre *Länder*) y las verticales ascendentes (del *Land* al *Reich*), quedando por fuera las descendentes (del *Reich* al *Land*). Si se compara la comprensión inicial de la *Bundestreue* con la actual, es obvio que su alcance resulta limitado, dado que no existía una lealtad del *Reich* hacia o con respecto a los *Länder*. Pero esta concepción de Smend no resulta descabellada, sobre todo teniendo en cuenta la idea de pacto que se tenía por aquel entonces: la lealtad la debían solo los *Länder* al *Reich* (lo que podría traducirse como una “lealtad al Estado” -*Reichstreue*-). Sobre este asunto ya se había referido Triepel a comienzos del siglo pasado al explicar que “(...) la ‘base federal’ no es más que el hecho histórico de que la Constitución fue creada con la voluntad de todos los Estados individuales. En este hecho, los Estados miembros atribuyen su lealtad al *Reich*”⁴⁰⁶.

Smend se refirió a la lealtad federal como un principio que forma parte del Derecho constitucional no escrito (*ungeschriebenes Verfassungsrecht*). Esta concepción no priva al principio de sentido jurídico pleno, por cuanto incluso sin derivar directamente de la letra de la norma se encuentra unido a ella a través de un vínculo racional y lógico⁴⁰⁷. Ha de valorarse que la Constitución establece una serie de enunciados cuyo contenido es más amplio que su letra, lo que hace que, en definitiva, no resulte extraño que existan principios escritos (o explícitos) y no escritos (o implícitos)⁴⁰⁸.

En todo caso, hay que advertir que las ideas de Smend se consolidaron en tiempos de una Constitución monárquica. Pese a ello, en 1928, a casi diez años de la entrada en

⁴⁰⁵ SMEND, R. (1994a): *op. cit.*, p. 51.

⁴⁰⁶ TRIEPEL, H. (1907): *Unitarismus und Föderalismus*, J.C.B. Mohr, Tübingen, p. 30.

⁴⁰⁷ WOLFF, H. A. (2000): *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 196-203.

⁴⁰⁸ Sobre la distinción entre los principios explícitos y no explícitos y la relación lógica existente entre ellos, véase REIMER, F. (2001): *Verfassungsprinzipien. Ein Normtyp im Grundgesetz*, Duncker & Humboldt, Berlín, pp. 205 y ss. En su trabajo el autor analiza exhaustivamente los diversos principios constitucionales no escritos que derivan del art. 20.1 GG en el que, por ejemplo, se aprecian tres palabras que adjetivan al Estado (*Staat*) cuyo contenido es más amplio que el término escrito en sí (“La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social” o, en alemán, “*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*”). Sobre este tipo de principios, existen distintas relaciones lógicas que permiten apreciar su existencia implícita: “Principios expuestos” (*freigelegte Prinzipien*); “Principios inducidos” (*induzierte Prinzipien*); o “Principios deducidos” (*deduzierte Prinzipien*). Sobre el principio federal proveniente del art. 20.1 GG (*Bundestaat*), volveremos más adelante, al analizar la jurisprudencia del TCFA.

vigor de la Constitución republicana de Weimar, Smend concluyó que “[se] ha confirmado mi teoría (que no se limita al Derecho federal monárquico) del deber supremo que tiene el Estado central y los Estados federados de comportarse de acuerdo con el espíritu federal”⁴⁰⁹. A lo apuntado, agregó que la relación entre *Länder* y *Reich* tiene como resultado un precepto legal general “que determina una actitud favorable al federalismo. La Constitución obliga al *Reich* y a los *Länder* a mantener una actitud correcta entre ellos en el cumplimiento de sus respectivos deberes políticos; también, a aplicar, sin consideraciones de ningún tipo, sus correspondientes atribuciones formales, reclamando, si es preciso, las garantías pertinentes al control del *Reich* y al Tribunal Supremo, que les obliga a formar una unidad, a fomentar y crear unas relaciones federales cordiales”⁴¹⁰. De esta forma, la teoría de Smend no quedó obsoleta ni mucho menos relegada a los anaqueles de la historia del constitucionalismo germano sino que se actualizó o, más bien, terminó expandiendo sus efectos, pues lo que realmente importaba al autor no era la forma de gobierno (entiéndase, republicana o monárquica) sino la forma de Estado.

En definitiva, el principal aporte de Smend ha sido el entender que la *Bundestreue* no constituye una mera regla de cortesía; por el contrario, es un auténtico principio constitucional dotado de contenido normativo propio del que cabe derivar consecuencias igualmente jurídicas frente a su incumplimiento. Además, también debe reconocerse al autor la concepción de un principio que deriva de la Constitución, que surge de esta pero que, de forma singular, es un principio que no ha sido positivado, sino que proviene de su ontología y, en consecuencia, se configura como un principio inescindible. No sin razón la doctrina alemana le atribuye a este autor la primera concreción (aproximación) dogmática de la lealtad federal, ya que sus estudios son previos al desarrollo jurisprudencial de este principio por parte del Tribunal Constitucional Federal alemán; es más, en la jurisprudencia de Karlsruhe pueden observarse referencias implícitas y, en algunos casos, explícitas a sus teorías.

⁴⁰⁹ SMEND, R. (1985): *Constitución y Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, p. 226. Para consultar la versión original, véase SMEND, Rudolf (1994b): “Verfassung und Verfassungsrecht (1928)”, en Smend, R.: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humboldt, Berlín, pp. 119-276.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 236.

ii. La *Bundestreue* como obligación constitucional en la obra de H.-W. Bayer

Tras casi medio siglo desde la publicación del opúsculo de Smend y habiendo ya sido dictadas las primeras sentencias en las que el TCFA utilizó el concepto de *Bundestreue*, tuvo lugar en Alemania un resurgir de los estudios de la lealtad. H.-W. Bayer fue uno de los intelectuales que más se dedicó al asunto: su legado no se reduce a un opúsculo sino que constituye una verdadera obra exhaustiva en esta materia (la primera en su género)⁴¹¹.

La estructura interna del estudio de Bayer sobre la lealtad federal sigue un esquema temporal: primero analizó este principio en la época de Bismarck y en la República de Weimar; luego, apuntó algunas ideas en torno a lo que ocurrió en materia de lealtad durante el régimen nacionalsocialista; y, finalmente, concluyó con algunos apuntes en relación con la ya existente República Federal de Alemania.

Sobre la lealtad en tiempos de Bismarck, el autor resaltó que “[l]a lealtad federal como principio de equilibrio político entre el *Reich* y los Estados individuales ha sido fructífera para la vida constitucional de la era imperial gracias a la obra del propio creador de la Constitución”. A renglón seguido, apuntó que “el gobierno de Bismarck es rico en ejemplos de hasta qué punto la idea de lealtad federal o contractual determinó sus ideas políticas de orden”. Por otra parte, Bayer retoma el trabajo de Smend, con especial atención a la existencia de una *praxis* constitucional que requiere del cumplimiento de las obligaciones constitucionales de cada una de las partes del Estado. Según Bayer, las palabras de Smend enaltecen la Constitución, por cuanto “para él [Smend], los ‘fundamentos federales de la Constitución del *Reich*’ no solo dan un cierto color y efecto político a las oraciones escritas de la Constitución sino también significan un importante enriquecimiento a aquello no escrito”⁴¹².

Tras la experiencia de la Constitución de 1871, Bayer criticó que no se hubiera incorporado a la lealtad federal como un principio escrito en la Constitución republicana de Weimar, si bien al igual que Smend y tomando en consideración la jurisprudencia del TCFA (incipiente cuando él escribió su obra), consideró posible identificar la lealtad federal como un principio constitucional no escrito. Respecto del régimen que sobrevino

⁴¹¹ BAYER, H.-W. (1961): *Die Bundestreue*, J.C.B. Mohr, Tübingen.

⁴¹² *Ibidem*, pp. 4, 5 y 11.

tras el fracaso del de Weimar, el régimen del III *Reich*, y como no podía ser de otro modo, Bayer consideró que no resulta posible hablar de *Bundestreue* toda vez que significó un Estado unitario y autoritario, basado en un poder de liderazgo global, total, exclusivo e ilimitado del *Führer*⁴¹³.

Hasta 1961, año en que Bayer publicó su libro, el TCFA y la doctrina al referirse a la *Bundestreue* habían utilizado distintas formas⁴¹⁴, entre otras: lealtad contractual federal amistosa (*bundesfreundliche Vertragstreue*); convicción federal amistosa (*bundesfreundliche Gesinnung*); cortesía federal (*bundesstaatliche Höflichkeit*); amistad federal (*Bundesfreundlichkeit*); actitud amistosa federal (*bundesfreundliche Haltung*); obligación de comportamientos federales amistosos (*Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten*); acuerdo pro-político (*bundesfreundliche Verständigung*); trato preferencial federal (*bundesfreundliche Behandlung*); principio jurídico federal (*bündischen Rechtsgrundsatzes*); lealtad del *Reich* (*Reichstreue*); actitud favorable al *Reich* (*reichsfreundlicher Haltung*); amistad entre *Länder* (*Länderfreudlichkeit*); lealtad contractual (*Vertragstreue*); u, obligación de lealtad (*Treuepflicht*).

Esta diversidad de expresiones no fue de agrado a Bayer, quien consideró que, más que enriquecer el lenguaje jurídico, podrían acabar por deformar el significado del término en sí. En consecuencia, señaló que el uso de estas formas debería hacerse con cautela para no apartar ninguna expresión que se utilice de su naturaleza original. Para Bayer la expresión *Bundestreue*, la más simple, resulta ser la más completa, pues se refiere de un modo claro a la consideración mutua que debe existir entre los miembros del Estado federal. Asimismo, entendió que el término *Treuepflicht* (obligación de lealtad), si bien puede tener meridiana relación con el Derecho constitucional (e, incluso, podría caber en este contexto), es más bien un término propio del Derecho laboral o societario⁴¹⁵, por lo cual ha de obviarse.

⁴¹³ *Ibidem*, p. 16.

⁴¹⁴ Bayer relaciona distintos autores y publicaciones en donde se utilizan estos términos en *Ibidem*, pp. 24-25.

⁴¹⁵ En este sentido, Bayer apuntó que “[e]l término ‘lealtad federal’, de todas las expresiones consideradas, es la que tiene la más larga tradición en el Derecho constitucional alemán, y también abarca de manera más amplia y clara las obligaciones del *Bund* y de los *Länder* para su consideración y comprensión mutua. El término ‘obligación de lealtad’ no solo no deja dudas sobre lo que se está obligado a hacer sino que también merece cierto reconocimiento ya que, en otras áreas del Derecho, como el Derecho laboral y el Derecho de sociedades, se ha vuelto común en contextos al menos similares” [*Ibidem*, pp. 26-27].

Bayer se planteó también el problema de dilucidar si el principio de lealtad federal posee el carácter de norma objetiva del ordenamiento jurídico (de naturaleza constitucional) o si, por el contrario, constituye tan solo una regla de comportamiento en el marco de lo que debe considerarse “políticamente correcto”, perdiendo, por ello su carácter vinculante. Si solo fuera posible entender la lealtad federal como un principio jurídico en el caso de ser explícitamente recogido en la letra de la *Grundgesetz*, carecería entonces de carácter normativo⁴¹⁶. Sin embargo, desde una óptica material del asunto, la respuesta es otra: Bayer pensó -al igual que Smend-, que este principio forma parte del Derecho constitucional no escrito y que es, por tanto, una expresión del “Derecho constitucional consuetudinario” (*Verfassungsgewohnheitsrechts*). A partir de este carácter, el principio se distingue de cualquier simple comportamiento cortés: “el hecho de que la lealtad federal tenga naturaleza jurídica normativa impone obligaciones mucho más estrictas sobre el comportamiento del Estado y sus miembros que aquello que se expresa en el concepto de cortesía, el cual no transmite una imagen de lo que subyace a lo que debe ser entendido como lealtad federal”⁴¹⁷. Según Bayer, de la *Bundestreue* surgen verdaderas obligaciones cuyo cumplimiento pesa sobre todos los miembros del Estado federal, algo que el propio Tribunal confirmaría con su jurisprudencia.

B. Críticas a la *Bundestreue*

Publicadas ya las primeras investigaciones sobre la lealtad e, incluso, dictadas las primeras sentencias del TCFA al respecto, cierto sector de la doctrina se mostró cauteloso e, incluso, llegó a expresar un parecer escéptico frente al “nuevo” principio constitucional no escrito⁴¹⁸. Dentro de los autores reticentes, sin lugar a duda el más destacado ha sido Hesse, quien sentó sus dudas acerca de si la lealtad federal encarnaba la “esencia real”

⁴¹⁶ Al respecto, Bayer señaló que “al igual que las Constituciones del Imperio Alemán y la República de Weimar, la Ley Fundamental no contiene ninguna disposición que obligue explícitamente al *Bund* y los *Länder* a mantener la lealtad al pacto. Por consiguiente, y a partir del concepto de Constitución formal, la lealtad federal no tendría la calidad de principio constitucional. La insostenibilidad de tal resultado es obvia” [*Ibidem*, pp. 30-31].

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 49.

⁴¹⁸ Ha de subrayarse que un sector de la doctrina recelaba desde hacía tiempo de la noción de consideración mutua y pensaba en la importancia de la defensa de los propios intereses. En este sentido, Laband llegó a afirmar que “el hecho de que se deban tener en cuenta los intereses generales del *Reich* cuando éste manda una instrucción es una obligación patriótica y, de hecho, una necesidad política. Ahora bien, desde un punto de vista legal, cada Estado miembro es libre de vigilar su propio interés de manera egoísta, impartiendo las instrucciones necesarias a tal fin” [LABAND, P. (1901): *Das Staatsrecht des Deutschen Reich*, 5. Auflage, J. C. B. Mohr, Tübingen y Leipzig, p. 246].

del principio federal, tal y como lo había sostenido el Tribunal Constitucional Federal hasta el momento. En consecuencia, afirmó que “no existe necesidad de que se incorpore a la lealtad federal a la Constitución escrita ni tampoco que se lo considere principio legal no escrito”⁴¹⁹.

Hesse entendía que, al recurrir a la *Bundestreue*, se operaba un empleo incorrecto de la Constitución, por cuanto se extendía la validez de su uso a cuestiones políticas que debían quedar fuera del análisis jurisdiccional. Asimismo, consideró que el carácter que el Tribunal le otorgó a esta lealtad como principio transversal y central del sistema federal era sumamente complejo de reconocer y que, a su vez, era un término “superfluo (...) que resulta inadmisibles al ir en contra de la primacía de otros principios jurídicos más específicos que aportan claridad y seguridad jurídica”⁴²⁰. En consecuencia, tener que acudir a un principio de tales características resultaba, para este autor, innecesario, a sabiendas de que todo su significado derivaba de algo más esencial y superior: el respeto a la Constitución y a la validez de su contenido, a la que el *Bund* y los *Länder* también están sujetos.

En esta posición crítica respecto de la *Bundestreue* pueden relacionarse también otros autores. Spanner entendió que las disputas entre *Bund* y *Länder* podrían haber sido resueltas por el TCFA simplemente dilucidando cuál resultaba ser la ley aplicable al caso o, en su defecto, acudiendo al concepto de prohibición de abuso del derecho⁴²¹. Similar parecer tuvo Fuss, quien en su sugestivo artículo, “Lealtad federal ¿un término legal indispensable?”, entendió que no existe necesidad de que el Tribunal acuda a la *Bundestreue* en ninguna de las decisiones en las que trae a colación dicho término. Por el contrario, este profesor de Hamburgo consideró que se podría haber llegado a las mismas conclusiones desde la validez del orden constitucional o, también, desde los principios de prohibición de abuso del derecho o proporcionalidad⁴²². En similar sentido Scheuner entendió que el TCFA obró mal al recurrir a la lealtad para la resolución de casos, toda

⁴¹⁹ HESSE, K. (1962): *Der unitarische Bundesstaat*, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe, p. 7.

⁴²⁰ HESSE, K. (1970): *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Neubearbeitete Auflage, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe, p. 109. Su primera edición fue publicada en noviembre de 1966.

⁴²¹ SPANNER, H. (1961): “Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 14, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 481-486.

⁴²² FUSS, E.-W. (1964): “Die Bundestreue – ein unentbehrlicher Rechtsbegriff?”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 17, Kohlhammer, Stuttgart, p. 41. Sobre el principio de proporcionalidad en la doctrina del TCFA ya se han apuntado algunos matices al respecto al aludir a la *Bundeszwang*, véase p. 200 y ss.

vez que una interpretación sistemática de la Constitución hubiese bastado para llegar a idénticas conclusiones⁴²³.

Como se aprecia, la mayoría de los trabajos reticentes a la idea de *Bundestreue* tuvieron lugar inmediatamente después de las primeras sentencias del Tribunal, apenas iniciado el auge de esta teoría (1952 en adelante). Pero estas críticas no fueron las únicas, ya que como bien ha resaltado Bauer, han existido otras enfocadas en problemas menores y puntuales en torno a la aplicación del principio. Consecuentemente, según el autor, puede entenderse que el reconocimiento fundamental de la lealtad federal ha sido mayormente aceptado y que los interrogantes que se plantean son específicos de su aplicación concreta en un caso. Es más, el mismo Bauer ha recordado que esta lealtad, al igual que el sistema federal, se encuentra activa y que es natural que surjan cuestionamientos a su aplicación, sobre todo ante los cambios que evidencia en la letra y en la práctica el federalismo alemán⁴²⁴.

C. Anclaje material de la lealtad federal: la jurisprudencia del *Bundesverfassungsgericht*

Se ha visto ya que la Ley Fundamental de Bonn no recoge en su seno la expresión “*Bundestreue*” ni tampoco ninguna de las diferentes acepciones con las que la doctrina se ha referido a este principio constitucional. Sin embargo, la inexistencia de un anclaje formal no ha sido óbice para que se encuentre uno de tipo material mediante la hermenéutica de la propia Constitución y las bases estructurales que sustentan la forma federal de reparto del poder. Esta tarea que inicialmente tuvo lugar en el entorno académico fue asumida posteriormente por el Tribunal Constitucional Federal que construyó una progresiva y pacífica doctrina sobre la lealtad federal, concretando su contenido y delimitando su alcance. A partir de sus pronunciamientos, la *Bundestreue* asume, en definitiva, la condición de principio jurídico efectivo y no meramente teórico, con consecuencias específicas ante su transgresión.

En 1966, en un estudio sobre el Estado federal alemán, Schmidt explicó cómo debía concretarse la jurisprudencia sobre lealtad federal. Al respecto, entendió que el

⁴²³ SCHEUNER, U. (1966): “Wandlungen. Föderalismus der Bundesrepublik”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 19, Kohlhammer, Stuttgart, p. 515.

⁴²⁴ BAUER, H. (1996): *op. cit.*, pp. 16-17.

Tribunal Constitucional debía pronunciarse en términos de Derecho público, debiendo discurrir su análisis en un sano equilibrio entre precisión y apertura, ya que solo así este concepto podría adaptarse a las diversas circunstancias en las que fuese utilizado⁴²⁵. Como se podrá confirmar, esta concepción se aprecia en la doctrina del TCFA que inmediatamente se analizará, la que metodológicamente será estudiada en dos etapas: la primera corresponde al primer lustro del nuevo Estado una vez constituido y ya en funcionamiento el TCFA (1952-1957), periodo en que se dictaron cinco sentencias fundamentales en lo que se refiere a la *Bundestreue*. La segunda (1958-2013, año en que se dictó la última sentencia), integrada por un mayor número de casos. En su correspondiente apartado se estudiarán tan solo los más significativos, bajo la premisa de que, a lo largo de este capítulo, se hará alusión a prácticamente todos ellos.

i. Primera etapa: adopción paulatina del principio (1952-1957)

Antes de abordar de lleno los diversos pronunciamientos se hace conveniente un breve excurso que servirá para entender mejor los próximos párrafos. Durante el tiempo que duró esta etapa inicial del nuevo régimen democrático una vez aprobada la Ley Fundamental de Bonn en 1949 que obligatoriamente habría de contemplar la forma federal de Estado, el Tribunal sentó las bases de su jurisprudencia en materia de Derecho federal (Derecho de organización estatal o Derecho del Estado -*Staatsorganisationsrecht*- tal cual se le conoce en Alemania). En este contexto, Oppermann destacó las diversas innovaciones doctrinales que el Tribunal paulatinamente fue haciendo suyas⁴²⁶. Durante las dos primeras presidencias del Tribunal⁴²⁷, sus decisiones recogieron numerosas referencias a distintas “creaciones conceptuales” (*Begriffsentwicklung*) de los padres de la vertiente estatal del Derecho constitucional alemán, no solo de los previos a Weimar tales como Triepel, Kaufmann o Smend, sino también de los posteriores a 1919, como Schmitt. De entre ellos, Oppermann destacó el aporte esencial de Smend, cuyos principios interpretativos fueron empleados por el Tribunal en buena medida y que, tras algunas

⁴²⁵ SCHMIDT, J. (1966): *Der Bundesstaat und das Verfassungsprinzip der Bundestreue. Ein Beitrag zur Lehre vom Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des Gedanke der Bundestreue [Dissertation]*, Würzburg, p. 112.

⁴²⁶ En un estudio que se publicó en un libro homenaje al TCFA en su quincuagésimo aniversario: OPPERMANN, Thomas (2001): “Das Bundesverfassungsgericht und die Staatsrechtlehre”, en Badura, P. y Dreier, H. (dirs.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, II Band, Mohr-Siebeck, Tübingen.

⁴²⁷ Estas presidencias abarcaron casi el mismo tiempo del periodo que aquí se concreta: la primera, de Höpker-Arschoff, transcurrió entre 1951 y 1953; y la segunda, de Wintrich, entre 1953 y 1958.

modificaciones y perfeccionamientos, siguen actualmente vigentes. Estos principios interpretativos pueden considerarse la piedra fundamental (*Grundpfeiler*) para el desarrollo de la jurisprudencia de la lealtad federal que comenzaría en este periodo y que sería ampliada y profundizada en los años posteriores a dicha etapa⁴²⁸.

Esta etapa de adopción paulatina del principio podría considerarse como de “acercamiento” o “aproximación” a la noción de *Bundestreue*. A lo largo de estos primeros años el Tribunal realizó algunas precisiones en relación con las bases que sustentan a esta lealtad, esclareciendo también algunos de sus matices, tanto por su carácter principialista como obligacional. Lo hizo progresivamente, de ahí la denominación por la que he optado.

Pocos meses después de dictar el TCFA su primera sentencia (el 27 de septiembre de 1951), el mismo se acercó a la noción medular de la cual deriva la lealtad territorial: el principio de Estado federal (*bundesstaatliche Prinzip* o *Bundesstaatsprinzip*). Lo hizo en la BVerfGE 1, 117, de 20 de febrero de 1952, en una causa en la que se discutió el alcance de la Ley de equilibrio financiero para el ejercicio económico de 1950 (*Finanzausgleichsgesetz*, de 16 de marzo de 1951) y su reglamento aplicativo, resaltando que aquel principio, “por su naturaleza, establece no sólo derechos sino también obligaciones” [131]. Sin embargo, el Tribunal no abundó en mayores precisiones.

Apenas tres meses más tarde, en la BVerfGE 1, 299, de 21 de mayo de 1952 el Tribunal incidió ya en la idea de *Bundestreue*. En este litigio promovido por el Gobierno bávaro en torno al reparto de 91 millones de marcos alemanes del presupuesto federal de 1951 para la construcción de viviendas, se discutió cómo deberían adoptarse los acuerdos para la distribución del dinero entre *Länder*, si por mayoría o por unanimidad. El Tribunal entendió que este tipo de convenios deben ser resueltos de forma unánime porque solo de esta manera se cumple con el principio federal. Lo apuntado sirvió como un eslabón en su cadena argumentativa pues, a partir de esta última idea, precisó que, en aquel principio federal, se recoge “el deber constitucional de que los *Länder* sean fieles entre sí y con el Estado en su conjunto, y de que el *Bund* sea leal a sus miembros y llegue a un

⁴²⁸ OPPERMANN, Thomas (2001): *op. cit.*, pp. 424 y 431-434. Este autor destacó, además, que en muchos de los pronunciamientos de estos primeros años de vida del Tribunal en los que se aludió al principio de lealtad federal, participaron activamente dos profesores estrechamente ligados al mundo académico del Derecho del Estado: E. Friesenhahn (magistrado entre 1951-1963, formado en la escuela de Schmitt) y Leibholz (magistrado entre 1951-1971, quien se educó en la escuela de Thoma y Triepel). Su formación y bagaje intelectual pueden haber influido en la decisión de optar por el uso del término *Bundestreue* y darle, finalmente, contenido normativo.

entendimiento con ellos”. Inmediatamente, advirtió -citando expresamente a Smend-, que “el principio del Estado federal comprende el deber legal del *Bund* y de todos sus miembros de ‘comportarse de forma amistosa con la Federación’” [314-315]. Se aprecia, pues, que en la primera oportunidad de referirse directamente a la lealtad federal, la forma en que el Tribunal lo hizo fue utilizando la expresión “comportamiento federal amistoso” (*bundesfreundliches Verhalten*), expresión que volvería a utilizar en numerosas oportunidades; y en ella llama la atención, también, que se haya optado por una cita literal de un autor como Smend, algo que no ocurre tan a menudo en las sentencias del TCFA⁴²⁹.

El uso específico del término “*Bundestreue*” tuvo lugar un año más tarde, en la BVerfGE 3, 52, de 10 de diciembre de 1953. Esta sentencia fue dictada en el marco de una medida cautelar solicitada por el Gobierno Federal contra los Gobiernos de Baviera y Hesse, con motivo de las resoluciones adoptadas por sus respectivos Parlamentos en las que se disponía la concesión de subsidios navideños a sus funcionarios, pensionistas y trabajadores para aquel año. Importa destacar que estas resoluciones fueron dictadas el 27 de noviembre de 1953, en el caso de Baviera, y el 2 de diciembre del mismo año, en el caso de Hesse.

El Gobierno del *Bund* entendía que las resoluciones de estos *Länder* violaban las regulaciones federales de bloqueo salarial implementadas para hacer frente a la crisis económica de posguerra, causando un grave daño que no podría repararse si no mediaba una decisión del TCFA; de ahí la solicitud de esta medida cautelar de conformidad al art. 32 BVerfGG. Básicamente, el *Bund* consideraba que la actuación de estos *Länder* no era coherente con la decisión que se había adoptado a nivel federal el 3 de noviembre de 1953, por la cual se canceló el pago para ese año de las asignaciones navideñas para sus propios funcionarios, pensionistas y trabajadores.

Pero independientemente de los motivos alegados por el Gobierno del *Bund*, el Tribunal entendió que no mediaban razones suficientes para hacer lugar a su pedido, sobre todo porque el conflicto adolecía de una de las condiciones necesarias para atender una

⁴²⁹ La específica alusión a Smend despertó décadas más tarde el interés de Bauer, quien dedicó todo un apartado de su trabajo a analizar por qué el Tribunal había citado literalmente a este autor, sobre todo sabiendo que sus ideas no habían sido escritas en relación con la Ley Fundamental, sino con la Constitución de Bismarck. Bauer calificó la mención del célebre constitucionalista de “precaria” (*prekär*) y “explosiva” (*brisant*), al entender que el TCFA tomó una idea que, si bien resulta una excelente muestra de la relación entre teoría y práctica del Derecho, se encontraba desfasada temporalmente. Asimismo, consideró que la referencia no tendría que haberse realizado, ya que las ideas de Smend no habían sido pacíficamente admitidas por la doctrina que, como se ha tenido ocasión de ver, había criticado su concepción de la *Bundestreue*. BAUER, H. (1996): *op. cit.*, pp. 121-124.

medida cautelar: el *periculum in mora*. En consecuencia, la causa no requería la adopción de una decisión urgente ya que “[i]ncluso si los *Länder* de Baviera y Hesse pagaran los subsidios de navidad antes de que se tomara la decisión principal y estos pagos no pudieran recuperarse después de una resolución adoptada por el Gobierno Federal, este no sufriría ningún daño grave” [56].

En su argumentación el Tribunal señaló que “[e]l Gobierno Federal continúa afirmando que él mismo y los Gobiernos de los demás *Länder* estarían expuestos a una mayor presión de las partes interesadas con motivo del pago de asignaciones de navidad en los *Länder* [de Baviera y Hesse]”. Sin embargo, “las acciones de Baviera y Hesse no generan ninguna obligación legal para los otros *Länder*. Los Gobiernos involucrados tendrían que saber cómo hacer frente a cualquier presión ‘moral’ en el cumplimiento de su responsabilidad política” [56]. Por estos motivos el TCFA entendió finalmente que la disputa debería haberse resuelto por medio del instituto de la coerción federal (*Bundeszwang*) del art. 37 GG ya que no le compete al Tribunal entender sobre controversias que pueden solucionarse con este tipo de instrumentos constitucionales al servicio del *Bund*. A partir de esta premisa, entendió que “[l]os Gobiernos de los *Länder* deben asumir la responsabilidad de sus propias resoluciones sobre la concesión de ayudas navideñas. Al hacerlo, deben mantener una debida lealtad federal (*Bundestreue*), prestando atención al equilibrio de su presupuesto como parte de la estructura financiera general del *Bund* y de los *Länder*” [57]. En consecuencia, el TCFA no bloqueó la decisión de los *Länder* sino que señaló que pasaba por su estricta responsabilidad política el ser leales a las bases del Estado federal o no. De esta manera, el Tribunal de Karlsruhe entendió que existen ciertos comportamientos de los *Länder* que, sin constituir acciones contrarias a la Ley Fundamental, sí que podrían ser consideradas no conformes a aquellas conductas que se esperan de los miembros de un Estado federal.

Hasta aquí ha quedado meridianamente claro que la lealtad que deriva del principio del Estado federal, es fuente de obligaciones específicas para todos los miembros que componen el sistema territorial alemán; sin embargo, no fue sino hasta la BVerfGE 4, 115, de 1 de diciembre de 1954, en un conflicto competencial (BvG) entre el *Bund* y el *Land* de Renania del Norte-Westfalia por su Ley de salarios de 9 de julio de 1954, cuando el TCFA expresó con absoluta claridad la naturaleza jurídica de la *Bundestreue*: “el principio constitucional no escrito de lealtad federal constituye, en el Estado federal, tanto para el *Bund* como para los *Länder*, una barrera legal en el ejercicio

de sus poderes legislativos” [140]. Como se advierte, la *Bundestreue* es un principio jurídico en sentido estricto, inmanente a la Ley Fundamental, del que derivan específicas obligaciones sobre las que el TCFA aclara “no deben ser tomadas con menor seriedad que las resultantes de la legislación positiva” [140]. De este modo, todos aquellos deberes que el Tribunal señaló a lo largo de sus pronunciamientos y que derivan directamente de la *Bundestreue* tienen el mismo valor jurídico que cualquier otro deber positivo y constituyen, en plenitud, deberes constitucionales.

Algunas de las anteriores consideraciones fueron reafirmadas y reforzadas en la BVerfGE 6, 309, de 26 marzo de 1957, en la que la representación procesal del Gobierno del *Land* de Baja Sajonia puso en duda la eficacia normativa del principio de lealtad federal, ya que, según entendía, “la infracción a la ‘lealtad federal’ no puede advertirse en el procedimiento judicial porque dicho concepto no está claramente definido en la Ley Fundamental y, por lo tanto, su infracción no puede verificarse mediante una evaluación jurisdiccional” [328]. Esta duda pasaba por descifrar si existían obligaciones cuya transgresión generasen consecuencias jurídicas pese a que no tenían carácter positivo. Esto no constituía, en absoluto, un pensamiento aislado, por cuanto el Gobierno Federal (que había impugnado la Ley de Escuelas públicas del *Land* por considerarla contraria al Concordato con la Santa Sede de 20 de julio de 1933, *Reichskonkordat*), había argumentado, inicialmente, que existía una vulneración del principio de lealtad federal. Sin embargo, a lo largo del procedimiento se retractó y entendió que, lo que en definitiva ocurrió, podría calificarse más bien como una violación del *Land* del deber de observar los tratados internacionales que vinculan a todo el Estado.

No obstante estas idas y venidas, el TCFA tuvo en cuenta aquella falta de certeza inicial y señaló: “no quepan dudas de que existen obligaciones constitucionales no escritas ni tampoco de que, por medio de un procedimiento ante esta jurisdicción, es posible quejarse de la violación de tales obligaciones” [361]. De esta manera, el TCFA aprovechó la oportunidad para recordar que la consideración final respecto de si un ente del Estado federal ha transgredido o no la lealtad federal reposa tan solo en su jurisdicción y que, para hacerlo, tendrá siempre en cuenta las normas reguladoras de la relación jurídica. Independientemente de estas últimas apreciaciones -que sirvieron para concretar aún más las características de este principio constitucional no escrito-, el TCFA entendió, en definitiva, que la obligación de los *Länder* de observar las regulaciones del Concordato del *Reich* frente al Gobierno del *Bund* no surge de la lealtad federal, sino, simplemente,

del reparto competencial. El Tribunal, en consecuencia, desarrolló el concepto de *Bundestreue*, pero resolvió el asunto usando otra argumentación.

Un dato que encuentro interesante y en el que considero que ha de repararse es el tipo de procedimiento que dio lugar a los distintos pronunciamientos de esta primera etapa. Los tres primeros fueron distintos: control abstracto de normas (BvF), en el caso de la BVerfGE 1, 117, de 20 de febrero de 1952; disputa entre *Länder* (BvH), en la BVerfGE 1, 299, de 21 de mayo de 1952; y medida cautelar (BvQ) en el marco de un proceso de disputa territorial en la BVerfGE 3, 52, de 10 de diciembre de 1953. Los últimos dos pronunciamientos constituyen casos de conflicto entre *Bund* y *Länder* (BvG), aunque en sentido estricto podría sumarse a este elenco la BVerfGE 1, 299, de 21 de mayo de 1952 teniendo en cuenta que a quien demandó el Gobierno de Baviera fue al *Bund*. Las categorías resaltadas dan cuenta del especial uso que se realizó en esta primera etapa de los conflictos entre *Bund* y *Länder*, algo que resultó meridianamente común durante los primeros años de la estructuración del Estado. No obstante, me permito adelantar que este tipo de proceso entró en cierto desuso con el paso del tiempo, ante la opción procesal que terminarían asumiendo ambos entes estatales de canalizar sus conflictos por medio del control abstracto de normas (*abstrakte Normenkontrolle*)⁴³⁰.

⁴³⁰ Durante los primeros años de vida del Tribunal, las causas que se iniciaron siguieron mayormente las reglas establecidas en la Ley Fundamental y en la Ley del Tribunal (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) en relación con la identidad entre objeto y proceso. Pero a razón de la apertura de los términos que la norma presumiblemente permitía y que el Tribunal terminó confirmando (entre otras: BVerfGE 4, 115, de 1 de diciembre de 1954 [122]; 7, 305, de 5 de marzo de 1958 [310]; 12, 205, de 28 de febrero de 1961 [222]; 20, 56, de 19 de julio de 1966 [95]), se produjo una migración de los procesos de conflicto entre *Bund* y *Länder* o de *Länder* entre sí hacia la figura del control abstracto de normas (*abstrakte Normenkontrolle*).

El Tribunal entendió que resultaba posible elegir entre ambos procedimientos o, incluso, iniciarlos paralelamente. En el caso que se iniciaran dos procedimientos, el TCFA dictaría, finalmente, una sola sentencia conjunta. Esta interpretación ha sido la que generalmente se ha entendido como causa de esta migración de un proceso a otro, explicada por Selmer en los siguientes términos: “la asignación global del control legislativo a la revisión abstracta había relegado a las controversias entre *Bund* y *Länder* a un papel marginal, aunque con el paso del tiempo terminaron identificándose. Es por las singularidades prácticas de la revisión abstracta (no existe necesidad de cumplir plazos; no se alegan derechos u obligaciones constitucionales propias del solicitante; mayores posibilidades de expresar las dudas puntuales; tratamiento conjunto de las controversias que se suscitan entre *Länder*; mayores efectos jurídicos de la decisión) por lo que los litigios entre *Bund* y *Länder* han terminado canalizándose por esta vía” [SELMER, P. (2001): “Bund-Länder Streit”, en Badura, P. y Dreier, H. (dirs.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, I Band, Mohr-Siebeck p. 565].

Para apreciar la evolución del proceso de migración de una vía a la otra y entender la forma en la que el Tribunal decide dos procesos conjuntamente puede consultarse otro estudio realizado con motivo del 25º aniversario de la Ley Fundamental, LEISNER, W. G. (1976): “Der Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht”, en Starck, Ch. (dir.): *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*, I Band, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, pp. 265-268.

Lo más importante de esta primera etapa es que el TCFA adoptó la idea de que la lealtad federal es fuente de obligaciones. Esta idea ya había sido formulada por Smend y alrededor de ella orbitaría la doctrina de Bayer. Lo señalado da cuenta de un diálogo fructífero entre la doctrina y Karlsruhe, materializado en este periodo inicial y que, como se tendrá ocasión de ver, se consolidará a lo largo del segundo, cuando este deber constitucional fue utilizado por el Tribunal para resolver casos en sentido estricto. Si bien en esta fase no se registran asuntos en los que la *Bundestreue* haya sido el parámetro alegado por las partes o directamente utilizado el TCFA para resolver casos, no puede dejar de atenderse su significativo valor en términos de definición del principio.

ii. Segunda etapa: consolidación de la lealtad federal (1957 a 2013)

Tras casi siete años de actividad del Tribunal y habiendo resuelto ya varios casos en torno a la lealtad federal (como principio constitucional no escrito), se interpuso ante Karlsruhe un proceso promovido desde el Gobierno Federal contra el *Land* de Hesse en el que se pretendía que el TCFA declarase si este último había violado la obligación de comportamiento federal amistoso al no revocar las decisiones de sus municipios de llevar a cabo referéndums sobre armas nucleares. La fórmula decisoria de la BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 quedó redactada en los siguientes términos: “El *Land* de Hesse ha infringido el principio de comportamiento federal amistoso en la medida en que su Gobierno no ha revocado (o lo ha hecho, pero a instancias del ministro del Interior), las decisiones de sus municipios relativas a la realización de encuestas oficiales a los electores con derecho a voto sobre armas nucleares en la República Federal”. Aquella sería la primera vez (exceptuada la vez anterior, en que el *Land* de Baja Sajonia terminó retractándose) que una parte procesal pretendió que se declarase que la contraria había infringido la lealtad federal y, al mismo tiempo, la primera oportunidad en la que el Tribunal entendió que el comportamiento de un *Land* había sido contrario a tal principio. Como se aprecia, la teoría de la lealtad federal cobraba vida como pretensión procesal.

Del razonamiento del Tribunal llama la atención lo siguiente: por más que una de las partes alegue que la otra ha actuado de modo contrario a esta lealtad, ello no obsta para que el TCFA realice una evaluación global de la situación: “[a]ntes de establecer una

violación de este principio, ha de examinarse también si el Gobierno Federal ha cumplido su obligación de respetar la Ley Fundamental en materia de armamento nuclear” (BVerfGE 8, 122 [127]). Tras esta aclaración, el TCFA tuvo que dilucidar si la presunción del Gobierno del *Bund* era correcta, esto es, si el *Land* de Hesse, de acuerdo con la Ley Fundamental, tiene la obligación de intervenir contra sus municipios en aquellos casos en los que éstos se entrometan en competencias exclusivas del nivel central. Ha de repararse en que el *Bund* no ostenta una competencia de supervisión sobre los Entes locales, por lo que, en principio, no podría hacer nada al respecto. Sin embargo, el TCFA entendió que el Gobierno de Hesse, en virtud de la *Bundestreue*, se encuentra obligado a remediar el estado de situación inconstitucional creado por sus municipios: “[e]n el Estado federal, tanto el Gobierno central como el Gobierno de los *Länder* tienen el deber común de mantener y establecer el orden constitucional en todas las partes y niveles del Estado en su conjunto. El *Land* está obligado a ocuparse directamente, ya que el Gobierno Federal no puede hacerlo. Tal idea se desprende del principio constitucional no escrito que establece la obligación de comportamiento federal amistoso” [138].

Tras aquella afirmación, el Tribunal hizo aún más clara su explicación enumerando cinco razones que lo llevaron a tal conclusión: 1) existe una obligación especial para los *Länder* de remediar cualquier alteración del orden constitucional si el Gobierno del *Bund* no cuenta con la competencia para hacerlo por sí solo [138-139]; 2) para que la lealtad federal tenga sentido, la alteración del orden constitucional debe ser grave y sensible o de entidad (*empfindliche, schwerwiegende Störung*) [139]; 3) ninguna parte puede alegar la réplica *tu quoque*, es decir, aducir que no cumple una obligación porque otro sujeto territorial tampoco la ha cumplido (esta réplica tendrá ocasión de ser analizada más adelante) [140]; 4) la determinación de la violación no requiere prueba de malicia (*Böswilligkeitsbeweis*) o de traición (*Treulosigkeitsbeweis*) del ente transgresor [140]; y 5) lo que el Tribunal verifica es que se haya incumplido la Ley Fundamental, falta que, de constatarse, no puede subsanarse por el hecho de que una de las partes alegue que incumplió la *Grundgesetz* por diferencias políticas entre ambos Gobiernos [140-141]. Pero debe destacarse un último aspecto de esta sentencia: el TCFA entendió que el contenido de su decisión no estaba destinado solo al *Land* de Hesse, sino que debía ser observado por los Gobiernos de todos los *Länder*, que debían seguir al pie de la letra esta doctrina, llegado el caso de que uno de sus municipios pretendiera llevar adelante referéndums de este tipo [141].

La coincidencia de la alegación de la *Bundestreue* de manera explícita tanto en la pretensión como en la decisión se produjo, también, en la BVerfGE 12, 205, de 28 de febrero de 1961, conocida como “primera sentencia de la Radio” (*I. Rundfunksentscheidung*), por cuanto el asunto discurría en torno a la creación, por parte del *Bund*, de la sociedad alemana de televisión (*Deutschland-Fernsehen-GmbH*), que presuntamente no se adecuaba al Tratado de Radiodifusión del norte de Alemania, de 16 de febrero de 1955 (*Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk*). Particularmente, la ciudad libre y hanseática de Hamburgo pretendía saber si el Gobierno Federal había incurrido en una falta contra la lealtad territorial, lo que fue finalmente confirmado por el Tribunal: “[a]l fundar *Deutschland-Fernsehen-GmbH*, el Estado central violó el Artículo 30 junto con la Sección VIII de la Ley Fundamental, así como el principio de comportamiento federal amistoso y el Artículo 5 de la Ley Fundamental” [205].

Tras un recorrido por su jurisprudencia sobre el tema, el Tribunal entendió que la obligación de lealtad federal también se aplica en el ejercicio de las competencias sobre radiodifusión, por cuanto: “(...) este principio puede usarse para desarrollar obligaciones constitucionales adicionales que van más allá de los deberes constitucionales expresamente estipulados en la Ley Fundamental; obligaciones que pueden pesar sobre el Gobierno Federal respecto de los *Länder*, como así pueden también suponer restricciones específicas sobre el ejercicio de las propias competencias del *Bund* o de los *Länder*, de acuerdo con la Ley Fundamental” [254-255]. En este caso, el Tribunal confirmó que existían sobrados motivos para que las actuaciones del Gobierno central quedasen enmarcadas en el principio de *Bundestreue*: “tanto el procedimiento como el estilo de negociaciones de asuntos constitucionales entre el Gobierno del *Bund* y de los *Länder* y de estos entre sí están sujetos también al principio de comportamiento federal amistoso” [255]. En este proceso se confirmó, en definitiva, que habían existido conductas contrarias a la lealtad, al comprobar el Tribunal, con base en las pruebas aportadas, que el Gobierno central actuó a sabiendas de que la creación de la empresa acabaría afectando a los *Länder* del norte.

Independientemente de estas sentencias coincidentes entre la pretensión jurídica y su resolución, en las posteriores se constatan tres situaciones: 1) la *Bundestreue* se adopta como parámetro del Tribunal para resolver el asunto, sin haber sido alegada por las partes; 2) el principio se aduce como pretensión de una de las partes, y el Tribunal lo analiza en los Fundamentos Jurídicos; o 3) el principio aparece recogido a lo largo de los

Fundamentos Jurídicos a modo de referencia tangencial o de simple reiteración de su doctrina.

- *La lealtad federal como criterio específico de la decisión*⁴³¹

Dentro de esta categoría se destaca la BVerfGE 92, 203, de 22 de marzo de 1995. Tras un tiempo más que considerable (tres décadas largas) sin que se usara la *Bundestreue* de manera expresa para resolver conflictos, el Tribunal señaló que el *Bund* había transgredido la lealtad federal al haber violado con sus comportamientos los derechos constitucionales de Baviera. El caso llama la atención, por cuanto el TCFA entendió que la violación se debió a la desatención del Gobierno central de la preocupación de los *Länder* (expresada a través de una decisión del *Bundesrat*) en relación con las discusiones en el Consejo europeo sobre una Directiva de radiodifusión que, tras ser aprobada, supuso que el Estado central terminara inmiscuyéndose en las competencias de los *Länder*. El TCFA entendió, además, que solo razones inevitables de política exterior e integración podrían haber permitido la actuación del *Bund* y tales razones no concurrían al caso. De esta manera, apuntó que “[c]uando se trata de la existencia y el alcance de una competencia comunitaria, el principio de Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*) obliga al Gobierno central a tener en cuenta la posición jurídica de los *Länder* al respecto” y, junto a esto, que “[e]l principio de comportamiento federal amistoso (...) exige que, en el ejercicio de sus competencias, tanto el Gobierno del *Bund* como el de los *Länder* tengan en cuenta los intereses generales del Estado en su conjunto y los intereses de los demás *Länder*” [230-231].

⁴³¹ En esta categoría se incluyen aquellas sentencias del Tribunal de Karlsruhe en las que la alusión a la *Bundestreue* aparece no en el contenido de los Fundamentos Jurídicos, sino directamente en la fórmula decisoria. No está de más recordar cómo se estructuran las sentencias del TCFA. En primer lugar, el Tribunal señala un sumario de la doctrina que surge de la decisión para, luego, identificar cuál de los dos Senados (*Senate*) en que se divide el Tribunal es el que ha resuelto la causa y la fecha. A continuación, especifica el número y tipo de proceso y cuáles fueron las partes y sus pretensiones. Finalmente, formula su decisión (*Entscheidungsformel*). Los “Fundamentos Jurídicos” (*Gründe*), a diferencia de como lo hace el Tribunal Constitucional español, tienen lugar luego de la fórmula decisoria, una vez resuelto el caso. Como va de suyo, su lectura sirve para entender cómo ha razonado el TCFA y, por lo general, sus últimos párrafos suponen una síntesis que conecta con el fallo

-La lealtad federal como pretensión de parte

En este periodo de consolidación se dictaron distintas sentencias en las que el Tribunal atendió la solicitud de alguna de las partes respecto de la constatación de la existencia de una vulneración de la *Bundestreue*, aunque esto no tuvo lugar en la parte resolutive de la decisión, sino en los Fundamentos Jurídicos. Esta categoría puede dividirse, a su vez, en tres subcategorías.

En la primera subcategoría se incluyen los casos en los que el solicitante fue un *Land*: aquí se encuentra la BVerfGE 81, 310, de 22 de mayo de 1990, en la que el Gobierno del *Land* de Renania del Norte-Westfalia consideró que el *Bund* había violado la lealtad federal; sin embargo, tras estudiar la prueba, el TCFA constató que esto no había ocurrido y rechazó todas las pretensiones del *Land*. A este mismo grupo se adscriben la BVerfGE 104, 238, de 5 de diciembre de 2001 (interpuesta por Baviera); la BVerfGE 104, 249, de 19 de febrero de 2002 (interpuesta por Hesse) y la BVerfGE 133, 241, de 20 de marzo de 2020 (interpuesta conjuntamente por Baviera y Hesse), en las que el TCFA consideró que el *Bund* actuó dentro de su esfera competencial, sin violar la lealtad.

En la segunda subcategoría han de incluirse los casos en los que el solicitante fue el Gobierno central, respecto los cuales no se registra ninguno.

Por último, la tercera subcategoría comprende casos *sui generis* y está integrada por dos sentencias. La primera (BVerfGE 60, 319, de 27 de abril de 1982), interpuesta por el Grupo Parlamentario de los Verdes (*die Grünen*) del Parlamento de Bremen contra la propia Asamblea legislativa en relación con la posible incompatibilidad de la Ley de Presupuestos de 1981 con la *Grundgesetz*, solicitando que se verifique si había existido una vulneración del comportamiento federal amistoso. En el razonamiento de la decisión el TCFA entendió que la *Bundestreue* no era aplicable al ámbito interno de las relaciones entre órganos del *Land* [327]. La segunda sentencia (BVerfGE 103, 81, de 24 de enero de 2001) fue interpuesta por una fracción de miembros del *Bundestag* que solicitó al Tribunal que constataste si el *Bund* había desplegado una conducta contraria al comportamiento federal amistoso en relación con el *Land* de Renania del Norte-Westfalia. En este caso, el Tribunal entendió, también en los Fundamentos, que no había existido vulneración de la lealtad federal [87-88].

Tres notas reseñables se derivan de lo que se acaba de ver: que en ningún caso el proceso fue instado por el *Bund*; que los *Länder* más activos en sus reivindicaciones

fueron Baviera y Hesse; y que en ningún caso el TCFA apreció que el *Bund* vulnerase la *Bundestreue* con la actuación impugnada, bien por no haberse aportado prueba suficiente de ello, bien porque la actuación como tal no comportaba la intromisión competencial pretendida⁴³².

- *Tratamiento tangencial de la lealtad federal*

Por último, ha de destacarse una serie de sentencias en las que las referencias a la lealtad federal fueron tangenciales. En esta categoría el número de asuntos resulta mucho más elevado (es posible encontrar hasta 19), por lo que también optó por dividirla en subcategorías de análisis.

La primera subcategoría está integrada por procesos en los que un *Land* solicitó implícitamente al Tribunal que comprobase si el *Bund* había vulnerado la lealtad federal⁴³³: BVerfGE 13, 54, de 11 de julio de 1961 [74-76] (asunto interpuesto por el Gobierno del *Land* de Hesse); 14, 197, de 24 de julio de 1962 [214-215] (control abstracto de normas interpuesto por los Gobiernos de los *Länder* de Renania del Norte-Westfalia, Hesse y Rheinland-Pfalz, así como el Senado de la ciudad libre y hanseática de Bremen); 43, 291, de 8 de febrero de 1977 [348] y 106, 1, de 27 de junio de 2002 [10] (ambos interpuestos por el Gobierno del *Land* de Hesse). En total, cuatro causas.

La segunda subcategoría se compone de aquellos procesos en los que el *Bund* solicitó implícitamente al Tribunal que controlase si el *Land* de Hesse había vulnerado, con sus comportamientos, la lealtad federal: BVerfGE 32, 199, de 15 de noviembre de 1971 [205]; y 34, 9, de 26 de julio de 1972 [11]. En definitiva, dos causas.

⁴³² No puede pasarse por alto que el patrón recién descrito puede matizarse si se tiene en cuenta que en la BVerfGE 104, 249, de 19 de febrero de 2002, hubo un importante y extenso voto disidente de los magistrados Di Fabio y Mellinshoff, quienes sostuvieron que el *Bund* había violado la *Bundestreue*. Este caso llama la atención tanto por la pretensión de Hesse como por la respuesta que plantearon los dos magistrados disidentes. Básicamente, este *Land* consideraba que los comportamientos de “diplomacia secreta” (*Geheimdiplomatie*) llevados a cabo por el *Bund* (en relación con un convenio federal entre el Estado central y Renania del Norte-Westfalia para la modernización de plantas atómicas que terminarían afectando las competencias del *Land* de Hesse), no eran acordes a los comportamientos federales amistosos. Independientemente de que el pleno descartó cualquier posible violación (entendiendo que el *Bund* actuó dentro de sus competencias), los magistrados entendieron lo contrario, ya que el Gobierno Federal no proporcionó información adecuada y oportuna sobre sus proyectos y no dio la oportunidad al *Land* finalmente afectado de participar en las negociaciones, expresando su opinión al respecto [282-283].

⁴³³ Con “referencia implícita” se hace alusión a aquellos procesos en los cuales no hay una referencia directa a la lealtad federal, pero el Tribunal, a partir de la argumentación de la parte, elabora, confirma o desarrolla doctrina del principio.

Doce procesos integran la tercera subcategoría, en la que el Tribunal se refirió a la *Bundestreue* de manera enfática o a modo de reiteración de su doctrina, aunque en ocasiones haciendo aclaraciones sobre su encaje en el caso: BVerfGE 21, 312, de 11 de abril de 1967 [326]; 34, 216, de 30 de enero de 1973 [232]; 42, 103, de 7 de abril de 1976 [117]; 45, 400, de 22 de junio de 1977 [421]; 56, 298, de 7 de octubre de 1980 [322]; 61, 149, de 19 de octubre de 1982 [205]; 72, 330, de 24 de junio de 1986 [396]; 73, 118, de 4 de noviembre de 1986 [197]; 86, 148, de 27 de mayo de 1992 [164]; 95, 243, de 11 de marzo de 1997 [246]; 106, 225, de 7 de noviembre de 2002 [243]; y 110, 33, de 3 de marzo de 2004 [52].

Integra la cuarta subcategoría un solo proceso en el que un voto particular (del magistrado Niebler) consideró que debería haberse estudiado la *Bundestreue* en los Fundamentos Jurídicos (en este caso, en relación con el comportamiento del *Bund* en el marco de un proceso interpuesto por el *Land* de Baviera): BVerfGE 55, 274, de 10 de diciembre de 1980 [345].

De todas las sentencias que se han relacionado en esta etapa (cuya cifra asciende hasta las 28), los procesos en los que se trató a la *Bundestreue* han sido 12 en control abstracto de normas (BvF); 8 en conflictos entre el *Bund* y los *Länder* (BvG); 3 en conflictos entre *Länder* (BvH); 1 en conflictos entre órganos (BvE); 3 en medidas cautelares en procesos de amparo (*Verfassungsbeschwerde*, BvR)⁴³⁴; y 1 de acumulación

⁴³⁴ Llama la atención que el Tribunal se refiera a la *Bundestreue* en procesos de amparo. Como se indica, lo hizo en tres casos puntuales cuyo trasfondo resulta útil para entender cada alusión.

La primera ocasión fue en la BVerfGE 45, 400, de 22 de junio de 1977 [407, 409, 410 y 421] en la que numerosos padres y alumnos se ampararon ante el Tribunal en relación con la Ley de Hesse sobre la reorganización de la escuela secundaria superior (*Gymnasium*) de 26 de octubre de 1976. En esta ocasión, el TCFA estudió los acuerdos suscritos en la Conferencia de Ministros de Educación y asuntos culturales (*Kultusministerkonferenz*) y entendió que la denuncia de los querellantes resultaba “evidentemente infundada” [421]. Esto se debe a que el Tribunal constató que el *Land* de Hesse no había infringido la lealtad federal, ya que “[l]a regulación de Hesse del *Gymnasium* está totalmente en consonancia con el acuerdo de la Conferencia de Ministros de Cultura sobre la reorganización del nivel superior del nivel secundario superior el 7 de julio de 1972” [409].

La segunda ocasión fue en la BVerfGE 56, 298, de 7 de octubre de 1980, en la que varios alcaldes (*Bürgermeistern*) de distintas ciudades (Memmingen, Benningen, Ungerhausen y Memmingerberg) se ampararon ante el TCFA contra el Gobierno del *Bund* solicitando que indique si éste puede (y en qué condiciones), mediante Decreto-Ley, establecer zonas de protección contra el ruido en las inmediaciones de los aeródromos militares. Estos alcaldes entendían que la decisión del Gobierno central restringía a las comunidades vecinas la planificación independiente del uso de la tierra y desarrollo urbano, garantizada por la autonomía local. En esta ocasión el TCFA señaló que “en el Estado federal, los Gobiernos del *Bund* y de los *Länder* tienen el deber común de mantener y establecer el orden constitucional en todas las partes y niveles del estado en su conjunto. (...). En la medida en que el Gobierno central no puede asegurar esto directamente, sino que depende de la cooperación de los *Länder*, estos últimos están obligados a cooperar con motivo de su deber de actuar de manera amigable con el Gobierno Federal” [322].

de causas (control abstracto de normas -BvF-, control concreto de normas -BvL- y medida cautelar en proceso de amparo -BvR-).

Estas cifras confirman la tendencia apuntada más arriba, en el sentido de que el mayor número de causas en sede de control abstracto tiene que ver con la opción por la que se inclinaron las partes de dejar de lado los procesos específicos para solución de problemas territoriales y optar por otro tipo de control con mayores ventajas procesales.

Desde el comienzo de la adopción del concepto de *Bundestreue* hasta la actualidad, cabe subrayar algunos aspectos. En primer lugar, en ninguna de las referencias que se hicieron a la lealtad federal se trató de encapsular el principio en un solo artículo de la Ley Fundamental; por el contrario, para fundar su existencia, el Tribunal se refirió constantemente a distintos artículos en relación, muchas veces, con el principio de Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*). En segundo lugar, el TCFA señaló específicamente la naturaleza principialista de la lealtad federal, de la cual derivan obligaciones que suponen una necesaria cooperación por el tipo de pacto que gobierna al sistema. En tercer lugar, el TCFA definió el carácter jurídico constitucional de la lealtad, cuya transgresión implica verdaderas consecuencias jurídicas, tales como la declaración ya de incompatibilidad o de incompatibilidad respecto de la Ley Fundamental y nulidad de una norma dictada por el Estado central o por los *Länder*, basándose en una apreciación objetiva de los hechos y, particularmente, en las pruebas que se someten a juicio. Por último, e íntimamente conectado a esta naturaleza jurídico-constitucional de la lealtad federal, el Tribunal subrayó que ostenta un absoluto *imperium* para definir cuándo un acto ha sido contrario (o no) a la *Bundestreue*.

La tercera ocasión fue en la BVerfGE 106, 225, de 7 de noviembre de 2002 [243], en la que el *Herr M.* se amparó contra el art. 44 de la Ley de la Administración Pública Regional de Berlín (*Landesbeamten-gesetz Berlin*, modificada por los arts. V y XVI de Ley de eliminación de desequilibrios estructurales del presupuesto, de 19 de diciembre de 1997 -*Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts-*). Este ciudadano solicitó al Tribunal que se pronunciase sobre la adecuación de este artículo a la Ley Fundamental y las demás leyes federales, ya que este artículo afectaba a sus ingresos como funcionario. En este caso el Tribunal consideró que el Gobierno con sede en Berlín no había violado su obligación de lealtad federal en su significado de “barrera al ejercicio competencial” (*Kompetenzausübungsschrank*) [243], al no advertir, en el caso, un abuso manifiesto en la norma del *Land* que afectase competencias federales.

4. Lealtad federal y principio de Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*)

El principio de Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*), *sedes materiae* de la lealtad federal, cumple la función específica de proteger el sistema de distribución territorial del poder. Este principio no se agota en una norma específica: supone un entramado de preceptos que, integrados, adquieren sentido axiológico y dan cuenta, a su vez, de un sistema. A menudo ha sido utilizado como fuente inmediata de derechos y obligaciones, especialmente en la jurisdicción constitucional, donde se ha entendido que es un principio estructural que determina la forma de Estado garantizada a través de la lealtad federal⁴³⁵.

Como recién se señaló, el *Bundesstaatsprinzip* está conformado por distintas disposiciones de la Ley Fundamental: el art. 20.1 GG, que recoge específicamente el “concepto” de Estado federal (*Bundesstaatsbegriff*); el art. 28.1 GG, conocido como “garantía federal” (*Bundesgewähr*); el art. 30 GG, que establece la cláusula general de distribución competencial; y de la cláusula de intangibilidad o “garantía de eternidad” (*Ewigkeitsgarantie*) del art. 79.3 GG.

- *La expresión del Estado federal (Bundesstaat) en el art. 20.1 GG*

En primer lugar, el TCFA sostuvo que este principio procede, en parte, del art. 20.1 GG, que hace referencia específica al “concepto” de Estado federal (*Bundesstaatsbegriff*): “La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social”. Nótese que la *Grundgesetz* se refiere a la República de Alemania como un Estado federal (*Bundesstaat*). Lo hace con forma de sustantivo, sin establecer

⁴³⁵ El TCFA se ha referido al “*Bundesstaat*” como un Estado “acentuado federalmente” por la Ley Fundamental (BVerfGE 60, 175 [209]). En su interpretación, entendió que en él subyacen ciertas diferencias entre el gobierno del *Bund* y de los *Länder*, que imponen la necesidad de organizar el poder estatal y de que el mismo se garantice por medio de la Ley Fundamental (BVerfGE 1, 117, de 20 de febrero de 1952 [131] y 13, 54 de 11 de julio de 1961 [78]). Además, ha relacionado el concepto de “Estado federal” con el de “federalismo” (*Föderalismus*), al considerar que un rasgo distintivo del primero es el “modo de comportamiento federal” entre *Bund* y *Länder*, en el que entran en juego no solo la comprensión política entre ambos, sino, también, la coordinación entre sus actos, así como la típica forma por medio de la cual deben resolverse los conflictos de intereses que tengan lugar. Consecuentemente, “[e]l concepto de federalismo aparece en la jurisprudencia constitucional como un principio elástico que presta contenido político al concepto normativo de *Bundesstaat*” [ŠARČEVIĆ, E. (2000): *Das Bundesstaatsprinzip, eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen, p. 12].

La unión de los conceptos de “Estado federal” y “federalismo” (uno “elástico” y el otro “normativo”), se manifiesta con claridad en la forma con la que el TCFA se ha referido de ordinario a la *Bundestreue*: “deber de comportamiento federal amistoso” (por todas, BVerfGE 1, 299, de 21 de mayo de 1952 [315]). Esta expresión, en definitiva, impone la obligación de desarrollar una conducta acorde a la dinámica de los Estados federales.

que lo “federal” sea específicamente un adjetivo del concepto “Estado” (*Staat*). Agrega, además, dos adjetivos: “democrático” y “social” (*demokratischer und sozialer*), que tienen, en aquel país, un sentido verdaderamente normativo y no simbólico, tal cual lo ha entendido el TCFA. Por la evolución y la importancia que ha tenido el *Bundesstaat*, autores como Bothe han considerado que, gracias al art. 20.1 GG, éste ha adquirido la condición de “principio constitucional con eficacia normativa”⁴³⁶.

Por otra parte, se ha apuntado que el *Bundesstaat* no es un sistema estático, sino un fenómeno dinámico, característica que responde a la propia naturaleza del modelo que adopta⁴³⁷. En su seno, tanto el *Bund* como los *Länder* asumen el carácter de verdaderos Estados (BVerfGE 4, 178, de 11 de mayo de 1955 [189]), aunque dicha condición, sobre la que la doctrina insistirá en cada uno de los artículos que establecen anclaje específico al *Bundesstaat*, no es una novedad de la Ley Fundamental de Bonn, ya que así lo había definido tiempo antes la Constitución de Weimar⁴³⁸. Este aspecto permite entender el estatus de “igualdad federal” (*Gleichheitsstatus*), que no comporta solo igualdad de tareas y competencias entre *Länder*, sino también igualdad de comportamiento y trato recíproco entre *Länder* y *Bund*, asunto que encuentra fundamento en la doctrina del Tribunal: “en la República Federal de Alemania todos los *Länder* tienen el mismo estatus constitucional; son Estados que tienen derecho a un trato igualitario en su intercambio con el Gobierno Federal” (BVerfGE 12, 205, de 28 de febrero de 1961 [255]).

De este precepto (art. 20.1 GG) deriva, además, la unidad y diversidad que existe en el seno del *Bundesstaat*. La unidad “se refleja no solo en las competencias del Gobierno Federal, sino también en la participación de los *Länder* en los procesos de toma de decisiones a nivel federal”. La diversidad se manifiesta en la autonomía constitucional de los *Länder*, “que no solo les permite establecer su propio curso en la definición y la consecución de los objetivos estatales, sino que también admite la ordenación individual de la organización estatal”⁴³⁹.

⁴³⁶ BOTHE, M. (1977): *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer, Berlin, p. 116.

⁴³⁷ SOMMERMANN, K.-P. (2005): “Artikel 20”, en Starck, Ch.: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, p. 10.

⁴³⁸ BAUER, H. (2006): “Artikel 20 (Bundesstaat)” en Dreier, H. (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82, Mohr Siebeck, Tübingen, p. 161. También, SOMMERMANN, K.-P. (2005): *op. cit.*, p. 13-14.

⁴³⁹ SOMMERMANN, K.-P. (2005): *op. cit.*, p. 15. Este aspecto fue reconocido por el Tribunal específicamente en la BVerfGE 11, 77, de 10 de mayo de 1960 [85].

Como conclusión, la forma específica y recíproca de relaciones entre *Bund* y *Länder* debe darse en el marco de la mayor cordialidad posible, en el entendimiento de la existencia de un pacto que los une como partes del Estado federal. Como es sabido, esto no deriva solamente de la letra de la norma, sino también de los mandatos identificados por el intérprete de la Constitución. Al respecto, Klein ha señalado que “[I]a relación entre los *Länder* en el Estado federal está completamente regulada por el Tribunal Constitucional Federal, en parte por disposiciones explícitas en la Ley Fundamental, en parte por el principio de comportamiento amistoso federal elaborado por él mismo”⁴⁴⁰. En consecuencia, no resulta difícil entender por qué, para el TCFA, la *Bundestreue* procede, en gran medida, del art. 20.1 GG.

-La garantía federal (Bundesgewähr) del art. 28.1 GG

El art. 28.1 GG⁴⁴¹ establece dos garantías: que los *Länder* puedan tener sus propias Constituciones y la autonomía municipal, aunque sobre esta última no se ahondará. El contenido esencial de la garantía federal (*Bundesgewähr*) reposa en el equilibrio que debe existir entre *Länder* y en cómo las instituciones del Estado central deben garantizar el orden constitucional de los Estados intermedios; de ahí que se haya apuntado que cumple una doble función: “por un lado, [el art. 28.1 GG] reconoce explícitamente la autonomía constitucional de los *Länder* y, por otro, sujeta dicha autonomía a ciertas limitaciones”⁴⁴².

⁴⁴⁰ KLEIN, F.: “Artikel 20”, en Schmidt-Bleibtreu, B. y Klein, F. (1995): *Kommentar zum Grundgesetz*, 8. Auflage, Luchterhand, Berlin, p. 491.

⁴⁴¹ Art. 28 GG [Garantía federal de las Constituciones de los *Länder*, garantía de la autonomía municipal]: «(1) El orden constitucional de los *Länder* debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los *Länder*, distritos y municipios, el pueblo debe tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los distritos y municipios, de acuerdo con el Derecho de la Comunidad Europea, el derecho de votar y de ser elegido lo tienen también las personas que posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Comunidad Europea. En los municipios, en lugar de un cuerpo elegido podrá actuar la asamblea municipal».

[«(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten»].

⁴⁴² DREIER, H. (2006a): “Artikel 28”, en Dreier, H. (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82, Mohr Siebeck, Tübingen, p. 621.

El propósito más destacado de este precepto es procurar el balance entre unidad y diversidad a través de un mínimo de homogeneidad estructural que debe existir entre las Constituciones de los distintos órdenes (BVerfGE 36, 342, de 29 de enero de 1974 [360-361]), asunto que no implica en modo alguno uniformidad entre *Länder*⁴⁴³. Si bien debe partirse de la premisa de la libre configuración constitucional, ésta se encuentra limitada por el contenido del art. 20.1 GG que, como recién se ha visto, establece que Alemania es un Estado federal, democrático y social. En virtud del pacto federal del art. 20.1 GG, no puede predicarse que el art. 28.1 GG establezca una especie de “soberanía constitucional” para los *Länder* (*Verfassungshoheit*), sino solo su “autonomía constitucional” (*Verfassungsautonomie*)⁴⁴⁴. Esta autonomía se materializa, por ejemplo, a través de la instauración de los Tribunales Constitucionales de los *Länder* (*Landesverfassungsgerichten*) que, “en los últimos años, se han ocupado de complejos temas prácticos del Derecho constitucional y, por lo tanto, han contribuido significativamente a la revitalización de las Constituciones de los *Länder*”⁴⁴⁵.

⁴⁴³ TETTINGER, P. J. y SCHWARZ, K. A. (2010): “Artikel 28”, en Starck, Ch.: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, p. 570.

⁴⁴⁴ Sobre este asunto existe un excelente artículo en lengua castellana en el que se han analizado las distintas teorías en relación con la supuesta “soberanía” de los *Länder* y la posición que ha adoptado el TCFA en la BVerfGE 1, 14, de 23 de octubre de 1951 (34), al afirmar que “[l]os *Länder* son, como miembros de la Federación, Estados con poder público soberano propio -si bien limitado en cuanto al objeto-, no derivado de la Federación, sino por ella reconocido”. En este sentido, concuerdo con Arroyo Gil, en que “el concepto de soberanía que aquí se está utilizando en poco (si en algo) se diferencia del concepto de competencia”. Y es que este concepto implica “[q]ue los *Länder* sean titulares de un poder público soberano propio pero limitado en cuanto al objeto y, cabría añadir, siempre que se mantengan dentro de los márgenes fijados por el art. 28 GG, no es más que reconocer que los *Länder* (al igual que la Federación) tienen atribuida por la Ley Fundamental una serie de competencias sobre las que pueden disponer libremente dentro del marco constitucional respectivo” [ARROYO GIL, A. (2012a): “Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: las constituciones de los ‘Länder’”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 16, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, p. 51].

Para profundizar sobre las distintas teorías sobre la soberanía de los *Länder* y las discusiones en torno a su autonomía o estatalidad puede consultarse el impecable trabajo de ARIAS GUEDÓN, S. (2016): *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, CEPC, Madrid, pp. 42-52.

⁴⁴⁵ DREIER, H. (2006a): *op. cit.*, p. 625.

Para entender el funcionamiento y el sistema de control de garantías de la Constitución de los *Länder*, se recomienda consultar, en el entorno español, ARIAS GUEDÓN, S. (2016): *op. cit.*, pp. 177-276. En la literatura alemana, STARCK, Ch. (2008): “Verfassungsgerichtbarkeit der Länder”, en Isensee, J. y Kirchhof, P.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 317-382.

Para profundizar en el sentido de las Constituciones y los Tribunales Constitucionales de los *Länder* en el federalismo alemán, *vid.* DOMBERT, M. (2012): “Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte in ihrer Bedeutung für den Föderalismus”, en Härtel, I. (coord.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band II: Grundlagen der Föderalismus und der deutsche Bundesrat, Springer, Alemania, pp. 19-37.

- *El orden competencial (Kompetenzordnung) del art. 30 GG*

El art. 30 GG⁴⁴⁶ enfrenta al lector a la compleja cuestión competencial, pero, al mismo tiempo (una vez más), a la calidad de Estado (*Staatsqualität*) tanto del *Bund* como de los *Länder*. Por esto, se ha apuntado que su “doble condición de Estado (...) -que es inherente al Estado federal que asume la Ley Fundamental-, exige la limitación, subdivisión y distribución de los poderes, tareas y facultades para los poderes estatales”⁴⁴⁷. Las competencias otorgan al Estado central y a los intermedios la posibilidad de actuar dentro del marco normativo establecido por la Constitución, que regula al Estado en su conjunto. No obstante, cada *Land* podrá, en el suyo propio, modelar las competencias que le pertenecen, siempre y cuando su naturaleza lo permita.

El art. 30 GG tiene la característica, además, de establecer tres importantes aspectos respecto de este asunto competencial: señala el orden de las competencias (*Kompetenzordnung*), las distribuye (*Kompetenzabgrenzung*), y determina cómo deben asumirse (*Kompetenzwahrnehmung*).

En relación con la instauración del orden competencial (*Kompetenzordnung*), el art. 30 GG no realiza una distribución a modo de listas como ocurre en otros artículos de la Ley Fundamental (v. gr. arts. 72-74 GG); antes bien, cumple una función material: es una cláusula de subsidiariedad que dirime posibles problemas competenciales. Ayuda, así, a demarcar el campo de actuación (*Kompetenzabgrenzung*), señalando que los *Länder* solo podrán actuar cuando la Ley Fundamental así lo disponga.

Por otro lado, en cuanto a la forma de asunción de competencias (*Kompetenzwahrnehmung*), del art. 30 GG se deriva que, para cumplir fielmente con el contenido del *Bundesstaat*, será preciso que se derriben aquellas barreras que impiden el trabajo conjunto entre *Bund* y *Länder*, ante la comprensión del federalismo alemán como uno de tipo cooperativo. De esta manera, la colaboración resulta una constante que supone el comportamiento necesariamente favorable al pacto suscrito por todos los entes territoriales. Lo planteado viene de la mano de la suposición que realiza la propia

⁴⁴⁶ Art. 30 GG [Competencia de los *Länder*]: «El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario».

[«Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der *Länder*, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt»].

⁴⁴⁷ MÄRZ, W. (2010): “Artikel 30”, en Starck, Ch.: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, p. 678.

Grundgesetz -por la naturaleza federal que informa al *Bundesstaat*-, acerca del diseño “amigable” que debe existir en el reparto competencial, aspecto que termina siendo no solo un objetivo constitucional, sino también un valor en sí mismo⁴⁴⁸. Como puede apreciarse, todo esto constituye una referencia directa a la lealtad federal.

-La cláusula de intangibilidad (Ewigkeitsgarantie) del art. 79.3 GG

El artículo 79.3 GG⁴⁴⁹ ha sido bautizado por la doctrina alemana con el nombre de “garantía de eternidad” (*Ewigkeitsgarantie*), asunto que en el entorno español se identifica como “cláusula de intangibilidad”. Este precepto representa una cláusula constitutiva (*Bindungsklausel*) que impone el mantenimiento ininterrumpido del Estado federal; interpretación que puede resultar más o menos admitida, como señaló Hain dos décadas atrás⁴⁵⁰. Si bien la imposibilidad de reformar la Ley Fundamental en ciertos aspectos básicos puede entenderse como una cláusula al servicio del mantenimiento de la esencia del Estado, no es menos cierto que esta interpretación genera problemas prácticos cuando se tiene en cuenta que la reforma es una vía mediante la cual se expresa el (libre) sentir colectivo del pueblo alemán, tal cual lo recordó Dreier, en clara referencia al contenido del art. 146 GG⁴⁵¹.

Los “contenidos pétreos” que se recogen en este artículo son la protección de la dignidad humana y la vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales (art. 1 GG)⁴⁵²; los fundamentos del orden estatal y el derecho de resistencia (art. 20 GG),

⁴⁴⁸ PERNICE, I. (2006): “Artikel 30”, en Dreier, H. (dir.): *Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82*, Mohr Siebeck, Tübingen, p. 726.

⁴⁴⁹ Art. 79 GG [Reforma de la Ley Fundamental]: «(3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20».

[«(3) *Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig*»].

⁴⁵⁰ HAIN, K.-E. (2010): “Artikel 79”, en Starck, Ch.: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, p. 2238.

⁴⁵¹ DREIER, H. (2006b): “Artikel 79”, en Dreier, H. (dir.): *Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82*, Mohr Siebeck, Tübingen, p. 1807.

El art. 146 GG señala: «[Duración de la vigencia de la Ley Fundamental] La presente Ley Fundamental que, después de haberse consumado la unidad y la libertad de Alemania, es válida para todo el pueblo alemán, perderá su vigencia el día en que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada por libre decisión de todo el pueblo alemán».

⁴⁵² Con el establecimiento de este tipo de cláusulas se prevén las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, algo necesario luego de los crueles actos perpetrados por el *III Reich*. Asimismo, no hay que

la organización federal de la República y los principios de participación que suponen la cooperación entre *Bund* y *Länder*.

En definitiva, el objeto del art. 79.3 GG es “la protección de lo ‘fundamental’ del orden constitucional, a partir de la esencia de su identidad”⁴⁵³. De esta manera, lo que se preserva es aquello que el constituyente identificó como elementos básicos, fundamentales del orden constitucional, de ahí que los resguarde estableciendo su inalterabilidad. Uno de estos aspectos que no podrán cambiar nunca es la forma federal de Estado, salvaguardada no solo por la alusión de este artículo, sino también por la específica referencia del art. 20 GG. El *Bundesstaatsprinzip* queda así encapsulado, adquiriendo el carácter de permanente, lo que implica, en definitiva, que la propia *Bundestreue* comparte también dicha singularidad.

5. Contenido normativo de la lealtad federal

A. La naturaleza de la *Bundestreue*

La *Bundestreue* ostenta una doble naturaleza jurídica y política⁴⁵⁴. Como se ha visto, este principio permite reconducir los comportamientos de un ente territorial que ha vulnerado el contenido jurídico del pacto federal. Pero es indispensable comprender que en estas conductas se esconden móviles políticos, sustentados, por ejemplo, en fuertes identidades regionales o nacionalistas; en impulsos propios del sistema de partidos; en respuestas de un ente que quiere expresar su sentir contrario a la política llevada a cabo por el otro; o en una visión particularista o ensimismada del ente central (al tender hacia el centralismo) o del ente intermedio (pretendiendo un particularismo); etc. Cuando tienen lugar comportamientos de este tipo, se altera el equilibrio constitucional y el Estado federal se quebranta, por lo que la estructura se fisura, aunque sin dividirse del todo. En estos casos, en los que una fuerza territorial prima sobre la otra, lo que se echa en falta es, precisamente, la lealtad federal.

dejar de recordar que la forma territorial fue una imposición de los aliados para dificultar la eventual concentración del poder.

⁴⁵³ HAIN, K.-E. (2010): *op. cit.*, p. 2241.

⁴⁵⁴ SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, H.-A. (1979): “Une notion capitale du Droit Constitutionnel Allemand: la Bundestreue (Fidélité Fédérale)”, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, mayo-junio, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, p. 783.

No hay que olvidar que la *Bundestreue* no solo resulta vinculante cuando el Tribunal constata la infracción de la norma constitucional; por el contrario, según éste entendió desde muy temprano en la trascendente BVerfGE 3, 52, de 10 de diciembre de 1953, puede que en ocasiones la conducta de un ente territorial no sea contraria a la Ley Fundamental, no obstante, tal actuación puede significar una vulneración al comportamiento federal amistoso que se espera de él, al formar parte del Estado federal. Esto confirma que este principio de lealtad federal tiene especial incidencia en el ámbito político, trascendiendo los estrictos márgenes jurídicos.

Por otro lado, la naturaleza de la lealtad federal, como ha sido ya puesto de manifiesto, es la de principio. Consecuentemente, no resulta de recibo aquella opinión que tuvo en su momento Bleckmann, quien consideró que la *Bundestreue* era tan solo un “instituto jurídico” (*Rechtsinstitut*) sin efectos prácticos⁴⁵⁵. Asimismo, ha de descartarse de lleno que la lealtad federal pueda asumir la forma de regla⁴⁵⁶.

La naturaleza principialista de la lealtad federal ha sido reconocida tanto por el TCFA como por la mayoría de la doctrina relevante. Con el objetivo de no encapsular al término en una tipología (*v. gr.* programática, directriz), considero que la lealtad federal alemana constituye un “principio en sentido estricto”, ya que expresa un valor superior del ordenamiento, siendo un mandato de optimización que, por su configuración abierta, exige una prudente actividad interpretativa del Tribunal que debe ponderar su aplicación caso por caso, poniéndolo en relación no solo con reglas sino también con otros principios que conforman el ordenamiento. Al entender a la *Bundestreue* de esta manera el término adquiere notorias y evidentes ventajas frente a su posible configuración como regla pues, dada su apertura, cabe la posibilidad de que pueda ser aplicado a un mayor número de situaciones. Además, como bien señaló Isensee, esta naturaleza principialista le otorga a

⁴⁵⁵ BLECKMANN, A. (1991): “Zum Rechtsinstitut der Bundestreue – Zur Theorie der subjektiven Rechte im Bundesstaat”, en *Juristen Zeitung*, núm. 1, J. C. B Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, pp. 900-907.

⁴⁵⁶ En relación con esta cuestión, conviene recordar la célebre distinción entre principios y reglas de Alexy: “los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. El campo de las posibilidades jurídicas está determinado a través de principios y reglas que juegan en sentido contrario”. Por su parte, continua el autor, “las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esta medida, pueden siempre ser sólo cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos” [ALEXY, R. (1988): “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, UA, Alicante (Traducción de Manuel Atienza), pp. 143-144].

la lealtad cierta “elasticidad” que ayuda a que sus destinatarios no se enfrenten a la necesidad de cumplimiento de estándares normativos, sino a condiciones legales que exigen de ellos su óptimo cumplimiento posible⁴⁵⁷.

B. Sujetos vinculados por el cumplimiento de la lealtad federal

El contenido de la *Bundestreue* está destinado tanto al *Bund* como a los *Länder*, al ser un principio cuyo ámbito de aplicación es el de las relaciones territoriales. Respecto del Estado central, por tener a su cargo la función de velar por la unidad del sistema; y, en relación con los *Länder*, por ser expresión misma de la diversidad (aunque esto no los exime, naturalmente, de velar por la unidad). Los sujetos a los que se destina la lealtad federal son personas jurídicas de Derecho público que, como tales, se expresan por medio de sus órganos, pesando en definitiva sobre estos últimos la obligación de comportamiento favorable a los intereses de todo el Estado, con independencia del color político o del interés particular que alberguen circunstancialmente. Al fin y al cabo sus órganos son -en palabras de Bayer⁴⁵⁸- los verdaderos “portadores” de la lealtad federal.

El principio tiene varias dimensiones. Para el *Bund* es descendente, ya que en virtud de la lealtad federal está obligado a mantener comportamientos amistosos respecto de los *Länder*. Por su parte, para los *Länder* no constituye tan solo una obligación vertical ascendente (que los obliga a comportarse afablemente respecto del Estado central), por cuanto también pesa sobre estos una obligación horizontal recíproca, al esperarse similar comportamiento respecto de otros entes de su mismo nivel de descentralización. Esto ha motivado a que llegue a hablarse de la existencia de una suerte de lealtad específica entre ellos, a modo de *Ländertreue*⁴⁵⁹, precisión que no comparto porque diferencia un nivel de relación ya incluido en la propia lealtad federal, resultando así innecesaria cualquier innovación conceptual.

Quedan fuera de la órbita de la lealtad federal las relaciones entre órganos administrativos internos del Estado central o de los *Länder*. Entre ellos -tal cual lo

⁴⁵⁷ ISENSEE, J. (2008): *op. cit.*, p. 96.

Sobre este asunto, también se ha señalado que “tanto el (relativo) contenido ‘incierto’ de la lealtad federal como su ‘elasticidad’ y ‘apertura’ sustantivas condenan al fracaso todos los intentos de definir los límites de su justiciabilidad de manera concluyente y vinculante” [BAUER, H. (1992): *op. cit.*, p. 368].

⁴⁵⁸ BAYER, H.-W. (1961): *op. cit.*, p. 55.

⁴⁵⁹ WITTECK, F. (2012): *op. cit.*, p. 523. El autor llega a este concepto a través del análisis que realiza de la BVerfGE 12, 205, de 28 de febrero de 1961.

reconoció el TCFA- existe, por el contrario, una “lealtad entre órganos constitucionales” (*Verfassungsorganstreue*)⁴⁶⁰, concepto asimilable a la llamada “lealtad institucional” tan presente en el ordenamiento jurídico español, referida en numerosas oportunidades por el legislador y por el Tribunal Constitucional, tal y como ya se ha adelantado y se tendrá oportunidad de profundizar en el próximo capítulo. Pero lealtad entre órganos constitucionales y lealtad federal no son lo mismo. Un ejemplo que puede ayudar a entender esta distinción en el caso alemán es el *Bundesrat*, cuya relación con otros órganos del Estado central no está presidida por la *Bundestreue*, sino por la recién apuntada lealtad interorgánica.

Pese a haber sido advertido que los destinatarios de la lealtad federal son el *Bund* y los *Länder*, debe hacerse una aclaración: no todos los órganos de poder quedan alcanzados por este principio. Si bien en el ámbito ejecutivo o parlamentario resulta sencillo encontrar ejemplos de casos en los que la lealtad federal puede ser transgredida, esto no ocurre en el judicial, que, según Bayer, quedaría al margen del ámbito de aplicación de la lealtad⁴⁶¹. Sin embargo, esto ha sido puesto en duda implícitamente por Bauer, quien consideró que “a diferencia del ámbito legislativo y de la Administración, la lealtad federal nunca atrajo mucha atención cuando se trata de funciones judiciales”⁴⁶². Por lo pronto, la doctrina germana sí que ha resaltado el valor que posee la “cooperación judicial” (*Gerichtskooperation*), entre *Bund* y *Länder* y estos entre sí en las diversas jurisdicciones. Pero esta cooperación, que debe canalizarse por medio de acuerdos específicos no es, en definitiva, la figura que aquí se estudia⁴⁶³.

Por último, hay que tener en cuenta los diversos niveles de descentralización del poder que existen en el Estado federal alemán: *Bund* (central), *Länder* (intermedio) y *Gemeinde* (local). Respecto de los dos primeros, no cabe duda de que quedan alcanzados por la *Bundestreue*; ahora bien, en relación con el nivel local no resulta del todo claro. La respuesta se encuentra en la ya analizada BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 en la

⁴⁶⁰ Este especial tipo de lealtad fue también reconocida por el TCFA en la BVerfGE 89, 155, de 12 de octubre de 1993 [191], al señalar que “[e]stas competencias interdepartamentales deben ser ejercidas por el Gobierno federal y por la Dieta federal en el sentido de lealtad entre órganos constitucionales”. Para profundizar, se recomienda consultar el clásico SCHENKE, W.-R. (1977): *Die Verfassungsorganstreue*, Duncker & Humboldt, Berlin.

⁴⁶¹ BAYER, H.-W. (1961): *op. cit.*, p. 77 y ss.

⁴⁶² BAUER, H. (1992): *op. cit.*, p. 331.

⁴⁶³ HENSE, A. (2008): “Rechtsprechungszuständigkeit”, en Isensee, J. y Kirchhof, P.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 830-831.

que el Tribunal indicó que la lealtad federal no se aplica directa, sino indirectamente a los municipios. Cabe resaltar que esta doctrina fue confirmada años más tarde en la BVerfGE 60, 319, de 27 de abril de 1982 [327]⁴⁶⁴.

C. Características y límites de la lealtad federal

Las características de la lealtad federal que se relacionarán no constituyen únicamente expresión de sus particularidades, sino también, como señaló Isensee, de sus propios límites⁴⁶⁵. A continuación, se analizarán aquellas de mayor relevancia.

- *Carácter accesorio* (akzessorischer Charakter)

El Tribunal ha señalado que la lealtad federal “constituye o limita derechos y deberes dentro de una relación legal existente entre el *Bund* y los *Länder* y no establece otra independiente entre ellos” (BVerfGE 13, 54, de 11 de julio de 1961 [54]). Con el tiempo, el TCFA hizo más clara su interpretación: “[l]a obligación de actuar de manera amistosa es de naturaleza accesorio y no constituye en sí misma una obligación independiente del *Bund* o de un *Land*” (BVerfGE 95, 250, de 11 de marzo de 1997 [266] afirmación que, incluso, volvería con los años a ser reafirmada en la BVerfGE 104, 238, de 5 de diciembre de 2001 [244-249]). Este carácter accesorio implica que la *Bundestreue* solo se aplica a casos sustentados en una concreta relación jurídica de la cual deriven derechos y obligaciones⁴⁶⁶. Respecto de estas relaciones, el principio podrá implicar una limitación, modulación o ampliación de su contenido; pero, en definitiva, sin su efectiva existencia, resultaría imposible recurrir a la lealtad federal.

⁴⁶⁴ Sin embargo, algún autor no comparte esta doctrina y es partidario de que los entes locales sí deban entenderse vinculados por la *Bundestreue* [vid. MEßERSCHMIDT, K. (1990): “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘Kommunalen Aussenpolitik’”, en *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, núm. 23, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 425-458]. No compartimos tal idea, sobre todo porque la doctrina del TCFA no deja lugar a duda.

En el caso de los municipios podría entenderse que se encuentran sometidos a lo que Laso Pérez ha llamado “lealtad estatal” (*Staatstreue*), concepto jurídico al que habrían de amoldarse aquellos comportamientos esperables entre el *Land* y los municipios, y de éstos entre sí [vid. LASO PÉREZ, J. (2000a): *op. cit.*, p. 68]. De seguirse esta idea, existirían tres niveles de lealtad para los *Länder*: el de lealtad federal vertical ascendente respecto del *Bund*; el de lealtad federal horizontal recíproca en relación con los demás *Länder*; y el de lealtad estatal vertical descendente respecto de los municipios.

⁴⁶⁵ ISENSEE, J. (2008): *op. cit.*, pp. 96-98.

⁴⁶⁶ Esta expresión fue utilizada por el Tribunal cuando indicó que la *Bundestreue* debía tener lugar en una “concreta relación jurídico constitucional” (“*konkretes verfassungsrechtliches Verhältnis*”, BVerfGE 21, 312, de 11 de abril de 1967 [326]).

El TCFA ha entendido que el principio actúa sobre relaciones competenciales y sobre todas aquellas en las que exista un nexo jurídico, incluyendo de este modo además de a las normas constitucionales, su desarrollo legal e incluso la actividad convencional entre las unidades estatales, de ahí que haya utilizado de forma constante la fórmula “relación jurídica”. Esta comprensión amplia de la lealtad se puso de manifiesto en la BVerfGE 42, 103, de 7 de abril de 1976 [117], en la que se discutió el alcance de los acuerdos entre *Länder* en materia educativa⁴⁶⁷. De este modo, “solo dentro de una relación jurídica determinada (legal o contractual) o de un deber jurídico independiente legalmente establecido, la regla de comportamiento federal amistoso puede adquirir significado al modular otros derechos o deberes variados, complementados por obligaciones subordinadas secundarias” [117] (doctrina reiterada en la BVerfGE 103, 81, de 24 de enero de 2001 [88] y en la 110, 33, de 3 de marzo de 2004 [52]).

Esta particularidad de la lealtad permite que los convenios específicos que se celebran entre *Bund* y *Länder* o estos entre sí, queden también resguardados al amparo del principio de lealtad federal. Pero no fue sencillo llegar a tal conclusión. El Tribunal tuvo que acometer un complejo proceso de razonamiento, pues, en el primer acercamiento que tuvo a este asunto, entendió que las reglas que gobiernan las relaciones convencionales entre unidades estatales se rigen por el Derecho administrativo y, por tanto, inicialmente, la jurisdicción competente para resolver cualquier asunto sobre estos convenios es la del Tribunal Administrativo Federal. Sin embargo, la naturaleza accesoria de la lealtad sirvió al TCFA para superar la barrera de la competencia, pues por más que las reglas de estos convenios deban regirse por el Derecho administrativo, nada obsta para que se realice un análisis constitucional, siempre que se persiga verificar si ha existido una afectación a la lealtad federal (BVerfGE 42, 103, de 7 de abril de 1976 [118])⁴⁶⁸.

⁴⁶⁷ En similar sentido, en la BVerfGE 104, 249, de 19 de febrero de 2002, se recogen dos importantes votos particulares de los magistrados Di Fabio y Mellinghoff en los que se analizó la *Bundestreue* en el marco de la negociación de convenios federales [282-283].

⁴⁶⁸ Con independencia de la doctrina del TCFA que se ha transcrito, se ha sostenido que “se ha utilizado [a esta doctrina de la accesoriadad] con un sentido plurívoco y en cierta manera impreciso” [LASO PÉREZ, J. (2000a): *op. cit.*, p. 75]. El autor entendió que existieron pronunciamientos en los que el TCFA ha derivado obligaciones jurídicas de la *Bundestreue* sin la existencia previa de una relación jurídica determinada, citando como ejemplo la BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958. Ahora bien, como el mismo autor ha puesto de relieve, aquellas precisiones fueron bastante puntuales y se hicieron al comienzo del desarrollo de la jurisprudencia sobre el principio. Por mi parte, no me queda resquicio de duda de que el carácter accesorio se mantiene hasta hoy como regla, al no haber cambiado el Tribunal su doctrina al respecto.

- *Aplicación subsidiaria* (subsidiäre Anwendbarkeit)

En relación con la aplicación subsidiaria del principio, Isensee ha apuntado que “el recurso a la lealtad federal sólo es posible si no existen normas específicas para resolver el conflicto. Cuando las normas constitucionales escritas están a disposición, el recurso al principio no escrito deviene innecesario”⁴⁶⁹.

En relación con el proceso de adopción de decisiones jurisdiccionales, Bauer ha resaltado, con sumo acierto, que el principio “tiene, ante todo una tarea complementaria y de relleno de lagunas”. Esto, por cuanto “la lealtad federal puede mostrar conexiones sistemáticas, aclarar la razón de ser y el *telos* de la norma individual en cuestión e influir así en el proceso de búsqueda de una solución justa”⁴⁷⁰. Como se aprecia, que la lealtad federal tenga un carácter subsidiario no torna al principio en irrelevante; de hecho, numerosos derechos y deberes expresamente recogidos en las regulaciones de las relaciones intraestatales adquieren concreción gracias a la *Bundestreue*, aspecto sobre el que se volverá enseguida.

Siguiendo la naturaleza de este carácter se advierte por qué el número de causas resueltas por el Tribunal en las que se ha utilizado a la lealtad federal como parámetro de solución expreso o ha sido alegado directamente por las partes es tan bajo. Esto, por cuanto “resulta evidente que la amplitud del mandato de comportamiento favorable al Estado federal requiere una actitud muy cauta en cuanto a su aplicación como pauta de las decisiones judiciales. En la medida en que los litigios federales puedan resolverse recurriendo a las normas constitucionales positivas, no hay por qué recurrir a la lealtad federal”⁴⁷¹.

- *Limitación de las relaciones competenciales al contenido de la Ley Fundamental*

Se ha señalado que la lealtad federal no nace solo de relaciones competenciales. Ahora bien, cuando esto ocurre, el principio no puede modificar el sentido de los títulos competenciales (ni mucho menos su titularidad), como así tampoco crear otros nuevos.

⁴⁶⁹ ISENSEE, J. (2008): *op. cit.*, p. 97.

⁴⁷⁰ BAUER, H. (1992): *op. cit.*, p. 372.

⁴⁷¹ FALLER, H. J. (1980): “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, julio-agosto 1980, CEC, Madrid, p. 202.

La lealtad, por el contrario, actúa sobre la norma existente y no puede transformarse en un parámetro que lleve al Tribunal a cambiar el reparto establecido por la propia Ley Fundamental (BVerfGE 81, 310, de 22 de mayo de 1990 [337]).

Además, la *Bundestreue* actúa como una barrera al ejercicio de las propias competencias (*Ausübungsschranke*) lo que supone que, al momento de hacerlo, los entes territoriales deben actuar dentro de los límites de la consideración mutua que la lealtad impone en virtud del principio federal que garantiza. En este sentido, se ha afirmado que el principio “sirve para limitar la libertad del Gobierno Federal y de los *Länder* de dictar su legislación, en la medida en que el agotamiento de sus propios poderes podría violar los intereses externos o los intereses generales del Estado”. También, que “[l]a lealtad federal despliega un efecto de protección de la competencia al regular el ejercicio de las competencias federales y de los *Länder*. Impide que se obstaculice el ejercicio de los derechos de una parte mediante el ejercicio excesivo de la competencia por la otra”⁴⁷².

Las palabras del Tribunal resultan más que ilustrativas para identificar el objetivo que persigue la *Bundestreue*: el principio “[m]antiene los egoísmos del *Bund* y de los *Länder* dentro de sus límites, en la medida en que tienen la libertad y la posibilidad, en virtud de los poderes que les han sido concedidos, de hacer ‘despiadadamente’ realidad sus propias ideas y de seguir sólo sus propios intereses” (BVerfGE 31, 314, de 27 de julio de 1971 [355]).

En definitiva, gracias a esta barrera, el principio funciona como un instrumento jurídico que asegura la actuación dentro del marco competencial propio, a la vez que protege al sistema de los nocivos efectos que podrían derivar de su uso abusivo.

- *Necesidad de concreción material o prueba de infracción*

Toda conducta alegada debe ser debidamente probada. Pesa sobre las partes la obligación de ofrecer prueba suficiente al Tribunal para que éste pueda valorar si en el caso hubo o no una conducta contraria a la lealtad. De esta manera, el TCFA “considera las condiciones bajo las cuales prevalecen los intereses de la parte competente y en qué

⁴⁷² WOELK, J. (1999): *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. ‘Lealle collaborazione’ und Bundestreue im Vergleich*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 83 y 84-85.

condiciones lo hacen los de la otra parte. Dependiendo de la medida en que se utilice este o aquel interés, deviene una corrección marginal o una corrección integral”⁴⁷³.

El estudio del Tribunal llega a abarcar aquellas conductas que se evidencian a lo largo del procedimiento de negociación legislativa o gubernamental que llevó al órgano del *Bund* o del *Land* a tomar una determinada decisión (*vid.* BVerfGE 81, 310, de 22 de mayo de 1990 [337] y 104, 249, de 19 de febrero de 2002 [269]). En este sentido, el carácter abierto del término *Bundestreue* permite que se tenga en cuenta si la parte actuó a sabiendas de que su acción perjudicaría a la otra, por lo que el TCFA puede estudiar con particular detenimiento aquellas pruebas que den cuenta de los móviles de los entes territoriales. En todo caso, esto no implica un reproche de actuación dolosa o culposa, ya que el interés del Tribunal se centra en otro aspecto: defender el correcto funcionamiento de las relaciones en el Estado federal.

- *Carácter objetivo y grado de transgresión*

Cuando se dicta una sentencia que confirma que un ente ha ido más allá de lo que el pacto federal permite, la lealtad se convierte en un “patrón de cumplimiento desde el plano jurídico” que persigue remediar una grave y seria perturbación del sistema federal (BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 [140]). Esto implica, también, que el reproche político o mediático que pueda realizarse respecto de la acción del *Bund* o de un *Land* que, presumiblemente, ha atentado contra la lealtad federal, carece en absoluto de sentido hasta tanto el Tribunal señale, expresamente, que tal vulneración ha existido.

Naturalmente, el grado de transgresión de la norma jurídica sobre la que se asienta la relación entre *Bund* y *Länder* debe poseer tal entidad que requiera la aplicación de la *Bundestreue* como parámetro de comportamiento esperable. De esta manera, no cualquier acción u omisión implica una operación contraria a la lealtad sino tan solo aquella que resulte cualitativamente perjudicial para el pacto federal, a expensas del Tribunal. En todo caso, dada la naturaleza indefinida del principio, los magistrados deberán evaluar el caso con suma prudencia y realizar un control jurisdiccional especialmente cuidadoso que tenga en cuenta la interacción de la *Bundestreue* con el conjunto de reglas y principios que integran el ordenamiento jurídico.

⁴⁷³ BARTHELMANN, R. (2006): *Der gestaltende Steuergesetzgeber im Konflikt mit dem Sachgesetzgeber*, Duncker & Humboldt, Berlin, pp. 123-124.

La lealtad federal, por tanto, es un recurso jurisdiccional que ha de usarse *in extremis*, por cuanto el reproche jurídico tiene una connotación simbólica de suma magnitud: un ente del Estado federal ha corrompido, con su conducta, el equilibrio del sistema. Esta es otra razón que permite entender por qué la relación de sentencias en las que el TCFA recurre a la lealtad federal como parámetro de solución del caso resulta tan limitada.

De lo señalado se infiere también lo apuntado más arriba: la constatación por el TCFA de una vulneración de la *Bundestreue* no comporta necesariamente una actuación “culpable” del *Land* o del *Bund*, en el sentido de deliberadamente contraria al ordenamiento constitucional territorial, pues puede requerir un análisis sutil y aún una interpretación no necesariamente pacífica entre los integrantes del TCFA.

- *Función transformadora, de complemento y concreción normativa*

La *Bundestreue* cumple una especie de función “transformadora”, en el sentido de que permite “convertir” elementos estructurales que provienen de las normas o de convenios intrafederales en obligaciones prácticas y justiciables. De esta manera, el contenido abstracto de diversas reglas o principios deviene funcional, al ser traducidos, con razón de la lealtad, en deberes específicos. Naturalmente, esto no ocurre ante su mera alusión, ya que es indispensable que sea el propio TCFA el que lo haga, como ha pasado, por ejemplo, con el estatus de igualdad de los *Länder* o la solidaridad en las relaciones financieras (BVerfGE 72, 330, de 24 de junio de 1986 [386, 397 y 402]).

La *Bundestreue* ostenta, además, la condición de instrumento que ayuda a concretar y completar (en cuanto a su sentido) la Ley Fundamental y las diversas normas que de ella derivan reguladoras de las relaciones entre *Bund* y *Länder*. Lo ha hecho respecto de la sujeción de las autoridades de los *Länder* a las instrucciones de las autoridades federales competentes (art. 85.3 GG, BVerfGE 81, 310, de 22 de mayo de 1990 [337]), o en relación con la compensación financiera para restaurar desequilibrios de los *Länder* (art. 107.2 GG, BVerfGE 1, 117, de 20 de febrero de 1952 [131]), de la que el Tribunal ha deducido específicas obligaciones de cooperación en el marco de la lealtad federal, tal y como se ha visto.

iii. Naturaleza jurisdiccional constitucional

El monopolio de la declaración de la existencia (o no) de lealtad federal le pertenece al TCFA, cuya función es dar respuesta a los conflictos que se suscitan en el funcionamiento de la comunidad federal, a través de una interpretación funcional, teleológica y transpositivista⁴⁷⁴. En consecuencia, no cabe posibilidad alguna de determinar administrativa o judicialmente la existencia de una infracción al deber de lealtad territorial. El estudio de la lealtad compete únicamente al TCFA, que ha entendido que las “consecuencias del principio de comportamiento amistoso federal deben ser evaluadas caso por caso” (BVerfGE 81, 310, de 22 de mayo de 1990 [337] y 106, 1, de 27 de junio de 2002 [27]).

Sobre esta naturaleza jurisdiccional constitucional, Wittreck, estudiando algunos casos resueltos por los Tribunales Constitucionales de los *Länder* (*Landesverfassungsgerichten*), se ha preguntado si en estas jurisdicciones también se podrían evaluar los comportamientos acordes a la lealtad federal, poniendo así implícitamente en tela de juicio el poder que tradicionalmente había ostentado el TCFA. Pero de su análisis surgen dos evidencias: que los Tribunales Constitucionales de los *Länder*, al momento de resolver estas causas, utilizan siempre la doctrina del TCFA; y, además, que en aquellos casos en los que se han acercado a la idea de lealtad federal han sido puntuales, analizando tan solo el alcance de la iniciativa legislativa en el *Land*. Estos aspectos han llevado al mismo autor a entender que la jurisprudencia sobre materia territorial de los Tribunales Constitucionales de los *Länder* resulta “precaria” (*prekäre*) y toca de lejos el problema central de la lealtad, cuya construcción y determinación casuística debe pasar necesariamente por las manos del Tribunal Constitucional Federal⁴⁷⁵.

En definitiva, no queda más que subrayar que solo el TCFA, como “guardián de la Constitución” y, en consecuencia, garante del principio federal, es el único ente

⁴⁷⁴ PAREJO ALFONSO, L. (1980): “Las competencias constitucionales económicas en Alemania federal”, en García de Enterría, E. (coord.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, p. 169.

⁴⁷⁵ WITTRECK, F. (2012): *op. cit.*, pp. 516-517. Los casos que el autor reseña son los del Tribunal Constitucional de Hesse [HessStGH NJW 1982, 1141 (1143)]; del Tribunal Constitucional de Nordrhein-Westfalen [VerfGH NW NVwZ 1982, 188 (189)]; y del Tribunal Constitucional de Baden-Württemberg [StGH BW NVwZ 1987, 574 (575 f.)].

jurisdiccional que puede evaluar si los comportamientos del *Bund* o de los *Länder* han sido acordes a la lealtad federal.

D. Obligaciones, prohibiciones y modos de conducta que implica la lealtad federal

El TCFA ha aclarado la extensión y límites del contenido de este tipo de comportamientos de los entes territoriales por distintas vías, bien por medio de la concreción de deberes positivos que afectan al ámbito de actuación del *Bund* o de los *Länder*, bien por medio de limitaciones a su actuación potestativa. La importancia de este acto definitorio ha sido resaltada por Walter: “[a]l desarrollar las obligaciones legales de la *Bundestreue*, el Tribunal ha concretado el *Bundesstaatsprinzip* de una manera que el legislador de la órbita central de nuestro Estado federal difícilmente podría esperar o desear”⁴⁷⁶.

He optado por dividir el análisis de estas obligaciones en tres categorías. La primera, a la que denomino “trilogía esencial de la *Bundestreue*” contiene aquellas obligaciones sobre las que el TCFA ha prestado especial atención y que constituyen una especie de base sustantiva del principio; la segunda categoría agrupa aquellas obligaciones que atañen a todos los entes por igual; y, la tercera, está reservada a aquellas cuyo cumplimiento corresponde específicamente al *Bund*, como ente central del Estado.

i. La trilogía esencial de la *Bundestreue*

- *Obligación de consideración mutua* (Rücksichtnahmepflicht)

El deber de consideración mutua supone que cuando el ente central o los intermedios pretendan actuar, aunque cuenten con facultades plenas, deban tener siempre en cuenta los intereses de todos los sujetos territoriales que puedan verse directa o indirectamente afectados por su conducta. Se trata de una “protoobligación” que afecta el

⁴⁷⁶ WALTER, R. (1975): “Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht”, en Starck, Ch. (dir.): *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgericht*, II Band, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, p. 251.

comportamiento del *Bund* y de los *Länder*, cuya esencia, como inmediatamente se verá, subyace en prácticamente todas las demás obligaciones⁴⁷⁷.

Inicialmente, el Tribunal señaló que el principio de lealtad federal “en esencia, obliga a cada *Land*, en el ejercicio de sus derechos, a tener debidamente en cuenta los intereses de los demás *Länder* y los del *Bund* y a no tratar de imponer posiciones legales que afecten gravemente los intereses fundamentales de otro *Land*” (BVerfGE 32, 199, de 15 de noviembre de 1971 [238]). Consecuentemente, como antes se ha señalado, el ente no ha de “insistir egoístamente en la aplicación unilateral de su propia posición jurídica”⁴⁷⁸. El TCFA, también en relación con esta debida consideración, ha subrayado que “las instituciones del *Land* sólo pueden hacer uso de sus facultades siempre que los intereses de todo el Estado y los demás *Länder* no sean menoscabados o perjudicados injustificadamente” (BVerfGE 76, 1, de 12 de mayo de 1987 [77]). Como se aprecia, en esta consideración mutua toda cuestión referida al interés público ostenta singular prioridad.

- *Obligación de asistencia y cooperación*

El Tribunal ha señalado que el principio de lealtad federal “puede, en determinadas circunstancias, justificar los deberes de asistencia y cooperación del *Bund* o de los *Länder*, lo que puede entenderse como una barrera a su libertad de su actuación” (BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 [138]). Esta posible limitación circunstancial que se percibe en los primeros pronunciamientos del TCFA se desdibuja ante un entendimiento superador de la cooperación: “todas las partes constitucionales de la ‘alianza’ están obligadas a cooperar de acuerdo con la naturaleza de dicha alianza y a contribuir a su consolidación, para salvaguardar así los intereses de sus miembros” (BVerfGE 32, 199, de 15 de noviembre de 1971 [238]). De esta concreta obligación de cooperación surgirán numerosos deberes específicos para el *Bund* y los *Länder* que se relacionarán en la siguiente categoría.

Pero resulta pertinente subrayar que la cooperación no surge tan solo en el marco de una competencia compartida a la que confluye la actuación de dos niveles estatales.

⁴⁷⁷ Ejemplo de ello puede ser la siguiente cita del Tribunal: “para un buen funcionamiento del sistema, se requiere, desde el principio de comportamiento amistoso, la obligación de los *Länder* a coordinarse, considerarse y cooperar entre sí” (BVerfGE 73, 118, de 4 de noviembre de 1986 [197]).

⁴⁷⁸ BAUER, H. (1992): *op. cit.*, p. 355.

Por el contrario, ha de ser una constante que debe prestarse incluso cuando un ente determinado ostente la titularidad de una competencia de la cual carezca otro y se solicite su asistencia para su mejor (o más eficiente) ejercicio. En este sentido, Lück ha apuntado que la *Bundestreue* es el fundamento de la facultad que ostenta el Gobierno Federal por la cual puede obligar a determinado *Land* a cooperar con otro cuando no tenga los medios constitucionales para el efectivo uso de sus propias competencias⁴⁷⁹.

Esta obligación se materializa particularmente en el ámbito económico-financiero a través de la ayuda solidaria que los *Länder* económicamente más fuertes deben prestar a los más débiles, aunque siempre dentro de ciertos límites, ya que no puede suponer, en modo alguno, una carga excesiva de unos sobre otros. También, cobra vida cuando el *Bund*, al distribuir recursos, debe tener en cuenta la especial situación económica de un *Land* para transferirle más fondos, sin que esto pueda ser entendido como un trato privilegiado ni pueda ser objeto de reproche por aquellos *Länder* que transitan momentos de bienestar económico. Al mismo tiempo, puede implicar que el Estado central requiera a un determinado *Land* que ayude a otro si, con ello, se propicia el equilibrio de todo el sistema (BVerfGE 1, 117, de 20 de febrero de 1952 [131]). Esto se basa en un sencillo razonamiento: “la relación entre el Estado central (*Bund*) y los Estados miembros (*Länder*), así como la de éstos entre sí, no se caracteriza por una vecindad aislada, sino que exige la cooperación, así como la atención recíproca”⁴⁸⁰. En esta cooperación, en definitiva, se encarnan las obligaciones que, en el entorno español, pertenecen al ámbito de la solidaridad.

- *Obligación de coordinación*

En aquellos casos en los que las facultades sobre una determinada materia concurren, el deber de coordinación deviene imperioso. Así lo entendió el Tribunal al subrayar que, junto con la consideración y la cooperación, la coordinación constituye uno de los presupuestos esenciales de la lealtad federal (BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 [139]). Esta obligación no solo atañe a supuestos interadministrativos, ya que también se vincula, en última instancia, con el fin superior que persigue el Estado

⁴⁷⁹ LÜCK, M. (1992): *Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft: ein Vergleich zur Bundestreue im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, p. 101.

⁴⁸⁰ FALLER, H. J. (1980): *op. cit.*, p. 197.

compuesto: la vivencia y desarrollo del pacto federal entre todos sus entes. La persecución de tal fin lleva a que *Bund* y *Länder* deban coordinar sus actuaciones cuando sea debido para que el ejercicio de sus competencias sea eficaz y eficiente⁴⁸¹.

En la conocida como cuarta sentencia de radiodifusión (4. *Rundfunkentscheidung* BVerfGE 73, 118) en la que se discutió el alcance de la Ley de Radiodifusión de Baja Sajonia de 23 de mayo de 1984 (*Niedersächsische Landesrundfunkgesetz*), se advierte la especial preocupación del Tribunal respecto de esta obligación. En aquella oportunidad, uno de los principales problemas era la repercusión de costes por la difusión transfronteriza de programas de radio o televisión producidos en un determinado *Land*. Lo que hoy no parece mayor problema en aquel momento sí lo era: había que coordinar numerosas reglamentaciones de ámbito territorial limitado para distribuir los gastos por el uso de antenas y para que los cortos publicitarios producidos en un *Land* fueran acordes al orden jurídico de todos los *Länder* en los que se proyectasen. Habida cuenta de las bondades que suponía el desarrollo de la radiodifusión, el Tribunal entendió que los *Länder* debían acordar una regulación conjunta, lo que “por ser necesario para el buen funcionamiento del sistema, se desprende del principio de comportamiento favorable al Gobierno Federal, que obliga a los *Länder* a coordinarse, considerarse y cooperar entre sí” [197].

⁴⁸¹ Ha de subrayarse que la coordinación no ha despertado especial interés en la doctrina alemana, que la ha entendido más como una específica técnica de colaboración de desarrollo “improvisado” e “informal” y no tanto como una entidad en sí misma; es más, se ha llegado a hablar específicamente de “coordinación cooperativa” (*kooperativer Koordination*): RUDOLF, W. (2008): “Kooperation im Bundesstaat”, en Isensee, J. y Kirchhof, P.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, p. 1020. Con base en este entendimiento no resulta ilógico que el TCFA ponga constantemente a la coordinación con la colaboración, cooperación o con la consideración mutua.

Incluso este entendimiento, no debe dejar de advertirse que la Ley Fundamental establece una coordinación específica en los dos primeros apartados del art. 91a GG: «(1) La Federación participa en la realización de tareas de los *Länder*, cuando estas fueren importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida (tareas comunes), en las materias siguientes: 1. la mejora de la estructura económica regional; 2. la mejora de las estructuras agrarias y de la protección de las costas. (2) Por ley federal con aprobación del *Bundesrat* se precisarán las tareas comunes así como los pormenores de la coordinación».

ii. Obligaciones que modulan las relaciones entre *Länder* y de estos con el *Bund*

- *Obligación de acuerdo*

Esta primera obligación modula la relación cooperativa entre los entes estatales del Estado alemán. Lo hace preventivamente, al requerir que los estilos de negociación que conducen a lograr un acuerdo sean apropiados: “la lealtad federal vincula al Gobierno Federal y a los de los *Länder*, en el marco de sus competencias, exigiendo que ambos se ayuden mutuamente, dentro de ciertos límites, y que adopten un estilo de negociación justo, dondequiera que tengan que cooperar” (BVerfGE 31, 314, de 27 de julio de 1971 [355]). Pero también lo hace procurando la conciliación cuando surja cualquier tipo de conflicto: “[la lealtad federal] exige no sólo iniciar o entablar formalmente los contactos sino desarrollarlos de acuerdo con un espíritu determinado, abierto, con la intención de lograr un acuerdo que satisfaga, en lo posible, los intereses de todas las partes”⁴⁸².

La actitud de los entes en cualquier proceso que requiera convenir (sea para iniciar una relación específica o para resolver un problema) debe ser, de acuerdo con la lealtad, siempre constructiva. En este sentido, cuando no se quiera prestar consentimiento se deben proponer alternativas más conciliadoras para el conjunto, de modo tal que ninguna negativa obstaculice el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, el ente debe considerar y priorizar los intereses comunes, prescindiendo muchas veces de su beneficio en favor de los demás ya que, al fin y al cabo, forma parte de una unidad estatal única.

En relación con la aprobación de estos acuerdos, en uno de los primeros pronunciamientos en materia de la lealtad federal, el Tribunal señaló que, entre los *Länder*, no se aplica la fórmula democrática de la mayoría, sino la de la unanimidad, ya que es la única que impide que se cree una minoría que quede a merced de lo que los demás han acordado (BVerfGE 1, 299, de 21 de mayo de 1952 [315]). Ahora bien, este razonamiento no resulta plenamente trasladable a cualquier decisión, sino tan solo a las que afecten directamente a todos los actores por igual como ocurrió, por ejemplo, al momento de repartir fondos federales para la construcción de viviendas en el territorio de los *Länder*. Pero esta posición parece no ser del todo correcta según Laso Pérez, quien ha sostenido que en un Estado federal como el alemán es natural que existan desacuerdos, de ahí que haya entendido que puede llegar a adoptarse una decisión, incluso contra la

⁴⁸² LASO PÉREZ, J. (2000a): *op. cit.*, p. 84.

voluntad de un *Land*, “cuando su oposición no sea razonable, esté basada en motivos impertinentes, no objetivos y arbitrarios”⁴⁸³. *Contrario sensu* -según el mismo autor-, esta obligación puede limitarse cuando su posición sea objetivamente justificada y existan pruebas que lo demuestren. En todo caso, este argumento se reduce a una mera elucubración teórica, por cuanto el Tribunal no ha cambiado su posición al respecto y, además, como se ha visto, los órganos que propician las relaciones intergubernamentales a nivel horizontal han seguido el método de la unanimidad en la toma de decisiones.

- *Obligación de suministrar información y evacuar consulta*

Esta obligación, íntimamente ligada a la asistencia, cooperación y consideración mutua, supone la necesidad de atender aquellos pedidos de información o consulta cursados por un ente estatal a otro.

Respecto de cuándo resulta necesario colaborar Bauer ha señalado que la respuesta no es sencilla, por cuanto esta obligación resulta genérica y, por ello, habrá que estar a la entidad específica del requerimiento y evaluar si los datos solicitados son “‘dignos de conocerse’, ‘significativos’ o ‘importantes’ para las partes involucradas”⁴⁸⁴. De no serlo, podrá rechazarse motivadamente.

Por su naturaleza y práctica, esta obligación tiene amplia proyección y quedan alcanzados por ella tanto el *Bund* como los *Länder*. Ahora bien, el TCFA ha prestado especial atención al peso que tiene sobre el ente central, sobre todo al momento de ejercer su competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores. En este contexto, ante la firma de un acuerdo o de un tratado con una potencia extranjera que afecte previsiblemente las competencias de los *Länder*, el Estado central deberá, primero, recabar la opinión de los entes intermedios. Sobre este caso tendrá ocasión de profundizarse en el próximo grupo de obligaciones.

- *Obligación de supervisión sobre los municipios*

Esta obligación ya referida en más de una ocasión en este trabajo implica la obligación de los *Länder* de supervisar los comportamientos de los municipios ante una

⁴⁸³ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁴⁸⁴ BAUER, H. (1992): *op. cit.*, p. 346.

posible intromisión en competencias estatales. Lo que importa aquí es la especial relación existente entre *Länder* y entes locales, respecto de este nexo el *Bund* debe quedar aislado por la simple y sencilla razón de carecer de facultades para inmiscuirse en sus asuntos. Así, los *Länder* prestan una “ayuda debida” al *Bund* pues, por la lealtad federal, tienen la obligación de “hacer uso del poder que le ha sido conferido para eliminar cualquier disturbio del orden constitucional producido por un municipio” (BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 [139]).

Los *Länder* deben actuar por medio de dos acciones puntuales. Por un lado, deben velar por el cumplimiento de los fines del Estado en su conjunto, para lo cual tienen la obligación de frenar cualquier impulso que tengan sus municipios pretendiendo abarcar competencias que corresponden al Estado central o, incluso, a otro *Land*. Por otro lado, resultan un actor clave que debe colaborar con el Gobierno central para que los municipios respeten el orden competencial, obviando la necesidad de acudir ante el TCFA para la resolución del conflicto (BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 [138] y 56, 298, de 7 de octubre de 1980 [322]).

- *Prohibición de prácticas abusivas* (Rechtsmissbrauchsverbot)

Se ha visto que el principio de lealtad federal no puede modificar el reparto competencial ni crear nuevos títulos competenciales. Bajo esta premisa, ningún ente puede abusar de sus poderes: deben quedar siempre ceñidos a sus propios títulos, cuyo contenido termina modulando la práctica de las unidades territoriales como una barrera infranqueable (BVerfGE 4, 115, de 1 de diciembre de 1954 [140] y 6, 309, de 26 de marzo de 1957 [361]). Este aspecto une directamente a esta prohibición con una de las principales obligaciones que impone la lealtad federal: la consideración mutua. Así, “impide al Gobierno Federal y al de los *Länder* que realicen despiadadamente sus propias ideas y que persigan solamente sus propios intereses en virtud de los poderes que les han sido otorgados”⁴⁸⁵. Consecuentemente, ha de limitarse cualquier actuación que suponga un “abuso de intereses” (BVerfGE 61, 149, de 19 de octubre de 1982 [205]⁴⁸⁶), ya que produciría una grave perturbación del orden federal.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, p. 356.

⁴⁸⁶ *In extenso*: “El principio que rige toda la relación constitucional entre los Gobiernos Federal y de los *Länder* del deber mutuo de comportarse de manera amigable requiere la consideración mutua y excluye el abuso de intereses” [205].

El Tribunal ha realizado algunas precisiones que merecen atención. Por un lado, el *Bund* adopta este tipo de prácticas cuando interpreta de diversa forma el alcance de las competencias de los *Länder*, algo que debe ser evitado, pues, como se sabe, rige entre ellos un criterio jurídico de igualdad. Un buen ejemplo de esto sería que, en el marco del ejercicio de una competencia específica, el *Bund* le exija a un *Land* que adopte determinados comportamientos que supongan un esfuerzo puntual, cuando al mismo tiempo le está exigiendo más (o menos) a otro *Land* (así ocurrió en la BVerfGE 21, 312, de 11 de abril de 1967 [316]). Por otro lado, el TCFA ha entendido que el *Bund* no viola esta obligación al hacer uso de sus propias competencias sino tan solo cuando la forma en que lo hace es “despótica” o “tirana”, pretendiendo ingresar, con su proceder, en el terreno de los poderes de los *Länder* (BVerfGE 104, 249, de 19 de febrero de 2002 [269] y 106, 1, de 27 de junio de 2002 [27]).

- *Prohibición de la utilización de la réplica “tu quoque”*

Esta obligación ha sido explicada con suma sencillez por el TCFA en la sentencia sobre el referéndum municipal de desarme nuclear en el *Land* de Hesse (*Volksbefragung Hessen*): “ninguna parte puede escapar de su deber de comportamiento amistoso por afirmar o por haber detectado que la otra no ha cumplido con su propia obligación de comportamiento; el incumplimiento del deber de una parte no libera a la otra de su cumplimiento” (BVerfGE 8, 122, de 30 de julio de 1958 [140]). De esta manera, las obligaciones pesan específicamente sobre cada ente y cada uno debe velar constantemente por su cumplimiento.

En relación con esta prohibición, Bauer ha señalado que la “exclusión de la objeción ‘*tu quoque*’ está bien fundada en la Ley Fundamental. Aparte de la dificultad de determinar entre qué deber fiduciario existe una conexión sinalagmática, el reconocimiento de la ‘infidelidad federal’ podría desencadenar bloqueos mutuos que, en casos extremos, pondrían en peligro el funcionamiento del orden federal y producirían lo contrario de lo que la lealtad federal debería lograr”⁴⁸⁷.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 338.

- *Deberes y restricciones aplicables a los convenios intrafederales*

Como se ha visto, el TCFA ha entendido que la *Bundestreue* requiere la existencia de una relación jurídica, que puede provenir tanto de una específica norma del ordenamiento jurídico como de una relación convencional entablada entre las unidades estatales a nivel horizontal o vertical. Este supuesto ha ampliado notoriamente los alcances del principio y ha sido objeto de especial atención por la doctrina germana prácticamente al mismo tiempo que se dictaron los primeros pronunciamientos del TCFA respecto de la lealtad federal⁴⁸⁸.

En relación con la actuación contractual intrafederal surgen una serie de deberes y restricciones que resultan de interés. Por ejemplo, se prohíbe, dentro del Estado federal alemán, cualquier tipo de “alianzas contractuales especiales” (entre determinados *Länder* o del *Bund* con algunos *Länder* en particular) que pretendan generar divisiones o desequilibrios dentro del sistema⁴⁸⁹, aspecto similar a la prohibición de federación de las Comunidades Autónomas del art. 145.1 CE. El Tribunal ha entendido, además, que, en este tipo de relaciones, no resulta aceptable que un determinado ente “presione” a los demás para que se tengan en cuenta sus posiciones si estas perjudican a otros (BVerfGE 34, 216, de 30 de enero de 1973 [232]).

En el marco de estas relaciones contractuales se genera, con motivo de la *Bundestreue*, una peculiar interpretación del contenido de los principios del Derecho “*pacta sunt servanda*” y “*rebus sic stantibus*”.

El “*pacta sunt servanda*” implica que “aquellos convenios intrafederales que sean acordes a la Ley Fundamental resultan legalmente vinculantes para los *Länder* contratantes”⁴⁹⁰. Ante cualquier duda, habrá que estar a lo que interprete el Tribunal respecto de su adecuación al contenido constitucional, adecuación que no se entenderá

⁴⁸⁸ Vid. SCHNEIDER, H. (1957): “Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländer”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 647 y 650; KÖLBLE, J. (1960): “Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 17-18, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 655 y 659.

⁴⁸⁹ Vid. MAUNZ, Th. (1962): “Pflicht der Länder zur Uneinigkeit?”, en *Neue Juristische Wochenschrift*, núm. 15 C. H. Beck, München, p. 1642; ROELLENBLEG, R. R. (1968): “Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 7, Kohlhammer, Stuttgart, p. 235.

⁴⁹⁰ BAUER, H. (1992): *op. cit.*, pp. 363 y 364.

solo del contenido del contrato, sino también de las circunstancias que dieron lugar al acuerdo y de la leal voluntad de los entes contratantes.

Por su parte, “*rebus sic stantibus*” parte de la idea de “que la adhesión a un acuerdo contractual puede resultar irrazonable para el ente obligado si las circunstancias existentes en el momento de la celebración del contrato cambian posteriormente”. Por esta razón, “cualquier cambio en estas circunstancias que resulte desfavorable para una de las partes del contrato no es suficiente para su aplicación”⁴⁹¹; más bien, esta cláusula sólo puede aplicarse “si las circunstancias que existían en el momento de la celebración del contrato han cambiado entretanto fundamentalmente y, en vista de este cambio, ha devenido irrazonable para el obligado adherirse en todo al contrato o a un aspecto individual del mismo. (...). La cláusula no libera automáticamente de la obligación contractual ahora irrazonable o incluso de la obligación genérica respecto de todo el contrato. En primer lugar, tiene por objeto adaptarlo a las nuevas circunstancias, es decir, mitigar en cuanto sea posible aquellas obligaciones asumida por las partes. Pero si esto no fuese viable, la cláusula obliga a una compensación monetaria en la medida en que sea necesaria para mantener el equilibrio de los servicios y la contraprestación acordados” (BVerfGE 34, 216, de 30 de enero de 1973 [232]). Se entiende que someter al cumplimiento irrestricto de las obligaciones asumidas ante situaciones posteriormente dispares (en relación con el momento en que se asumieron) no solo resulta irrazonable sino también desleal.

- *Comportamiento favorable en materia de relaciones exteriores*

Pese a que, por su naturaleza, la competencia sobre relaciones exteriores (*Außenkompetenz*) puede parecer inicialmente lejana a la lealtad federal, no lo es tanto. Este principio implica que tanto el *Bund* como los *Länder* como miembros del *Bundesstaat* deben saber lidiar con aquellas exigencias y tensiones que puedan surgir en esta materia hacia el interior del Estado. En consecuencia, si bien el ente central tiene a su cargo la dirección de la política exterior y la concreción de acuerdos que propicien y potencien las relaciones exteriores, las decisiones que se tomen en este ámbito pueden terminar repercutiendo, también, sobre los *Länder*.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

El TCFA estudió este asunto desde muy temprano. Esto se comprueba al analizar la BVerfGE 6, 309, de 26 de marzo de 1957, la famosa y ya apuntada causa del *Reichskonkordat*. En aquella oportunidad, el Tribunal señaló que “la lealtad federal requiere la consideración de cada miembro por los intereses y las tensiones que surgen en la Federación, en particular los intereses externos”. A partir de esta idea concretó que “la obligación de lealtad de los *Länder* hacia el *Bund* debe tomarse muy en serio, especialmente en el campo de las relaciones exteriores, en el cual el *Bund* tiene la presunción de competencia” [361-362]. Así, ante la competencia exterior del Estado, los *Länder* deben comportarse de manera acorde a la *Bundestreue*, respetando los compromisos asumidos por el *Bund* y limitando consecuentemente cualquier acción que vulnere esta competencia que no les pertenece.

Con el paso del tiempo, esta obligación se ha manifestado, también, en el marco de las negociaciones que el *Bund* ha llevado a cabo sobre determinados asuntos ante la Unión Europea. Estos acuerdos, por su fuerza normativa, terminan afectando a los *Länder*. Consecuentemente, el Tribunal ha resaltado que, en aquellos casos en los que se discutan acuerdos comunitarios que puedan tener efecto sobre las competencias de los entes estatales secundarios, el Estado central debe actuar de conformidad a la lealtad federal, tomando en consideración en sus negociaciones cuál es la posición jurídica que tienen los *Länder* al respecto (BVerfGE 92, 203, de 22 de marzo de 1995 [230]). A tal efecto, su consulta deviene necesaria.

iii. Obligaciones que pesan específicamente sobre el *Bund*

- *Prohibición de actuación bajo el “divide et impera”*

Esta obligación, que persigue definir el estilo de negociación que debe llevar a cabo el Estado federal resulta especialmente fuerte para el ente central⁴⁹². Se trata de la prohibición de la actuación bajo la premisa “divide y vencerás” (*divide et impera*), advertida por el TCFA en la BVerfGE 12, 205, de 28 de febrero de 1961 (primera sentencia de la radio): “[e]n la República Federal de Alemania, todos los *Länder* tienen el mismo rango constitucional; son Estados que tienen derecho a un trato igualitario en sus relaciones con el *Bund*. Siempre que la Federación se esfuerce por alcanzar un acuerdo de relevancia constitucional sobre una cuestión que afecte a la vida constitucional en la

⁴⁹² WALTER, R. (1975): *op. cit.*, p. 250.

que todos los *Länder* estén interesados e involucrados, la obligación de comportamiento federal amistoso le prohíbe actuar de conformidad con el principio *divide et impera*, es decir, tomar la división de los *Länder* como punto de partida, buscar un acuerdo sólo con algunos y colocar a los demás ante la obligación de adhesión” [255].

Como oportunamente el TCFA ha señalado, este deber implica que, en las diversas negociaciones que se lleven a cabo, “el Gobierno Federal no debe tratar a los Gobiernos de los *Länder* de manera diferente dependiendo del color político de su partido. Así, no debe atraer a representantes de los Gobiernos de los *Länder* cercanos a ellos sobre una base política partidaria y excluir a otros Gobiernos de la oposición” (BVerfGE 86, 148, de 27 de mayo de 1992 [164-165]).

- *Obligación del Bund de tener en cuenta las diferencias entre Länder*

El proceso de toma de decisiones o de legislar también es afectado por la *Bundestreue*, así pues, el *Bund* tiene la obligación de tener en cuenta los aspectos materiales que, en un determinado ámbito, supongan ciertas peculiaridades de los *Länder*. Pero esto no implica en modo alguno un “trato diferenciado” del Estado central respecto de ciertos *Länder* en particular. El fundamento que lleva a esta consideración debe ser necesariamente ostensible, indiscutible y demostrable, de modo tal que la decisión sea lo más objetiva posible y no suponga detrimento alguno para ningún *Land* en particular. Tal es el caso, por ejemplo, de una catástrofe, de una pandemia o de una situación de crisis que requiere mayor ayuda del Estado en una determinada región que ha sufrido severos daños. Asimismo, constituye una diferencia atendible la particular forma en que los *Länder* han regulado sus propias competencias, de acuerdo con sus usos y costumbres.

De la BVerfGE 43, 291, de 8 de febrero de 1977 se desprende un ejemplo claro en relación con este deber. En un conflicto sobre la Ley Marco de Educación Universitaria del 26 de enero de 1976 (*Hochschulrahmengesetz*), el Tribunal entendió que, debido a la repercusión que la legislación federal puede tener sobre los *Länder*, resulta obligatorio que cualquier regulación que se pretenda realizar se haga en el marco de la lealtad federal. Bajo esta premisa exigió al *Bund* tener en cuenta las diferencias en el sistema de formación de cada uno de los *Länder* [348]. Dichas particularidades a las que se refiere la sentencia son materiales y obligan al *Bund* a tener presente la diversidad de los integrantes del Estado sobre la consideración, además, de que cualquier pretensión de

regulación en este ámbito (cuya competencia pertenece a los *Länder*) no debe perseguir lograr la uniformidad, sino más bien la unidad de criterios.

6. Aspectos que propician la vigencia de la *Bundestreue* en Alemania

Del análisis jurisprudencial realizado puede fácilmente atenderse que el número de pronunciamientos del TCFA en materia de *Bundestreue* supera, apenas, la treintena en casi setenta años. Ante esta realidad, cabe preguntarse cuál es el soporte fáctico que ha permitido que el contenido de la lealtad federal termine consolidándose en el Estado alemán.

Existen dos aspectos fundamentales que, según mi entendimiento, han ayudado a que el principio de la lealtad federal se haya mantenido a lo largo del tiempo y, sobre todo, que haya tenido una aplicación efectiva: la cultura federal, de fuerte arraigo en Alemania, y la fuerza de sus relaciones intergubernamentales, tanto las verticales como las horizontales, que han propiciado el equilibrio entre las unidades del Estado.

A. El alcance de la cultura federal en el sistema germano

Dentro del universo de aspectos que comprende el vocablo “cultura” es posible identificar una manifestación específica, la cultura jurídica, que “sufre múltiples y graves problemas de indeterminación semántica y conceptual, ya que resulta de la conjunción de dos vocablos y conceptos -‘cultura’ y ‘derecho’- a su vez indeterminados”⁴⁹³. Asimismo, como señaló López Medina, este concepto ha tenido un verdadero auge en discusiones de teoría del Derecho y sociología jurídica, “tomándose como puente entre los conjuntos de normas, en su sentido más formal, y las prácticas sociales, en su sentido más antropológico”⁴⁹⁴. Esta misma autora destacó la existencia de una cultura jurídica “respecto al” y “en el” derecho. Así pues, la cultura jurídica “respecto al” derecho consistió en la expresión de la aprehensión cultural que realizan las personas externas al ámbito jurídico⁴⁹⁵. Respecto de la cultura jurídica “en el” derecho implica la

⁴⁹³ LÓPEZ MEDINA, R. del C. (2014): “Cultura jurídica”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 7, UC3M, Madrid, p. 230.

⁴⁹⁴ *Ídem*.

⁴⁹⁵ Sobre esto, es posible traer a colación el pensamiento de Häberle, quien considera que “[l]a Constitución no solo funciona como un texto legal para el jurista y para que éste pueda interpretarla de acuerdo con las antiguas y nuevas reglas, sino también es, esencialmente, una guía para quien no lo es: para el ciudadano.

aprehensión que hacen los operadores jurídicos, que tiempo atrás Tarello ya había definido como el “conjunto de actitudes, modos de expresarse [y] maneras de argumentar propio de los operadores jurídicos”⁴⁹⁶.

De este amplio concepto de cultura nacen otros tantos subconceptos que persiguen explicar una dinámica particular del sistema; de ahí que se hable de “cultura constitucional”, “cultura democrática”, “cultura política”, “cultura republicana”, o “cultura monárquica”, etc. En los Estados federales con frecuencia se hace referencia a la “cultura federal” o a la “cultura política federal”, entendida como una específica expresión del sentir colectivo sobre el sistema territorial en relación con las normas que distribuyen el poder. Sin embargo, la percepción que tiene la comunidad respecto del diverso grado de cumplimiento de las normas por parte del Estado y de las unidades que lo componen también entra a formar parte de esa noción de cultura jurídica. Por esta razón, algunos autores han tratado de definir esta cultura federal como “un conjunto de orientaciones hacia el sistema político federal y las actitudes hacia el propio papel [que desempeña cada unidad] en el sistema”⁴⁹⁷; también, como “la medida en que las actitudes y creencias políticas de una población reflejan el apego a los valores clave asociados con el federalismo”⁴⁹⁸.

A grandes rasgos, esta cultura federal responde a una interrelación entre dos factores: el institucional y el social. El primero, implica el (re)conocimiento de lo que supone el sistema federal en su conjunto y en sus particularidades: es la propia percepción de los órganos que dirigen al Estado central y a los Estados federados. El segundo da cuenta de aquellas actitudes y creencias de la población sobre el sistema de distribución territorial del poder y, de modo puntual, sobre los valores que resultan esenciales y que

La Constitución no es solo un texto legal o un ‘marco normativo’, sino también una expresión de un estado de desarrollo cultural, un medio de autoexpresión cultural de las personas, un espejo de su herencia cultural y el fundamento de sus esperanzas” [HÄBERLE, P. (2012): “Föderalismus, Regionalismus und Präföderalismus als alternative Strukturformen der Gemeineropäischen Verfassungskultur”, en Härtel, I. (coord.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen der Föderalismus und der deutsche Bundesrat*, Springer, Alemania, p. 255].

⁴⁹⁶ TARELLO, G. (1988): *Cultura giuridica e politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, p. 24.

⁴⁹⁷ DUCHACEK, I. (1987): *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*, University Press of America, New York, p. 341.

⁴⁹⁸ BROWN, A. J. (2012): “From intuition to reality: measuring federal political culture in Australia”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 2, Oxford University Press, Oxford, p. 297.

se hacen palpables en expresiones tales como “reparto equitativo”, “justicia distributiva”, “fidelidad”, “lealtad”, “igualdad de las partes”, etc.

Brown es de la idea de que esta cultura federal puede medirse ya que “puede servir para informar las tendencias en las relaciones intergubernamentales, proporcionar un predictor de receptividad pública a los cambios en las relaciones entre niveles de gobierno y un barómetro de salud política y armonía mediante la identificación del grado de alineación entre instituciones, prácticas políticas y preferencias públicas”, posición a la que se han sumado varios autores⁴⁹⁹.

La preocupación en torno a cómo ha de identificarse la cultura federal tiene lugar también en Alemania, donde Hertel, por ejemplo, se ha preguntado si este concepto es predicable del Derecho constitucional o constituye, por el contrario, una suerte de “folklore constitucional” (*Verfassungsfolklore*)⁵⁰⁰. Este autor ha señalado, en primer lugar, que es cierto que en la Ley Fundamental no existe artículo alguno que sustente la necesidad de “cultivar” una cultura federal. No obstante, ha entendido que la expresión “cultura federal”, no responde en aquel país a un concepto “folklórico”, sino que ostenta naturaleza normativo-constitucional y que no descansa puntualmente sobre el *Bund* o los *Länder* sino más bien sobre la conciencia que pesa sobre el propio pueblo alemán, que ha sido cultivada de generación en generación desde 1949 hasta la fecha. Este mismo autor consideró que la base del federalismo alemán se sustenta en el pluralismo de su pueblo, ya que “[e]n Alemania, la individualidad y el pluralismo siempre han sido elementos esenciales del sistema cultural”⁵⁰¹. Incluso ante la fuerte identidad regional de algunos de sus *Länder*, este pluralismo se convirtió en un valioso aporte para la construcción de una identidad propia y, en definitiva, para la unidad, al margen de que existan regiones que,

⁴⁹⁹ *Ídem. Vid.*, por ejemplo, COLE, R. L.; KINCAID, J. y RODRÍGUEZ, A. (2004): “Public opinion on federalism and federal political culture in Canada, Mexico and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 34, núm. 3, Oxford University Press, Oxford, pp. 201-221; o KINCAID, J. y COLE, R. L. (2010): “Citizen attitudes toward issues of federalism in Canada, Mexico, and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 41, núm. 1, pp. 53-75.

⁵⁰⁰ Este término, en realidad, no había sido originalmente usado por Hertel sino por el ministro federal del SPD Michael Naumann. En una opinión vertida en el periódico *Die Zeit*, el entonces ministro de Cultura de Alemania defendió las actuaciones desarrolladas por la Ciudad de Berlín de abrir, en la misma ciudad, una representación del propio gobierno. El trasfondo del asunto es la crítica que se generó contra el aumento del unitarismo en Alemania, país tradicionalmente federal. NAUMANN, M. (2000): “Zentralismus schadet nicht”, en *Die Zeit*, 02.11.2010, tomado de: <https://bit.ly/2k9GdCw> (fecha de consulta: 02.05.2018).

⁵⁰¹ HERTEL, W. (2001): “Kulturföderalismus in Deutschland: Verfassungsfolklore oder Verfassungsrecht?”, en AA.VV.: *Jahrbuch des Föderalismus 2001 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, p. 156.

en más de una ocasión, han planteado el debate en torno a la independencia, como Baviera⁵⁰².

Pero según el parecer de Hertel, Alemania no ha perdido su “esencia federal”, pero sí muchas veces la “conciencia federal” que guarda sustento en el pluralismo, lo que se ha producido por “el aplanamiento de los opuestos en nuestra sociedad y la falta de problemas lingüísticos y de minorías”⁵⁰³. Por otra parte, la unidad lingüística (sin perjuicio de los dialectos de algunas regiones) y la inexistencia de grupos minoritarios étnicos, religiosos o sociales han colaborado -según Hertel-, a la construcción de una unidad que, por momentos, ha sido tan fuerte que ha llegado a ser tachada de centralista o, específicamente, de unitarista.

También en torno a esta cultura federal, Kirste ha señalado que “en primer lugar, los sistemas federales requieren constituirse por un conjunto de territorios con raíces culturales comunes; y, en segundo lugar, necesitan un sentido de comunidad que conduzca a un deseo de unidad”⁵⁰⁴. En este sentido, ha considerado que el caso alemán cumple con ambos requisitos, ya que, si bien pueden existir diferencias entre algunos *Länder*, estas no tienen tal entidad como para llegar a advertir que ostenten propósitos disímiles.

Las ideas reseñadas han hecho énfasis en el elemento socio-cultural, pero es posible advertir que la cultura federal alemana se ha consolidado, también, gracias a diversos elementos estructurales que han fortalecido la idea de pacto: la existencia de un Consejo Federal (*Bundesrat*) sólido y en el cual participan los representantes de los Gobiernos de todos los *Länder*; un Tribunal Constitucional Federal cuyas decisiones son

⁵⁰² El TCFA ha señalado que las posibilidades de independencia de un *Land* no tienen lugar en Alemania (2 BvR 349/16, de 16 de diciembre de 2016). Lo hizo en un proceso en el marco de un posible plebiscito de cara a la independencia de Baviera promovido por el Partido de Baviera (*Bayernpartei*), que fue resuelto tan solo en un par de líneas: “En la República Federal de Alemania, Estado nacional que se fundamenta en el poder constituyente del pueblo alemán, los *Länder* no son señores de la Ley Fundamental. En la Ley Fundamental no existe ningún espacio para las aspiraciones secesionistas de los *Länder*. Son contrarias al orden constitucional. Esta decisión es inimpugnable”. Por su contenido, esta sentencia ha despertado el interés en la doctrina: SOSA WAGNER, F. (2017): “Bávaros y referéndum por la independencia”, en *Revista de Administración Pública*, 202, enero-abril (2017), CEPC, Madrid, pp. 157-167; y RAGONE, S. (2018): “Los *Länder* no son ‘señores de la Constitución’: el Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el referéndum separatista bávaro”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, UNED, Madrid, pp. 407-418. En lengua alemana, se recomienda HILLGRUBER, Ch. (2017): “Keine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik”, en *Juristische Arbeitsblätter*, núm. 238, Beck, pp. 1-5.

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 157.

⁵⁰⁴ KIRSTE, S. (2012): “Föderalismus als Rechtskultur”, en Härtel, I. (coord.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen der Föderalismus und der deutsche Bundesrat*, Springer, Alemania, p. 201.

generalmente acatadas sin discusión sobre su contenido (incluso cuando las resoluciones no son acordes a algún sentimiento regional); un sistema de reparto constitucional del poder que, fruto de las reformas constitucionales, resulta suficientemente claro; y un sentir institucional de la cooperación y la solidaridad que, aún con excepciones, ha permitido el desarrollo relativo de todo el Estado.

En resumen, la fuerza que imprime el principio federal sobre el pueblo y las instituciones alemanas constituye un sustrato que ha consolidado una cultura federal de pacto, en la que la conservación del Estado en su conjunto ha sido el norte, la génesis y la impronta del sistema. Esta cultura constituye un elemento relevante en dicha consolidación, ya que ha hecho posible que la idea de lealtad federal nazca y prospere sin mayor complicación.

B. Las relaciones intergubernamentales en el orden federativo alemán

Las relaciones intergubernamentales consistentes, sólidas o estables entre los distintos niveles de reparto territorial del poder constituyen otro supuesto al servicio del desarrollo y afianzamiento de la *Bundestreue* en Alemania. Estas relaciones -como se explicó anteriormente- tienen lugar en diversas dimensiones y pueden estructurarse tanto formal como informalmente.

El diseño de la Ley Fundamental de Bonn ha perseguido desde sus inicios la construcción de un modelo de colaboración intrafederal que se ha ido profundizando con el tiempo⁵⁰⁵. Si bien los poderes exclusivos del Estado central que se relacionan en el art. 73 GG son amplios, mucho más lo son los arts. 72 y 74 GG, en los que se recogen más de una treintena de campos que quedan subsumidos en la concurrencia entre el primer y segundo nivel de gobierno. Como consecuencia de esto, el *Bundesrat* ha asumido un importante papel en la legislación concurrente, pero esto también ha llevado a que tanto los Ejecutivos como los Parlamentos de cada *Land* (*Landesregierungen* y *Landtage*, respectivamente) cobren protagonismo en el proceso político y jurídico de sanción de

⁵⁰⁵ Benz y Sonnicksen han apuntado que el diseño de las relaciones intergubernamentales ha ido siempre de la mano de las reformas constitucionales en materia territorial, propiciando la toma de decisiones conjunta. Por esto, su diseño ha pretendido ser a largo plazo. BENZ, A. y SONNICKSEN, J. (2017): “Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 48, núm. 1, Oxford University Press, Oxford, p. 135.

normas. Este aspecto confirma que las relaciones intergubernamentales en Alemania no quedan reservadas solo al plano ejecutivo.

Las competencias concurrentes y los intereses comunes propician los nexos entre *Bund y Länder* y de estos entre sí. Aquello que se decide en sede parlamentaria en Berlín requiere de la necesaria implementación en el resto del territorio. En esta tarea, las relaciones intergubernamentales ocupan una destacada posición, asegurando la puesta en marcha de lo decidido. Ahora bien, tratar de cuantificar las diversas instituciones y los distintos mecanismos a través de los cuales se encauzan estas relaciones en Alemania resulta imposible por su complejidad, por su número y por la fuerte improvisación que existe cuando se requiere cooperación entre los distintos niveles estatales⁵⁰⁶. Lhotta y von Blumenthal, por ejemplo, han querido asumir dicha empresa para determinar su número específico, sus nombres y propósitos, pero, ante la abundancia y complejidad de órganos, han terminado desistiendo, remitiendo a un Informe de una Comisión del Parlamento de Renania del Norte-Westfalia de 1990 que arrojaba los siguientes datos: en aquel entonces existían alrededor de 330 cuerpos de cooperación entre *Bund y Länder* y hasta 140 solo entre *Länder*⁵⁰⁷. El hecho de que Lhotta y von Blumenthal no hayan podido cumplir su cometido ha llevado a Trettel a entender que dicha cifra inexistente corrobora la complejidad del entrelazamiento intergubernamental alemán, a la vez que justifica que cualquier estudio que pretenda arrojar luz sobre el tema debe renunciar a cualquier pretensión de exhaustividad⁵⁰⁸.

Las relaciones intergubernamentales ejecutivas provienen de la Ley Fundamental y del especial interés que tienen los diversos entes por colaborar entre sí. Respecto de las primeras, se encuentran referencias a ellas en los arts. 35 (asistencia judicial y administrativa y ayuda en caso de catástrofe); 91 (asistencia mutua en materia policial en caso de emergencia interior); 91.a (participación del *Bund* en tareas de los *Länder*); 91.c

⁵⁰⁶ Al respecto, se recomienda consultar el estudio de Rudolf, quien en su trabajo sobre la cooperación en Alemania ha reconocido y destacado la fuerte improvisación que existe en materia cooperativa. Su trabajo, de extensión considerable, constituye referencia indiscutible en este asunto: RUDOLF, W. (2008): *op. cit.*

⁵⁰⁷ LHOTTA, R. y VON BLUMENTHAL, J. (2015): *op. cit.*, p. 212. El informe referido, Landtag Nordrhein-Westfalen (1990): *Bericht der Kommission "Erhaltung Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa"*, Teil I und II, Düsseldorf.

⁵⁰⁸ TRETTEL, M. (2018): "El sistema federal alemán: marco institucional y estructura de las relaciones intergubernamentales", en Bernal, M. y Pizzolo, C. (dirs.) y Carranza, G. G. (coord.): *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y gobierno multinivel*, UNC-Astrea, Córdoba, p. 49.

(cooperación en sistemas de información); 91.e (colaboración en el ámbito de la seguridad social básica para las personas que buscan trabajo); 106.3 y 106.4 GG (relativos a la participación en el producto de la recaudación impositiva sobre determinados tributos).

Respecto de las segundas, están constituidas por diferentes Conferencias, Foros, Agencias y sistemas de acuerdos que se abordarán de forma breve.

Las Conferencias ocupan el primer lugar en las relaciones intergubernamentales no recogidas en la Ley Fundamental. Tal y como se ha analizado, constituyen órganos consolidados que permiten la discusión política de diversos asuntos que afectan a todo el territorio⁵⁰⁹. La *Mininisterpräsidentenkonferenz* (MPK) es la Conferencia más importante y reúne regularmente a los titulares de los Ejecutivos de los dieciséis *Länder*, quienes, con motivo de la naturaleza de las discusiones, invitan a la Cancillería o a los Ministros del Gobierno central si lo consideran oportuno. Esta Conferencia “sirve como foro de coordinación política, y se concentra o enfoca en materias que corresponden exclusivamente a los *Länder*, como la política de medios, cultura y educación. Normalmente, en ella se discuten asuntos que luego formarán parte de la agenda del *Bundesrat*, para lo cual se establece la política común que tomarán los *Länder* al respecto. Por este motivo, la MPK y el *Bundesrat* se encuentran íntimamente interconectados, pero sus decisiones (en el primer caso, por unanimidad y, en el segundo, por mayoría) son independientes de cada ente”⁵¹⁰. No puede concluirse este sucinto análisis de las MPK sin destacar la indudable influencia que ha tenido el sistema de partidos en sus resoluciones⁵¹¹.

Por otra parte, están las Conferencias de los Ministros de carteras de los *Länder* (*Fachministerkonferenzen*), que muchas veces toman el timón de lo decidido en la MPK o en el *Bundesrat* apuntando a su efectiva implementación. Su integración es disímil en cada caso, ya que en algunas solo participan representantes de los *Länder* y en otras se

⁵⁰⁹ Se habla de consolidadas por cuanto nacieron incluso antes de la República Federal de 1949, específicamente entre 1947 y 1948: “Muchas de las Conferencias deben su origen a la necesidad de cooperación después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los órganos centrales del *Reich* ya no existían, lo que se dio primero en las zonas que estaban bajo ocupación. Así, la cooperación entre estas zonas era necesaria para satisfacer las necesidades básicas de la población y articular intereses comunes de los alemanes contra las potencias ocupantes” [RUDOLF, W. (2008): *op. cit.*, p. 1022].

⁵¹⁰ LHOTTA, R. y VON BLUMENTHAL, J. (2015): *op. cit.*, p. 220.

⁵¹¹ Para profundizar: AUEN, K. (2014): “Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts”, en *Comparative European Politics*, vol. 14, núms. 4/5, Palgrave Macmillan, Londres, pp. 422-443.

acepta la participación del Ministro federal (en ocasiones con derecho a voz y voto, o solo con derecho a voz).

El número de Conferencias permanentes llega a casi una veintena, algunas de las cuales han nacido incluso antes o paralelamente a la creación del Estado federal alemán (por ejemplo, las Conferencias de construcción, *Bauministerkonferenz*, o la de educación y asuntos culturales, *Kultusministerkonferenz* -KMK-, fueron creadas en 1948 y la de salud, *Gesundheitsministerkonferenz*, en 1949) y otras son más nóveles (la última en crearse fue la de integración, *Intergationsministerkonferenz*, en 2007). Su actividad no se limita a simples reuniones entre Ministros, ya que en muchas se crean diversos grupos de trabajo *ad hoc* que van variando de tiempo en tiempo, cuyo propósito es ayudar al desarrollo técnico en algunos asuntos particulares. La volatilidad de su número confirma la gran dificultad de saber, a ciencia cierta, cuántos órganos de relaciones intergubernamentales existen efectivamente.

Siguiendo un modelo parecido al de las Conferencias, los Foros regionales de los *Länder* del norte y este de Alemania se suman al elenco de instituciones de colaboración intergubernamental. En estos Foros se discuten asuntos que les afectan circunstancialmente como grupo regional, entre otros, la economía, la infraestructura o la inversión; de ahí que el criterio de sus reuniones no sea la periodicidad, sino la necesidad. También busca que su voz conjunta llegue al Foro de las Regiones de la Unión Europea, para favorecer así el desarrollo relativo de sus territorios. El Foro del norte⁵¹² está configurado más como un espacio de relación horizontal, no así el del este⁵¹³, que ha contado con la participación en numerosas oportunidades del Gobierno Federal, lo que entre líneas se ha entendido como un gesto noble por parte del titular de la Cancillería, prestando atención y asistencia a los *Länder* más necesitados⁵¹⁴.

Pero no se debe dejar de lado a otro significativo número de cuerpos que también favorecen las relaciones intergubernamentales: las Agencias conjuntas y especializadas (entre ellas, la *Deutsche Hochschule der Polizei* y la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, ambas de composición multilateral destinadas a la

⁵¹² El Foro regional del norte, también conocido como “Conferencia del norte” está integrado por Hamburgo, Bremen, Baja Sajonia, Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental.

⁵¹³ El Foro regional del este está integrado por Berlín, Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia.

⁵¹⁴ LHOTTA, R. y VON BLUMENTHAL, J. (2015): *op. cit.*, p. 224.

formación del cuerpo de policías o la administración de la ciencia; o la *Stiftung für Hochschulzulassung*, de composición horizontal, dedicada a la definición de criterios de acceso universitario). También, debe sumarse a esta extensa relación las instituciones creadas conjuntamente entre el *Bund* y todos los *Länder* para las cadenas nacionales de radiodifusión.

Por último, no deben olvidarse los instrumentos de colaboración convencional a nivel vertical, horizontal y multilateral, que toman forma a través de tratados y acuerdos. Al igual que ocurre en España, en Alemania comportan un universo de difícil comprensión si no se realiza una inmersión total en el asunto, aspecto que excede el propósito de este análisis⁵¹⁵. Lo que aquí se pretende destacar es tan solo que su uso resulta habitual y sistemático, que su negociación reside en el ámbito ejecutivo y que la materia de los convenios que se celebran es tan variada que su categorización resultaría sumamente extensa.

Como se ha podido advertir, las relaciones entre *Länder* son especialmente fuertes en Alemania. Se ha señalado al respecto que “a veces, los Gobiernos de los *Länder* intentan mantenerse unidos frente al Gobierno Federal. En las políticas fiscales, los intereses económicos particulares de los *Länder* ricos y pobres normalmente determinan la cooperación y los conflictos. En el caso de otras políticas, las coaliciones entre *Länder* reflejan la composición partidista de los Gobiernos. Los partidos constituyen organizaciones que unen al nivel central y de los *Länder*, pero las líneas de conflicto territoriales y partidistas son compensadas mediante la cooperación de los funcionarios técnicos sectoriales, interesados en la resolución de los problemas específicos y en el mantenimiento de los recursos y programas”⁵¹⁶. Las relaciones intergubernamentales

⁵¹⁵ Para profundizar en este asunto se recomienda consultar el trabajo de VEDDER, Ch. (1996): *op. cit.*

⁵¹⁶ BENZ, A. (2010): *op. cit.*, p. 268.

La cooperación de los funcionarios no siempre ha sido vista como un aspecto destacable del federalismo alemán: Darnstädt se ha referido a este asunto en términos no precisamente positivos, señalando que constituyen una “red de irresponsabilidad organizada”. Su principal crítica pasa por entender que estos funcionarios terminan a la postre teniendo más poder que los propios Ministros de los *Länder* o del Estado, constituyendo una “malla de acero ejecutiva que gravita sobre el país”. Lo explica en los siguientes términos: “El Estado constitucional se compone de 16 Estados regionales con alrededor de 140 ministerios. Cada uno con una media de 40 departamentos o secciones. Allí actúan, por tanto, más de 5.500 jefes de departamento o sección. (...) La República se gobierna desde el ‘Intercity’, no desde la Cancillería. Porque nada se decide sin que antes no hayan entrado en escena los jefes de departamento o de sección. (...). Aunque las leyes más importantes son elaboradas por la Federación, casi todas son ejecutadas y sufragadas por los Estados regionales. En el país no se mueve un dedo sin que la cuestión no haya sido tratada antes en el tren o a continuación en el grupo de trabajo” [DARNSTÄDT, Th. (2004): *Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert*, Deutsche Verlags-Anstalt, München. Aquí tomamos la traducción al

horizontales se desarrollan, así, en primer término, en un nivel de tipo político. No obstante, cuando dichas relaciones transitan periodos de inestabilidad, en ocasiones es la interrelación administrativa la que permite solucionar las diferencias y velar por la unidad del Estado.

Tal ha sido la impronta de las relaciones horizontales que su posición conjunta se ha hecho valer en más de una ocasión frente al Gobierno Federal en Berlín para contener los efectos de algunas políticas presuntamente centralistas. Este comportamiento ha llamado la atención a los estudios de la Ciencia Política, en cuyo seno ha nacido el concepto de *Politikverflechtung* (término que prefiero usar en su lengua originaria, aunque se ha intentado esbozar su traducción al castellano de diversas maneras: “entrelazamiento político”; “adopción conjunta de decisiones”; “imbricación política”; o “enmarañamiento político”⁵¹⁷). En las primeras investigaciones al respecto se señaló su singularidad en los siguientes términos: “[e]l concepto se centra en las relaciones intergubernamentales, pero con un significado bastante distintivo. Tiende a generar un puente entre la diferenciación institucional vertical y horizontal de las estructuras de toma de decisiones políticas en la República Federal”⁵¹⁸. Por otra parte, en trabajos de principios de este siglo se ha destacado la importante función que cumple en términos de desarrollo económico o social, siendo también un elemento que permite apreciar la dinámica del sistema desde la óptica de los integrantes del Estado federal⁵¹⁹.

Pero no todos los análisis resaltan las bondades de la *Politikverflechtung* ya que, en ocasiones, ha creado una suerte de “superestructura unitaria” que ha vaciado de poder

castellano de Juan Manuel de Luco y Francisco Sosa Wagner, que incluye un estudio introductorio de este último autor: DARNSTÄDT, Th. (2005): *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, pp. 78 y 79].

⁵¹⁷ Como se aprecia, las formas que puede adoptar la traducción al castellano son más que variadas y no estamos seguros que respondan fielmente a la idea alemana. El término *Politikverflechtung* es un típico caso que da cuenta del problema que supone la traducción de conceptos extranjeros, sobre todo cuando no existe “una realidad o fenómeno equivalente”. Como ha explicado Díez Sastre, “cabe la posibilidad de que sea difícil traducir el término porque no exista una traducción directa en el idioma del país receptor o porque, existiendo una traducción, el significado no tenga el mismo sentido que en el concepto original. En estas ocasiones, es común que se mantenga el término del concepto en el idioma original”; de ahí mi opción. DÍEZ SASTRE, S. (2018): *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, p. 179.

⁵¹⁸ LEHMBRUCH, G. (1989): “Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, núm. 4, Oxford University Press, Oxford, p. 222.

⁵¹⁹ WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (2003): *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, p. 32.

y autonomía a los *Länder*⁵²⁰. También, ha supuesto la dispersión de responsabilidades políticas en Alemania y, a la postre, ha sido -como ha señalado Arroyo Gil- el origen de una desafección ciudadana hacia la política y sus protagonistas⁵²¹. Por mi parte, no quiero dejar de advertir que la dinámica de decisión conjunta no siempre se encuentra al servicio del progreso político, por cuanto puede constituir también un auténtico bloqueo desde los *Länder* al Estado central, lo que dificulta la puesta en marcha de políticas que corresponden a su competencia⁵²².

Para concluir, la estabilidad, importancia, extensión y correcta estructuración de las relaciones intergubernamentales formales e informales en Alemania han hecho de estas un espacio de encuentro, de diálogo y de resolución política de numerosas diferencias que han existido entre los entes territoriales. Lo anterior constituye un elemento fundamental en la formación de una cultura federal: es un *feedback* constante que aporta elementos esenciales para que la lealtad territorial haya prosperado.

7. Desarrollo de la lealtad federal en los sistemas comparados

Con el devenir del tiempo, diversos Estados o entidades supraestatales se hicieron eco de las bondades de la teoría de la lealtad federal y la asumieron en el seno de sus propios ordenamientos jurídicos, lo que confirma, por un lado, que la influencia la *Bundestreue* ha sido notoriamente fuerte y, por otro lado, que constituye un principio consustancial a los modelos compuestos. Merece la pena el estudio de una selección de casos para dar cuenta de aquellos puntos de unión y de sus posibles diferencias en relación con la doctrina germana, anticipando de alguna manera el análisis que se realizará en el próximo capítulo.

⁵²⁰ PALERMO, F. y WOELK, J. (2005): *Germania (Si governano così)*, Mulino, Bologna, p. 32.

⁵²¹ ARROYO GIL, A. (2006): *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, pp. 91-92. Para el autor “la reforma constitucional de 2006 no ha conseguido alcanzar plenamente uno de los propósitos que se proponía: reducir sustancialmente la influencia de los *Länder* vía Consejo Federal en la actividad legislativa de la Federación”. Este es la razón principal que le lleva a reconocer que la *Politikverflechtung* ha causado tal estado de situación en la ciudadanía.

⁵²² Un interesante estudio al respecto es el de Darnstädt, quien refiriéndose a la *Politikverflechtung* ha señalado que “[l]a trampa federal consiste en que las 16 regiones puedan decidir cada vez menos, pero como consuelo puedan bloquear cada vez más”. Esto supone que existen “[d]ieciséis Estados pequeños que se embrollan mutuamente para que ninguno pueda hacer nada sin el otro, y que han delegado casi todas las decisiones en una central (*Bundesrat*) que a su vez controlan celosamente, de modo que allí nadie puede tomar una decisión porque los dieciséis continuamente la vetan” [DARNSTÄDT, Th. (2005): *op. cit.*, pp. 91 y 92].

Para escoger los casos se ha tenido en cuenta los siguientes criterios: 1) sistemas en los que la adopción del principio haya tenido lugar por interpretación jurisprudencial o por constitucionalización; 2) sistemas de corte estatal y supraestatal; 3) estructuras compuestas con profunda vocación federal en contraste con otras en las que el funcionamiento en clave federal es débil; y 4) sistemas provenientes de distintos continentes: Europa, América y África.

A. El principio y la obligación de consideración mutua (*Berücksichtigungsprinzip - Rücksichtnahmepflicht*) en el sistema federal austríaco

i. La compleja articulación federal de un Estado con pasado centralista

La historia de Austria da cuenta de altibajos de centralismo y descentralización. Incluso ante la pretensión de los *Länder* de un federalismo de hondo calado, el poder condensado en Viena ha impedido su concreción. La mayoría de estas pretensiones se han canalizado por medio de la Conferencia de Gobernadores (*Landeshauptleutekonferenz*)⁵²³. Este órgano, que reúne a los jefes de los Ejecutivos de los *Länder*, al que en ocasiones se suma solo como invitado el Canciller federal, comenzó a celebrar sus encuentros en 1919⁵²⁴. En este sentido, sería injusto pasar por alto que los diversos acuerdos a los que se llegaron en los primeros encuentros de la Conferencia fueron el impulso de la sanción de la Constitución de 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG*) en la que finalmente se adoptó la forma federal⁵²⁵. Sin embargo, la idea de un

⁵²³ Las Constituciones de los *Länder* reconocen como cabeza del Ejecutivo a un *Landeshauptmann*. Así se indica, por ejemplo, en el art. 42.2, Oö. L-VG (Constitución del *Land* de Alta Austria, *Oberösterreich Landes-Verfassungsgesetz*) o el art. 34.4, NÖ LV (Constitución del *Land* de Baja Austria, *Niederösterreich Landesverfassung*). La traducción por la que se opta en este trabajo es la de “Gobernador”, antes que la de “Presidente”. Cabe señalar siquiera anecdóticamente que, en la práctica, cuando la dirección del Ejecutivo del *Land* pesa sobre una mujer, se utiliza el femenino “*Landeshauptfrau*”, de ahí que en la actualidad se hable de “*Landeshauptleutekonferenz*” (die *Leute*, personas) y no de “*Landeshauptmännerkonferenz*” (die *Männer*, hombres, varones), como se hacía en sus inicios.

⁵²⁴ Con motivo del 60 aniversario de la primera reunión de la *Landeshauptleutekonferenz* se publicó una excelente obra colectiva que reúne a especialistas en la materia (P. Bußjäger, P. Mähner, M. Gehler y K. Lengheimer) en cuyos estudios se da cuenta de la importancia histórica, política y jurídica que ha tenido este órgano para aquel país. Puede consultarse en BUßJÄGER, P. (dir.) (2006): *60 Jahre Länderkonferenzen 1945 - Die Länder und die Wiederbegründung der Republik*, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

⁵²⁵ Hay que destacar que la *Landeshauptleutekonferenz* ha sido una reacción política trascendental frente a la Constitución provisoria de 1918, la que “presentaba una impronta fuertemente centralista, no previendo a los *Länder* como entes constitucionales, a pesar de la realidad que mostraba un creciente sentimiento autonomista, que a veces se manifestó en una real y verdadera revolución con una gran cantidad de

Estado compuesto no termina de permear en la práctica; de ahí que parte de la doctrina aluda a Austria como un “federalismo de fachada”⁵²⁶; como uno de aquellos países que “se describen a sí mismos como federaciones, no obstante su diseño y práctica responde a la dinámica de un pequeño Estado unitario”⁵²⁷; o como “un Estado federal fuertemente unitario, simétrico y altamente centralizado”⁵²⁸.

Una de las causas que llevaron a que este país del centro de Europa ostente un fuerte centralismo se debe a su enmarañado reparto competencial: “la división de los poderes federales en Austria es generalmente reconocida por su grado particularmente alto de complejidad y fragmentación. De hecho, las responsabilidades de los Gobiernos Federal y de los *Länder* (...), se caracterizan por una amplia variedad de tipos de competencias y un alto grado de casuística que se ve agravada por el hecho de que hay numerosas instituciones dispersas e incluso estructuras competenciales fuera de la distribución real de los poderes de la B-VG”⁵²⁹. La Constitución detalla de forma pormenorizada la distribución competencial entre los artículos 10 y 15, a través de un sistema dual: por un lado de enumeración de poderes y por otro lado de una o varias cláusulas de competencia general. De este sistema surge la siguiente regla: todas las facultades de legislación y ejecución pertenecen a los *Länder* y solo aquellas taxativamente enumeradas corresponden al *Bund*. Esta relación, que no resulta para nada equitativa, ha sido factor de numerosos problemas y ha llevado a que se sostenga desde antaño que constituye una cuestión irresoluble⁵³⁰.

gobiernos autónomos” [PALERMO, F. (1997): *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto: due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruollo delle seconde Camere*, Alcione, Trento, p. 128].

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 134.

⁵²⁷ HUEGLIN, T. O. y FENNA, A. (2006): *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview Press, Toronto, p. 34.

⁵²⁸ GAMPER, A. (2009): “Judge Made Federalism? The Role of Constitutional Court in Austria”, en Schneider, H.-P., Krammer, J. y Caravita di Toritto, B. (eds.): *Judge made Federalism?*, Nomos, Baden-Baden, p. 206.

⁵²⁹ BUBJÄGER, P. (2016): “Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich”, en Gamper, A. *et al.*: *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Nomos, Baden-Baden, p. 523.

⁵³⁰ MERKL, A. (1921): “Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung”, en *Zeitschrift für öffentliches Recht*, II. Band, Franz Deuticke, Wien und Leipzig, p. 338.

A grandes rasgos, se pueden identificar cuatro grandes núcleos competenciales: competencias federales exclusivas, tanto en la legislación como ejecución (*Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes*); competencias federales de legislación, pero con ejecución por parte de los *Länder* (*Gesetzgebung des Bundes, Vollziehung der Länder*); competencia de legislación federal para principios generales, siendo los *Länder* responsables de su legislación y ejecución más detallada (*Grundsatzgesetzgebung des Bundes, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Länder*); y competencias exclusivas de los *Länder* tanto

La función del Tribunal Constitucional austríaco (*Verfassungsgerichtshof*, VfGH) respecto del esclarecimiento de las cuestiones competenciales ha sido puesta en tela de juicio en reiteradas oportunidades debido a su marcada orientación centralista. A pesar de esto, hay que destacar que en Austria existe un acentuado elemento intergubernamental que se ha sostenido a través de relaciones que se llevan a cabo entre el *Bund* y los *Länder* y entre estos entre sí, lo cual ha permitido mantener latente la vocación federal o, al menos, su lícito deseo. Frente a un endeble Consejo Federal (*Bundesrat*) tanto en el proceso de sanción de leyes como en el desarrollo de verdaderas políticas federales, se han buscado medios alternativos para lograr aliviar o solucionar este problema, por ejemplo, a través de la ya analizada Conferencia de Gobernadores, que no solo tiene un papel trascendental en la adopción de resoluciones y en la aprobación de recomendaciones para el Gobierno Federal, sino que también cumple un importante rol en la coordinación horizontal.

ii. La obligación de consideración mutua (*Rücksichtnahmepflicht*)

Como consecuencia de la compleja articulación territorial, el VfGH ha mantenido una interpretación que tiene en cierto sentido que ver con el desarrollo de comportamientos acordes al pacto federal. Ahora bien, su respuesta no tiene el mismo contenido y desarrollo que se ha visto hasta ahora en el caso alemán, aunque no por ello deja de ser importante. El Tribunal austríaco ha entendido que, del seno de la Constitución, surge un principio (también obligación) de consideración (*Berücksichtigungsprinzip*), orientado al correcto funcionamiento del Estado; de ahí su sentido en el marco competencial.

Esta doctrina del Tribunal no ha surgido de un momento a otro, sino que pueden encontrarse en su jurisprudencia una serie de precedentes que fueron delimitando el contenido de este principio. En la VfSlg 2447/1952 [544-545], el VfGH señaló que “la

para asuntos legislativos como de ejecución (*Gesetzgebung und Vollziehung der Länder*). No existe, por lo tanto, un desarrollo de competencias concurrentes entre *Bund* y *Länder*, por lo que cada una de ellas pertenecen a uno u otro ente territorial. Con todo, “lo que sí puede ocurrir es que el alcance de la competencia federal y de la estatal sea distinto, es decir, que la primera se limite al establecimiento de las bases de una materia y la segunda a las normas de desarrollo de esos principios básicos. En tal caso, aunque la materia sobre la que actúen tanto el *Bund* como los *Länder* sea la misma, la incidencia de su actuación será distinta” [ARROYO GIL, A. (2014a): “Rasgos constitucionales del federalismo austríaco”, en Solozábal Echavarría J. J. (ed.): *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 203-258., p. 217].

reglamentación realizada por una autoridad constitucionalmente competente puede también tener repercusión en áreas administrativas que entran dentro de la competencia de la autoridad contraria”. Junto a esto, señaló que “no es necesario afirmar que tanto los órganos federales como estatales deben observar y salvaguardar la influencia recíproca de los actos que han sido emitidos bajo su competencia”. El mismo argumento fue reiterado, por ejemplo, en la VfSlg 3163/1957 [73]. Más tarde, el VfGH entendió que “la división de la legislación en legislación de los *Länder* y nacional, como exige el principio federal, requiere que cada parlamento competente tenga en cuenta en su ámbito toda la legislación pertinente de las autoridades locales opuestas” (VfSlg 8831/1980 [426]).

El encuentro del Tribunal cara a cara con la obligación de consideración mutua (*Rücksichtnahmepflicht*), no tuvo lugar sino hasta la década de los '80 del siglo pasado, en la VfSlg 10292/1984, en la que se discutieron los límites de la Ley forestal de 1975 (*Forstgesetz*). En esta decisión el VfGH trató de dilucidar cómo en la propia Constitución pueden encontrarse soluciones a los conflictos de intereses en las regulaciones que tanto el *Bund* como los *Länder* desarrollan en el marco de sus propias competencias. Ahora bien, no existe en la Constitución austríaca una solución concreta en una regla determinada que permita llegar a dicha conclusión. Consecuentemente, para tratar de llegar a una solución, el Tribunal utilizó la doctrina que él mismo había sentado (VfSlg 3163/1957, 4486/1963, 7138/1973, 8831/1980) y entendió que sí existe, en el seno de la Constitución, una obligación de consideración: “De acuerdo con el principio desarrollado por la jurisprudencia (...), llamado principio de consideración, el órgano legislativo del *Land* debe tener en cuenta, para regular una materia determinada, todos los propósitos de los demás entes públicos y, por lo tanto, también los del *Bund*. Del mismo modo, esto debe ser aplicado a la inversa por el legislador federal. El deber de tomar en cuenta los intereses de la autoridad local opuesta no debe llevar a abusos; así se entiende, por sí mismo, que la otra autoridad local debe cumplir su propia regulación” (VfSlg 10292/1984 [762])⁵³¹. La similitud con la doctrina del TCFA es evidente.

⁵³¹ A esta jurisprudencia inicial sobre la consideración mutua le siguieron otras importantes sentencias como son las VfSlg 10305/1984, 12105/1989, 13052/1992, 13586/1993, 14178/1995, 14403/1996, 15281/1998, 17478/2005, 17889/2006, 18096/2007, 19932/2014, 19954/2014 o 20116/2016, por ejemplo. Cada una de ellas encierra una casuística de lo más variopinta, en las que el Tribunal recordó a los *Länder* la necesidad de tomar en consideración, a la hora de legislar, tanto a los demás *Länder*, como al *Bund*, y a este último a todo el conjunto de *Länder* que compone el Estado.

La noción o idea de consideración ya había sido desarrollada por la doctrina antes de la decisión del Tribunal, concretamente por Pernthaler y Funk⁵³². El VfGH hizo referencia a la doctrina de Pernthaler en materia de contenido obligacional del *Bundesstaatsprinzip*, del cual se desprenden importantes desarrollos doctrinales en materia de coordinación entre *Bund* y *Länder* (y de estos entre sí) a la hora de legislar en diversas materias. Señaló, por ejemplo, que “el Estado federal resultante de la Constitución debe ser asumido como la base de un sistema legal armonizado, en los (posiblemente divergentes) intereses del *Bund* y de los *Länder*”. Estos ámbitos, que tienen un mismo fin, pero que, a su vez, pueden resultar disímiles, deben estar siempre coordinados, de manera tal que “la libertad de diseño legislativo a nivel federal está limitada en la medida en que le está prohibido adoptar reglas que sean dañinas para los demás entes, y que tienen como justificación objetiva, la búsqueda de la eficacia de las disposiciones legales nacionales; lo mismo ocurre proporcionalmente a la inversa al parlamento del *Land*” (VfSlg 10292/1984 [763]).

Pero para este estudio resulta también importante mencionar otros aspectos del trabajo de Pernthaler que dejaron entrever la relación que subyace entre el principio de consideración mutua y la *Bundestreue*: “detrás de la jurisprudencia sobre la consideración mutua se encuentra claramente el principio de lealtad federal, que es inherente a cualquier distribución federal de poderes, esto es, el compromiso de los ‘socios’ del Estado para desarrollar sus responsabilidades sin socavar los intereses de las autoridades locales opuestas”. Ahora bien, independientemente de esta relación, el mismo autor consideró que sería imprudente hablar de “lealtad federal” en el caso austríaco por las específicas diferencias formales que existen entre la Constitución de su país y la Ley Fundamental de Bonn. Así, “dado que tal concepción [de lealtad federal] parece ser tan esencial como peligrosa para una Constitución estatal tan estrictamente formalizada como la austríaca, el contenido y los límites de su aplicabilidad deben ser aclarados de una manera particularmente precisa, lo que aún no ha ocurrido en nuestro caso”⁵³³. Su pretensión,

⁵³² El Tribunal se refirió a los siguientes trabajos: PERNTHALER, P. (1975): *Raumordnung und Verfassung (I)*, Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Wien, p. 216 y FUNK, B.-C. (1976): “Schutz vor Immissionen (Lärm) – Verhältnis zwischen Baurecht und Gewerrecht”, en *Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, núm. 1, Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Wien, p. 27. Asimismo, parte del pensamiento del primer autor se puede encontrar en un trabajo posterior suyo, PERNTHALER, P. (1977): “Militärisches Sperrgebiet und Naturschutz. Ein Beispiel des Verfassungsgebotes der Koordination im Raumordnungsrecht”, en *Zeitschrift für Verwaltung*, núm. 1, Robitscheck, Wien, pp. 1-20.

⁵³³ PERNTHALER, P. (1975): *op. cit.*, p. 216.

básicamente, era la de un pronunciamiento expreso del VfGH sobre la procedencia de la *Bundestreue* en aquel sistema federal, que hasta ahora no se ha producido.

Esta noción de consideración mutua también ha despertado el interés de la doctrina más contemporánea. Bußjäger, por ejemplo, ha señalado que los Gobiernos del *Bund* y de los *Länder* no deben evitarse mutuamente en el desempeño de sus deberes estatales. Por ello, debe entenderse que reposa en la Constitución un sistema jurídico que tiene por fin armonizar los intereses de los distintos niveles gubernamentales⁵³⁴. Por su parte, Stozlechner ha enfatizado en la necesidad de identificar cuál es el peso del interés público relevante de determinado *Land* o del *Bund* al que se enfrentan los Parlamentos federal o regionales al dictar normas. Al respecto, ha considerado que en esta consideración reside un criterio político que, independientemente de su orientación, debe considerar el interés de los demás entes⁵³⁵. Sin agotar la relación de autores, Lebitsch-Buchsteiner ha destacado que esta obligación implica, sobre todo, la observancia de aquellas específicas regulaciones desarrolladas por la autoridad regional opuesta⁵³⁶.

Como se observa, la obligación de consideración mutua (*Rücksichtnahmepflicht*), si bien tiene relación con la lealtad federal, no resulta exactamente una reproducción de aquel principio en el caso austríaco sino más bien una manifestación de una parte suya. Ahora bien, de acuerdo con las características y señas de identidad señaladas, no es posible desconocer que en el sistema austríaco existe una notoria aproximación a la idea de lealtad federal; sin embargo, esta aproximación quizá no ha sido desarrollada de forma exhaustiva, lo que puede haberse debido a la fragilidad del propio diseño institucional federal y a la fuerte impronta centralista que, desde antaño, se impone desde Viena.

B. El federalismo suizo y el principio de lealtad federal (*Bundestreue*) o la obligación de lealtad federal (*bundesstaatlichen Treuepflicht*)

La actual Constitución de la Confederación suiza (CFCS) data del año 1999. Si bien han existido distintas Constituciones y estas se han reformado, debe advertirse que

⁵³⁴ BUßJÄGER, P. (2000): “Verfassungsrechtliche Fragen der Anwendung des Naturschutzrechtes der Länder auf Verkehrsprojekte”, en *Recht der Umwelt*, Heft 3, MANZ’sche Verlag, Wien, p. 87.

⁵³⁵ STOLZLECHNER, H. (2000): “Verwaltungsrechtliche Abwägungsentscheidung. Rechtsfragen der Berücksichtigung öffentlicher und privater Interessen bei individuellen Verwaltungsentscheidungen”, en *Zeitschrift für Verwaltung*, núm. 2, Orac Gesellschaft, Wien, p. 222.

⁵³⁶ LEBITSCH-BUCHSTEINER, S. (2001): *Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht*, Braumüller, Wien, p. 70.

“las características fundamentales del sistema político suizo han sido excepcionalmente estables desde la fundación del Estado moderno”⁵³⁷. Su federalismo, uno de los más consolidados del mundo, se funda en una larga tradición histórica y en un afianzado sentido de pacto entre sus 26 cantones (*Kantone*) y la Confederación (*Bund*), aspecto notable sobre todo si se tiene en cuenta la vasta diversidad lingüística y cultural de su territorio.

El reparto del poder se establece por medio de una cláusula residual a favor de los Cantones⁵³⁸ (art. 43 CFCS), conocido como principio de subsidiariedad. Sobre este principio se ha señalado que “debe entenderse en el contexto de la asignación específica de competencias en la Constitución Federal, de lo cual deriva que no pueden justificarse nuevas tareas que se desprendan de una competencia federal”⁵³⁹. Hay que destacar que la Constitución solo indica los poderes del *Bund* (art. 42 CFCS, comúnmente identificado como “competencia de la competencia” *Kompetenz-Kompetenz*), aspecto que ha sido criticado, ya que “[s]i bien la Constitución tiene una lista de poderes, no dice claramente qué gobierno ejercerá cada cual. No hay poderes claramente exclusivos o compartidos. La aclaración se ha establecido a través de la jurisprudencia y la doctrina, que caracterizan los poderes de acuerdo con su alcance y sus efectos”⁵⁴⁰.

Del sistema suizo de relaciones federales debe resaltarse la existencia de un amplio esquema de cooperación y participación vertical y horizontal. En cuanto a lo primero, hay que reconocer que la Constitución establece, en su art. 45, la participación de los Cantones en la toma de decisiones de todo el Estado, tanto a nivel legislativo como en la consulta que debe realizarse si un proyecto afecta a sus intereses. Respecto a esto

⁵³⁷ DARDANELLI, P. (2017): “El federalismo suizo. Orígenes, evolución y desafíos”, en Tudela Aranda, J. y Hofmeister, W. (eds.): *Sistemas federales, una comparación internacional*, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 235-236.

⁵³⁸ De la lectura de la CFCS es posible advertir, como bien lo ha señalado Vatter, la existencia de una serie de principios estructurales del federalismo suizo en los que se aprecia la atención que se desarrolla sobre los Cantones: la existencia de los Cantones está garantizada; los Cantones tienen plena capacidad para su organización interna; ellos organizan sus propios órganos constitucionales; sus competencias son amplias; disponen de sus propios recursos; no son objeto de ningún control político por parte de la Confederación; y, participan de los procesos de decisión y formación de la voluntad a nivel federal. Véase VATTER, A. (2018): *Das politische System der Schweiz*, Dritte Auflage, Nomos, Baden-Baden, pp. 446-447.

⁵³⁹ BRÜHL-MOSER, D. (2012): “Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderung”, en Härtel, I. (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Springer, Heidelberg, p. 707.

⁵⁴⁰ SCHMITT, N. (2005): “Swiss Confederation”, en Kincaid, J. y Tarr, G. A.: *A global Dialogue on Federalism, Volume I, Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, Quebec, p. 356.

último, existe, desde 1993, una Conferencia de Gobiernos de los Cantones (*Konferenz der Kantonsregierungen*), que tuvo un rol crucial en la revisión total de la Constitución de 1999, sobre todo en materia de organización territorial del poder.

i. La concreción del principio de lealtad federal en la Confederación Suiza

Si bien en las Constituciones suizas anteriores a la actual no se hacía mención específica al principio de lealtad federal, lo cierto es que sí disponían de una serie de bases que sirvieron de marco para su desarrollo. Esto ha sido puesto de manifiesto por Egli, quien ha estudiado los precedentes de la *Bundestreue* en Suiza y ha señalado que en el contenido de la Constitución de 1848 existía una alusión a los compromisos de consideración mutua (*Verpflichtung zur Rücksichtnahme*) entre los diversos Cantones y el Estado central, que se materializaba a la hora de asumir compromisos entre las diversas unidades estatales. También, en aquella Constitución existía una obligación de ayuda entre los Cantones y el *Bund* (*Verpflichtung zum Beistand*) y, conforme al art. 14 de la misma Constitución, el deber de resolver pacíficamente los conflictos entre entes intermedios (*Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung*). En la Constitución de 1874, apunta Egli, podría también interpretarse que existían ciertos principios semejantes a los de su predecesora, como el de consideración mutua y asistencia. Ahora bien, en esta oportunidad, el elenco se amplió con ciertas obligaciones de consulta, colaboración y trabajo conjunto (*Verpflichtungen zur Anhörung, Mitwirkung und Zusammenarbeit*)⁵⁴¹. Durante el tiempo en que estas Constituciones estuvieron vigentes, la Corte Federal de Suiza (*Bundesgericht*, BG) se pronunció en distintas oportunidades al respecto, aunque de su lectura conjunta no resulta posible apreciar una doctrina consolidada del principio de *Bundestreue* como sí ocurre en Alemania.

Antes de que la Constitución de 1999 recogiese en su redacción al principio de lealtad federal la doctrina discutía si este tenía naturaleza política o jurídica. En este sentido, como antecedentes de este debate vale la pena mencionar las discusiones para la reforma total del Estado de 1973, en la que se hablaba de una “obligación jurídica de lealtad federal de los Cantones” (*Bundestreue der Kantone*) y de la “consideración de la

⁵⁴¹ EGLI, P. (2010): *Die Bundestreue: eine rechtsvergleichen Untersuchung*, Nomos, Zürich, Baden-Baden, pp. 178-184 y 200-205.

Confederación hacia los Cantones” (*Rücksichtnahme des Bundes auf die Kantone*)⁵⁴². Años más tarde, en 1980, Kölz consideró que la lealtad federal era tan solo una “máxima política primaria” (*primär politische Maxime*)⁵⁴³; y, finalmente, en 1985, Obrecht y Dürrenmatt comenzaron a hablar de la existencia de un principio federal constitucional no escrito (*ungeschriebenes Bundesverfassungsrecht*)⁵⁴⁴, que tendría fuerza legal en la regulación de las relaciones entre el *Bund* y los Cantones.

Con independencia de estas discusiones, el actual art. 44 CFCS recoge lo que Haller llama “obligación de lealtad federal” (*bundesstaatlichen Treuepflicht*)⁵⁴⁵. Pero la clara relación existente entre el contenido del artículo y la doctrina de la lealtad federal no ha sido suficiente para algunos autores que han considerado que, en realidad, este artículo de la Constitución se refiere o consagra el principio de solidaridad (*Solidaritätsprinzip*) entre la Confederación y los Cantones, llegando incluso a afirmarse que “sin esta solidaridad, el *Bundesstaat* no podría existir”⁵⁴⁶, posición con la que no concuerdo ya que la norma es clara y se refiere explícitamente a la lealtad, no a la solidaridad.

Para zanjar cualquier duda respecto de su carácter jurídico⁵⁴⁷, resulta pertinente analizar el contenido del art. 44 CFCS que se encuentra en el primer artículo de la Sección 2ª «Colaboración entre la Confederación y los Cantones», del Capítulo 1º «Relación de la Confederación y los Cantones», del Título III «Confederación, Cantones y Municipios». Su nombre se refiere, de manera genérica, a «principios» (*Grundsätze*).

⁵⁴² WAHLEN, F. T. (1973): *Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*, Band VI, Drucksachen- und Materialzentrale, Bern, pp. 308-309.

⁵⁴³ KÖLZ, A. (1980): “Bundestreue als Verfassungsprinzip?”, en *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, núm. 81, Orell Füssli, Zürich, p. 145.

⁵⁴⁴ OBRECHT y DÜRRENMATT (1985): *Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985*, tomado de: <https://bit.ly/2m4QT5X> (fecha de consulta: 13.11.2018).

⁵⁴⁵ HALLER, W. *et al.* (2013): *Allgemeines Staatsrecht. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre*, Nomos, Baden-Baden, p. 183.

⁵⁴⁶ FLEINER, T. y MISIC, A. (2001): “Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung”, en Thürer, D. *et al.* (dir.): *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schultess, Zürich, p. 439.

⁵⁴⁷ Egli ha sido, al respecto, una de las mayores defensoras del carácter jurídico de la *Bundestreue* incluso antes de que fuese incorporada a la Constitución. Lo ha hecho enfrentándose a un sector de la doctrina que desconocía tal carácter y consideraba que, por el contrario, se estaba tan solo ante una máxima de actuación política (entre otros, Kölz, Häfelin, Haller o Keller). Estas discusiones-como señala la autora y lo refleja la realidad- han sido ya superadas gracias a la redacción de la Constitución de 1999. EGLI, P. (2011): “Die Bundestreue als Grundprinzip Föderalistischer Rechtsordnungen”, en *Deutsch-Amerikanische Juristen-Vereinigung* 4, DAJV, Bonn, p. 169.

El primer apartado de este art. 44 CFCS establece: «La Confederación y los Cantones se apoyarán mutuamente en el cumplimiento de sus deberes y colaborarán entre ellos». Hänni ha señalado que, en este apartado, puede identificarse la “cooperación amistosa” (*Kooperationsfreundlichkeit*) entre la Confederación y cada una de las unidades que la componen entre sí⁵⁴⁸.

El segundo apartado se refiere a la famosa “consideración mutua”, en los siguientes términos: «[La Confederación y los Cantones] Se deberán respeto y mutua asistencia. Se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial». Aquí hay una novedad en relación con las otras manifestaciones de la lealtad federal: expande sus efectos al ámbito judicial algo que, como se ha visto, no se admite en el ámbito germano.

Por último, el tercer apartado se refiere al desenlace de las disputas estatales, al indicar que «[l]os conflictos entre Cantones, o entre Cantones y la Confederación, se solucionarán, en la medida de lo posible, por medio de negociación o mediación». Lo apuntado implica que las soluciones a los problemas que se susciten a nivel vertical u horizontal deberán, primero, ser resueltos en un plano político y, si esto no surtiese efectos, recién entonces podrá acudir a la Corte. Este mismo esquema fue recogido, también, en el sistema sudafricano, que se analizará en breve.

El silencio de la letra de la Constitución respecto de la existencia específica de un principio de lealtad federal ha sido el motivo por el que Egli ha entendido que, más allá de que en el art. 44 CFCS se haga referencia a lo que se puede entender como “contenido” de la lealtad federal, ésta sigue siendo un principio inmanente (*ungeschriebenes immanentes Prinzip*), que encuentra su “anclaje” (*Verankerung*) en la CFCS. No obstante, este principio no deja de tener naturaleza constitucional (*immanente Verfassungsnorm*)⁵⁴⁹.

ii. El principio de lealtad federal en la jurisprudencia de la Corte Federal suiza

Como se ha apuntado, la concreción de este principio se ha debido, también, a la específica labor que la Corte Federal ha llevado a cabo incluso antes de la Constitución

⁵⁴⁸ HÄNNI, P. (2001): “Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen”, en Thürer, D. et al. (dir.): *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schulthess, Zürich, p. 448.

⁵⁴⁹ EGLI, P. (2010): *op. cit.*, pp. 329-330 y 337.

de 1999. Con todo, resulta prudente adelantar que la jurisprudencia no ha sido tan profusa como en Alemania.

En el año 1985, la Corte Federal trajo a colación al principio en el marco de un proceso en el que se discutía el alcance de una Ley del Cantón de *Graubünden* (traducido usualmente en castellano como Cantón de los Grisones) sobre cuestiones de energía atómica. En aquella oportunidad el Tribunal fue cauto, por cuanto se había discutido la posible afectación de la lealtad federal. Precisó que “[e]l alcance del principio de lealtad federal o de la obligación de lealtad federal está poco aclarado en la doctrina y no ha sido descrito en detalle por la práctica” (BGE 111 Ia, 303 [311]). Inmediatamente, la Corte se refirió a la doctrina de Kölz quien, como recién se ha visto, había puesto en duda el contenido normativo del principio.

Unos años más tarde, en 1992, la Corte señaló, ya en términos claros, que debe entenderse a la *Bundestreue* como “una obligación recíproca de fidelidad de la Confederación hacia los Cantones, y de los Cantones entre sí” (BGE 118 Ia, 195 [205]). Para llegar a esta conclusión, echó mano a la nueva doctrina de Saladin en contraste con la vetusta de Kölz, refiriéndose de una manera especial a la lealtad, como el deber de “fidelidad confederal” (*fidélité confédérale*), actualizando su inteligencia a la realidad territorial. Esta doctrina volvió a ser utilizada en 1993, al resolver una causa en la que se discutía el alcance de las modificaciones de la Constitución del Cantón de *Niedwalden* para realizar exploraciones en el subsuelo, lo que podría afectar el terreno competencial de la Confederación: “no es posible hablar de una violación a la lealtad federal, ya que el conflicto de objetivos entre la ley cantonal y la ley confederal no es suficiente para inferir una ilegalidad” (BGE 119 Ia, 390 [403]).

En el año 1999, con la nueva Constitución en vigor, la Corte dio un paso más hacia la definición del contenido de la *Bundestreue*. El principio adquirió entonces carácter accesorio (*akzessorischer Charakter*), por cuanto “no tiene importancia jurídica independiente. La lealtad federal, en el sentido aquí afirmado, significa que la Confederación y los Cantones están obligados a brindarse respeto y consideración mutua. Desde un punto de vista legal, sin embargo, el requisito de consideración se encuentra limitado por la Constitución y la ley; en particular, no da lugar a ninguna obligación legal de unos para con otros, a menos que tal obligación esté prevista por una norma de derecho” (BGE 125 II, 152 [164]).

Más adelante, en el año 2012, la Corte confirmó que el principio de lealtad federal reside en el art. 44 CFCS. Al indicar que las leyes cantonales están subordinadas a la Constitución y deben respetar su distribución competencial, el BG recordó que “[e]ste es un aspecto de la lealtad federal, que surge específicamente del Art. 44 CFCS” (BGE 143 I, 272 [277]).

C. El federalismo sudafricano y el principio de *Co-operative Government*

El sistema federal sudafricano no es muy conocido en el mundo hispano y, por lo general, no ha despertado especial interés en los estudios del federalismo. Ahora bien, al igual que el suizo, es un buen ejemplo sobre cómo se ha manifestado la noción de lealtad federal en el seno de una Constitución redactada en las últimas décadas.

La Constitución de Sudáfrica (CS) entró en vigor en 1996 y, en gran medida, recoge numerosas referencias al oscuro pasado que se trataba de dejar atrás en relación con la tensión entre el *apartheid* y los derechos fundamentales. En su texto se advierte el deseo general de construir una nueva nación, idea que se refleja también en el aspecto territorial: en Sudáfrica se establecen tres órdenes de gobierno, el central, el provincial⁵⁵⁰ y el local, que se encuentran «interrelacionados» y son «interdependientes» conforme lo señala el art. 40.1 CS. Estas características han sido destacadas por Steytler, quien ha reconocido que una de las peculiaridades del federalismo sudafricano ha sido que en su Constitución se reflejan tanto los poderes como las funciones de las provincias y de los municipios junto a su capacidad de acceso directo a fuentes de ingresos⁵⁵¹. El camino recorrido para la construcción de este Estado ha sido largo y complejo, con acuerdos de paz necesarios entre las distintas tribus para lograr la articulación federal. Esto ha llevado a que se afirme que “la experiencia sudafricana en buscar la paz por medio del federalismo es un ejemplo claro de la noción de federalismo como una vía para unir a los pueblos”⁵⁵².

⁵⁵⁰ El art. 103.1 CS, especifica que Sudáfrica se divide en nueve provincias, resultado del proceso de integración de los *Bantustanes* (los veinte territorios de la actual Sudáfrica y Namibia que fueron reservas tribales durante el *apartheid*). Se abolieron, así, las cuatro provincias que los congregaban en el pasado y se realizó una nueva división en nueve territorios, los que se subdividieron, a su vez, en 52 distritos, 6 de los cuales son metropolitanos y 46 municipales.

⁵⁵¹ STEYTLER, N. (2017): “The Constitutional Court of South Africa: Reinforcing an Hourglass System of Multi-Level Government”, en Aroney, N. y Kincaid, J. (eds.): *Courts in Federal Countries*, University of Toronto Press, Toronto, p. 332.

⁵⁵² STEYTLER, N. y METTLER, J. (2001): “Federal Arrangements as a Peacemaking Device During South Africa's Transition to Democracy”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm. 4, Oxford University Press, Oxford, p. 104.

En cuanto a la distribución de competencias, se usa la regla de la exclusión del art. 44.3 CS. La Constitución recoge un listado de competencias concurrentes entre el Estado central y las provincias, reflejado en el llamado «Catálogo 4» (*Schedule 4*). Por su parte, el «Catálogo 5» (*Schedule 5*) de la Constitución establece las competencias exclusivas de las provincias y se entiende que las que no están ahí recogidas pertenecen al Estado central.

i. El principio constitucional y su desarrollo

La regulación general sobre el sistema territorial sudafricano se encuentra en el Capítulo 3 CS, que lleva por nombre «Gobierno cooperativo» (*Co-Operative Government*). Su nominación adelanta la forma en que deben llevarse a cabo las distintas relaciones que se entablen entre las diversas unidades estatales. Su regulación, directamente inspirada en la doctrina germana de lealtad federal⁵⁵³, se encuentra reforzada por el art. 40.2 CS, que señala que todos los entes de gobierno y los órganos del Estado deben, dentro del marco de sus respectivas esferas, respetar el contenido de este capítulo.

El art. 41 CS establece los llamados «Principios del gobierno cooperativo y de las relaciones intergubernamentales». Su punto 1.d) señala que todas las esferas de gobierno deberán ser leales a la Constitución, a la República y al pueblo sudafricano. Inmediatamente, el punto 1.e) indica que todos los órdenes de gobierno deberán respetar el estatus constitucional, las instituciones, poderes y funciones de los demás, estableciendo, en definitiva, una suerte de consideración y límite a la actuación. Esto debe conectarse con el siguiente punto (1.f), que establece que ninguna esfera del poder podrá asumir poder o función alguna más allá de los que la Constitución establezca. En definitiva, en estos principios se recoge parte del contenido que conforma la lealtad federal, especialmente la consideración mutua.

Por otra parte, los poderes de cada unidad, en su ejercicio, no pueden invadir, según el subapartado g) del mismo art. 41.1 CS, la integridad geográfica, funcional o

⁵⁵³ Al respecto, se ha apuntado que “es evidente que el capítulo de la Constitución sudafricana sobre el gobierno cooperativo tiene sus orígenes en el Derecho constitucional alemán. Resulta un intento de dar expresión constitucional al concepto de *Bundestreue*”. Al aplicarse este concepto, entiende el mismo autor, se genera un cambio positivo, ya que implica el “reconocimiento de cada gobierno de las funciones asignadas constitucionalmente a los demás”. Su adopción -enfatisa- “crea, también, un acuerdo de asociación entre las esferas de gobierno sobre una base de confianza y respeto mutuos” [BRAND, D. (1998): “The south african constitution three crucial issues for future development”, en *Stellenbosch Law Review*, núm. 9 (2), Universidad de Stellenbosch, Stellenbosch, pp. 186 y 187].

institucional de los demás órdenes de gobierno. Por ello, deben actuar, el uno con el otro, de modo cooperativo, dentro de la confianza mutua y la buena fe: en estos términos se expresa el subapartado h), como se aprecia, íntimamente relacionado con la lealtad. Lo apuntado se entrevé aún más cuando, a través de diversos puntos, se indican una serie de actitudes que se esperan de todos los miembros del Estado: el fomento de las conductas amistosas; la asistencia y soporte mutuo; la debida consulta e informe en materias de interés común a varias esferas; la coordinación legislativa y su puesta en ejecución; la adhesión a los acuerdos a los que se llegue entre unidades; y, por último, el evitar procesos judiciales de unos contra otros. Por esta razón se ha dicho que este artículo es, quizá, la forma más expresa y completa de federalismo cooperativo que exista en cualquier Constitución de habla inglesa. Pero incluso es más que eso, ya que no se limita a describir una serie de relaciones o de listas competenciales, sino que constitucionaliza, de manera específica, el principio de lealtad federal⁵⁵⁴.

A este art. 41 CS aludió la Corte Constitucional sudafricana cuando, con motivo de referirse a la nueva Constitución, resaltó que “introduce una nueva filosofía, que obliga a todos los órganos de gobierno a cooperar entre sí y a cumplir diversas funciones” (*Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, CCT 23/96, de 6 de septiembre de 1996, parágrafo 469*). Dicha alusión ha sido subrayada recientemente por Tomkins, aunque haciendo una interpretación errónea de la lealtad federal: según su entender, el alcance de la *Bundestreue* sudafricana sería “más extenso”⁵⁵⁵ que la lealtad alemana, donde la atención del TCFA se habría centrado tan solo en las relaciones fiscales. Como bien se sabe a esta altura, su posición no concuerda con la realidad.

En relación con el *Co-operative Government*, el art. 41.2 CS determina, también, que una ley del Parlamento sudafricano deberá establecer o proveer a las estructuras e instituciones todo aquello que facilite la promoción de las relaciones intergubernamentales. Junto a ello, dicha ley ha de establecer los mecanismos adecuados para facilitar la resolución de disputas. Esta norma fue sancionada y promulgada tras casi diez años de haber sido aprobada la Constitución bajo el nombre de “Ley marco de las relaciones intergubernamentales” (*Intergovernmental Relations Framework Act, 2005*), que resulta tan solo vinculante a los Ejecutivos nacional, provincial y local, pero no a los

⁵⁵⁴ TOMKINS, A. (2018): “Shared Rule: What the UK Could Learn from Federalism”, en Schütze, R. y Tierney, S. (eds.): *United Kingdom and the Federal Idea*, Hart Publishing, Londres, p. 97.

⁵⁵⁵ *Ídem*.

Poderes Legislativo ni Judicial, como así tampoco a las instituciones independientes establecidas en la Constitución. De su contenido se evidencia que los conflictos entre unidades territoriales deben ser resueltos de conformidad a los diversos mecanismos establecidos en el art. 146 CS («Conflictos entre la legislación nacional y provincial»).

En el capítulo II de esta Ley marco se establece la creación de ciertas estructuras de relaciones intergubernamentales que pueden resultar ya familiares por su similitud con otras ya analizadas en España, en Alemania o Austria. En primer lugar, el “Consejo de coordinación presidencial” (*President’s Co-ordinating Council*, arts. 6-8): se trata de un foro consultivo en materia de relaciones intergubernamentales que se encuentra integrado por diversas autoridades de los distintos niveles de gobierno tales como el Presidente, el Vicepresidente, el Ministro de la presidencia, el miembro del Gabinete encargado de las finanzas, el miembro del Gabinete responsable de los servicios públicos, los Gobernadores de las nueve provincias y un Consejero municipal designado por la organización nacional que represente a los gobiernos locales.

En segundo lugar la Ley crea los “Foros nacionales intergubernamentales” (*National Intergovernmental Forums*, arts. 9-15), básicamente una Conferencia sectorial convocada por el Ministro federal de una determinada cartera y de la que participan los responsables de tal materia de las distintas provincias.

En tercer lugar, los “Foros intergubernamentales de titulares de ejecutivos a nivel provincial” (*Premier’s Intergovernmental Forum*, arts. 16-23). Se trata de una Conferencia entre el Gobernador de cada provincia y los titulares de los Ejecutivos municipales o quienes estos deleguen.

Retomando la regulación constitucional, el art. 41.3 CS resulta determinante (e insistente) en relación con los posibles conflictos que surjan entre los diversos órdenes de gobierno: cualquier órgano del Estado que esté involucrado en una disputa con otro debe poner el máximo de su esfuerzo para resolverla por medio de los mecanismos y procedimientos establecidos en la Constitución (aspecto desarrollado *in extenso* en el capítulo IV de la Ley). Además, deben agotarse todos los medios a disposición antes de acudir a la Corte para que ésta participe como tercero imparcial y lo resuelva. Esto puede ocurrir, por ejemplo, planteando la disputa ante un “facilitador” que acerque a las partes. Pero ha de valorarse que si el conflicto llega a la Corte y esta verifica que no se concertaron medidas alternativas de resolución de conflictos, puede remitir la disputa

directamente a los gobiernos para que entre ellos encuentren una solución a nivel político (art. 45 de la Ley).

ii. Doctrina de la Corte Constitucional de Sudáfrica

La Corte Constitucional, máximo tribunal de Sudáfrica (art. 167 CS), no ha prestado especial atención al principio que se estudia en este trabajo. Así lo ha confirmado Tomkins recientemente: “el art. 41 y el principio de lealtad federal no han tenido un lugar destacado en la jurisprudencia constitucional sudafricana. En parte, esto se debe a que el principio consagrado en este artículo ha tenido la intención de ser protegido políticamente”⁵⁵⁶.

Con todo, no puede afirmarse que no hayan existido pronunciamientos en los que se haya planteado alguna discusión sobre la “lealtad federal” sudafricana. En este sentido, el *leading case* ha sido “*The Premier of the Province of the Western Cape v. The President of the Republic of South Africa*” (CCT 26/98, de 29 de marzo de 1999), en el que se discutió el alcance de una ley de servicios públicos que, al parecer, iba más allá de las competencias del Estado federal, incidiendo sobre la autonomía de las provincias constitucionalmente garantizada en el art. 125 CS. En este sentido, el Gobierno de Western Cape consideraba que existe un poder implícito que permitía a las provincias regular dicha materia.

En esta sentencia la Corte recordó la necesidad de atender al contenido del principio constitucional de *Co-operative Government*, apuntando que el Gobierno central debe, siempre, tener presente cuáles son las materias cuya titularidad pertenece a las provincias (puntos 50 a 53) a la hora de legislar. También señaló que “[l]as disposiciones del capítulo 3 de la Constitución están diseñadas para garantizar que, en ámbitos comunes, las diferentes esferas de gobierno cooperen entre sí para asegurar la aplicación de la legislación en la que todos tienen un interés común. Ésta va tan lejos como para requerir que se hagan todos los esfuerzos razonables para resolver las disputas antes de que se la lleve a un tribunal para hacerlo” (punto 54). Así, para la Corte, de este Capítulo 3 resulta claro que su actuación tendrá lugar si y solo si la Constitución, en una determinada materia, no es clara. Finalmente consideró que esta materia debe ser entendida siempre a la luz del principio de *Co-operative Government* y, por ello, el Parlamento federal, al

⁵⁵⁶ TOMKINS, A. (2018): *op. cit.* p. 97.

momento de legislar, debe tener presente que los contenidos de las leyes que se dicten no infrinjan los poderes provinciales, aspecto que se confirmó en este caso, al declararse la norma incompatible con la Constitución y, por tanto, inválida.

Por su parte, en *“Reflect-All 1025 CC and Others v. Member of the Executive Council for Public Transport Roads and others”* (CCT 110/08, de 27 de agosto de 2009), la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de analizar la aplicación del principio en la relación provincia-municipios, con razón de una ley de transportes de la provincia de Gauteng. En aquella oportunidad, consideró que el *Co-operative Government* debe ser interpretado, siempre, junto a los artículos de la Constitución referidos al reparto competencial. En este caso, entendió que no había existido intromisión alguna del Estado provincial en el ámbito municipal, ya que la distribución de competencias ejecutivas era clara.

Si bien de modo superficial, la Corte también tuvo oportunidad de referirse al principio en otros asuntos tales como *“MEC for Health, Kwazulu-Natal v. Premier, Kwazulu-Natal”* (CCT 15/02, de 5 de julio de 2002), en los cuales volvió a insistir que, debido al carácter político de la disputa, antes de acudir a ella resulta necesario resolver el conflicto en sede gubernamental; o en *“Johannesburg Municipality v. Gauteng Development Tribunal”* (CCT 89/09, de 18 de junio de 2010), asunto en el que remarcó la consideración mutua. En estos pronunciamientos la Corte se limitó prácticamente a reproducir el contenido de la Constitución, sin abundar en mayor análisis.

El hecho de que no existan numerosas sentencias en las que se discuta el alcance del Capítulo 3 CS podría dar cuenta de que este principio, tras ser constitucionalizado, ha logrado ser efectivo. Así lo sería, por ejemplo, porque las disputas territoriales no han llegado a ser residenciadas jurisdiccionalmente y han sido resueltas bajo el mandato constitucional de llegar a acuerdos. Pero la realidad discrepa de este precipitado análisis: Malan ha dejado entrever que, más allá de que no existan numerosos precedentes jurisdiccionales, el funcionamiento del principio ha sido y es dificultoso, por cuanto la articulación territorial sudafricana no ha logrado aún incorporar los objetivos de desarrollo común ni mucho menos la toma conjunta de decisiones⁵⁵⁷. Este panorama confirma que, para que la idea del gobierno cooperativo logre permear las acciones de los

⁵⁵⁷ MALAN, L. P. (2005): “Intergovernmental relations and co-operative government in South Africa: The ten-year review”, en *Politeia*, núm. 2, University of South Africa Press, Pretoria, p. 241.

entes estatales se requiere aún de mucho tiempo, como desde hace años viene sosteniéndolo Brand⁵⁵⁸.

Con independencia de su falta de vigencia, no puede dejar de destacarse que el caso sudafricano da cuenta de la asunción de la *Bundestreue* como principio constitucional escrito, sin perjuicio de que el nombre específico con el que se la haya regulado sea otro. Además, debe subrayarse que, en este caso, el principio del gobierno cooperativo incluye, también, al ámbito municipal. Este aspecto, como se ha explicado, encuentra su razón de ser tanto en la norma como en la jurisprudencia, lo que termina diferenciando el caso sudafricano de otros sistemas que han adoptado a la lealtad, en los que su eficacia se encuentra limitada a las relaciones ente el primer y el segundo nivel de descentralización. Por último, estimo oportuno resaltar que la forma de redacción tan detallada que ha asumido este capítulo de la Constitución (a lo que hay que sumar su desarrollo normativo) pueden llegar a difuminar el carácter principialista de la lealtad, agotando el margen de interpretación jurisdiccional.

D. Manifestación supraestatal de la *Bundestreue*: el principio de cooperación leal europeo

Otra importante proyección de la *Bundestreue* se encuentra en el seno del Derecho europeo. Más allá del debate de la teoría federal sobre la naturaleza de la Unión Europea (UE), a los efectos de este epígrafe se la entenderá como una estructura supraestatal a la que sus distintos Estados miembros han conferido diversas competencias soberanas.

De modo genérico, las diversas aproximaciones a este tema han partido del art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece la solidaridad como uno de los “valores” perseguidos por la Unión. Este valor ha terminado asumiendo la forma de “principio general” y, por su carácter inmanente, es generalmente reconocido como un “principio clásico del constitucionalismo europeo”⁵⁵⁹ de efecto directo sobre las relaciones entre las instituciones europeas y los Estados miembros y estos entre sí. La solidaridad europea no se refiere tan solo a cuestiones económicas, sino, más bien, ostenta

⁵⁵⁸ BRAND, D. (1998): *op. cit.*, p. 187.

⁵⁵⁹ VON BOGDANDY, A. (2009): “Grundprinzipien”, en Von Bogdandy, A. y Bast, J. (dirs.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Springer, Berlin-Heidelberg, p. 69.

una concepción amplia dentro de la cual se incluyen, por ejemplo, las reglas específicas de relación entre todos los entes territoriales que la componen.

De aquella solidaridad derivaría, en principio, la cooperación leal, una “lealtad federal europea”, sobre la que algunos autores han apuntado que constituye la encarnación específica de la “buena fe” del Derecho internacional, aunque dentro del marco comunitario; sin embargo, han sido estos mismos autores los que han dado cuenta de la íntima relación entre dicho principio y la *Bundestreue*⁵⁶⁰. En sus orígenes, este principio fue entendido como una obligación moral o política cuyo cumplimiento quedaba a merced de los Estados⁵⁶¹ pero, con las múltiples modificaciones de los Tratados, fue adoptando diversas redacciones que, a su vez, fueron objeto de numerosos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que han despejado el panorama. Gracias a estos pronunciamientos puede entenderse que actualmente el principio no es tan solo una máxima de comportamiento político sino que también ostenta plenos efectos jurídicos.

Para estudiar el alcance de este principio conviene ver la forma específica con que se ha expresado la lealtad en el TUE. El art. 4.3 establece en tres líneas que ocupan tres párrafos bien diferenciados, lo siguiente:

«3. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

⁵⁶⁰ DE BAERE, G. y ROES, T. (2015): “EU loyalty as good faith”, en *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 64, núm. 4, British Institute of International and Comparative Law (Cambridge University), Cambridge, p. 1.

⁵⁶¹ BLANQUET, M. (1994): *L'article 5 du traité CEE: Recherches sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, LGDJ, París, p. 243 y ss.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión»⁵⁶².

El contenido de este apartado da cuenta, por un lado, de ciertas obligaciones que suponen una actitud “cooperativa” de los Estados miembros y, por otro, expresa algunas posturas que deben adoptarse para no “confrontar” con los fines de la Unión. Su función principal es la de constituir un parámetro a través del cual deben analizarse las diversas expresiones contenidas tanto en el TUE como en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en el marco relacional; de ahí que su funcionalidad no sea autónoma.

En lo que atañe al contenido de la cooperación leal en el TUE, pueden advertirse dos formas específicas de manifestación.

Por un lado, la lealtad horizontal, dirigida específica y únicamente a los Estados miembros. A través de esta, los Estados deben adoptar una serie de actitudes y comportamientos leales entre sí, lo que se aprecia en el seno de los Tratados, por ejemplo, en la cooperación en materia de políticas públicas sanitarias (art. 168.2 TFUE) o en la coordinación para llevar a cabo programas de desarrollo (art. 210.1 TFUE). Esta cooperación leal supone, en pocas palabras, que “todos los actores deban tener debidamente en cuenta los intereses legítimos de los demás en el ejercicio de sus propias competencias y funciones”⁵⁶³, aspecto que implica que, incluso en la práctica de poderes exclusivos, el resultado de la actuación no puede comportar una situación desventajosa o perjudicial para los demás Estados.

Por otro lado, existe una lealtad vertical que tiene como actores a la Unión y los Estados miembros. De sus dos facetas, la ascendente resulta más fuerte que la descendente, como se advierte específicamente en la obligación de todos los poderes públicos de los Estados de adoptar y seguir el contenido de los Tratados. En cuanto a su faceta descendente, comporta el reconocimiento mutuo de las obligaciones que gobiernan las relaciones entre todos los actores que, en definitiva, implica que las instituciones de

⁵⁶² Una importante cuestión por resaltar es la forma por la que se ha traducido el principio: en castellano, la traducción oficial del 4.3 TUE es «cooperación leal»; en inglés «*sincere cooperation*»; y, en alemán «*loyalen Zusammenarbeit*».

⁵⁶³ KLAMERT, M. (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, p. 23.

la Unión no podrán escudarse en su situación de “superioridad” para incumplir los Tratados.

Por último, no debe dejar de advertirse que existe, en el marco europeo, otra lealtad, la “institucional” del art. 13.2 TUE: «Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal». Como se aprecia, este apartado del art. 13 persigue el balance institucional. No obstante su importancia en el seno de la Unión, su contenido rebasa el objeto de este trabajo, por lo que no me detendré a su análisis.

i. El principio de cooperación leal en la jurisprudencia del TJUE

El estudio de la jurisprudencia del TJUE permite entender cabalmente el contenido del principio de cooperación leal. A diferencia de lo que ha ocurrido respecto de otros Tribunales analizados hasta el momento, en los pronunciamientos del TJUE sí que se aprecia la existencia de una amplia gama de casos que ha permitido darle entidad propia al principio, a la vez que ha supuesto una dificultad teórica de cara a categorizarlos, debido a su especificidad.

En primer lugar, debe destacarse que los pronunciamientos en los que se ha hecho referencia a la cooperación leal no fueron dictados desde la entrada en vigor del TUE exclusivamente; por el contrario, las alusiones se realizaron desde mucho antes⁵⁶⁴. Al principio, el TJUE optó por usar términos genéricos, sin indicar específicamente una expresión semejante al de “lealtad de la Unión”⁵⁶⁵. Así, señaló, inicialmente, que existe

⁵⁶⁴ Esto se debe a que el Tratado de Roma de 1957 había establecido en el art. 5 lo que se entendería como el precedente directo de la cooperación leal. Dicho artículo establecía que «Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado». Sobre este artículo, los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión y su clara similitud con la *Bundestreue* se recomienda consultar LÜCK, M. (1992): *op. cit.*

⁵⁶⁵ La aclaración no es baladí. En la literatura germana, por ejemplo, se hace referencia a este principio con la forma de “lealtad comunitaria” (*Gemeinschaftstreue*), como una expresión que se diferencia, pero que hunde sus raíces en la *Bundestreue*: EGLI, P. (2010): *op. cit.*, pp. 465 y ss.; y PESCATORE, P. (1970): “Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen”, en *Europarecht*, C.H. Bech’sche Verlagsbuchandlung, München, pp. 307-323. Por otra parte, otros autores se refieren a una “lealtad de la Unión” (*Unionstreue*): UNRUH, P. (2002): “Die Unionstreue – Anmerkung zu einem Rechtsgrundsatz der Europäischen Union”, en *Europarecht*, C.H. Bech’sche Verlagsbuchandlung, München, pp. 41-66. También hay autores que directamente se refieren a ella como

una “obligación general” de fidelidad (Asunto 78/70 Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH [1971], nro. 5; Cornelis Kramer [1976], nro. 42), apuntando, más tarde, que en el ordenamiento europeo se recoge un “deber de cooperación y asistencia leales” (Caso C-374/89 Comisión c. Bélgica [1991], nro. 15); una “obligación de cooperación leal” (Caso C-18/93 Corsica Ferries [1994], nro. 18); o un “deber de lealtad” (Caso C-459/03 Comisión c. Irlanda -MOX Plant- [2006] nro. 168).

A nivel general, en los pronunciamientos se advierte la adopción de ciertos elementos típicos de la *Bundestreue*, pero bajo la específica forma de cooperación leal. Este principio supone el deber de suministro de información por parte de los Estados miembros a la Unión, por ejemplo, cuando se pretende sancionar o reformar una normativa estatal que, posiblemente, entrará en colisión con normativa u objetivos de la UE o de otros Estados miembros (Asuntos 186/85 Comisión c. Bélgica [1987], nro. 39-40 y 240/86 Comisión c. Grecia [1988], nro. 23). El TJUE ha recordado además la existencia del reconocimiento mutuo, ya que cada Estado debe considerar los intereses legítimos de los demás al momento de ejercer sus poderes (Caso C-76/90 Säger [1991], nro. 15). También, ha resaltado su carácter accesorio, ya que la cooperación leal no puede aplicarse de manera autónoma, sino siempre respecto de una obligación puntual derivada de los Tratados (Caso C-83/90 Compagnie Commerciale de l’Ouest y otros [1992], nro. 19; o Caso C-18/93 Corsica Ferries [1994], nro. 18).

Dentro de las obligaciones de abstención, el TJUE ha recordado a los Estados miembros que no deben adoptar medidas que obstaculicen el funcionamiento interno de las instituciones comunitarias. Esta es una interpretación en sentido contrario a la obligación de comportamiento favorable de los Estados miembros, ya que cada uno de estos, dentro de sus posibilidades, debe asegurar que se llegue a cumplir, en su seno, los fines de la Unión (Caso C-208/80 Lord Bruce of Donington [1981], nro. 14; ó Caso C-333/88 Tither [1990], nro. 16).

A diferencia de lo que ocurre en Alemania, la cooperación leal proyecta, también, sus efectos en el ámbito judicial (Casos C-106/89 Marleasing c. Comercial Internacional de Alimentación [1990], nro. 8; C-261/07 VTB-VAB [2009]; y C-299/07 Galatea [2009],

“principio de lealtad” (*Loyalitätsprinzip*): VON BOGDANDY, A. (2012): “Prinzipien des föderalen Verhältnisses in der Europäischen Union: ein Anwendungsdiskurs zum supranationalen Föderalismus”, en Härtel, I. (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Springer, Heidelberg, p. 56.

nro. 39). De acuerdo con esta proyección los jueces nacionales están obligados a interpretar las normas estatales de acuerdo con el Derecho europeo. Por su naturaleza, entiendo que esta manifestación se aparta del contenido general predicado tradicionalmente de la *Bundestreue* y constituye más bien una expresión destinada a reforzar la eficacia interpretativa del Derecho europeo, presunción que tiene soporte en el análisis que en su día realizó Laso Pérez⁵⁶⁶.

La acogida en el seno del Derecho de la Unión de las ideas de la *Bundestreue* muestra cómo la filosofía que subyace en su contenido puede proyectar sus efectos a distintos modelos compuestos, incluso comunitarios, a modo de principio que modula las específicas relaciones que se entablan entre los entes que lo componen. Incluso con sus particularidades, la cooperación leal resulta, así, otra muestra más de la expansión territorial de la noción de lealtad federal.

E. Otras referencias del Derecho comparado

-Estados Unidos

A diferencia de lo que inicialmente podría pensarse, en el país que germinó la idea federal no se ha desarrollado una doctrina específica sobre la lealtad territorial (según la traducción, *federal loyalty* o *federal comity*). Sin embargo, resulta oportuno resaltar que, tanto del articulado de la Constitución como de los pronunciamientos jurisdiccionales, surgen ciertos matices que podrían encajar en las diversas previsiones de la *Bundestreue*; de ahí que Hanschel haya entendido que su asunción ha sido implícita⁵⁶⁷. En este sentido, Egli ha resaltado que la consideración mutua (*Rücksichtnahme*) podría derivar de los puntos 1 y 3 de la décima sección del Artículo I de la Constitución norteamericana⁵⁶⁸,

⁵⁶⁶ LASO PÉREZ, J. (2000b): *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Colex, Madrid, p. 183

⁵⁶⁷ HANSCHHEL, D. (2012): *op. cit.*, p. 338.

⁵⁶⁸ Artículo I, Sección décima de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica: «1. Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos; otorgará patentes de corso y represalias; acuñará moneda, emitirá papel moneda, legalizará cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas; aprobará decretos por los que se castigue a determinadas personas sin que preceda juicio ante los tribunales, leyes ex post facto o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos, ni concederá título alguno de nobleza.

(...)

3. Sin dicho consentimiento del Congreso ningún Estado podrá establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora».

cuya interpretación ha sido objeto de atención en *Holmes v. Jennison*, de 1840; en *Virginia v. Tennessee*, de 1893; o en *United States v. California*, de 1947. Estos puntos I y III suponen la necesidad de que cada uno de los Estados tenga presente los intereses de los demás, aunque en un sentido horizontal, quedando por fuera el Gobierno federal.

Asimismo, la obligación de auxilio y colaboración que integra el principio de lealtad federal podría derivar, en general, del contenido del Artículo IV de la Constitución, del cual resulta una cláusula general de solidaridad, tal cual ha sido entendido por la Corte en *Luther v. Borden*, de 1849, o en *Toomer v. Witsell*, de 1948⁵⁶⁹.

Este puñado de casos reseñados son apenas una muestra de todos los que la Corte ha resuelto tratando de dilucidar a quién corresponde la titularidad de ciertas competencias o analizando si la legislación de alguno de los cincuenta Estados se entrometía en los poderes federales. Ésta, quizá, es la base más importante de la *Bundestreue* en el caso estadounidense, al menos así lo ha destacado Jackson, quien ha interpretado que en la célebre frase del *Justice Cardozo*, en relación con la *Commerce Clause*, se esconden ciertas características del principio: “los pueblos de los diversos Estados deben hundirse o nadar juntos” (*The peoples of the several states must sink or swim together*)⁵⁷⁰. Ahora bien, más allá de estas alusiones (cuya interpretación, según mi punto de vista, resulta un tanto forzada), lo cierto es que la lealtad federal no ha sido un principio al que se haya prestado especial atención en el federalismo norteamericano, algo que resulta coherente con la cultura jurídica anglosajona (bastante diferente a la cultura jurídica continental europea, en especial la alemana). Es que la *Supreme Court* ha sido tradicionalmente poco afín a las sutilidades extremas basadas en distinciones y matices de principios y ha estado más ligada a la solución práctica de casos.

⁵⁶⁹ EGLI, P. (2010): *op. cit.*, pp. 348-353. Del Artículo IV, Egli destaca dos puntos: la sección primera (buena fe y cláusula del comercio), «Se dará entera fe y crédito en cada Estado a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás. Y el Congreso podrá prescribir, mediante leyes generales, la forma en que dichos actos, registros y procedimientos se probarán y el efecto que producirán»; y la segunda cláusula de la segunda sección (cláusula de extradición): «La persona acusada en cualquier Estado por traición, delito grave u otro crimen, que huya de la justicia y fuere hallada en otro Estado, será entregada, al solicitarlo así la autoridad ejecutiva del Estado del que se haya fugado, con el objeto de que sea conducida al Estado que posea jurisdicción sobre el delito».

⁵⁷⁰ JACKSON, V. C. (2001): “Narratives of Federalism: Of Continuities and Comparative Constitutional Experience”, en *Duke Law Journal*, vol. 51, núm. 1, Special Symposium Issue: The Constitution in Exile, Duke University School of Law, Durham, p. 285.

-Canadá

A diferencia de lo que ocurre en otros Estados, parece que la *Bundestreue* no logra encajar aún en Canadá. En este sentido, Klamert ha apuntado que éste “es otro sistema donde no parece haber un concepto notable de lealtad federal”⁵⁷¹. Sin embargo, algunos autores han entendido que la Corte Suprema canadiense (*Supreme Court of Canada* o *Cour Suprême du Canada*) ha reconocido y aplicado el contenido del principio, tanto de manera implícita como explícita⁵⁷² aunque, a ciencia cierta, de la lectura de estos pronunciamientos no creo que derive una expresión concreta de lealtad federal, sino más bien algunas premisas típicas del federalismo cooperativo, lo que confirma que, en definitiva, “la lealtad federal no significa mucho para el Derecho constitucional canadiense”⁵⁷³.

Los casos paradigmáticos que podrían esconder ciertos atisbos de *Bundestreue* son aislados sustantiva y temporalmente y, tanto por su contenido como por su interconexión, no resulta del todo viable hablar de una “doctrina” consolidada. En particular, en *Montreal Street Railway Co. v. City of Montreal*, de 1910, surgen ciertas vetas que impulsan la cooperación razonable entre las unidades del Estado; en *Reference re Secession of Quebec*, de 1998, se recogen ciertas expresiones que recalcan la necesidad de negociación para la solución de conflictos; y en casos como *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, de 1933 o *Reference re Securities Act*, de 2011, se desprenden algunas ideas respecto de los límites del poder del Estado sobre las provincias.

Si bien la doctrina de la Corte resulta inconclusa, Gaudreault-DesBiens, ha considerado que en estos pronunciamientos subyacen indicios que aproximan a una idea de algo “parecido” a la lealtad federal, pero que no llega a ser más que el desarrollo de una parte de aquel principio, a modo de cierta “cortesía intergubernamental” (*intergovernmental comity*). A su vez, este autor ha entendido que la posible adopción de este principio podría reconciliar, en Canadá, los postulados de la cooperación

⁵⁷¹ KLAMERT, M. (2014): *op. cit.*, p. 53.

⁵⁷² HALJAN, D. (2014): *Constitutionalising Secession*, Hart Publishing, Oxford, p. 284.

⁵⁷³ GAUDREAU-DESBIENS J.-F. (2014): “Cooperative federalism in search of a normative justification: considering the principle of Federal Loyalty”, en *Constitutional Forum*, vol. 23, núm. 4, University of Alberta, Edmonton, p. 2.

intergubernamental con la peculiar autonomía de los distintos territorios. Pero para que esto se concrete resta aún mucho trabajo por delante⁵⁷⁴.

-Italia

Por último, se trae a colación el caso italiano. En el art. 120 *in fine* de la Constitución de este sistema regional se ha recogido la llamada “colaboración leal” (*leale collaborazione*)⁵⁷⁵, que ha sido entendida “como un instrumento destinado a garantizar la coexistencia pacífica entre el Estado y las regiones”⁵⁷⁶. Esta expresión, según Draghetti, podría asumir tres diversas formas. En primer lugar, ser un “principio rector del sistema jurídico” que aglutine las referencias a la colaboración entre las unidades que componen el Estado italiano. En segundo lugar, puede ser tenida en cuenta como un “principio político” que caracterice las relaciones gubernamentales entre los diversos niveles de gobierno. Por último, como un “principio finalista”, en el sentido de que cada unidad deba tener en cuenta los fines del Estado en su conjunto a la hora de poner en práctica sus propias competencias⁵⁷⁷.

Previo a ser constitucionalizada la colaboración leal ya había sido identificada por la Corte Constitucional (*Corte Costituzionale*) no tanto como un mecanismo, sino como

⁵⁷⁴ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁷⁵ Art. 120 Constitución de Italia: «Las Regiones no podrán establecer aranceles a la importación, la exportación o el tránsito entre las Regiones, ni adoptar medidas que obstaculicen de cualquier modo la libre circulación de personas y cosas entre las Regiones, ni limitar el ejercicio del derecho al trabajo en parte alguna del territorio nacional. El Gobierno podrá subrogarse a los órganos de las Regiones, de las Ciudades Metropolitanas, de las Provincias y de los Municipios en caso de incumplimiento de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria, o bien en caso de peligro grave para la incolumidad y seguridad pública, o cuando así lo exigiera la defensa de la unidad jurídica o económica y, en particular, la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, sin tener en cuenta los límites territoriales de los gobiernos locales. Se establecerán por ley procedimientos oportunos para garantizar que las potestades subrogadas se ejerzan de conformidad con el principio de subsidiariedad y de colaboración leal».

Si bien la Constitución italiana denomina al principio “*leale collaborazione*”, ha de advertirse que la *Corte Costituzionale* ha adoptado una posición ambivalente en cuanto a la forma de referirse a ella, por momentos como “*leale collaborazione*”, por momentos como “*leale cooperazione*”. Este detalle no es menor, por cuanto para Woelk los términos no resultan intercambiables y refieren a distintos ámbitos de las relaciones interestatales que la Corte utiliza incorrectamente. Como se aprecia, su parecer se asemeja al del autor de esta investigación en relación con la distinción propuesta entre conceptos como colaboración y cooperación. WOELK, J. (1999): *op. cit.*, pp. 79-80.

⁵⁷⁶ ANTONINI, L. y BERGO, M. (2018): “Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale”, en *Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, núm. 12, Roma, pp. 2-3.

⁵⁷⁷ DRAGHETTI, I. (2016): *Origine del principio di leale collaborazione e suo fondamento giuridico*, tomado de: <https://bit.ly/2knqZdj> (fecha de consulta: 22.11.2018).

un verdadero principio constitucional (Sentencia núm. 470 de 1988). Sin embargo, en los primeros pronunciamientos en los que se hizo alusión a esta colaboración leal no se delimitaron sus contornos ni se indicó en cuál disposición constitucional tenía fundamento. Esto cambiaría en 1997, con la Sentencia nro. 19, a través de la cual la Corte indicó que este principio deriva del art. 5 de la Constitución italiana, referido a la coexistencia de la unidad del Estado con las autonomías regionales. El mismo año, en la sentencia nro. 242, la Corte afirmó que la colaboración leal “debe regir las relaciones entre el Estado y las regiones en las materias y en relación con las actividades a las que las competencias respectivas concurren o se entrecruzan, imponiendo un equilibrio entre sus intereses respectivos”. Posteriormente, usó este principio de colaboración leal como parámetro normativo confirmando en diversos casos que no se había producido su vulneración (sentencias nro. 6/2004, 378/2005 o 383/2005).

A primera vista, podría pensarse que esta colaboración leal resulta ser una manifestación más de la *Bundestreue* en el Derecho comparado. Ahora bien, esto ha sido puesto en duda por Trettel, quien ha considerado que “[d]esde cierto punto de vista, esto no estaría mal ya que ambos términos indican una serie de comportamientos y actitudes de mutua consideración y concordia que debe existir e informar las relaciones entre el Estado y los diversos entes. Pero debe tenerse en cuenta que los dos principios no se pueden intercambiar o asimilar, ya que el sistema federal alemán y el regional italiano se diferencian en rasgos esenciales y, por lo tanto, estos principios también se diferencian por el modelo sobre el cual se aplican”⁵⁷⁸. La base para tal distinción sería -según la autora-, que, por un lado, la “colaboración leal” se refiere a la coordinación ejecutiva entre las diversas Administraciones; y, por otro lado, la *Bundestreue*, se relaciona con el ejercicio de competencias y poderes. Con independencia de su fundada opinión, no es posible dejar de advertir la gran cercanía que poseen ambos principios y la influencia que la doctrina germana ha tenido sobre la italiana. Basta con ver los diversos enfoques para entender que, en su gran mayoría, los estudios de la colaboración leal en Italia han partido del estudio de la lealtad federal alemana⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ TRETTEL, Martina (2014): “La Bundestreue nel federalismo fiscale tedesco e la leale collaborazione nel federalismo fiscale italiano”, en *Teoría e storia del diritto privato*, núm. 7, Università degli Studi di Salerno, Salerno, p. 31.

⁵⁷⁹ De entre todos, el más importante, el de WOELK, J. (1999): *op. cit.* También puede consultarse BELFIORE, G. (2011): “Le alterne vicende della Leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte Costituzionale”, en Mangiameli, S. (dir.): *Il regionalismo italiano dall'Unità all' Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, pp. 361-389.

Capítulo V

La noción de lealtad autonómica como concepto autónomo del ordenamiento jurídico español

1. La aproximación de la doctrina española a un concepto autóctono de lealtad federal

La doctrina española no ha sido del todo ajena a la noción de lealtad federal. Esto no resulta extraño si se tiene en cuenta que las ideas alemanas han sido objeto de análisis e incluso han sido acogidas por buena parte de los autores españoles en estudios enfocados en el sistema territorial; además, no pasa inadvertido que el sistema alemán ha sido tomado como ejemplo para el diseño constitucional y normativo de algunos elementos del sistema autonómico.

Es posible identificar tres tipos de aproximación por parte de estos autores: los que ciñen la noción de lealtad federal a un específico elemento constitucional; los escépticos que sostienen que en el ordenamiento español no existiría un concepto normativo similar a la *Bundestreue*; y aquellos que sostienen la existencia de una idea autónoma y autóctona, la lealtad autonómica.

A. Autores que identificaron a la lealtad federal en un principio del ordenamiento constitucional

Algunos elementos del sistema constitucional español resultan bastante cercanos a la idea de lealtad federal: como se ha visto, los principios de solidaridad y colaboración condensan algunos aspectos próximos a las distintas dimensiones que integran la *Bundestreue*. A partir de esta realidad, cierto sector de la doctrina ha realizado un proceso

de identificación restringiendo el contenido de esta lealtad a un ámbito específico de los tantos a través de los cuales podría proyectarse un concepto similar en España.

El razonamiento que ha seguido esta doctrina se sustenta de forma sensata. En primer lugar, estos autores han estudiado un elemento particular del sistema constitucional español que modula las conductas de los entes territoriales (*v. gr.* mediante el apoyo y sostenimiento financiero o el auxilio y la colaboración intergubernamental). En segundo lugar, a partir de un conocimiento general de lo que implica la lealtad federal en Alemania, han advertido que aquel principio constitucional no escrito cumple, en su entorno de origen, con similares funciones a la solidaridad o colaboración en España⁵⁸⁰. Finalmente, han correlacionado dichos comportamientos, entendiendo que la lealtad federal “asume” en estas latitudes la forma de alguno de los principios de los cuales partió su razonamiento.

La argumentación de estos autores implica el deliberado descarte de un concepto autónomo similar al de lealtad federal en el ordenamiento jurídico español; por este motivo, pretenden identificarlo en otros principios ya existentes. Pero resulta que al anclarse la lealtad territorial en tan solo un elemento del sistema constitucional se reducen significativamente sus posibilidades jurídicas, limitándose sus proyecciones en las distintas relaciones que se entablan entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al igual que el autor de esta investigación, diversos juristas entendieron que lo aquí que se ha identificado como un “yerro de la identidad”⁵⁸¹ cercena la amplitud del principio de lealtad territorial⁵⁸².

⁵⁸⁰ Respecto de la solidaridad: JIMÉNEZ BLANCO, A. (1985): *op. cit.*, pp. 245 y 247; FALCÓN Y TELLA, R. (1986): *op. cit.*, p. 307; SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1991): *op. cit.*, p. 273; DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1994): *op. cit.*, p. 275; MUÑOZ MACHADO, S. (2007a): *op. cit.*, p. 217; o COSCULLUELA MONTANER, L. (2019): *op. cit.*, p. 240.

Respecto de la colaboración: ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, pp. 136-137 [también (1989): *op. cit.*, p. 394 y (1993a): *op. cit.*, p. 43]; o MENÉNDEZ REXACH, Á. (1994): *op. cit.*, p. 22.

⁵⁸¹ Valga recordar que con tal expresión se hizo referencia en el capítulo II de este trabajo al error conceptual que supone identificar la lealtad federal en tan solo un elemento del ordenamiento español entendiendo que es ese (y solo ese) elemento el que recoge todas las dimensiones del principio.

⁵⁸² Entre otros, VANDELLI, L. (1982): *op. cit.*, p. 285; SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *op. cit.*, p. 308; o ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008a): *op. cit.*, pp. 509-510; MORET MILLÁS, V. (2016): “La lealtad constitucional y el Estado autonómico: propuesta para la configuración de un principio de lealtad autonómica”, en *Diario La Ley*, núm. 8774, Sección Doctrina (La Ley 3144/2016), La Ley, Madrid, pp. 12-13.

B. Doctrina relativamente escéptica al concepto de lealtad territorial

Esta categoría está integrada por una autora que se ha mostrado relativamente reticente al reconocimiento de un concepto similar al de lealtad federal en España: Biglino Campos ha considerado que su extrapolación resultaría, al menos, “discutible”. En su trabajo reseñó dos impedimentos formales que constituirían límites para la acogida del principio de lealtad federal en España: por un lado, la Constitución de 1978 no lo reconoce expresamente; por otro lado, “la forma territorial que diseña nuestra Norma fundamental no es la característica de una federación, sino que sigue un modelo distinto”⁵⁸³. Sin embargo, entendió que estas limitaciones del sistema autonómico no constituyen razón de peso que impida reconocer la existencia de una lealtad territorial: piénsese, por ejemplo, que en Alemania ningún artículo de la Ley Fundamental de Bonn menciona a la *Bundestreue*, empero ello no ha sido óbice para que el TCFA la reconozca como principio constitucional no escrito; además, distintos Estados territorialmente descentralizados (y no federales por su nombre o en la práctica) han reconocido implícita y/o explícitamente la existencia de un principio semejante al de lealtad federal en su sistema constitucional.

En realidad, la principal razón que adujo Biglino para entender que no sería posible acoger este principio en España se basa en un asunto de más hondo calado, vinculado directamente a la propia esencia de la forma territorial: “no puede extenderse a nuestra organización territorial la noción de pacto de unión que constituye su sustrato”. Su parecer surge de contrastar las dos formas por las que normalmente se canaliza el surgimiento de los Estados descentralizados: por agregación de unidades preconstituidas o por la desagregación de una sola unidad en varias. De aquella forma, la autora fijó su atención en el pacto que condensa la decisión de formar el Estado y entendió que, si bien en España ha existido un proceso centrífugo por medio del cual “un modelo tradicionalmente centralista sufrió un fuerte proceso de descentralización”, aquel pacto “no es (...) uno de naturaleza federal, sino que coincide con el pacto constituyente”. En consecuencia, “[e]s nuestra Norma fundamental, manifestación del poder soberano del pueblo español, el que crea todos los poderes públicos (*sic*), tanto en del (*sic*) Estado como de las Comunidades Autónomas. Es a la Constitución a la que, tanto el primero como las segundas, deben lealtad”⁵⁸⁴. Biglino optó, entonces, por hablar de “lealtad

⁵⁸³ BIGLINO CAMPOS, P. (2004): “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, Junta de Castilla y León, Valladolid, p. 58.

⁵⁸⁴ *Ídem*.

constitucional” descartando que exista en España una “lealtad territorial” (federal o autonómica).

Pero además de aquella razón basada en el pacto constitucional, su parecer se sostuvo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido, señaló que resulta posible identificar numerosos pronunciamientos del TC en los que se ha utilizado la expresión “lealtad constitucional”, generalmente en torno a las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. Junto a ello, subrayó que el TC ha utilizado tal expresión enfatizando la obligación que tienen los entes territoriales de evitar el uso abusivo de sus competencias. Sobre esto último la autora apuntó que resulta uno de los asuntos más complejos que plantea el Estado autonómico ya que el principio de competencia territorial, tanto por la distribución de materias que realiza como por la articulación de funciones entre el Estado y los entes intermedios que propicia, constituye un problema estructural del ordenamiento jurídico. Sin embargo, no optó por la “lealtad territorial” como un potencial principio modulador de los comportamientos de estos entes territoriales que propicie un ejercicio más adecuado y responsable de sus competencias y que favorece el equilibrado desarrollo de las relaciones entre ellos.

En definitiva, si bien Biglino se mostró escéptica respecto del uso de un concepto equivalente al de lealtad federal, entiendo que su escepticismo resulta moderado, por cuanto no prescindió de la idea de lealtad, aunque por el proceso por el cual surgió el Estado autonómico y por la particular forma con que la identificó el TC, no la entendió como territorial, sino como constitucional. Sin embargo, su respuesta seguramente sería distinta de atender algo que parece pasar por desapercibido y que ya ha sido aclarado en este trabajo: la lealtad territorial resulta un principio inherente a los modelos estatales descentralizados y no hace distinción del método por medio del cual surgió tal estructura ni el modo por medio del cual se distribuyen las competencias. Es un principio connatural a tal tipología estatal, por cuanto esta lealtad responde a la dinámica propia de los sistemas territoriales compuestos en los que debe velarse armónicamente por la unidad y la diversidad, algo que, en el caso español, tiene sustento específico en el art. 2 CE, en el que se condensan los principios de unidad y autonomía.

A mi modesto parecer, la génesis del sistema que se trate -sea por agregación o por desagregación-, supone un importante punto de partida que ayuda a configurar el Estado. No obstante, a partir del momento en que se adopta la decisión de que el sistema asuma las reglas de juego del modelo compuesto, tal Estado queda implícitamente

vinculado a un principio que pretende modular los comportamientos del ente central y de las unidades que configuran el sistema. Por esta razón, el sistema autonómico, que indudablemente ha nacido por desagregación, no puede quedar exento de esta realidad.

C. Doctrina proclive a la existencia de un concepto de lealtad territorial propio

Esta categoría se compone de una nutrida relación de autores favorables a la acogida en el sistema constitucional español de un principio similar al de *Bundestreue*. Pero ha de advertirse que el análisis de este sector de la doctrina no siempre ha partido de la atención al sistema alemán, es decir, no siempre se ha entendido que la lealtad resulte una “plasmación” de la *Bundestreue* en España: en ocasiones, algunos de estos autores han considerado que el concepto resulta implícito en el sistema constitucional.

Si bien Albertí Rovira ha sido uno de los autores que, según se ha analizado, han identificado la lealtad territorial con la colaboración⁵⁸⁵, su razonamiento no excluía del todo su existencia. Es más, en un trabajo suyo de principios de los ‘90 se advierte una argumentación a partir de la cual este concepto ostentaría cierta independencia. Entendió que esta lealtad sirve para articular el interés particular con el general, siendo un principio que orientaría las relaciones entre las distintas instancias de gobierno. Supone, pues, “diferenciación de actuaciones, según la lógica propia del interés presente en cada caso, respecto de todos los intereses generales y comunes, y respeto recíproco de todas las partes a los intereses propios y particulares del sistema”. Esta lealtad, resaltó el autor, “no es en nuestro sistema compuesto sólo un imperativo político, sino una exigencia constitucional puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones”; sin embargo, recordó que “no puede olvidarse que la sustancia de la lealtad es política, y no jurídica, y que por ello tales exigencias jurídicas pueden quedar en meras cáscaras vacías si no se rellenan con una voluntad política clara y decidida al respecto”⁵⁸⁶. De su razonamiento llaman la atención dos aspectos: que este entendimiento no haya resultado explícitamente superador del parecer que había mantenido en distintos trabajos previos (en concreto, que la *Bundestreue* resulta equivalente, en el Estado autonómico, al

⁵⁸⁵ Cabe recordar que el autor había señalado que la colaboración española resultaba un principio semejante al de la *Bundestreue*. Véase ALBERTÍ ROVIRA, E. (1985): *op. cit.*, pp. 136-137 y ALBERTÍ ROVIRA, E. (1989): *op. cit.*, p. 394.

⁵⁸⁶ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1992): *op. cit.*, p. 235.

principio de colaboración⁵⁸⁷) y que desconozca la naturaleza jurídica del principio de lealtad.

Sosa Wagner, a partir de un análisis de la jurisprudencia constitucional enfocado en los efectos de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el Derecho administrativo, ha tratado de esclarecer las consecuencias que podría suponer para el ordenamiento jurídico español la adopción de un concepto como el de lealtad territorial, al que se ha referido como “lealtad federal o institucional entre las Administraciones públicas”. Teniendo en cuenta las bondades que ha supuesto este principio para la estructuración de las relaciones federales en Alemania, entendió que sería oportuno seguir el ejemplo de su desarrollo en aquel sistema e, incluso, en el austríaco⁵⁸⁸. Sosa ha caracterizado a esta lealtad como “gozne del Estado”, figurando con ello su operatividad como instrumento que permite que las piezas del sistema autonómico funcionen correctamente; en definitiva, recalcando su posición nuclear en el ordenamiento⁵⁸⁹.

Como recién se ha dicho, el estudio de Sosa se centró en la doctrina del Tribunal Constitucional español, entendiendo que, independientemente de que el principio de lealtad federal no se encuentre en la Constitución, “constituye una invocación jurisprudencial que sirve [al TC] para hacerse luz en la solución de litigios concretos”. Sobre los pronunciamientos del Tribunal, resaltó que “se trata de afirmaciones importantes, algunas de ellas realizadas con acento y vinculándolas de manera directa al éxito del proceso descentralizador español, pero que distan mucho de las empleadas por el juez alemán, más claras, más ricas, más tajantes”. A partir de esta idea, el autor enfatizó que “el juez español hasta ahora no ha entrado en el fondo sacramental del principio, allá donde el mismo esconde su máxima autoridad y (...), por consiguiente, se encuentra detenido de momento en un punto inicial del camino que aún ha de recorrer”⁵⁹⁰. Esta

⁵⁸⁷ En los mismos trabajos de la penúltima cita.

⁵⁸⁸ Esta alusión no la encuentro del todo acertada a la vista del análisis del sistema austríaco realizado, en el que, como se ha visto, se ha reconocido específicamente una de las obligaciones que propicia la lealtad federal, la de consideración mutua, pero no el principio en su totalidad.

⁵⁸⁹ SOSA WAGNER, F. (2002): “La lealtad, gozne del Estado”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, INAP, Madrid, p. 86. No ha sido la única forma figurada por medio de la cual este autor se ha referido a la lealtad, ya que seis años más tarde señaló que es “la bisagra que ‘sirve para facilitar el movimiento’, el acomodo entre las piezas del sistema político descentralizado (federal, regional, o como se le quiera bautizar). La lealtad actúa, así, como telón de foro que es el que en el teatro cierra en rigor la escena prestando su sentido a la decoración toda” [SOSA WAGNER, F. (2008): “Reforma de los Estatutos y fragmentación de la Administración. La lealtad federal, gozne del Estado”, en AA.VV.: *La reforma del Estado autonómico español y del Estado federal alemán*, Fundación Manuel Giménez Abad y Fundación Friedrich Ebert, Zaragoza, p. 28].

⁵⁹⁰ SOSA WAGNER, F. (2002): *op. cit.*, pp. 86, 96-97.

afirmación, sin embargo, resulta difícil de ser compartida: en su jurisprudencia (tanto previa como posterior a las palabras de Sosa), el Tribunal Constitucional ha realizado importantes avances en torno a la definición de la lealtad territorial, aunque con algunas peculiaridades que distinguen su labor de la de su par alemán.

En el capítulo anterior se estudió el concepto de lealtad constitucional, dando cuenta de los significativos aportes de Álvarez Álvarez en la materia. Pero el estudio de este autor no se ha ceñido solo a la manifestación constitucional de la lealtad sino que también se ha extendido a su proyección territorial. En este sentido, L. Álvarez ha entendido que en la lealtad constitucional subyace una exigencia teórica y operativa para los Estados descentralizados que, en España, se refuerza desde un punto de vista jurídico-normativo en el art. 2 CE, que garantiza el principio de autonomías y regiones, aunque dentro del principio de unidad. Al respecto, señaló que “ha sido precisamente el reconocimiento de aquella diversidad en el seno de una unidad lo que ha servido para afirmar de forma mayoritaria la existencia de lo que se ha denominado (...) principio de lealtad autonómica”. A partir de esta idea, entendió que se puede apreciar “la naturaleza y la función de la norma de lealtad constitucional en el marco de la teoría de la consustancialidad. La lealtad, como norma teórico-funcional inherente al principio que descentraliza territorialmente la función de creación de normas (y también lógicamente al principio autonómico plasmado en el art. 2 CE) asume la naturaleza de lo que se ha caracterizado en la ciencia del Derecho Constitucional como Derecho Constitucional no escrito -‘*Ungeschriebenes Verfassungsrecht*’- desempeñando la función normativa de incidir externamente sobre el reparto competencial realizado por el texto constitucional”⁵⁹¹.

Para L. Álvarez la función que cumple esta lealtad autonómica es la de interpretar las disposiciones que regulan el reparto competencial plasmadas en el texto constitucional “con la finalidad de garantizar la eficacia de la unidad misma del sistema de distribución territorial de las funciones constitucionales”. De esta manera, resulta ser una “norma que exige del Estado y de las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de sus competencias propias, garanticen la eficacia del principio autonómico, como una unidad normativa en la que sus respectivos sistemas jurídicos se integran”⁵⁹². Coincido con el razonamiento de L. Álvarez en tres aspectos: su referencia al principio como “lealtad autonómica”; su

⁵⁹¹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008a): *op. cit.*, p. 501.

⁵⁹² *Ibidem*, pp. 502 y 505.

caracterización como principio constitucional no escrito; y su entendimiento de la finalidad del principio (esto es, su naturaleza teleológica), por cuanto pretende potenciar la unidad dentro del sistema. Considero, no obstante, que el autor no ha tenido en cuenta un aspecto esencial de este principio de lealtad autonómica, que no solo modula los comportamientos de los sujetos territoriales del primer y segundo nivel político en el marco del reparto competencial, sino también a nivel general en todas aquellas relaciones jurídicas que se entablen entre ellos.

Desde distintas ópticas de análisis, Solozábal Echavarría ha admitido la existencia de una lealtad territorial en España, haciendo expresa referencia incluso a la procedencia germana del concepto. Pero este autor advirtió inicialmente un problema: la configuración “excesivamente vaga” de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre dicha lealtad. Esta realidad, no obstante, no ha sido óbice para que piense que, de afrontarse una reforma constitucional, “resulta[ría] conveniente incorporar la idea de lealtad que el Tribunal parece aceptar”⁵⁹³. Su propuesta inicial, sin embargo, no ahondó en detalles respecto de cómo debería realizarse tal incorporación a la Constitución ni cuál sería su contenido. Esta carencia sería con el tiempo parcialmente suplida cuando este autor, a partir de un estudio sobre el principio de solidaridad, entendió su íntima relación con el principio de lealtad territorial, aunque sin incurrir en lo que entiendo como “yerro de la identidad”, es decir, sin realizar un proceso de identificación de un principio con el otro. Pero el problema que se advierte es que Solozábal rechaza el contenido jurídico del principio de lealtad territorial, pues si bien lo entiende como “un concepto útil para reducir la conflictividad competencial”, considera que resulta “excesivamente abierto para su utilización inmediata como parámetro de control de la constitucionalidad”⁵⁹⁴.

Otro de los autores que han reconocido la existencia del principio de lealtad territorial en el sistema autonómico ha sido Aja, quien ha entendido que éste “se ha desarrollado (...) inicialmente en la jurisprudencia constitucional y después en la Ley 30/1992 (reforma de 1999), con una terminología y fundamento un tanto ambiguos”. Su interés pasó por identificar la forma a través de la cual la jurisdicción constitucional se refirió al concepto: inicialmente se lo hizo sin utilizar propiamente el término “lealtad”

⁵⁹³ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2014b): *La Reforma Federal. España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva, p. 51.

⁵⁹⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2018): “Artículo 2”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E.: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, p. 72.

sino expresiones más genéricas como “deber general de colaboración” y “buena fe” (al respecto, reseñó las SSTC 18/1982, de 4 de mayo y 80/1985, de 4 de julio). Entendió que fue a partir de la STC 152/1988, de 20 de julio, cuando el Tribunal comenzó a utilizar el término “‘lealtad constitucional’, que se combinaría después con el de ‘lealtad institucional’”⁵⁹⁵. Entre estas dos lealtades, Aja se inclinó por entender que la forma que adopta la *Bundestreue* en España es la de “lealtad institucional”.

Pero con independencia de la búsqueda de una específica denominación para el principio (asunto, desde mi punto de vista, no menor), la virtud del acercamiento de Aja a la lealtad territorial pasa por su afán de resaltar cuál ha sido el fundamento constitucional utilizado por el TC en sus sentencias: la mayoría de las veces el art. 2 CE, aunque en ocasiones el art. 9.1 CE. También, resulta provechosa su labor de identificación de las diversas obligaciones que se extraen de la jurisprudencia constitucional, entre ellas, la obligación de información, el deber de asistencia o la abstención de perturbación competencial.

Recientemente, Moret Millás se ocupó de explicar por qué España requiere el desarrollo jurisprudencial y normativo de un concepto similar a lo que él reconoce como “lealtad autonómica” o “lealtad constitucional autonómica”⁵⁹⁶. Entendió que este concepto jurídico jugaría un papel central en la configuración del Estado autonómico, de ahí que su estructuración deba tener en cuenta aspectos políticos y constitucionales antes que administrativos: “si salimos del estricto ámbito jurídico del Derecho administrativo, en el cual nace el principio que se denominó en España lealtad institucional, nombre que se le da a la recepción de la lealtad federal pero rebajada al nivel administrativo, ascendemos al nivel no estrictamente jurídico sino político en el cual ya no se hablará de lealtad institucional sino de acatamiento pleno a la Constitución y de compromiso con el bien común”⁵⁹⁷.

El estudio de este autor no se centró en la comprensión de las bases sobre las cuales se asienta y desarrolla la lealtad autonómica sino más bien en identificar sus límites, aspecto que abre la puerta a su aplicación correctiva ante su posible

⁵⁹⁵ AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 229.

⁵⁹⁶ El autor entiende que la “tensión política” y “las enormes tensiones centrífugas a las cuales se ha sometido al país” (clara alusión al proceso independentista catalán), constituyen razones de peso para el desarrollo de este concepto de lealtad autonómica, MORET MILLÁS, V. (2016): *op. cit.*, p. 1.

⁵⁹⁷ *Ibidem*, p. 9.

quebrantamiento. Consideró que el principio solo debería aplicarse frente a “aquellas vulneraciones que tengan tal entidad que lesione[n] la eficacia misma de los principios constitucionales estructurales del sistema, es decir, unidad, solidaridad y autonomía. Por ello, (...) solo las actuaciones jurídicas, políticas y administrativas más dañinas contra la Constitución y el Estado serían susceptibles de caer dentro del ámbito de aplicación del principio”, siendo necesario además que sean causadas “por autoridades públicas con elevada capacidad de decisión”⁵⁹⁸. Por último, debe subrayarse que Moret denunció en su trabajo la confusión terminológica con la que se ha tratado al concepto de lealtad autonómica en España y ha advertido, como se ha hecho en este trabajo, los problemas que acarrea la identificación de este principio en otros del sistema tales como solidaridad o colaboración.

Pese a referirse a este principio como “lealtad constitucional”, Ridaura ha reconocido que en esta expresión utilizada a menudo por el Tribunal en su jurisprudencia subyace una específica lealtad territorial. De su análisis importa destacar la nitidez con la que se refiere a la relación de este principio con otros mediante expresiones tales como “[l]a solidaridad se manifiesta (...) como una de las expresiones de lealtad”; “la colaboración es consecuencia de la lealtad, y, además, sólo puede darse si es leal”; o “solidaridad y colaboración se edifican sobre la lealtad constitucional. Pero ni la lealtad se agota en la solidaridad ni tampoco en la colaboración”. Esta autora ha tratado de explicar cuáles pueden haber sido los motivos que llevaron a la identidad conceptual que se viene denunciando en este trabajo: “Quizás el error de su plena identificación [de la lealtad con la colaboración] resida en que el Tribunal Constitucional, en sus inicios, se refiriera al deber de colaboración identificable con la lealtad. Pero, la lealtad tiene un contenido más amplio; y la colaboración admite diversas intensidades”⁵⁹⁹. Así, no cabe duda de que Ridaura es proclive a la existencia de un concepto autónomo de lealtad territorial.

Este repaso por la doctrina que admite la presencia o posible adopción del principio de lealtad territorial en España se complementa con un nutrido grupo de autores que, a lo largo de los últimos años y en el marco de los debates por una posible reforma

⁵⁹⁸ *Ídem.*

⁵⁹⁹ RIDAURA, J. (2020): “Solidaridad y lealtad como ejes axiales de articulación de las relaciones de colaboración horizontales”, en Pérez Miras, A., Teruel Lozano, G. *et al* (dirs.): *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Vol. IV, Sistema de fuentes, Justicia constitucional y organización territorial, EUCONS, BOE, CEPC, Madrid, p. 327.

del sistema territorial, subrayaron su necesaria constitucionalización. La razón que esgrimen al respecto resulta bastante coyuntural, al entender que sería un instrumento eficaz contra la llamada “hoja de ruta independentista”, desconociendo otras virtudes que podría tener un principio de este calado, sin ir más lejos, para la articulación de las relaciones intergubernamentales. Entre otros, integran este grupo autores como Tajadura⁶⁰⁰, el ya reseñado Solozábal Echavarría⁶⁰¹, Carrillo⁶⁰² o Cámara Villar⁶⁰³. Sobre sus propuestas, si bien destacan que la configuración del principio podría realizarse a imagen y semejanza del alemán, no ahondan acerca de la forma y contenido que debería adoptar, dando simplemente por supuesto lo que implica. No ocurrió lo mismo, sin embargo, con Moret Millás, quien además de aportar ideas para su configuración ante una reforma de la Constitución, ha contribuido con reflexiones en torno al necesario desarrollo armónico de dicho principio en otras normas del ordenamiento tales como el Código Penal y la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público⁶⁰⁴.

Pero la idea de estos últimos autores quedaría inconclusa de no destacarse la inteligencia de otros juristas que se han diferenciado de aquellos que plantean la constitucionalización del principio de lealtad territorial. Entre estos, Aragón Reyes ha entendido que, antes de reformar la Constitución habría que profundizar el modelo

⁶⁰⁰ TAJADURA, J. (2013): “El federalismo y la Constitución española”, en *Revista Temas*, núm. 220, Fundación Sistema, Madrid, p. 53.

⁶⁰¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2014b): *op. cit.*, p. 51.

⁶⁰² CARRILLO, M. (2017): “Reconducir el conflicto, constitucionalizar la diferencia”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 71-72, Iustel, Madrid, p. 45.

⁶⁰³ CÁMARA VILLAR, G. (2018): “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, UNED, Madrid, p. 418.

⁶⁰⁴ MORET MILLÁS, V. (2016): *op. cit.*, pp. 16-17. Respecto de su incorporación a la Constitución, el autor ha señalado que sería prudente “incluir mediante una reforma de la Constitución una mención a la lealtad autonómica como principio básico del sistema de organización territorial. La sede adecuada para esta mención sería el art. 137, al cual se podría añadir una última línea que mencione, junto con la autonomía para la gestión de los propios intereses, la obligatoriedad de que esta se enmarque en la necesaria lealtad autonómica con el resto de entes territoriales y con el interés general representado por el Estado”.

En relación con su alusión al Código Penal, ha apuntado que “[n]o obstante, esta solución tiene innumerables inconvenientes, como la tipificación exacta del hecho punible, exigencia absoluta del Derecho Penal, y por otra parte, su confluencia con otros tipos penales ya existentes como el delito de sedición. A pesar de ello, podría buscarse una tipificación de las conductas más graves, tales como aquellas que por la reincidencia o por sus efectos tengan efectos gravemente perturbadores del funcionamiento de las Administraciones en perjuicio del interés general”.

En lo atinente a la LRJSP, Moret ha señalado que “sería también positivo regular de alguna manera las consecuencias jurídicas de la falta de cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas. Es decir, se trataría de algún modo de anular consecuencias negativas ante acciones que supongan, por ejemplo, negarse a compartir información de la que dispone una Comunidad Autónoma o proporcionar una información falseada previamente, o simplemente negar una colaboración solicitada a otra Administración sin alegar ninguna causa justificativa”.

autonómico; de ahí que su respuesta al problema pase por la búsqueda de cambios infraconstitucionales, de manera tal que los usos políticos terminen propiciando la anhelada lealtad⁶⁰⁵.

En similar sentido, Carro Fernández-Valmayor, consciente de que la noción de “lealtad” no supone, en absoluto, la panacea de los problemas del sistema autonómico, consideró que “la introducción expresa en la Constitución del principio de lealtad como límite al ejercicio de las competencias (muy especialmente, [...] de las competencias concurrentes [...]) es, en todo caso, una cuestión controvertida y resulta dudoso que dicha introducción pudiese significar actualmente un verdadero avance para el funcionamiento de nuestro Estado autonómico, sobre todo si se tiene en cuenta la ausencia entre nosotros, al menos por el momento, de una consolidada ‘cultura federal’, sobre la que dicha lealtad debería asentarse”⁶⁰⁶.

2. El concepto de lealtad autonómica

A. Algunas aclaraciones metodológico-sustantivas en torno al proceso de adopción en España del concepto alemán de *Bundestreue*

Recientemente Díez Sastre ha explicado que, en la metodología de formación de conceptos jurídicos, la “recepción” es el procedimiento por medio del cual, a través del Derecho comparado, se acoge un determinado concepto de otro ordenamiento. Este método, también identificado por la doctrina como “migración”, se completa tras su “adaptación o transposición” interna en el sistema jurídico receptor. Pero para que esta migración sea efectiva se requiere, indudablemente, “un proceso previo de análisis y comprensión del concepto en profundidad, que permita valorar su contexto de surgimiento y sus funciones”⁶⁰⁷.

Hasta el momento, en este trabajo se ha usado la modalidad vertical del Derecho comparado: lo que se ha pretendido no ha sido estrictamente “comparar” el concepto jurídico de lealtad federal alemán con uno de similar entidad en el ordenamiento español sino dar cuenta de su nacimiento y evolución en aquél sistema territorial para advertir, a

⁶⁰⁵ ARAGÓN REYES, M. (2016): “¿Sustituir o reformar el Estado autonómico?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 108, CEPC, Madrid, p. 367.

⁶⁰⁶ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2018): “Algunas proposiciones sobre la reforma del Título VIII de la Constitución. Contribución a un diálogo necesario”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 76, Iustel, Madrid, p. 22.

⁶⁰⁷ DÍEZ SASTRE, S. (2018): *op. cit.*, pp. 175 y 176.

partir de dicha observación⁶⁰⁸, cuál es la valoración positiva y negativa que ha tenido (y tiene) tal noción en su contexto, ya por su capacidad explicativa del fenómeno relacional en el Estado compuesto, ya como concepto que abarca una serie de obligaciones.

De forma general, la recepción de la lealtad federal no resulta tarea sencilla: no se está ante un concepto estático y definido, sino ante una noción que ha sido construida y desarrollada en circunstancias bien concretas, si bien sus contornos son flexibles y su contenido maleable. Esto hace que la traslación de la *Bundestreue* al entorno constitucional de la latitud que fuere no sea tan sencilla como inicialmente se pensaría. Se requiere, en consecuencia, analizar el contexto específico en el que el concepto surtirá efecto e identificar los problemas estructurales del sistema para advertir la compatibilidad entre el país “exportador” y el de “acogida”.

Pero resulta que, sin perjuicio de la evolución específica del sistema en particular, las bases sobre las que se asienta la lealtad federal alemana son compartidas por todos los Estados descentralizados. Lo apuntado permite entender que la lealtad territorial haya sido reconocida como una exigencia lógico-jurídica o dogmático-funcional de los Estados compuestos. Existe, por tanto, una naturaleza consustancial de este concepto con este tipo de Estados ya que “ningún ordenamiento descentralizado podría funcionar de una manera plenamente eficaz si las diferentes partes que lo conforman no adoptaran, en el ejercicio de sus funciones propias, una conducta destinada a reforzar, o al menos, a salvaguardar, el funcionamiento unitario del sistema”⁶⁰⁹.

Esta base, la de la consustancialidad, permite que el proceso de adopción de la lealtad territorial (y su consecuente encaje en el sistema constitucional) no resulte problemático. Lo que cambiará de una estructura a otra será el proceso de exploración y reconocimiento del principio (de manera implícita o explícita) y la específica forma que adopte su desarrollo. La acogida de la *Bundestreue* en España, por tanto, no se enfrenta a problemas metodológicos sino más bien a la forma con que debe entenderse su eficacia: de ahí que en este trabajo en general y en el capítulo anterior en particular, se haya observado con suma atención al sistema alemán de lealtad y se lo tome como parámetro

⁶⁰⁸ Díez Sastre ha explicado que “en la doctrina, se ha diferenciado entre dos modalidades de recepción: la comparación puede ser vertical, cuando se analizan varios ordenamientos como observador; u horizontal, cuando se produce una comparación de un ordenamiento a otro” [*Ibidem*, p. 177]. La comparación hasta ahora realizada en este trabajo entre lealtad federal y lealtad autonómica ha sido tan solo como anticipo o como efecto colateral del proceso de razonamiento que se ha tratado de reproducir.

⁶⁰⁹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008): *op. cit.*, p. 500.

para (de)construir un concepto similar en España por, entre otros, dos motivos: porque el concepto de lealtad federal fue identificado y desarrollado por primera vez en la historia en Alemania (lo que resulta una ventaja al contar con la experiencia de su evolución); y, porque allí esta lealtad federal ha sido efectiva y proclive a la articulación del sistema territorial (aspecto que ayudará a identificar las facetas que distorsionan su efectividad en España).

B. La lealtad autonómica como principio constitucional no escrito

Para advertir con mayor detenimiento la naturaleza de principio de la lealtad territorial en el ordenamiento jurídico español resulta lógico indagar en tres ámbitos: el normativo-constitucional, el jurisprudencial y el doctrinal.

De un repaso por la Constitución se advierte sin mayor dificultad que el constituyente no previó un principio de “lealtad autonómica” u otro que, por sus términos, se encuentre estrechamente vinculado a este (*v. gr.* “lealtad territorial”, “fidelidad autonómica”, “fidelidad territorial”, “lealtad constitucional”, etc.). Esta realidad no descarta la posibilidad, sin embargo, de que la lealtad autonómica constituya un principio de la órbita constitucional no recogido directamente en la norma sino ínsito a ella, al igual que ocurre en Alemania.

Si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional adolece de falta de nitidez en distintos aspectos atinentes a la lealtad territorial, no puede decirse que éste haya sido del todo ajeno a tal noción: como se tendrá ocasión de comprobar, resulta posible identificar un conjunto de decisiones en las que el TC admite la existencia de una noción semejante a la de lealtad autonómica a la que le atribuye el carácter de principio, incluso sin referirse a ella en tales términos. Sobre este asunto se ha hecho ya alguna referencia en los primeros capítulos de este trabajo y se profundizará en los próximos epígrafes, a los que remito en honor a la brevedad.

Tal y como se ha visto, distintos autores se han acercado a la noción de lealtad territorial aunque entre ellos tan solo L. Álvarez ha profundizado en su esencia. Este autor ha entendido que, en el ordenamiento español, existe un “principio de lealtad autonómica” cuya naturaleza jurídica “se hace valer tanto con arreglo a mandatos que requieren una

conducta activa, o si se quiere, favorable al eficaz ejercicio competencial, como a través de prohibiciones que prescriben un comportamiento pasivo”⁶¹⁰.

Esta caracterización de la lealtad autonómica como principio resulta adecuada en relación con la típica distinción que la doctrina española ha realizado desde antaño entre reglas, valores y principios. La lealtad no puede suponer en modo alguno una regla, por cuanto no es una disposición específica que tipifique supuestos de hecho a los que se les impute una determinada consecuencia jurídica. Tampoco constituye un valor, al no ser una mera directriz general del ordenamiento⁶¹¹.

A partir de lo apuntado no cabe duda alguna: la lealtad autonómica asume en España (al igual que en Alemania o en otros ordenamientos) la naturaleza de principio: es una prescripción jurídica generalísima o, en términos de Aragón Reyes, una “fórmula de derecho fuertemente condensada que alberga en su seno indicios o gérmenes de reglas”. Este carácter le otorga a la lealtad autonómica un *plus* por cuanto su posible traducción en reglas no queda relegada al ámbito legislativo sino que abarca, también, al jurisdiccional, algo que no resulta discrecional al quedar tal traducción vinculada a criterios objetivos del ordenamiento. Es, entonces, “predictible”, por cuanto el principio jurídico “no permite que en su ‘desarrollo’ se dicten o creen cualesquiera tipos de reglas sino sólo aquellas que se comprenden dentro de la variedad ‘delimitada’ que el principio proporciona”⁶¹². Tal limitación se predica tanto para el legislador como para el órgano jurisdiccional: la libertad del primero quedará ceñida a las posibilidades que brinde la determinación del principio (consecuentemente, no podrá establecer reglas que

⁶¹⁰ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008a): *op. cit.*, pp. 505, 513.

⁶¹¹ Pérez Luño ha señalado que “no contienen especificaciones respecto a los supuestos en que deben ser aplicados, ni sobre las consecuencias jurídicas que deben seguirse de su aplicación; constituyen ideas directivas generales que (...) fundamentan, orientan y limitan críticamente la interpretación y aplicación de todas las restantes normas del ordenamiento jurídico”. Gozan de bastante peculiaridad las palabras con las que el autor culmina su cita: “los valores forman, por tanto, el contexto histórico-espiritual de la interpretación” [PÉREZ LUÑO, A. E. (1984): *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Dykinson, Madrid, pp. 291 y 292].

Por su parte, Aragón Reyes ha entendido que los valores ostentan un marcado sentido jurídico interpretativo y es en ese entorno donde ejercen su eficacia. Ahora bien, esta proyección tendrá distinto alcance: únicamente el legislador podrá “convertir” el valor en norma, mientras que el juez podrá solamente “anudar el valor a una norma (...) que le viene dada y que él no puede crear”. De esta manera, la proyección normativa de los valores se reduce al ámbito legislativo, quedando por fuera el jurisdiccional. Se sitúan, por tanto, en el campo de la “impredictibilidad”, en cuanto que pueden ser desarrollados con criterios subjetivos del legislador por el propio margen de libertad que la oportunidad política suministra, aunque siempre dentro de los contornos del significado del propio término en sí [ARAGÓN REYES, M. (1989): *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, pp. 52-54].

⁶¹² ARAGÓN REYES, M. (1989): *op. cit.*, pp. 52-54.

sobrepasen sus límites) y la del segundo a que solo podrá señalar la existencia de reglas mediante interpretación y únicamente cuando el legislador no las haya previsto, es decir, su actuación será siempre subsidiaria.

En definitiva, como la lealtad autonómica surte efectos sobre el ámbito constitucional y no forma parte del conjunto de principios recogidos en la norma fundamental del Estado, resulta posible colegir que esta asume la condición de principio constitucional no escrito.

C. Propuesta y diferenciación de otros conceptos

Para darle forma a la propuesta del autor de este trabajo debe identificarse, en primer lugar, un término que resulte apropiado para designar, en el ordenamiento constitucional español, al principio que vinimos tratando. Como se ha visto, en Alemania se ha optado por uno que aglutina en una sola palabra a un sustantivo y un adjetivo (*Bundestreue*⁶¹³), asunto que responde no tanto a las posibilidades sino más bien a las reglas de la lengua alemana, algo que no ocurre con el castellano. Por esta razón, debe encontrarse una combinación de palabras que reflejen lo mejor posible el contenido del término y que, a su vez, lo diferencien de otras realidades semejantes.

Por las razones apuntadas considero que el concepto más apropiado para España es el de “lealtad autonómica”; esto por cuanto el término “lealtad” ha tenido un pacífico desarrollo en la doctrina y en la jurisprudencia de otros ordenamientos jurídicos y, además, porque este vocablo es utilizado más a menudo en el entorno jurídico y político que “fidelidad”, más afín a las relaciones interpersonales. Se opta por el adjetivo “autonómico” ya que permite identificar rápidamente la particular forma de distribución territorial asumida por el sistema constitucional español, facilitando al mismo tiempo su diferenciación de otro tipo de lealtades.

El término escogido resulta un “concepto puente”⁶¹⁴ que conecta la realidad española con el ordenamiento jurídico del cual se importa, pero adaptando su nominación y contenido al entorno en que debe surtir efecto. Como se advierte, se ha rehusado optar por un neologismo. Tal decisión se debe a dos motivos: por un lado, el concepto que se ha elegido permite que sea fácil advertir su relación con el Derecho alemán; y por otro

⁶¹³ *Bundes*, sustantivo que significa federal; *treue*, adjetivo que significa lealtad.

⁶¹⁴ DÍEZ SASTRE, S. (2018): *op. cit.*, p. 166.

lado, porque las palabras escogidas permiten la comunicación del término con la doctrina española ya reseñada. No existe, por tanto, necesidad de diferenciar esta propuesta de otras ya existentes sino tan solo explicar por qué se ha optado por ella.

Resta dar el segundo paso en este proceso, definiendo qué entiendo por tal tipo de lealtad. La lealtad autonómica es un principio constitucional no escrito que regula el modo en que deben desarrollarse las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y estas entre sí para garantizar el eficaz funcionamiento del sistema territorial.

Pero en el ordenamiento español, la autonómica no es la única lealtad existente. La presencia de otro tipo de lealtades obliga a repasar algunos términos analizados a lo largo de este trabajo (e incluso a señalar alguno nuevo) para entender mejor cómo se diferencian o relacionan con el concepto propuesto.

- *Lealtad constitucional*

El principio de lealtad constitucional tiene por fin dotar de eficacia a la propia Constitución y se materializa a través de mandatos, permisiones y prohibiciones⁶¹⁵. Se trata de un “meta-principio” que cobra vida a través de diversas reglas y principios recogidos en la Norma fundamental a los cuales están sometidos tanto los poderes públicos como los particulares.

La lealtad constitucional se encuentra íntimamente relacionada con la lealtad autonómica, ya que a través de esta última se garantiza la distribución territorial del poder definida por el bloque de la constitucionalidad. La segunda lealtad resulta entonces un reflejo de la primera, aunque limitada estrictamente al ámbito territorial⁶¹⁶.

⁶¹⁵ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2018b): *op. cit.*, p. 13.

⁶¹⁶ En este sentido, se ha señalado que “dentro de este concepto general de lealtad constitucional como principio creado para la defensa de la Constitución y del orden jurídico-político que de ella nace, existen otras aplicaciones concretas al ámbito constitucional, entre las cuales destaca por su relevancia el principio de lealtad federal que podría conceptuarse como la proyección específica de este principio en el sistema de organización territorial de un Estado”. Este juicio, según subraya el autor, se aplica también a la lealtad autonómica: MORET MILLÁS, V. (2016): *op. cit.*, pp. 3 y 6.

- *Lealtad institucional*

La lealtad institucional es un principio del ámbito legal que garantiza el cumplimiento específico de las normas a través de las cuales se encauzan las relaciones dentro de una Administración y entre diversas Administraciones. Persigue establecer ciertas premisas respecto a la forma en que deben estructurarse los vínculos entre las Administraciones dentro del Estado español y no el asegurar la eficacia del sistema territorial.

Esta lealtad institucional opera en una órbita diferente a la de lealtad autonómica ya que, por un lado, surte efectos en las relaciones que se entablan entre los diversos agentes de las Administraciones Públicas, a diferencia de la lealtad autonómica que, como se tendrá ocasión de ver, está destinada solo a los órganos superiores de los entes territoriales. Por otro lado, el plano sobre el que opera es el administrativo, persiguiendo la cordialidad en el trato entre Administraciones, no la garantía de la distribución del poder. Este principio, propio del Derecho administrativo, ha sido recogido en distintas normas del ordenamiento jurídico español, entre las cuales destaca la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público.

- *Lealtad entre órganos constitucionales*

Se trata de una específica manifestación de la lealtad institucional ceñida tan solo a las relaciones entre órganos constitucionales. Esta lealtad traza el modo en que debe llevarse a cabo la interacción entre estos órganos, delimitando el ámbito de actuación a las propias competencias funcionales.

Como se aprecia, la lealtad entre órganos constitucionales no opera en el plano de la descentralización territorial, sino en el de la distribución orgánica del poder. Por su naturaleza, pretende limitar aquellas acciones políticas que desconozcan los límites de los poderes establecidos en la Constitución.

- *Lealtad infraautonómica*

Se trata de una analogía de la lealtad autonómica limitada estrictamente a un escalón inferior en el nivel de descentralización: regula las relaciones entre una Comunidad Autónoma y los Entes locales o de estos entre sí.

3. La dispersión del principio de lealtad autonómica en el ordenamiento jurídico español

Antes de estudiar sus caracteres y relacionar las específicas obligaciones que surgen del principio de lealtad autonómica, resulta necesario hacer dos análisis. En primer lugar uno jurisprudencial, que permitirá advertir si los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la lealtad territorial gozaron de la misma claridad que los de su par alemán. Por otro lado un análisis normativo, a través del cual podrá identificarse si el legislador ha recogido ciertas notas distintivas de la lealtad federal alemana plasmándolas en el ordenamiento jurídico español.

A. Extensión jurisdiccional

Hasta el momento en el cual se escriben estas páginas, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de manera explícita respecto de la existencia de un principio de “lealtad autonómica” ni tampoco lo ha hecho en un término omnicomprendivo como “lealtad territorial”. Sin embargo, desde prácticamente los inicios de su actividad, sí que ha reconocido la existencia de un principio de “lealtad constitucional” e incluso, con el tiempo, de uno al que ha identificado como “lealtad institucional”. A estos dos términos los ha puesto en relación con otros tales como solidaridad, colaboración, coordinación, auxilio o cooperación.

i. Doctrina del Tribunal Constitucional referida a la lealtad “constitucional”

El Tribunal se ha referido a la lealtad “constitucional” en distintos ámbitos y con distinto alcance, definiendo al concepto de manera paulatina, prácticamente por decantación⁶¹⁷.

- Dimensión conductual y naturaleza de principio

En uno de los primeros pronunciamientos en los que el Tribunal se acercó a la lealtad constitucional la identificó como una disposición general que han de tener las autoridades de los entes central e intermedios del Estado autonómico. Esto ocurrió en la STC 152/1988, de 20 de julio, en la que se resolvieron distintos conflictos de competencia interpuestos por el Gobierno vasco contra el Gobierno de la Nación (y viceversa), en

⁶¹⁷ MORET MILLÁS, V. (2016): *op. cit.*, p. 7.

relación con una serie de Decretos y Órdenes ministeriales estatales y normas autonómicas sobre financiación de viviendas de protección oficial. En aquella ocasión, el TC señaló que “es preciso partir de la idea de que una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas como la que, en virtud del reparto de competencias establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, debe llevarse a cabo para la satisfacción del derecho que proclama el art. 47 de la Constitución⁶¹⁸, no sólo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas, incluida, en su caso, la de coordinación de la actividad económica, sino también a los principios de colaboración y solidaridad y, en definitiva, a una exigible actitud de lealtad constitucional” (FJ 6). Como se aprecia, este concepto fue entendido inicialmente por el TC como un comportamiento esperable tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, aunque sin ahondar demasiado en lo que implica sino poniendo solo en conocimiento que tiene lugar en el marco de las relaciones competenciales y en un entorno cooperativo y de solidaridad interterritorial.

El silencio del Tribunal respecto del contenido de esta deseable actitud no duraría mucho tiempo. A tan solo tres meses de aquel primer pronunciamiento señaló algunos matices en la STC 181/1988, de 13 de octubre, por la que se resolvió un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo educativo de la *Generalitat* catalana contra la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. En aquel proceso se discutía, entre otros asuntos, el alcance de la Disposición adicional sexta 3 del *Estatut*⁶¹⁹, que establecía una serie de reglas procedimentales cuyo fin era garantizar la disponibilidad financiera de la Comunidad Autónoma. En este contexto, el TC señaló que las normas estatutarias “que imponen la elaboración de un proyecto de Ley o de Decreto-ley sobre el alcance y condiciones de las cesiones de tributos prescritas en el correspondiente Estatuto, en un plazo breve y previo acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma, se

⁶¹⁸ Art. 47 CE: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

⁶¹⁹ El *Estatut* originario (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña) indicaba lo siguiente: «La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años desde la fecha de su constitución el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que corresponden a la Generalidad, de acuerdo con este Estatuto» (Disposición adicional sexta 3).

explican, por un lado, por la urgencia de dotar a los nuevos Entes autonómicos de un sistema operante y efectivo de tributos cedidos y, por otro, entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías” (FJ 4). En esta ocasión, el Tribunal además de delinear con mayor claridad qué supone una actuación acorde a la lealtad constitucional (lo que se traduce en diversos procedimientos de acuerdo sobre los que se tendrá ocasión de profundizar), señaló también, por primera vez -y en lo que se transformaría prácticamente en una constante-, que esta lealtad constitucional es un principio, destacando una peculiaridad: resulta consustancial al ordenamiento jurídico español. Es más, con el devenir de los años el Tribunal señalaría que “las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional ‘constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada’” (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4)⁶²⁰. De esta manera, no queda resquicio de duda: esta lealtad es inherente a la Constitución.

La STC 209/1990, de 20 de diciembre, en la que se resolvieron varios conflictos positivos acumulados interpuestos por la *Xunta* de Galicia y por el Gobierno de la Nación aporta más detalles respecto de este principio: “la lealtad constitucional obliga a todos” (FJ 4). Sin embargo, este conjunto de seis palabras (que serían utilizadas en otros pronunciamientos en distintos contextos y con distinto grado de eficacia⁶²¹) fueron puestas en relación, en esta oportunidad, con el siguiente marco: “en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias”. Consecuentemente, si bien la regla es que a esta lealtad están

⁶²⁰ Esta cita del Tribunal fue usada por primera vez en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11. Asimismo, ha sido utilizada en más de una ocasión, entre otras, en las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4.

⁶²¹ Para advertir las distintas ocasiones en que el Tribunal ha utilizado la misma frase en contextos de lo más variopinto, *vid.* SSTC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7; 38/2012, de 26 de marzo, FJ 9; 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 26; 21/2013, de 31 de enero, FJ 8; 26/2013, de 31 de enero, FJ 9; 78/2014, de 28 de mayo, FJ 8; 25/2015, de 19 de febrero, FJ 7; y STC 9/2017, de 19 de enero, FJ 3.

sometidos todos los entes territoriales, según el caso tendrá mayor intensidad para el Estado debido a su posición jerárquicamente superior en el reparto del poder y porque debe velar, en definitiva, por el interés de todos los entes territoriales.

Como se ha dejado entrever, esta lealtad constitucional opera específicamente en el ámbito decisorio, limitando en sentido amplio la libertad de los entes territoriales en atención a fines superiores. Al respecto, el Tribunal advirtió en la STC 247/2007, de 12 de diciembre (sobre el Estatuto de Valencia), que este principio impone una máxima de comportamiento, por cuanto “requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios” (FJ 4). Sobre este asunto, el TC ha tenido en más de una ocasión posibilidad de corroborar que una Comunidad Autónoma, la de Cataluña, desatendió tal interés general: SSTC 114/2017, de 17 de octubre⁶²² o 124/2017, de 8 de noviembre⁶²³.

- *La lealtad (o fidelidad) como deber constitucional*

La lealtad ha sido identificada, también, como un deber constitucional. El primer pronunciamiento en este sentido ha sido la STC 11/1986, de 28 de enero⁶²⁴. En aquella oportunidad, el Tribunal advirtió que la colaboración supone la “concreción de un deber

⁶²² Se trata del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”. En esta ocasión, el Tribunal señaló que “Estos ilícitos constitucionales y el desconocimiento pleno en que la Cámara ha incurrido de la lealtad constitucional que obliga a todos (entre otras muchas, SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4, y 9/2017, de 19 de enero, FJ 3), han deparado, a la vez, un atentado a la consideración del Estado español —en el que se integra la Comunidad Autónoma de Cataluña— como Estado de derecho y democrático, basado en los principios constitucionales que enuncia el artículo 1.1 CE y que son a su vez valores comunes a los Estados miembros de la Unión Europea y en los que ella misma se fundamenta” (FJ 5).

⁶²³ Corresponde al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada “de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”. En esta oportunidad, el TC indicó “Como también dijimos en la citada Sentencia -haciendo referencia a la sentencia de la nota anterior-, y hemos de reiterar ahora, la Cámara, al aprobar la Ley objeto de este proceso, con pleno desconocimiento de la lealtad constitucional, ‘ha deparado ... un atentado a la consideración del Estado español -en el que se integra la Comunidad Autónoma de Cataluña- (...)’”.

⁶²⁴ Conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación contra una Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de Cataluña, por la que se modificaba, en parte, el Reglamento de la denominación de origen “Empordá-Costa Brava” y su Consejo Regulador.

general de fidelidad a la Constitución” que “es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas” (FJ 5). Como se aprecia, el Tribunal se refirió a esta obligación en términos de “fidelidad”, claramente como sinónimo de “lealtad”, algo que se reiteraría en distintas oportunidades⁶²⁵.

Este deber imprime su eficacia en el ámbito cooperativo, aspecto que se puede apreciar, por ejemplo, en la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se resolvieron distintos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas⁶²⁶. En este pronunciamiento, el Tribunal entendió que del “deber constitucional de lealtad entre el Estado y las Comunidades Autónomas” se desprenden una serie de obligaciones concretas para el ente central, entre ellas, el suministro de información “para la correcta ordenación del territorio autonómico y para el adecuado ejercicio de sus restantes competencias con incidencia en la franja litoral” (FJ 4). Años más tarde, en la STC 40/1998, de 19 de febrero⁶²⁷, el TC señaló que el condicionamiento de cualquier competencia sobre una Comunidad Autónoma “hace especialmente necesario el respeto del deber constitucional de lealtad que debe presidir la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la búsqueda de soluciones cooperativas” (FJ 33). En los mismos términos volvería a referirse tiempo después en la STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 21⁶²⁸.

En definitiva, cuando el Tribunal se refiere al deber u obligación de lealtad o fidelidad constitucional lo liga o relaciona al ámbito territorial, haciendo énfasis en dos aspectos: por un lado, en el necesario respeto del terreno competencial por parte de los

⁶²⁵ SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4; 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 1; 95/2016, de 12 de mayo, FJ 8; o en la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 10. También lo hará en los AATC 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3; 190/2015, de 5 de noviembre, FJ 3; 141/2016, de 19 de julio, FJ 5; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4; 24/2017, de 14 de febrero, FJ 5; 123/2017, de 19 de septiembre, FJ 4; 124/2017, de 19 de septiembre, FJ 4; 180/2019, de 18 de diciembre, FJ 5; 181/2019, de 18 de diciembre, FJ 5; o en el ATC 184/2019, de 18 de diciembre, FJ 4.

⁶²⁶ En esta causa fueron recurrentes la *Xunta* de Galicia, el Consejo de Gobierno de las *Illes Balears*, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno Valenciano y cincuenta Diputados del principal Grupo Parlamentario de la oposición.

⁶²⁷ Recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁶²⁸ Recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.

poderes públicos estatal y autonómicos; y, por otro lado, en el sentido cooperativo que debe presidir las relaciones interestatales.

- *La relación entre la lealtad constitucional y otros principios de incidencia territorial*

En un primer momento el Tribunal se refirió a la lealtad constitucional a la par que a otros principios de incidencia territorial, aunque en palabras que no permiten advertir fácilmente si existe una relación de procedencia entre ellos o no. Así ocurrió, por ejemplo, en la STC 201/1988, de 27 de octubre⁶²⁹, al indicar que la obligación de información “además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas” (FJ 4). Más tarde, al resolver distintos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Gobiernos catalán, vasco y gallego contra la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, el TC señaló simplemente que “los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional (...) inspiran la ordenación de la Hacienda en el Estado autonómico” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 16).

Pero en un segundo estadio, que tendría lugar casi veinte años más tarde, el Tribunal, paulatinamente, fue haciendo más nítida la posición que ocupa la lealtad constitucional. Esto se aprecia, por ejemplo, en la STC 13/2007, de 18 de enero⁶³⁰, cuyo contenido giró en torno a las potestades de negociación que ostenta la Comisión mixta creada por el Estatuto andaluz respecto de la distribución de ciertos ingresos del Estado

⁶²⁹ Conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Comunicación de 15 de febrero de 1984 del Director General de la Producción Agraria dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad sobre conformidad a la asignación territorial de diversos conceptos presupuestarios.

⁶³⁰ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra los arts. 83, 84 y 85 así como contra las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56.1, 56.3, y 58, así como la disposición adicional segunda y la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los arts. 1.2 y 13 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado.

A dos meses de resolverse este recurso, el Tribunal desestimó otro presentado por la misma Comunidad en prácticamente idénticos términos, aunque contra la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999. En esta ocasión (STC 58/2007, de 14 de marzo), el Tribunal remitió a lo ya resuelto por la STC 13/2007.

que constituían, según aducía la Comunidad, recursos autonómicos propios⁶³¹. En este contexto, el TC recordó que “no sólo [se] precisa la coordinación del Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración (en particular, de cooperación) entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Inmediatamente, añadió que “las actuaciones de aquél y de éstas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional” (FJ 7). Para justificar la desestimación del recurso el TC recordó que incluso siendo este mecanismo de financiación legítimo en términos constitucionales, ello no supone que “el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta”. En todo caso, “[c]orresponde al Estado -entiende el Tribunal- adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional” (FJ 11).

Otro ejemplo de esta constelación de casos es la STC 123/2012, de 5 de junio, por la que el Tribunal desestimó un conflicto positivo interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía⁶³², al entender que el texto del Real Decreto estatal impugnado había sido previamente conocido por el ente autonómico. Por esta razón, el Tribunal señaló que la norma fue “susceptible de examen por la Comunidad Autónoma, lo que hace que no resulte posible afirmar que se hayan ignorado los mecanismos de cooperación y

⁶³¹ La Comunidad sostuvo el valor vinculante para el Estado de la Disposición Adicional segunda EAAnd, que señala:

«(1) La disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, determinó que los Presupuestos Generales del Estado debían consignar, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía.

(2) La Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma, percibiendo esta última un anticipo a cuenta de las citadas asignaciones. En dicho Acuerdo se recogía la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a que se refiere el apartado anterior.

(3) En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto.

(4) En el procedimiento establecido en el apartado anterior, la Administración General del Estado podrá otorgar anticipos a cuenta».

⁶³² En relación con los artículos 1, 2, 3, 4 y disposición final primera del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

coordinación y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional” (FJ 8).

Cuatro años más tarde, en la STC 101/2016, de 25 de mayo⁶³³, el Tribunal señaló que “del principio de lealtad [constitucional] deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (FJ 9); sobre esto insistiría el Tribunal en el FJ 10 de la misma sentencia. También lo haría meses más tarde, en la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, utilizando a la lealtad constitucional para rechazar el recurso interpuesto, pronunciamiento sobre el que se volverá en breve.

Atendiendo esta jurisprudencia, los institutos a través de los cuales se hace explícito el principio de colaboración se encuentran en un nivel distinto al de la lealtad constitucional pero no obstante, en consecuencia, deben ser acordes con ella.

- *Las relaciones financieras en el contexto de la lealtad constitucional*

El Tribunal ha identificado en reiteradas ocasiones a la lealtad constitucional en el marco de las relaciones financieras que, como se ha visto, se encuentran íntimamente vinculados con el reparto competencial. Por ejemplo, en la STC 109/2011, de 22 de junio⁶³⁴, el TC entendió que esta lealtad “tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia, las cuales deben ser inevitablemente tenidas en cuenta a la hora de resolver la presente controversia” (FJ 5)⁶³⁵.

⁶³³ Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra el art. 1, apartados 1, 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 y 16, el art. 2, así como contra la disposición adicional primera, todos ellos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, por posible vulneración de los arts. 81.1, 135.5, 137 y 156.1, todos ellos de la Constitución, 175.2 a), b) y e), 183.1 y 7, 219.1, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, y 2.1 f) y g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

⁶³⁴ Se trata de un conflicto positivo interpuesto por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

⁶³⁵ El énfasis del Tribunal sobre esta cita se confirma con su reiteración, en los mismos términos, en las SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 2.

Tan solo un par de meses más tarde, retomando la relación entre el sistema financiero y este principio, el TC dio un paso más: utilizó a la lealtad constitucional como uno de los parámetros jurídicos que le permitieron confirmar la constitucionalidad impugnada por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista de diversos artículos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Estos mismos recurrentes (que usaron en sus escritos argumentos del TCFA en relación con la *Bundestreue*, BVerfGE 12, 205, de 28 de febrero de 1961 [245 y 255]), habían sostenido que las normas impugnadas resultaban arbitrarias y eran, en consecuencia, contrarias al principio de lealtad constitucional (principio que, entendían, estaría contenido en el art. 9.3 CE). Lo primero, debido “a la ausencia de una explicación racional para la vinculación entre la aceptación del nuevo sistema de financiación y la transferencia de la gestión de los servicios sanitarios”; lo segundo, al considerar que la norma se apartaba del Acuerdo 2/2001 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, al no haber concurrido la conformidad de las Comunidades Autónomas. Pero el Tribunal, tras relatar el *íter* de la tramitación parlamentaria, confirmó que el Estado había seguido al pie de la letra lo dispuesto por el CPPF, por lo que, razonó, “no es posible afirmar que los mecanismos de cooperación y coordinación no hayan funcionado y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional, sino que justamente cabe extraer la conclusión contraria” (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8). Con razón de su constatación, el fallo fue finalmente desestimatorio.

Bastante similar fue la argumentación de la Diputación General de Aragón cuando impugnó el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. En este asunto, resuelto en la STC 217/2016, de 15 de diciembre, el TC tomó a la lealtad constitucional como criterio de confirmación de la constitucionalidad de la norma aunque lo hizo, también, junto a otros principios. Al igual que en el caso anterior, lo que se discutía era la falta de acuerdo en la Comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón respecto de la distribución de recursos operada por la Ley presupuestaria. Pero la argumentación de la Diputación recurrente no fue de recibo para el Tribunal, que señaló que “[n]o es posible afirmar que los mecanismos de cooperación no hayan funcionado y que, por tanto, se hayan infringido los principios de colaboración y de lealtad constitucional, porque la

participación no se haya producido en el momento y del modo que la Comunidad Autónoma considera deseable o conveniente”. Consecuentemente, desestimó el recurso.

Para concluir, otro pronunciamiento digno de atención resulta la STC 76/2014, de 8 de mayo⁶³⁶, decisión en la que se aprecia la relevancia que ostenta el CPFF en el sistema autonómico. El TC recalcó que al “principio de lealtad constitucional es preciso ponerlo en relación con el papel que en el sistema desempeña en la actualidad el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en tanto que órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas”. En este sentido, las palabras del Tribunal son elocuentes: “sin perjuicio de que corresponde a las Cortes Generales la decisión final acerca del sistema de financiación, resulta necesario que este tipo de decisiones sobre el conjunto de las Comunidades Autónomas se adopten en el órgano multilateral en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación *ex art.* 149.1.14 CE, sin perjuicio del papel que en su caso puedan desempeñar las Comisiones mixtas” (FJ 4). El Tribunal deja así entrever que el Consejo constituye una de las instituciones que permiten canalizar la lealtad, materializándolo en sus decisiones.

- *La lealtad constitucional y los efectos de las sentencias*

Con independencia de las categorías analizadas hasta ahora, ciertas acepciones de la lealtad constitucional no se encuentran vinculadas con materia territorial. El Tribunal Constitucional ha usado este concepto, también, para razonar en torno a los efectos de sus sentencias. Pero antes de relacionar esta doctrina, conviene recordar que el art. 39.1 LOTC dispone que «[c]uando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia». Como se verá inmediatamente, a partir del principio de lealtad constitucional el TC entendió que es posible escindir la declaración de inconstitucionalidad de una norma de la de su nulidad.

⁶³⁶ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, y los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, al considerar que se vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Un buen ejemplo de esta categoría, estrictamente ligado a la conflictividad territorial⁶³⁷, constituye la STC 208/1999, de 11 de noviembre⁶³⁸. En este caso el Tribunal difirió la declaración de nulidad de la norma hasta el momento en que el Estado dictase la legislación correspondiente, de manera tal que las Comunidades recurrentes pudieran ejercer sus competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia. Por esta razón, el Tribunal, antes de fallar, cerró la sentencia con el siguiente razonamiento: “El Estado de las Autonomías (...) no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización. Del hecho de que no se acuerde la nulidad inmediata de aquellos preceptos de la Ley que se declaran inconstitucionales se infiere la persistencia de una situación anómala, en la que las competencias controvertidas pueden seguir siendo ejercitadas por el Estado. Esa situación es, desde luego, provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. ‘La lealtad constitucional obliga a todos’ (STC 209/1990, fundamento jurídico 4º), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible” (FJ 8). De este modo, *de facto*, el Tribunal ordena al ente central actuar para superar esta situación de inconstitucionalidad transitoria que afecta al reparto del poder.

Un razonamiento similar se aprecia en un caso resuelto casi simultáneamente. En la STC 235/1999, de 20 de diciembre, el Tribunal examinó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo catalán contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero. En aquella ocasión, el TC puso al principio de lealtad en relación con el contenido y alcance del fallo, advirtiendo que la inconstitucionalidad de la norma estatal, por vulnerar competencias autonómicas, “no puede ser reparada mediante la anulación, simple e inmediata, de la disposición enjuiciada”, pues “le corresponde al legislador una inicial labor configuradora de lo que pueda estimarse básico en la materia y de la intervención que deba reconocerse,

⁶³⁷ Cabe recordar que la doctrina del Tribunal sobre la escisión de la declaración de inconstitucionalidad de una norma de la de su nulidad no pertenece exclusivamente al ámbito territorial. Es más, tal doctrina fue desarrollada por el Tribunal mucho tiempo antes de este pronunciamiento en la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, en relación con las modificaciones del régimen del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas operado por Ley 48/1985, de 27 de diciembre, asunto ajeno al ámbito territorial.

⁶³⁸ Se trata de varios recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Gobierno del País Vasco y el Consejo Ejecutivo de la *Generalitat* catalana contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

correlativamente, a las Comunidades Autónomas con arreglo a sus respectivos Estatutos de Autonomía”. De esta manera, “[d]e la nulidad inmediata que, como regla, se asocia a nuestros pronunciamientos de inconstitucionalidad (art. 39.1 LOTC) no cabe esperar, obviamente, la reconstrucción de unas previsiones legales cuya ausencia es causa de esa misma inconstitucionalidad y tampoco puede este Tribunal, que no ha de hacer las veces de legislador (...) impartir pautas o instrucciones positivas sobre lo que sólo puede ser determinado a partir del ejercicio de la libertad de configuración, sujeta a la Constitución, de las Cortes Generales”. De declararse la nulidad se produciría un vacío normativo no deseable en esta materia; por esta razón, el TC entendió que “la inconstitucionalidad del precepto y la reiteración, que queda hecha, de la necesaria intervención legislativa bastan, cabe esperar en virtud del principio de lealtad constitucional, para propiciar una pronta sanación de la situación inconstitucional, no estimando este Tribunal llegado el momento de expresar un pronunciamiento de nulidad cuya eficacia quede diferida a un determinado plazo” (FJ 13). Como se aprecia, en este caso el principio tuvo eficacia en el marco de los órganos que intervienen en el proceso legislativo ordinario que, con razón de la inconstitucionalidad declarada, están llamados a actuar para sanear el ordenamiento jurídico.

- *La lealtad constitucional como un esperable respeto a las decisiones del Tribunal*

En un extenso grupo de sentencias el Tribunal se ha referido a la lealtad constitucional para poner énfasis a sus palabras. Si bien el contexto que rodea su uso es bastante diferente entre un supuesto y otro, lo que ha interesado al TC fue recalcar que, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, deben cumplir fielmente el contenido de sus sentencias, esto es, respetar la eficacia de sus decisiones y actuar en consecuencia.

La forma en que ha enfatizado sus declaraciones ha sido tomando -una vez más-, la ya conocida frase “[l]a lealtad constitucional obliga a todos” (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4). El razonamiento ha sido muy sencillo: la lealtad constitucional “comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal” (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7). Tal afirmación del TC sería utilizada con posterioridad en diversos conflictos positivos de competencia, entre otros, SSTC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 9; 21/2013, de 31 de enero, FJ 8; 26/2013, de 31 de enero, FJ 9; 78/2014, de 28 de mayo, FJ 8; o 25/2015, de 29 de febrero, FJ 7.

Pero en esta categoría debe relacionarse también una sentencia en la cual el Tribunal, además de enfatizar la eficacia de sus decisiones, utilizó la lealtad constitucional para derivar la obligación específica de legislar por parte del Estado. Se trata de la STC 9/2017, de 19 de enero⁶³⁹ en la que el TC, previo a decidir, apuntó que la lealtad constitucional no solo impone una obligación general de respeto a sus sentencias, sino también su “cumplimiento pleno y tempestivo al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC)”. Esta obediencia debida “exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva” (FJ 3).

Antes de concluir este recorrido jurisprudencial resulta útil realizar algunas aclaraciones e, incluso, abordar algunas conclusiones parciales.

Atendiendo la doctrina del Tribunal, resulta posible advertir que el principio de lealtad constitucional ha sido utilizado tanto en sentido enfático cuanto como criterio relevante, aunque no único, para decidir o resolver algunos asuntos. En lo que concierne a esta última funcionalidad, la lealtad ha estado principalmente ligada a la colaboración, con la cual parece formar un tándem prácticamente continuo que ha servido al TC para apreciar la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el Estado o las Comunidades Autónomas.

Resulta, además, evidente la íntima relación entre el principio de lealtad constitucional español y el de lealtad federal alemán. Esto se aprecia, por ejemplo, en las características que el Tribunal predica de él: es un principio intrínseco al ordenamiento constitucional; se encuentra íntimamente relacionado con asuntos competenciales; está dirigido a modular los comportamientos de los entes territoriales a través de la consideración de intereses; de él surgen algunas obligaciones concretas para los entes territoriales; y, por último, se vincula de forma directa con el sistema financiero. Sin embargo, como se ha comprobado, el principio de lealtad constitucional español, según lo entiende el Tribunal Constitucional, ostenta una dimensión que excede el ámbito

⁶³⁹ En el marco de un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la *Generalitat* contra la resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad, por la que se convocaban subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

territorial, al haber sido igualmente utilizado en su jurisprudencia para enfatizar los efectos de sus decisiones e incluso para reforzar la vinculación de los poderes públicos a sus sentencias. En consecuencia, la lealtad autonómica constituye una porción de la lealtad constitucional (sustantiva, pero porción al fin) que no agota en modo alguno su contenido.

ii. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la lealtad “institucional”

El uso de la expresión lealtad “institucional” para referirse a la lealtad por parte del Tribunal ha sido menos frecuente si se lo compara con los pronunciamientos sobre la lealtad “constitucional”. Asimismo, el horizonte temporal en el que el Tribunal Constitucional comenzó a referirse a dicha lealtad institucional en su jurisprudencia no resulta muy lejano, ya que las primeras sentencias datan de principios de este siglo. Esta expresión merece también su análisis para poder apreciar las diferencias o los distintos alcances que tiene con respecto a la lealtad autonómica.

- *La lealtad institucional en términos generales*

Inicialmente, el TC aludió a esta lealtad sin dotarle de contenido propio: lo hizo con ocasión de referirse al deber de colaboración, que exige “que en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas”. El aludido deber de colaboración provenía del art. 4.1 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (según la redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero) y formaba parte, junto a otros deberes, de la lealtad institucional (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 48⁶⁴⁰).

Pero esta lealtad sería foco de mayor atención por parte del Tribunal en la STC 47/2005, de 3 de marzo. Se trató de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un conjunto de Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra el art. 3 y el anexo II y, por conexión, contra la disposición transitoria cuarta de la Ley de la *Generalitat*

⁶⁴⁰ En esta sentencia se resolvieron diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Parlamento de Navarra; ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto; y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, dirigidos contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se creó la Universidad Miguel Hernández de Elche. En este caso, el TC entendió a la lealtad institucional como un principio legal “favorable a la información y a la audiencia recíprocas y a la ponderación por una Administración de intereses cuya gestión está encomendada a otras”. A partir de estas ideas, entendió que hubiera sido deseable “que en la tramitación administrativa del anteproyecto de la Comunidad Valenciana se hubiese ofrecido la audiencia indicada, para que el ‘órgano de participación de la sociedad en la Universidad’ manifestara motivadamente su parecer sobre la segregación”⁶⁴¹. Sin embargo, el hecho de que no se haya celebrado la audiencia del Consejo Social, “no constituye, desde luego, el ‘óptimo’ constitucional, pero tampoco determina la inconstitucionalidad por una inexistente vulneración de la autonomía universitaria” (FJ 10).

Esta lealtad institucional volvería a ser referida más tarde por el Tribunal para inadmitir un conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Castilla y León en relación con la Orden de 19 de noviembre de 1998 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se regula la indicación geográfica “Vino de la Tierra de Castilla” y se establecen los requisitos para su uso. Según entendió el TC, “[n]o puede negarse la existencia de un conflicto o controversia entre ambas Comunidades Autónomas que hubiera podido ser reconducido mediante una más estricta observancia de los principios antes citados [colaboración y lealtad institucional], pero dicho conflicto, que versa, en esencia, sobre la utilización por una de ellas de la denominación genérica ‘Castilla’ en una indicación geográfica de vinos de mesa, no es de naturaleza competencial desde la perspectiva constitucional”. Unas líneas más adelante, el TC señaló: “Por ello, y sin perjuicio de reiterar la conveniencia de utilizar en estos casos vías no jurisdiccionales derivadas de los principios de colaboración y lealtad institucional entre Administraciones públicas, este tipo de pretensión habrá de ventilarse, eventualmente, a través de otros cauces procesales, en el orden jurisdiccional ordinario que proceda, incluido el contencioso-administrativo, a tenor de lo previsto en el art. 153 c) CE” (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 9). En definitiva, en esta lealtad se incardinan una serie de métodos alternativos de resolución de conflictos que operarían acercando a las Administraciones, aunque el TC no ofreció mayores detalles al respecto.

⁶⁴¹ La Ley valenciana había segregado la Facultad de Medicina (y las enseñanzas que imparte) de la Universidad de Alicante, adscribiéndola a la Universidad Miguel Hernández de Elche (Campus de San Juan de Alicante).

La materia financiera se encuentra también estrechamente vinculada a la lealtad institucional, algo que resulta evidente al ser recogida por la LOFCA como principio en sentido estricto en su art. 2.1.g)⁶⁴². Al respecto, en varias sentencias hay referencias en diferentes sentidos del Tribunal entre la lealtad institucional y constitucional, situación que parece conducir al entendimiento de que se está ante un concepto que resultaría intercambiable cuando se lo utiliza en el contexto de la financiación (por ejemplo, SSTC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 204/2011, de 15 de diciembre, FFJJ 8 y 9; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9; 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3).

Sin embargo, dicha alternancia, que parecería ser una constante en el ámbito financiero, no ha sido siempre así. Una excepción a tal regla constituye la STC 213/2012, de 14 de noviembre, en la que el Tribunal se refirió exclusivamente a la lealtad institucional. En este recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Extremadura contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, la Comunidad había entendido que las modificaciones de los niveles no obligatorios de enseñanza habrían introducido indirectamente nuevas cargas financieras que pueden dar lugar a que otros niveles educativos obligatorios sufriesen merma del servicio, quebrándose consiguientemente los principios de suficiencia financiera y de lealtad institucional recogidos en la LOFCA. Esta argumentación no fue de recibo por el Tribunal, que recordó que la Comunidad cuenta con el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, por lo cual “no existe fundamento para apreciar la invocada vulneración de los principios de suficiencia financiera y lealtad institucional” (FJ 5), desechando en consecuencia la alegación extremeña.

Otra alusión autónoma a esta lealtad institucional se aprecia, también, en la STC 102/2015, de 26 de mayo⁶⁴³, en la que la representación del Gobierno asturiano había entendido que la reducción de los tipos de gravámenes operada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y

⁶⁴² Art 2.1.g) LOFCA: «La lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio».

⁶⁴³ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra el art. 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

la eficiencia, sin preverse compensación alguna, vulneraba los principios de estabilidad presupuestaria y de lealtad institucional. Frente a esto, el TC señaló que “[n]o es tarea de este Tribunal determinar cuál habría sido la forma más adecuada de coordinar los hechos imponible gravados por el impuesto sobre depósitos, ni mucho menos cuál debería haber sido el método más idóneo para compensar las eventuales pérdidas de recaudación”. Consecuentemente, entendió que “debe descartarse la vulneración del principio de lealtad institucional que propugna el recurrente” (FJ 6), lo que derivó finalmente en la desestimación del recurso.

Pero fuera del contexto financiero esta lealtad institucional se conecta (al igual que la lealtad constitucional) con la dimensión competencial y con los institutos de colaboración. Esto se aprecia, por ejemplo, en la STC 240/2012, de 13 de diciembre⁶⁴⁴. Lo que la Comunidad de Castilla y León impugnaba en este recurso de inconstitucionalidad era que la Ley estatal hubiera confiado la elaboración y la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro a una sola Comunidad Autónoma, Cataluña, aspecto que atentaría contra la lealtad institucional por parte del Estado en el ejercicio de sus competencias, al no respetar la coordinación que exige la concurrencia de diversos entes políticos territoriales sobre un mismo recurso. Frente a tal impugnación, el Tribunal entendió que no existe “ruptura del equilibrio territorial ni diferenciación injustificada, como alega el recurrente, sino colaboración interadministrativa para el ejercicio de competencias concurrentes”. En consecuencia, entendió que “procede (...) rechazar que la disposición impugnada vulnere los principios constitucionales de coordinación y lealtad institucional así como el art. 138 CE” (FJ 5).

Lo mismo ocurrió en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno canario contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En este caso, resuelto en la STC 85/2016, de 28 de abril, el Tribunal entendió que la obligación impuesta por esta Ley a las Comunidades Autónomas de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que se proponen realizar no resulta contraria a la lealtad institucional. Este deber, al contrario de lo que pensaba la Comunidad recurrente, “encuentra su justificación en tratarse de un instrumento de

⁶⁴⁴ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León contra el inciso final del art. 26.1 y la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, conforme a la redacción dada por los apartados 9 y 15, respectivamente, de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

colaboración, en aplicación del principio de lealtad institucional entre las diversas Administraciones y órganos públicos, en un Estado de estructura compuesta que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas. Si como se ha razonado, la fijación de directrices, fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la recepción de la información previa sobre la existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar” (FJ 5). Esta argumentación llevó al Pleno a rechazar el recurso en este asunto.

- *La lealtad entre órganos constitucionales*

El Tribunal Constitucional ha utilizado recientemente a la lealtad institucional en un plano totalmente ajeno a la distribución territorial del poder: lo ha hecho en la órbita de las relaciones entre órganos constitucionales, específicamente entre el Gobierno y las Cortes Generales. Esta tendencia, que por su reiteración parece estar destinada a consolidarse como doctrina específica implica, en definitiva, una nueva acepción de la lealtad.

La STC 34/2018, de 12 de abril constituye el primer pronunciamiento de esta serie. Se trató de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno de la Nación contra el Congreso de los Diputados, en relación con el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, sobre suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). En dicho acuerdo -según relata el Tribunal-, la Mesa rechazó la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación por el Pleno de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de LOMCE. El Gobierno entendió que, debido a su impacto en el presupuesto, esta medida resultaba contraria a lo dispuesto en el art. 134.6 CE⁶⁴⁵. Bajo estos hechos, el TC señaló que “el Gobierno (...) de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué

⁶⁴⁵ Art. 134.6 CE: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto”. Pero por la función de control del trabajo parlamentario que ostenta la Mesa, esta “podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto. En dicho examen, la Mesa no puede sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno”. Esto, por cuanto “su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales” (FJ 7).

Dos semanas más tarde, también en un conflicto entre órganos constitucionales, el Tribunal insistió en esta lealtad en exactamente los mismos términos (STC 44/2018, de 26 de abril⁶⁴⁶, FJ 5), aludiendo nuevamente a este concepto un par de meses más tarde en dos amparos interpuestos por un grupo de Diputados alegando la vulneración del art. 23.2 CE (SSTC 94/2018, de 17 de septiembre y 139/2018, de 17 de diciembre⁶⁴⁷).

El mismo año, en la STC 124/2018, de 14 de noviembre, nuevamente en un conflicto entre órganos constitucionales planteado por las Cortes Generales contra el Gobierno liderado por el Partido Popular con razón de su negativa al control parlamentario durante el tiempo que permaneció en funciones, el Tribunal volvió a insistir

⁶⁴⁶ El conflicto fue interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que se toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Ha intervenido el Congreso de los Diputados.

⁶⁴⁷ La primera sentencia corresponde al recurso de amparo promovido por don Josep Vendell Gardeñes, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho Grupo Parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 6 de junio de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo.

La segunda sentencia corresponde al recurso de amparo, promovido por doña Margarita Robles Fernández, como portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, y los diputados de dicho Grupo Parlamentario Socialista, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 24 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, que dicho Grupo Parlamentario había presentado, para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior.

en esta lealtad: “tanto la actividad que desarrolle el Gobierno en funciones, como el ejercicio de la función de control que corresponde a las Cortes Generales han de ejercerse de acuerdo con el ‘principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales’” (FJ 9).

De acuerdo con todo lo anterior, esta forma específica de lealtad ejerce su eficacia en el marco de las relaciones entre órganos constitucionales, siendo un parámetro de consideración mutua que ha de tener en cuenta cada uno de ellos a la hora de actuar conforme a las funciones que la Constitución les atribuye.

Del análisis de esta lealtad institucional se concluye que resulta complejo distinguir con claridad este principio del de lealtad constitucional, salvo en aquellos pronunciamientos estrictamente relacionados con los órganos constitucionales. En todo lo demás, según lo entiende el Tribunal Constitucional, ambas lealtades están destinadas a operar en el ámbito competencial y relacional entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultando, en definitiva, expresiones intercambiables.

iii. Recapitulación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los principios de solidaridad y colaboración

A lo largo del capítulo II de este trabajo se analizó la doctrina del Tribunal respecto de los principios de solidaridad y de colaboración y las distintas formas a través de las cuales se expresa este último: el auxilio, la cooperación y la coordinación.

Sintetizando lo que entonces se expuso en relación con el principio de solidaridad, su ámbito de actuación no es solo el financiero, ya que también tiene incidencia en la consideración que el Estado y las Comunidades Autónomas deben atender a la hora de ejercer sus competencias.

Respecto de la colaboración, se vio que el Tribunal ha subrayado que resulta un principio esencial en el ámbito competencial, especialmente cuando se comparten facultades entre el ente central y los intermedios. El auxilio, por su parte, se traduce en obligaciones vinculadas a la asistencia entre los distintos entes territoriales y ha sido entendido en la jurisprudencia constitucional como esencial para el correcto ejercicio de las competencias propias. En cuanto a la cooperación, cabe simplemente recordar que el Tribunal la entiende como una meta loable dentro del sistema constitucional y llama a las partes sugestivamente a entablar acciones conjuntas a través de los órganos y de los

instrumentos normativos e institucionales que la canalizan. Por último, respecto de la coordinación, la jurisprudencia resulta más acotada y ha sido interpretada como un ligero freno a la descentralización en determinadas materias, sobre las cuales resulta necesaria la unidad de actuación.

Como se aprecia, la doctrina sobre estos principios resulta muy estrecha a las dos lealtades recién analizadas. En las discusiones con trasfondo territorial en las que el Tribunal utiliza el concepto de lealtad constitucional (o, incluso, institucional), resulta muy difícil no encontrar una alusión directa o indirecta a la colaboración y sus institutos o a la solidaridad. De esto es posible inferir que estas ideas orbitan en un mismo entorno y que para edificar el contenido de la lealtad autonómica es imposible prescindir de ellas.

De la doctrina del Tribunal Constitucional analizada en este epígrafe es posible llegar a una conclusión. Se advierte que el TC ha adoptado (y adaptado) en su jurisprudencia una noción similar a la que, a mediados del siglo pasado, fue construida por su par alemán y que es el objeto principal de este trabajo: la lealtad federal (*Bundestreue*).

Con independencia de que el Tribunal no se haya referido en ningún momento a la existencia de una “lealtad autonómica”, no resulta del todo ilógico deducir que este término sería el más adecuado a la lealtad en clave territorial que el TC parece aceptar. Se trataría de un principio complejo que se entiende unificando y poniendo en relación la doctrina del Tribunal sobre cuatro grandes principios ordenadores del Estado autonómico: lealtad constitucional, lealtad institucional, colaboración (y todos sus institutos) y solidaridad⁶⁴⁸.

La noción de lealtad autonómica constituye, por tanto, una idea dispersa en la doctrina del Tribunal que requiere de un minucioso trabajo académico para componer y, a su vez, desmenuzar su contenido y alcance. Por esta razón no puede decirse que sea un concepto incompleto sino justamente lo contrario.

⁶⁴⁸ En relación con la lealtad constitucional y la institucional ha de dejarse a un lado, como va de suyo, aquella doctrina no referida estrictamente a materia territorial.

B. La lealtad autonómica en la normativa española infraconstitucional

Como ha quedado dicho, en la Constitución española no se recoge artículo alguno referido a la lealtad en ninguna de sus diversas variantes, incluida la territorial, que es la que aquí importa. Sin embargo, a nivel infraconstitucional, sí que existen referencias a la lealtad dispersas en el ordenamiento jurídico.

i. La normativa estatal que desarrolla parte del contenido de la lealtad autonómica

A nivel estatal, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) incluye en su regulación a la colaboración y sus institutos e incluso hace referencia a la lealtad institucional; sin embargo, no trata en ninguno de sus artículos a la lealtad autonómica propiamente dicha. Por el objeto de esta ley y por su cercanía al tópico territorial, resulta obligado analizar si en su articulado subyacen referencias siquiera implícitas a tal concepto, el de lealtad autonómica, en un sentido similar a lo que ocurre con la doctrina del Tribunal Constitucional.

La expresión “lealtad institucional” la recoge LRJSP en dos ocasiones. En primer lugar, en el art. 3.1.e), como un principio general que gobierna la actuación y las relaciones entre las Administraciones y, en segundo lugar, en el art. 140.1.a), como un principio específico del ámbito colaborativo. Pero a diferencia de lo que ocurre con otras alusiones de la Ley a términos tales como colaboración, coordinación o cooperación que contienen, tras su enunciado, una definición o, si se quiere, una delimitación de su alcance [art. 140.1.b), c) y d) LRJSP] no ocurre lo mismo con la lealtad institucional. Al carecer de contenido propio, cabría derivar que esta mención resulta genérica y que esta lealtad no sería propiamente la autonómica.

Pero como ya se ha adelantado en el capítulo II de este trabajo, soy de la idea de que el Legislador ha condensado parte del contenido de la lealtad territorial en la colaboración. Vale la pena recordar someramente las referencias más importantes en este sentido: la LRJSP alude a la colaboración tanto como un principio general de la Ley [art. 3.1.k)] cuanto como uno específico en el marco relacional [art. 140.1.c)], que implica «el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes».

La regulación sobre la colaboración como deber se encuentra en el art. 141. En su primer apartado se establecen las obligaciones concretas que derivan de esta colaboración: a) el respeto al ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus propias competencias; b) la obligación de ponderar, al ejercer los poderes propios, la totalidad de intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones; c) el suministro de información a los demás entes territoriales sobre la actividad desarrollada en el ejercicio de las propias competencias; d) el auxilio; y e) el cumplimiento general de estas obligaciones y de las demás que se establezcan normativamente. Como se aprecia, estas referencias guardan estrecha semejanza con el contenido de la lealtad federal alemana ya analizado, sobre todo en lo concerniente a la obligación de consideración mutua (*Rücksichtnahmepflicht*).

Pero en la LRJSP se recogen, también, otras referencias de estrecha cercanía a la doctrina del TCFA sobre la *Bundestreue*. Esto se aprecia, por ejemplo, en las técnicas que desarrollan la colaboración (art. 142), en el principio de cooperación (art. 143) y en las formas en las que este principio se proyecta (art. 144). Todos estos deberes particulares, por el ámbito al que están destinados, presentan un nexo inconfundible con la lealtad en términos territoriales, lo que llevaría a considerar que el legislador español ha condensado gran parte del contenido de la lealtad autonómica en esta Ley. Pero esto debe ser matizado.

En primer lugar, no hay que olvidar que la LRJSP gobierna las relaciones entre todas las Administraciones Públicas, por lo que su contenido no queda limitado al vínculo Estado-Comunidades Autónomas (y estas entre sí) sino que también se aplica a los Entes locales, admitiendo implícitamente la existencia de otro tipo de lealtad territorial, la infraautonómica.

En segundo lugar, si bien el Tribunal Constitucional podrá controlar la constitucionalidad de la LRJSP, el control y la aplicación ordinaria de esta Ley pertenece a la jurisdicción Contencioso-administrativa. Por eso resulta importante preguntarse si en un conflicto entre el Estado y una Comunidad Autónoma o entre Comunidades entre sí motivado, por ejemplo, por el incumplimiento del deber de suministro de información, podría un Tribunal ordinario interpretar la falta de lealtad autonómica de uno u otro ente. Entiendo que en casos como este, cuyo conflicto no es mayor y su solución sencilla, bastaría un proceso de subsunción del juez ordinario, limitándose a constatar la

vulneración de obligaciones legales, sin entrar a analizar asuntos de deslealtades a principios constitucionales, algo propio de la jurisdicción constitucional.

En tercer lugar, no ha de generalizarse la idea de que el contenido total de la lealtad autonómica subyace en el articulado de esta Ley. Por el contrario, la LRJSP condensa tan solo algunas de las obligaciones que integran esta lealtad, que se complementan con otras derivadas de distintas normas del ordenamiento, como por ejemplo la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁶⁴⁹. No hay que olvidar, además, que el contenido de muchas de estas obligaciones surge de la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional caso por caso. Todo esto confirma mi tesis: el contenido del principio se encuentra disperso en el ordenamiento jurídico español.

ii. La lealtad autonómica en los Estatutos de Autonomía

Muchos Estatutos de Autonomía recogen alusiones a la “lealtad institucional” en su articulado. Si bien estas menciones tienen lugar en relación con distintos ámbitos, la mayoría ha optado por utilizar este término para referirse al modo en que deben entablarse y desenvolverse las relaciones intraestatales⁶⁵⁰. Esta primera manifestación es comprensiva de la lealtad que debería el Estado a tal o cual Comunidad Autónoma, siendo el centro de atención el ente intermedio. Pero como ya se ha apuntado, la lealtad institucional se usa en el ordenamiento autonómico de manera equívoca; lo mismo ocurre aquí, pues el contenido del término al que se refieren los Estatutos coincide con el del concepto de lealtad autonómica propuesto en este trabajo. A esta conclusión se llega tras

⁶⁴⁹ Su art. 9, refiriéndose al contenido de la lealtad institucional, reitera muchas de las obligaciones del deber de colaboración de la LRJSP: «Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá: a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas. b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas. c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas. d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias. e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

⁶⁵⁰ Arts. 3.1 EAC; 219 EAAnd; 59.3 y 88.1 EAVAl; 191.1 EAIC; 61 EAE; 116 EAIB; y 57 EACyL. El art. 3.1 EAC fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, que salvó su constitucionalidad por medio de la interpretación conforme, sin analizar la expresión “lealtad institucional” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 13).

apreciar que las referencias surgen en el contexto de las relaciones intraestatales (que no intraadministrativas) y, además, porque en reiteradas ocasiones su función de límite al ejercicio competencial, como ha señalado García Morales, resulta explícita⁶⁵¹.

Pero como se ha advertido, las expresiones de lealtad en los Estatutos son de lo más variopinto. Así, algunos se refieren a tal concepto como el principio que rige las relaciones con otras Comunidades Autónomas⁶⁵²; otros lo hacen como una suerte de reflejo de la LOFCA, entendiendo a la lealtad como el principio que regula las relaciones financieras con el Estado⁶⁵³; ciertos Estatutos se refieren a esta lealtad institucional como un principio estrictamente ligado a las relaciones interadministrativas⁶⁵⁴; y, por último, algunos de ellos lo hacen como uno que modula las relaciones entre la Comunidad y sus Entes locales, una suerte de una lealtad territorial en el ámbito interno, que en este trabajo se entiende como “lealtad infraautonómica”⁶⁵⁵. Estas categorías se complementan por dos expresiones de lealtad que tienen su singularidad: el art. 74.1 EAIB, que alude a tal principio como fundamento y marco general de la Conferencia autonómica de presidentes⁶⁵⁶; y el art. 7.9 EAE que utiliza el término lealtad en el marco de las relaciones de esta Comunidad con el Gobierno portugués.

Todas estas alusiones permiten entender que, en comparación con otros Estados políticamente descentralizados, el sistema autonómico presenta una peculiaridad: no se hace mención de la expresión “lealtad” en ninguna de sus variantes de manera explícita en la Constitución, pero sí en algunas normas institucionales básicas de los entes subnacionales. Sin embargo, esto no es asunto generalizado: nueve Estatutos de Autonomía, poco más de la mitad, no contienen ninguna alusión a la lealtad: Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y el País Vasco.

⁶⁵¹ GARCÍA MORALES, M. J. (2009b): *op. cit.*, p. 364.

⁶⁵² Arts. 59 EAVal; 191.1 *in fine* EAIC; 61.1 EAE; 114 EAIB; y 57.1 EACyL.

⁶⁵³ Arts. 201 y 209 EAC; 175 y 183 EAAnd; 103 y 107 EAAR; 86 EAE; 120 y 122 EAIB; y 83 EACyL.

⁶⁵⁴ Arts. 62 EAAR; 194.1 EAIC; y 59 *in fine* EAVal.

⁶⁵⁵ Arts. 90 y 93.1 EAAnd; 59.1 EAE; y 43.2 y 48 EACyL. Sosa Wagner se refirió a esta manifestación de la lealtad como “lealtad municipal” [SOSA WAGNER, F. (2006): *op. cit.*, p. 19].

⁶⁵⁶ Órgano que replica la Conferencia nacional homónima a nivel intermedio y que cumple el papel de marco general y permanente de relación, deliberación, participación, formulación de propuestas, acuerdo e intercambio de información entre todas las islas que conforman el archipiélago. Está integrada por la Presidencia de las *Illes Balears* y la de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

Con todo, un aspecto que debe repararse es que lo apuntado no implica que la eficacia de la lealtad autonómica se limite solo a las relaciones entre el Estado y las Comunidades que específicamente han recogido a la lealtad en su norma estatutaria; por el contrario, esta lealtad, como principio consustancial al sistema autonómico que es, resulta eficaz respecto de todos los entes intermedios. Consecuentemente, debe descartarse que existan dos categorías de Comunidades, al ser la fuerza de la lealtad autonómica la misma aparezca o no por escrito en un determinado Estatuto⁶⁵⁷.

4. Caracteres de la lealtad autonómica

A. Principio jurídico y político

El art. 2 CE condensa los principios autonómico y dispositivo, bases sustantivas que permiten entender la particular forma de reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta distribución, materializada en el bloque de la constitucionalidad de conformidad con los arts. 148 y 149 CE, con las leyes del art. 150 CE y con el contenido de los Estatutos de Autonomía, supone un panorama intrincado, en el que el ejercicio de un determinado poder se enfrenta, de no tomarse ciertas precauciones, a la posibilidad del traspase de los límites de los propios poderes de los entes territoriales. La lealtad, como principio jurídico, ejerce su eficacia en este contexto, siendo un límite que pretende, por un lado, la normal práctica competencial del ente territorial que tiene el derecho a ejercer sus potestades y, por otro lado, una actitud de observancia del otro ente que no debe interferir, con sus comportamientos, en un ámbito que no le pertenece.

Fruto del complejo reparto del sistema autonómico resulta posible que sobre un mismo territorio puedan compartirse distintas funciones competenciales, como la creación y aplicación de las normas que surgen de un título concreto. Este hecho, al que L. Álvarez ha dado el nombre de “principio de transversalidad”, “conduce a que el ejercicio de una competencia, sin invadir propiamente ningún título competencial, pueda, sin embargo, producir una afectación o un condicionamiento de otras que concurren con

⁶⁵⁷ Algunas Comunidades Autónomas que recogen en sus Estatutos a la lealtad la han usado como pretensión jurídica frente a la actuación del Estado. Esto ha ocurrido recurrentemente con la Comunidad de Andalucía: entre otras, SSTC 109/2011, de 22 de mayo, Antecedente 1; 123/2012, de 5 de junio, Antecedente 1; 101/2016, de 25 de mayo, Antecedente 1; 111/2016, de 9 de junio, Antecedente 1. Pero también otras Comunidades que no recogen en su Estatuto alusión alguna a la lealtad la han usado en el mismo sentido, por ejemplo, Asturias (STC 73/2015, de 14 de abril, Antecedente 1). De esta manera, este principio es el mismo para todos los entes intermedios.

aquella misma en un idéntico sector de la realidad”. De aquí deviene la funcionalidad de la lealtad autonómica, que procura “seleccionar interpretativamente (...) de entre todos los modos posibles de ejercer una competencia, el o los más adecuados para poder garantizar la eficacia normativa de las que corresponden a los demás integrantes del principio autonómico y que coinciden con aquella en un mismo sector de la realidad”⁶⁵⁸.

La dimensión jurídica de este principio de lealtad autonómica queda estrechamente ligada a un núcleo interpretativo que se proyecta de diversas maneras. Por un lado, como una máxima de comportamiento preventiva que pesa sobre los propios entes territoriales, que deben interpretar la existencia de facultades y prohibiciones contenidas en las normas competenciales que afectan su actuación dentro de un terreno en ocasiones compartido con otro ente. Por otro lado, como un criterio interpretativo que debe usar el Tribunal Constitucional para valorar, en los conflictos que surjan, si la conducta desplegada por un determinado sujeto territorial queda enmarcada o no dentro de sus límites o “si se encuadra, al menos, en alguna de las posibles maneras de garantizar la eficacia del principio autonómico”⁶⁵⁹.

El principio de lealtad autonómica supone, en definitiva, un instrumento jurídico de defensa de la Constitución en su vertiente territorial. Esta defensa, de suma importancia para el ordenamiento español debido a los impulsos desintegradores del nacionalismo radical, requiere concreción jurídica. Pero estos móviles y otros que surgen de las relaciones institucionales cotidianas o de la disciplina partidaria confirman que el principio de lealtad ostenta también una naturaleza política⁶⁶⁰. No podría ser de otra manera, ya que su objetivo práctico se proyecta sobre el sistema de relaciones entre los niveles central e intermedio como una fuerza que permite el engranaje de las piezas que lo integran. Así, puede que una conducta desplegada por el Estado o por una Comunidad Autónoma no sea jurídicamente reprochable en términos de lealtad autonómica, esto es, que no produzca una vulneración ostensible del ordenamiento jurídico-constitucional; sin embargo, la misma conducta puede ser identificada por el Tribunal como desleal si

⁶⁵⁸ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008a): *op. cit.*, pp. 511, 512.

⁶⁵⁹ *Ibidem*, p. 516.

⁶⁶⁰ Al respecto, se ha afirmado que “en el ámbito del Derecho constitucional, el origen mismo de lo jurídico es lo político, entendido como fuerza primigenia y creadora, unas veces de forma directa y otras de forma indirecta e imperceptible incluso, pero al final, tan real como cuando está presente desde el inicio de forma explícita” [MORET MILLÁS, V. (2016): *op. cit.*, p. 1].

quebranta las elementales reglas de relación y de consideración que deben gobernar el Estado compuesto.

B. Carácter accesorio y subsidiario

El carácter accesorio del principio de lealtad autonómica se entiende porque su eficacia surte efectos en el marco de una determinada relación jurídica, modulando el contenido de distintas obligaciones en un contexto específico en el que se discute, por ejemplo, el alcance de derechos o deberes del Estado o de las Comunidades Autónomas. Esto implica que su función jurídica no es la de crear un nuevo catálogo de reglas a las que han de ceñirse los entes territoriales, sino la de interpretar, desarrollar o aclarar las ya existentes porque, en definitiva, “el derecho se descubre, pero no se crea”⁶⁶¹.

Este carácter accesorio puede apreciarse, por ejemplo, en la STC 109/2004, de 30 de junio⁶⁶², cuyo problema de fondo era que las Cortes Generales habían aprobado un tributo para Canarias que aparentemente vulneraba el principio de franquicia fiscal sobre el consumo garantizado por el bloque de la constitucionalidad, modificándose de esta manera el régimen económico y fiscal canario en contra del informe desfavorable emitido por el Parlamento de esta Comunidad. En el recurso, Canarias había entendido que este informe suponía un “complejo de lealtades recíprocas”, que el Tribunal identificó como una suerte de “*tertium genus* entre el sistema de ‘concierto’ del País Vasco y el sistema de ‘convenio’ de Navarra”. A partir de esta alusión, el TC señaló que “[s]in duda, gran parte de las numerosas lagunas que ofrece la insuficiente regulación del informe del Parlamento de Canarias sólo pueden resolverse sobre la base de la lealtad recíproca”. En consecuencia, entendió que “la lealtad constitucional invocada por el recurrente hace que deba suplirse esa laguna estableciendo la obligación de emitir y remitir el informe en el plazo más breve para que pueda ser tenido en cuenta por las dos Cámaras. Si no se hace así, no hay respuesta en plazo útil, y hay que entender que el Parlamento de Canarias no ha hecho uso de su derecho a emitir su informe sobre el Proyecto en cuestión” (FJ 11).

En cuanto al carácter subsidiario, implica que el uso de la lealtad autonómica como pretensión jurídica por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas debe

⁶⁶¹ DWORKIN, R. (1986): *Law's Empire*, Harvard University Press, Harvard, p. 5.

⁶⁶² Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno y el Parlamento canario contra diversos artículos de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

acotarse a aquellos casos en los que no exista una norma específica del ordenamiento cuyas reglas, de aplicarse, brindarían una solución al caso. Por medio de este carácter subsidiario se procura limitar el uso de la lealtad a situaciones excepcionales, esto es, que solo tenga lugar ante verdaderas lagunas normativas. Por esta razón, el Tribunal no ha entrado a considerar las numerosas (supuestas) faltas de lealtades aludidas por el Estado o las Comunidades Autónomas cuando la solución del caso se encuentra directamente en el ordenamiento⁶⁶³.

C. Concreción material

Para constatar la infracción al precepto de lealtad, el Tribunal Constitucional debe valorar los hechos que dieron lugar al caso y la prueba aportada por las partes. En este sentido, no está de más recordar que los pronunciamientos en torno a la lealtad surgen de procesos contradictorios. Esto implica la necesaria aportación de elementos para defender la posición argumentativa de la parte y, con ello, convencer al TC sobre el alcance jurídico de las medidas adoptadas.

En la STC 181/1988, de 13 de octubre (aquí referida en más de una oportunidad), una de las discusiones principales giraba en torno a la constitucionalidad del tercer párrafo de la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, que había introducido modificaciones que afectaban el alcance y las condiciones de la cesión de determinados tributos a Cataluña⁶⁶⁴. La Comunidad solicitó al Tribunal que analizara particularmente el procedimiento que el Estado había seguido para dictar la norma y declarase la inconstitucionalidad de todo aquello que le afectase, pero no de lo que le

⁶⁶³ Entre otras, SSTC 186/1999, de 14 de octubre, Antecedente 2; 77/2004, de 29 de abril, Antecedente 2 y FJ 1; 112/2012, de 24 de mayo, FJ 3; 124/2012, de 5 de junio, FJ 3; 163/2012, de 20 de septiembre, FJ 5; 237/2012, de 13 de diciembre, Antecedentes 1 y 5; 243/2012, de 17 de diciembre, Antecedente 1; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4; 27/2015, de 19 de febrero, Antecedentes 1 y 5; 59/2015, de 18 de marzo, Antecedentes 1 y 8 y FJ 1; 73/2015, de 14 de abril, Antecedentes 1 y 8 y FJ 1; 107/2015, de 28 de mayo, Antecedente 7; 111/2015, de 28 de mayo, Antecedente 6; 136/2015, de 11 de junio, Antecedentes 1 y 5 y FJ 1; 259/2015, de 2 de diciembre, Antecedente 2 y FFJJ 1 y 3; 99/2016, de 25 de mayo, FFJJ 1 y 5; 194/2016, de 16 de noviembre, Antecedente 1; o la STC 136/2018, de 13 de diciembre, Antecedente 2.

⁶⁶⁴ Disposición Final Primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre: «Las normas de esta Ley serán de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, salvo Navarra y País Vasco.

La cesión del rendimiento del Impuesto sobre el Lujo a la Comunidad Autónoma de Canarias respetará lo establecido en su peculiar régimen económico y fiscal.

En consecuencia, a su entrada en vigor, la Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña, quedará derogada en lo que se refiere a cuestiones ajenas a la cesión de tributos del Estado, y modificada en los términos que señala la presente Ley en las materias referentes al alcance y condiciones de la referida cesión de tributos del Estado».

beneficiase. Como va de suyo, el TC entendió este planteamiento inaceptable y tuvo en cuenta la totalidad de los hechos, prestando especial atención a lo siguiente: el Estado había negociado con todas las Comunidades Autónomas la cesión específica de tributos, pero había obviado hacerlo con Cataluña. Esta situación la entendió el Tribunal como contraria al “principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la Disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía para Cataluña [que] obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 41/1981, sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea, si bien esta obligación afecta sólo a la regulación del alcance y condiciones de la cesión de los tributos mencionados en la propia Disposición adicional”⁶⁶⁵ (FJ 7).

La valoración del procedimiento para la adopción de decisiones fue objeto de atención en la STC 204/2011, de 15 de diciembre, en la que el TC comprobó, también a partir de los hechos, que los mecanismos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas habían funcionado adecuadamente y, en consecuencia, no se había producido una infracción al “principio de lealtad constitucional, sino que justamente cabe extraer la conclusión contraria” (FJ 8). El Tribunal entendió que la tramitación del sistema de financiación común aprobado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre había seguido escrupulosamente el acuerdo de 27 de julio del mismo año del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Además, el sistema resultante había sido objeto de un intenso debate tanto en las Cortes Generales como en las Comisiones mixtas bilaterales, otorgando numerosas oportunidades de participación a las Comunidades, algo que negaban los más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista recurrente.

A partir de los escritos de las partes el TC tuvo oportunidad también de comprobar que no existe infracción alguna a la lealtad. Esto se advierte, por ejemplo, en la STC 123/2012, de 5 de junio, que resolvió un conflicto plantado por el Consejo de Gobierno de Andalucía, que aducía una supuesta insuficiencia en el trámite de consulta a la Comunidad en la tramitación del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, sobre apuestas hípcas externas en el ámbito nacional. Al respecto, el TC señaló que “debe rechazarse

⁶⁶⁵ Disposición adicional sexta, 3, de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (Estatuto ya derogado): «La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años desde la fecha de su constitución el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que corresponden a la Generalidad, de acuerdo con este Estatuto».

también (...) la pretensión de la parte recurrente, pues como expresamente reconoce el Letrado de la Junta de Andalucía en el escrito de demanda, el texto del proyecto de real decreto fue remitido a informe de la misma con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros. Ello implica que la norma fue previamente conocida y susceptible de examen por la Comunidad Autónoma, lo que hace que no resulte posible afirmar que se hayan ignorado los mecanismos de cooperación y coordinación y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional” (FJ 8).

El Tribunal Constitucional, como se ha tenido ocasión de comprobar, es sumamente cauteloso a la hora de analizar las alusiones de una posible vulneración de la lealtad, lo que confirma también que el grado de transgresión debe ser considerable, implicando de esta manera un amplio desconocimiento del principio autonómico que se garantiza. La valoración de los hechos y de las pruebas constituye un medio de sumo valor para el Tribunal, que aprecia la lealtad desde la óptica jurídica y atiende al mismo tiempo la dinámica relacional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta valoración ayuda, al fin y al cabo, a entender los móviles que llevaron a adoptar tal o cual conducta, a sabiendas -muchas veces- que la situación terminará posiblemente afectando los intereses de otro ente, alterando el equilibrio del sistema.

Esta concreción material implica que el TC no entiende a la lealtad autonómica como un principio etéreo, sino como uno de consecuencias prácticas para el correcto funcionamiento del Estado autonómico. Se traduce en una norma de vital importancia que modula las obligaciones y los comportamientos de los entes territoriales, dando razones que permiten apreciar la necesidad de lealtad caso por caso.

D. Competencia para advertir las faltas de lealtad autonómica

Al igual que ocurre en Alemania, en el ordenamiento jurídico español existe un único órgano que puede advertir y declarar la vulneración del principio constitucional no escrito de lealtad autonómica: el Tribunal Constitucional.

Aragón Reyes ha señalado que “en el ‘descubrimiento’ de los principios constitucionales no positivados y en la concreción de estos y de los recogidos en la norma constitucional desempeña un papel decisivo el Tribunal Constitucional”. Esto se debe a que “el carácter vinculante de su doctrina para la jurisdicción ordinaria (artículos 1º y 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal y 5º de la Ley Orgánica del Poder Judicial) evita en

gran medida no sólo la ‘dispersión’ jurisprudencial en la conformación de los principios constitucionales (que, a su vez, son los generales-fundamentales del ordenamiento), sino también los riesgos de encomendar esa conformación a órganos no adecuadamente preparados para ello”⁶⁶⁶. Lo que con admirable elocuencia ha explicado este autor sirve para dimensionar los problemas que acarrearía que la jurisdicción ordinaria pudiese entender asuntos estrictamente relacionados a la interpretación del principio de lealtad autonómica, sobre todo ante su naturaleza implícita. Si así no ocurriese podría surgir una interpretación difusa y confusa frente a la claridad que requiere el asunto, lo que tiene su relevancia al ser un principio que surge de la cúspide del sistema y que está destinado a garantizar la unidad y el reparto del poder operado en la Constitución.

Cabría preguntarse si acaso la jurisdicción en lo Contencioso-administrativo podría interpretar la existencia de este principio constitucional no escrito pues, como se ha visto, también resulta competente para resolver conflictos territoriales. Pero el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial despeja cualquier duda al respecto: si bien los jueces y Tribunales pueden interpretar y aplicar las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, deberán hacerlo «conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos». En definitiva, en el ámbito jurisdiccional solo el TC tiene potestad para interpretar la existencia de este principio inherente a la Constitución y para delinear su sentido y sus límites. A partir de tal interpretación podrá ser usado por la jurisdicción ordinaria para la resolución de los conflictos que se interpongan, pero en ningún caso dicha jurisdicción podrá “descubrir” su existencia. De hecho, tras un exhaustivo análisis de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo resulta posible confirmar que el TS no ha profundizado en el contenido de la lealtad autonómica: se ha limitado a referirse simplemente a ella a partir de la lealtad institucional o constitucional y siempre teniendo en cuenta la doctrina del TC⁶⁶⁷.

⁶⁶⁶ ARAGÓN REYES, M. (1989): *op. cit.*, p. 43.

⁶⁶⁷ A modo no exhaustivo: SSTS 289/2020, de 27 de febrero, Fundamento de Derecho (FD) 3º; 1668/2017, de 2 de noviembre, FD 4º; 2069/2016, de 26 de septiembre, FD 2º; 4927/2015, de 21 de octubre, FD 5º; 6193/2014, 19 de noviembre, FD 2º; 4419/2014, de 15 de julio, FD 2º.

5. Obligaciones, prohibiciones y modos de conducta que supone la lealtad autonómica

Es momento de entrar de lleno en el contenido de la lealtad autonómica. Para ello, se seguirá el mismo esquema de estudio propuesto para la *Bundestreue*: en primer lugar, aquellas obligaciones enfatizadas por el Tribunal Constitucional que constituyen una suerte de sustrato elemental; en segundo lugar, aquellas que modulan las relaciones horizontales y verticales; y, en tercer lugar, las que imprimen especial fuerza sobre el Estado.

A. Contenido obligacional esencial

- Deber de consideración mutua

Esta obligación constituye una forma específica que asegura el reparto competencial y el equilibrio general del sistema autonómico. Implica que el Estado y las Comunidades Autónomas antes de actuar en el marco de sus respectivas facultades deban considerar si su actuación afecta directa o indirectamente el entramado competencial (aspecto que debe considerarse la vertiente negativa de este deber) o el interés general o de otro ente territorial en particular (su vertiente positiva). Esta consideración resulta omnipresente en casi todas las obligaciones que derivan del principio de lealtad autonómica; de ahí que este deber de consideración mutua pueda entenderse como la columna vertebral de la lealtad autonómica.

Un ejemplo de la vertiente negativa de esta obligación lo constituye la STC 46/1990, de 15 de marzo⁶⁶⁸. En este pronunciamiento el Tribunal entendió que la Asamblea autonómica canaria se extralimitó en sus competencias usando una técnica legislativa que infringía “el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1)”, impidiendo “la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y [el] el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3)”. La explicación dada por el Tribunal, incluso su extensión, resulta elocuente: “La vulneración de la obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de

⁶⁶⁸ Por la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad acumulados planteados por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de las Leyes 14/1987, de 19 de diciembre y 6/1989, de 22 de mayo, del parlamento canario, sobre materia de aguas.

sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas, la ha efectuado el legislador canario por la vía de pretender aplazar sine die en el tiempo (y a través de la promulgación de sucesivas leyes de suspensión) la entrada en vigor de una Ley estatal, válidamente promulgada y con respecto a la cual este Tribunal, además, ha declarado su plena conformidad con nuestra Ley fundamental. Mediante esta censurable actuación legislativa -continúa el Tribunal- el Parlamento canario ha excedido los límites de su potestad legislativa al legislar con una pretendida fuerza normativa superior a la que le corresponde, ya que nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado. No ha respetado, pues, el legislador canario los límites y las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, y, por invadir aquél, sus leyes han incurrido en inconstitucionalidad al pretender la inaplicación más allá del plazo razonable previsto en la Ley estatal de Aguas. de una Ley aprobada por las Cortes Generales con la consiguiente violación de la voluntad del legislador estatal y vulneración de la eficacia de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 C.E.)” (FJ 4).

Sobre este deber, como recién se ha dicho, reposa también una vertiente positiva: la consideración del interés general del Estado o particular de las Comunidades Autónomas⁶⁶⁹. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “[a]unque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno”. Por ello, “[s]in dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales” (STC 25/1981, de 14 de julio⁶⁷⁰, FJ 3). Este entendimiento del TC resulta pacífico en relación con la idea que pivota sobre los sistemas descentralizados: es el nivel central el que debe velar con mayor ahínco por la unidad del Estado.

⁶⁶⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1992): *op. cit.*, p. 235.

⁶⁷⁰ Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco, contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, “sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución”.

El Tribunal también ha subrayado en su doctrina la importancia que tiene, en el marco del sistema de distribución del poder, el respeto a este interés general. Así lo ha hecho al advertir que “el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios” (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4).

Como se ha tenido ocasión de analizar, la defensa del interés general por el nivel central se materializa específicamente en el art. 155 CE, que pretende limitar el incumplimiento de aquellas obligaciones impuestas legal o constitucionalmente a las Comunidades Autónomas y corregir forzosamente cualesquiera actuaciones que atenten gravemente al interés general de España. Este último tipo de vulneración, la del interés general, constituye un nítido desconocimiento de la consideración mutua, de ahí que se la entienda como una falta de lealtad que faculta al Gobierno a intervenir la Comunidad sin mayor dilación.

Esta consideración mutua ha sido también foco de atención del Legislador: en el art. 141 LRJSP («Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas») se advierten las dos vertientes de la consideración apuntadas, primero la negativa y luego la positiva: «1. Las Administraciones Públicas deberán: (...) a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias. b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones»⁶⁷¹. De la LRJSP se colige entonces que, previo a actuar, los entes territoriales deben sopesar si su actuación (u omisión), de producirse, traspasaría los contornos que delimitan sus competencias, ingresando en órbita ajena. Además, esta consideración impone un determinado estándar de diligencia en el cumplimiento de la lealtad⁶⁷², por cuanto

⁶⁷¹ Solo como recordatorio: prácticamente la misma redacción tienen los arts. 9.b) y c) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, referido a la lealtad institucional y 55.a) y b) LRBRL.

⁶⁷² MANCILLA i MUNTADA, F. (2016): “Artículo 141”, en RECUERDA GIRELA, M. Á. (dir.): *Régimen Jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, versión online.

requiere una actuación consciente y responsable de los poderes públicos estatales y autonómicos que se materializa en la comprensión de los alcances del interés público concreto y general.

- *Deber general de colaboración (y su específica expresión en términos de auxilio)*

El deber de colaboración caracterizado por el Tribunal Constitucional de “general” no se justifica en un precepto constitucional concreto; es más, el propio TC ha señalado que “es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución” (STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2). Su relación con la lealtad la ha aclarado el TC al señalar que la colaboración supone la “concreción del deber general de fidelidad” (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5). Pero esta concepción debe ser debidamente matizada porque, como se ha visto, constituye una de sus proyecciones, quizá de las más destacadas⁶⁷³, aunque no la única.

La mayoría de las expresiones del Tribunal respecto del deber de colaboración resultan enfáticas, como una suerte de “recomendación” que deben seguir el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero también asume la específica forma de obligación, a través del “auxilio”, el “apoyo” o la “asistencia”. Es más, el TC ha caracterizado el deber de colaboración como un “deber recíproco” (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), ya que resulta una “regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas”, pero que “igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas” (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

Como se ha visto, el desarrollo de la colaboración ha sido, también, normativo, principalmente a través del art. 141 LRJSP. Además de otros deberes específicos, este señala que los entes territoriales deben «[p]restar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias» [art. 141.1.d)]. Esta obligación responde al auxilio que se deben recíprocamente el Estado

⁶⁷³ Prueba de ello resulta, por ejemplo, la cantidad de sentencias en las que el Tribunal relaciona estrechamente a la colaboración con la lealtad. Entre otras, SSTC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 76/1990, de 26 de abril, FJ 5; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 16; 149/1991, de 4 de julio, FJ 4; 133/1992, de 6 de febrero, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 9; 13/2007, de 18 de enero, FJ 8; 44/2007, de 1 de marzo, FJ 9; 109/2011, de 22 de junio, FJ 6; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6; 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9; o la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 5.

y las Comunidades Autónomas para ejercer plenamente sus competencias, que no se limita al ámbito concurrente o compartido sino que puede abarcar, incluso, a acciones que provengan de facultades exclusivas de un ente interconectadas circunstancialmente a la necesidad del otro. Esto se resume, en definitiva, en las palabras de Cosculluela: el deber de auxilio es “la colaboración incidental que para un caso concreto puede requerir una Administración Pública de otra, para facilitar el ejercicio de una competencia que tiene atribuida”⁶⁷⁴. Esta misma filosofía subyace en el art. 142. c) LRJSP, referido al deber de asistencia y auxilio como una específica técnica de colaboración⁶⁷⁵.

Pero la norma impone también que los entes territoriales tengan que «[c]umplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente» [art. 141.1.e) LRJSP]. Esta referencia, genérica y previsor, somete al marco colaborativo a los entes territoriales y se complementa con el segundo apartado del art. 141, que señala que éstos «solo podrá[n] negarse» a brindar asistencia cuando concurren las circunstancias que allí se describen⁶⁷⁶. Esta aclaración impone el entendimiento de que el auxilio resulta, *prima facie*, de cumplimiento estricto⁶⁷⁷, idea que comparte de Carreras: “La colaboración ya no tiene carácter voluntario sino que en virtud del principio de lealtad federal se impone como un deber necesario para el buen funcionamiento de todo el sistema”⁶⁷⁸.

- *Deber de cooperación*

La LRJSP relaciona la cooperación como uno de los principios que gobiernan las relaciones entre los distintos entes territoriales. Concretamente el art. 140.1.b) lo entiende en los siguientes términos: «cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera

⁶⁷⁴ COSCULLUELA MONTANER, L. (2019): *op. cit.*, p. 207.

⁶⁷⁵ Art. 142.c) LRJSP: «El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial».

⁶⁷⁶ Art. 141.2 LRJSP: «La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante».

⁶⁷⁷ Que tenga esta naturaleza no implica que la asistencia suponga un coste que deba asumir el ente territorial. A modo de recordatorio, la prestación de asistencia permite la repercusión de costes al ente territorial que se asiste (art. 141.3 LRJSP).

⁶⁷⁸ DE CARRERAS, F. (2016): *op. cit.*, p. 40.

voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común». Pero como se ha tenido ocasión de analizar, la cooperación, además de principio, es también un deber que se proyecta con especial intensidad en el marco de la lealtad autonómica.

Sanz Rubiales remarcó que “[e]l ejercicio de este genérico deber se puede plasmar en el establecimiento voluntario de relaciones entre Administraciones públicas, de tal forma que se asegure que el ejercicio de las respectivas competencias por cada una de las Administraciones cooperantes sirva, de la mejor manera posible, a la consecución del interés general”⁶⁷⁹. Su razonamiento, acertado, condensa en pocas palabras el conglomerado de normas que componen el Capítulo III del Título III LRJSP, reservado por el legislador a las «[r]elaciones de cooperación». Básicamente son tres las características esenciales de este deber: la voluntariedad previa al establecimiento de la relación cooperativa⁶⁸⁰, la igualdad que deben asumir las partes que colaboran y la pretensión de satisfacer el interés general (y no el particular) una vez la cooperación haya sido formalizada.

El art. 144 LRJSP que, como bien se ha dicho, “no es ejemplo de sistemática”⁶⁸¹, incluye una relación no taxativa de técnicas a través de las cuales puede canalizarse la cooperación entre los entes territoriales. Muchas han sido objeto de una regulación propia en los sucesivos artículos de la propia Ley.

Pero también resulta interesante ahondar en la forma con que el Tribunal Constitucional se ha aproximado a la cooperación en el marco de la lealtad. Como se ha visto, sus referencias han sido, en primer lugar, genéricas, como una meta loable o recomendación a los entes territoriales. Asimismo, se ha referido a la cooperación en el marco específico sus técnicas, entendidas como “especialmente necesarias en (...) supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29).

⁶⁷⁹ SANZ RUBIALES, Í. (2017): *op. cit.*, p. 2789.

⁶⁸⁰ Si bien, según lo ha entendido el propio Tribunal Constitucional, la cooperación puede, según la materia, resultar obligatoria para las partes. *Vid.* SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; en el mismo sentido, SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7 y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30.

⁶⁸¹ SANZ RUBIALES, Í. (2017): *op. cit.*, p. 2790.

De entre de las distintas formas institucionales que asume la cooperación, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse, por ejemplo, sobre las Comisiones mixtas de transferencia. Al respecto, en la STC 209/1990, de 20 de diciembre, recalcó la obligación que pesa sobre el Estado y las Comunidades Autónomas (en este caso, Galicia) de llegar a acuerdos en términos claros para que se produzca la transferencia de “los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad”. Como se ha dicho, este deber es significativamente más fuerte para el Estado, que ostenta la máxima responsabilidad de hacer efectivo el reparto competencial (FJ 4).

También en relación con estas Comisiones, la STC 217/2013, de 19 de diciembre⁶⁸² incluye algunas referencias de relieve. Teniendo como horizonte la lealtad autonómica, el Tribunal ha entendido que “lo importante desde un punto de vista constitucional es que cuando las normas que integran el bloque de la constitucionalidad exigen la intervención de una comisión mixta bilateral para la adopción de un acuerdo, bien de cara al traspaso de los servicios correspondientes a las competencias asumidas, bien en orden a la canalización de las relaciones financieras, este acuerdo se haya adoptado en el seno de una comisión de composición paritaria integrada por representantes del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma, en la que uno y otro poder público haya podido defender los intereses respectivos, con independencia de la denominación que dicha comisión paritaria pueda recibir en un momento dado” (FJ 6). Lo esencial, resalta el Tribunal, no es la apariencia que esta Comisión adquiera, sino que en su interior se canalice de manera puntual la cooperación entre los entes territoriales.

- *Deber de coordinación*

Como se ha tenido ocasión de analizar en el capítulo II de este trabajo, la coordinación requiere necesariamente de un órgano que coordine a distintos entes territoriales. Su nota más distintiva es la obligatoriedad, que tiene su correlato en un poder de dirección del Estado por la posición de superioridad que ostenta (STC 214/1989, de

⁶⁸² Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra ciertos artículos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, el Reglamento del Congreso, el Reglamento del Senado y ciertos artículos del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria; así como los arts. 81, 134, 135 y 147.2, todos ellos de la Constitución y artículos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

21 de diciembre, FJ 19⁶⁸³). Su imposición no implica negación de la autonomía de las Comunidades, sino una limitación al pleno ejercicio de sus competencias⁶⁸⁴. De esta manera, el sujeto coordinado retiene para sí la titularidad competencial, no obstante lo cual el sujeto que coordina (el Estado) puede limitar su libre ejercicio.

Como se sabe, la Constitución reserva especialmente la coordinación a ciertos ámbitos: el de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE); la sanidad (149.1.16 CE) y el financiero (art. 156.1 CE). Pero independientemente de estos ámbitos (en los que resulta obligatoria), esta coordinación puede ser también impulsada voluntariamente por las Comunidades Autónomas para una gestión eficiente de sus competencias. Incluso el propio Tribunal Constitucional ha entendido que devendrá necesaria allí cuando la actividad pública no sea susceptible de fraccionamiento y su prestación supere las fronteras de los propios entes intermedios (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4 y STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).

En el marco de la lealtad territorial, la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes que conforman el sistema autonómico con el fin de evitar contradicciones y reducir en todo lo posible sus disfunciones. Si así no ocurriese se produciría una alteración cualitativa del equilibrio que debe pesar en la gestión competencial de asuntos tan trascendentales como lo son las materias reservadas constitucionalmente. Pero, además, la lealtad autonómica permite el adecuado equilibrio entre entes coordinados y coordinante. A los primeros, imponiendo la comprensión de que la titularidad competencial no implica el desconocimiento del interés general, por lo cual deben someterse sin dilación ni reproche alguno a los órganos que fomenten y sostengan la coordinación competencial.

⁶⁸³ Recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Parlamento de Galicia, la *Xunta* de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña; todos ellos contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

⁶⁸⁴ El Tribunal Constitucional ha señalado que “el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la C.A., de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general” (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 2). Como resulta posible advertir, la armonía de la actuación del ente central resulta esencial para que no se genere un centralismo que desconozca la base sustantiva del sistema: el art. 2 CE.

En lo concerniente a la LRJSP, el art. 140.1.e) señala gran parte de lo que hasta aquí se ha reseñado: resulta una obligación que pesa especialmente sobre el ente territorial por la que se pretende garantizar la coherencia de las actuaciones de los distintos entes coordinados que se encuentran afectados por una misma materia, para la consecución de un resultado común. Este deber, además, debe ponerse en práctica cuando lo prevea la Constitución o alguna norma del ordenamiento. En este sentido, la propia Ley recoge varios órganos a través de los cuales se canaliza la coordinación a los que ya se ha hecho referencia en el capítulo II.

- *Deber de solidaridad interterritorial*

En el marco de la lealtad autonómica, la solidaridad se aprecia de dos formas. En primer lugar, proyectando su fuerza axiológica sobre las relaciones entre los diversos entes territoriales, propiciando la adhesión de unos sobre las causas o necesidades de los otros. En segundo lugar, como columna vertebral del sistema financiero, implicando positivamente que la prosperidad de unos debe estar, en la medida de sus posibilidades, al servicio de los demás, llegando a suponer, en ocasiones, una necesaria limitación destinada a corregir los desequilibrios territoriales.

El Tribunal Constitucional se ha referido en numerosas ocasiones a esta solidaridad interterritorial. De entre sus pronunciamientos, merece la pena destacar la STC 64/1990, de 5 de abril, por su íntima conexión con la lealtad. Se trató de una impugnación del art. 161.2 CE al art. 16 del Decreto de la *Xunta* de Galicia 151/1984, de 13 de septiembre, por el que se establecen medidas de fomento y promoción de empresas. Independientemente de los problemas competenciales de la medida autonómica, el Gobierno de la Nación cuestionaba su validez por considerarlo incompatible con otras normas constitucionales, entre ellas, la solidaridad del art. 2 CE. El Decreto gallego perseguía otorgar subvenciones a las empresas que quisieran asentarse en Galicia, cuestión que el Gobierno entendía como un atentado a la solidaridad “en su manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado” (FJ 7). A su vez, la Comunidad defendía la medida por considerarla necesaria para superar la crisis que transitaba en aquel momento, que había deteriorado su industria afectando consecuentemente el crecimiento económico.

A partir de la argumentación de las partes, el Tribunal Constitucional entendió que el proceder de la *Xunta* en nada se oponía al principio de solidaridad, “pues ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales -situación, recursos, etc.- difícilmente alterables la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables. Este y no otro es el sentido del precepto impugnado, en el que, por lo expuesto, no cabe ver el establecimiento unilateral de ventajas que sea producto de una acción autonómica constitucionalmente insolidaria” (FJ 9). A partir de este razonamiento, el Tribunal desestimó la impugnación.

De esta sentencia surge la doctrina esencial de la solidaridad en el marco de la lealtad: las Comunidades Autónomas que circunstancialmente tengan un buen pasar financiero pueden tener que realizar esfuerzos puntuales en favor de otras que atraviesan ciertas dificultades. Naturalmente, la dirección del proceso que da vida a la solidaridad quedará en manos del Estado. Es, en definitiva, prácticamente la misma concepción que subyació en los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal Alemán, cuando recordó a los *Länder* que debían tener en cuenta el equilibrio financiero del sistema territorial, limitando aquellos gastos que resultaban innecesarios, debiendo destinar esos fondos a la ayuda a otros *Länder* circunstancialmente menos favorecidos (BVerfGE 1, 117, de 20 de febrero de 1952 [131] y BVerfGE 3, 52, de 10 de diciembre de 1953 [57]).

En cuanto a su recepción en el ordenamiento, además de en la Constitución (art. 2), la solidaridad está muy presente, como va de suyo, en la LOFCA, tanto como principio general [art. 2.1.e) y 2.2], cuanto como elemento sustantivo para determinar la distribución del Fondo de Compensación (art. 16.1 y 10). Asimismo, dicha norma entiende a la solidaridad como parámetro que ha de ser atendido para la asunción de competencias normativas autonómicas en tributos cedidos (art. 19.2). Por su parte, la

dimensión axiológica de la solidaridad puede advertirse en el art. 140.1.i) LRJSP, que la recoge como un principio rector de las relaciones entre los entes territoriales.

B. Obligaciones y prohibiciones que modulan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y estas entre sí)

- Obligación de actuación diligente

El principio de lealtad autonómica obliga al Estado y a las Comunidades Autónomas a llevar adelante una actuación diligente, imperativo que resulta coherente con las limitaciones que impone al ámbito relacional. En el marco de la lealtad, resulta prudente que los entes tomen todos los recaudos posibles a la hora de actuar.

El Tribunal Constitucional ha subrayado este deber en varias oportunidades. Así lo hizo, por ejemplo, en la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuando señaló que la lealtad autonómica “debe presidir la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (FJ 33). Este juicio abstracto se hizo más concreto muchos años más tarde en la STC 13/2007, de 18 de enero. En aquel recurso de inconstitucionalidad, analizado en este trabajo ya en diferentes ocasiones, el TC expuso con más detalle la amplitud de espectro que ostentan los comportamientos fieles o leales al sistema, omnicomprensivos de los distintos nexos que existen entre el ente central y los intermedios: “A la conclusión de que, en el ámbito de la participación en los ingresos del Estado como recurso propio de las Comunidades Autónomas, no sólo es precisa la coordinación del Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración (en particular, de cooperación) entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debemos añadir que las actuaciones de aquél y de éstas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional” (FJ 7).

- Obligación de acuerdo

Este deber surge del ámbito convencional o contractual y de la interacción en términos colaborativos. Somete a las partes a llegar a una decisión de común acuerdo buscando el punto de equilibrio que mejor les convenga, para lo cual será necesario que las negociaciones que se desplieguen estén sujetas a la fidelidad.

Sobre la expresión “acuerdo”, la LRJSP contiene numerosas referencias ligadas íntimamente al entorno cooperativo: a grandes rasgos, se espera que los entes territoriales convengan voluntariamente sus actuaciones de la forma que mejor sirva al propósito que

persiguen [arts. 143.1, 144.1.a) y 145.1]. Pero incluso su trascendencia, no ha despertado el interés de los comentaristas de la Ley. No ha ocurrido lo mismo, sin embargo, con la jurisprudencia constitucional.

El Tribunal Constitucional se refirió a la necesidad de que el Estado llegue a acuerdos con los entes intermedios en el seno de las Comisiones mixtas de transferencia con el objetivo de definir el sistema de distribución competencial, algo que ha entendido como una obligación derivada del principio de lealtad constitucional (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7, referida a la Comisión mixta Estado-Cataluña y 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4, en relación con la Comisión mixta Estado-Galicia).

Pero el Tribunal también ha señalado que la “negociación no debe implicar necesariamente que haya de producirse en ella la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas” (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9⁶⁸⁵ y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 4). En consecuencia, que el Estado deba extremar el celo por llegar a acuerdos en el seno de Comisiones paritarias con las Comunidades Autónomas no implica que su contenido haya de ser vinculante. Esta ha sido la pretensión de muchas Comunidades que buscaron obtener más recursos propios tratando de sujetar al Estado a tener que transferirlos por decisiones que debían adoptarse en el seno de estas Comisiones estatutarias, reflejando en gran medida el sesgo bilateral del sistema territorial⁶⁸⁶.

⁶⁸⁵ En esta misma sentencia el Tribunal entendió que “no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Corresponde al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, ‘obliga a todos’, y que impone que el Gobierno deba ‘extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta’ (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4)” (FJ 11).

⁶⁸⁶ Esto se advierte en relación con Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio: “La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones” (FJ 138). Tal Disposición adicional tercera, apartado 1 del *Estatut*, en su versión original, señalaba: «1. La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto

Otro ejemplo del mismo tenor constituye la STC 109/2011, de 22 de junio, en la que la Junta de Andalucía solicitó al Estado la asignación de más recursos para aumentar la dotación de personal en la justicia. El Tribunal entendió que la respuesta al problema se encontraba en el marco de la lealtad y en su relación con el concepto de suficiencia financiera. Y es que al momento de interponerse el recurso de inconstitucionalidad se habían firmado ya diversos acuerdos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en la Comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Andalucía en los que el ente central se comprometía a transferir más recursos para atender las necesidades de financiación de la Junta. A partir de tales hechos, el TC entendió que, por medio de aquellos acuerdos, se garantizó la “suficiencia financiera [de la Comunidad] para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta el momento de la fecha de suscripción de aquel acuerdo [del CPFF] de 15 de julio de 2009, entre las que sin duda se encuentra la relativa al régimen retributivo de los funcionarios que venimos examinando”. El TC se ciñó en consecuencia a lo convenido, primando el *pacta sunt servanda* ya que “no ha quedado acreditado que dicho incremento [de personal] haya alcanzado una magnitud que por sí misma pueda poner en riesgo la suficiencia de recursos de la Hacienda autonómica para hacer frente a las competencias asumida” (FJ 6).

En definitiva, cuando lo que se encuentra en juego es la financiación autonómica el Tribunal ha entendido que debe actuarse de conformidad con el principio de lealtad territorial, “que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo” (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6, doctrina reiterada en la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3).

- *Deber de suministro de información*

Otro de los deberes específicos que conforman la lealtad autonómica en España es el suministro de información, que ha tomado un relieve considerablemente mayor que en otras expresiones de la lealtad en el Derecho comparado, seguramente por la profesionalización de la actividad administrativa y su importancia para el funcionamiento estatal. Ha sido calificado por la doctrina como un “mínimo imprescindible en las

interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas».

A nivel general, véanse las SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8 y 217/2013, FJ 6.

relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”⁶⁸⁷ que viene recogido tanto en normas del ordenamiento como en la jurisprudencia del TC.

El Legislador prestó especial atención a este asunto desde muy temprano: la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, se refiere a este deber de información prácticamente en el frontispicio de su texto: «El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias. Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias» (art. 2).

Aquella regulación inicial debe entenderse complementada por el art. 141.1.c) LRJSP, que indica que los entes deben facilitarse la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. Esta obligación, materializada a través de las técnicas recogidas en los apartados a) y b) del art. 142⁶⁸⁸, está sujeta a las limitaciones ya apuntadas (art. 141.2 LRJSP)⁶⁸⁹.

⁶⁸⁷ AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 230.

⁶⁸⁸ Art. 141.1.c) LRJSP: «Las Administraciones Públicas deberán: (...) c. Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia».

Art. 142.a) LRJSP: «El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias».

Art. 142.b) LRJSP: «La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional».

⁶⁸⁹ Sobre estas limitaciones, se ha señalado que “dado que la información pública ha sido objeto de regulación estatal y autonómica en materia de derecho a la información pública y transparencia, cabe tener en cuenta dicha legislación. En este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece unos estándares determinados en los niveles de información accesible a través del ejercicio del derecho de acceso como a través de las obligaciones de publicidad activa y las previsiones del denominado ‘gobierno abierto’ (Open Government)”. Bajo esta premisa, “cuando se requiere de información entre Administraciones Públicas, el estándar de acceso debe ser necesariamente superior y los límites no pueden ser los mismos. De este modo, y a pesar de que se trata de derechos o instituciones distintas y no estrictamente comparables, resulta ejemplificativo observar cómo los límites a los deberes de información establecidos en el artículo 141.2 de la LRJSP son menores que los límites al derecho de acceso a la información pública contenidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La transparencia, no se olvide, es un elemento esencial del derecho a una buena administración” [MANCILLA i MUNTADA, F. (2016): *op. cit.*]

En el marco de la LRJSP se resalta también la importancia del deber de información para el funcionamiento de diversos órganos en el Estado autonómico. Por ejemplo, la Ley señala que los Delegados del Gobierno deberán ser actores que faciliten el flujo de información necesaria para la gestión de las competencias específicas de la Comunidad Autónoma en la que prestan sus funciones [arts. 73.1.c).1º y 75.a).2º]. Asimismo, indica que las Conferencias sectoriales deberán ser informadas de los anteproyectos de leyes y de los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de los demás entes territoriales [art. 148.2.a)]⁶⁹⁰. Por último, señala específicamente que estas Conferencias deberán ser un espacio de intercambio de información para la gestión competencial [art. 148.2.b) y c)].

La vastedad de pronunciamientos del Tribunal Constitucional es otro indicio que denota la importancia de este deber. El TC señaló, en un conflicto de competencia interpuesto por el Gobierno vasco contra el Estado, que la prescripción relativa a la transmisión de información entre los entes territoriales “se revela plenamente coherente con el diseño constitucional del Estado de las Autonomías”. A tal conclusión llegó tras entender que “la información sobre el cumplimiento de la normativa estatal por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de gestión de las ayudas que el Estado aporta o de los recursos financieros que moviliza, si bien no puede suponer obstáculo al ejercicio de dichas competencias autonómicas, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad, constituye en cambio una base de datos estadísticos cuya justificación y conveniencia se vincula a la potestad del Estado para adoptar sucesivamente las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico de la vivienda e, incluso, para formalizar los consiguientes convenios con las entidades financieras y con cada Comunidad Autónoma” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 6).

Por mi parte, entiendo que la negativa genérica recogida en el art. 141.2 LRJSP resulta respetuosa del contenido del art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre todo cuando la información que solicita una Comunidad Autónoma al Estado pueda causar perjuicios en los intereses generales o interferir en fines mayores. En estos casos, la Comunidad deberá justificar adecuadamente la necesidad de contar con tal información.

⁶⁹⁰ Sobre esta específica obligación se ha precisado que “el ejercicio efectivo de esta función va a depender de que los ejecutivos del Estado o las CC.AA. remitan a la Conferencia Sectorial dichas iniciativas normativas. Si la norma lo consigue, los cambios en la cooperación vertical pueden ser muy considerables” [GARCÍA MORALES, M. J. (2017a): *op. cit.*, pp. 110-111].

Idéntica posición tuvo el Tribunal un par de meses más tarde en la STC 201/1988, de 27 de octubre, al señalar que la obligación de información “no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas y constituye, por lo contrario, una base de datos estadísticos necesaria para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados, proceda a la ejecución y liquidación de sus Presupuestos y pueda adoptar en lo sucesivo las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico de la agricultura y ganadería” (FJ 3). En la misma sentencia el Tribunal entendió que el cumplimiento de este deber no suponía en modo alguno un control exorbitante de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que quedaba resguardada⁶⁹¹.

La cuestión del “control del control” parece ser una constante en las pretensiones de las Comunidades Autónomas. El Gobierno del País Vasco y la *Xunta* de Galicia, por ejemplo, al interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, consideraron que el Estado invadía su autonomía financiera al solicitar informes trimestrales en los que las Comunidades deberían dar cuenta del destino de los fondos de subvención estatal, informes que deberían remitirse a los distintos Ministerios. Pero el Tribunal entendió que esta situación no ponía a las Comunidades “en una posición subordinada a la Administración del Estado”. Por el contrario, consideró que “[s]e trata de algo más simple e inocuo, un deber de carácter meramente informativo, necesario para el cumplimiento por la Administración general de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados”. Consecuentemente, confirmó que “[n]o hay atentado alguno al principio de autonomía ni invasión del campo de competencias de las Comunidades destinatarias”. A partir de esta conclusión, entendió que la obligación de informar se enmarca en el principio colaborativo, que se reconduce, a su vez, a la lealtad autonómica (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 9). La misma respuesta dio el

⁶⁹¹ Con carácter previo y tras la aplicación de la coerción estatal sobre su territorio, la misma Comunidad Autónoma denunció públicamente que el Estado se había inmiscuido en su autonomía financiera al requerir constantes informes sobre gastos relacionados con el proceso independentista. El Estado defendió esta medida escudándose en la necesaria protección del interés general. Al respecto puede consultarse; “Hacienda decidió el control semanal tras detectar un desvío de 6.150 euros para el referéndum”, *El País*, edición del 21.07.2017 (tomado de: <https://bit.ly/3hF2W1H>, fecha de consulta: 31.08.2020); “Hacienda controlará al mes 1.400 millones de las cuentas catalanas por la desobediencia de la Generalitat”, *El Mundo*, edición del 16.09.2017 (tomado de: <https://bit.ly/3hIGC7u>, fecha de consulta: 31.08.2020); o “¿Quién controla ahora las cuentas de Cataluña?”, *El País*, edición del 04.06.2018 (tomado de: <https://bit.ly/32IKOh4>, fecha de consulta: 31.08.2020).

Tribunal veinte años más tarde en un conflicto positivo interpuesto por La Rioja resuelto en la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10, confirmando la vigencia de su doctrina.

Por último, el Tribunal ha entendido este deber de información como “recíproco” entre aquellos entes que comparten competencias y que, por esta razón, deben colaborar en su ejecución. En definitiva, informar resulta una necesidad impuesta por el propio sistema que procura que el Estado y las Comunidades cuenten con elementos que permitan el desarrollo eficaz de sus poderes, limitando consecuentemente la simultaneidad o duplicidad de funciones y beneficiando, en última instancia, a los propios ciudadanos⁶⁹².

- *Respeto a la distribución competencial*

Este deber de respeto de la distribución competencial, íntimamente ligado a la consideración mutua, procura que el Estado y las Comunidades Autónomas respeten el orden de distribución competencial que surge del bloque de la constitucionalidad. Este reparto, por su condición inicialmente indisponible, impone la necesidad de profundizar “métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre [los] poderes [territoriales], todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). El Tribunal ha advertido también que, “en un Estado de estructura compuesta”, el principio de lealtad “comporta el deber de respeto de las competencias mutuas” (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 5).

Precisamente en relación con el sistema competencial, el TC ha señalado en reiteradas ocasiones que el Estado debe velar específicamente por su realización, pesando sobre él la obligación de poner fin a cualquier provisionalidad que implique que el órgano central siga haciendo uso de competencias que pertenecen, en virtud de sus Estatutos, a las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8 y 95/2016, de 12 de mayo, FJ 8).

⁶⁹² Como señala el “Informe sobre los convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2018” (<https://bit.ly/2A2UatB>, consultado el 25.05.2020): “En la realidad autonómica, el suministro de información es un requisito imprescindible en el ámbito de las relaciones con las Comunidades Autónomas, sobre todo por el carácter universal de los servicios autonómicos más relevantes, como sanidad o educación, que requieren disponer de datos conjuntos de todo el país, y que son imprescindibles para que el Estado disponga de criterio e información adecuada para el ejercicio de sus competencias, por ejemplo normativas”.

Pero ante ciertas circunstancias la lealtad autonómica puede suponer una “modulación” o “atenuación” del contenido pleno del título competencial, siempre en concordancia con ciertos criterios como, por ejemplo, que dicha limitación tenga una base fáctica que lo requiera y que se atenga a lo estrictamente necesario. De esta manera ocurrió, por ejemplo, en la STC 40/1998, de 19 de febrero, en la que se discutieron cuestiones relativas al contenido de los títulos competenciales sobre ordenación del territorio y urbanismo, y su relación con el dominio público marítimo. En aquella oportunidad, el Tribunal señaló que el condicionamiento que puede realizar el Estado sobre una competencia autonómica (esto es, su “matización”⁶⁹³), si bien posible, debe implicar siempre un acto de lealtad en su actuación, buscando una solución cooperativa para el problema que aqueja a las Comunidades frente al Estado (en aquella oportunidad, Galicia, Cataluña e Islas Canarias). Por esta razón, el TC consideró que el hecho de que se prevea normativamente que en la zona de servicio portuario se incluyan espacios de reserva, no supone en modo alguno un ilegítimo menoscabo de las competencias de los entes intermedios. Un razonamiento similar volvió a tener lugar en la STC 245/2012, de 18 de diciembre (FJ 21), en un recurso de inconstitucionalidad sobre materia ferroviaria interpuesto por Extremadura, Cataluña, Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha.

Por último, el deber de respeto de la distribución competencial implica la prohibición del fraude de ley y del abuso competencial. La prohibición de fraude impone al Estado y a las Comunidades Autónomas un deber de acatamiento y de fidelidad al contenido de las competencias propias, limitando en consecuencia el dictado de normas que, mediante términos vagos, ambiguos o evasivos, pretendan ingresar en terreno ajeno, haciendo uso fraudulento del derecho, tal y como lo reconoció el Tribunal en la ya citada STC 114/2017, FJ 5⁶⁹⁴. En relación con el abuso competencial, Moret Millás ha señalado

⁶⁹³ En estos términos se refiere AJA, E. (2014): *op. cit.*, p. 231.

⁶⁹⁴ En este recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”, el TC señaló que el preámbulo de la Ley catalana enfatizaba que, con ella, se cumplía el “mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015”, de tal modo que “el Parlamento de Cataluña expresa la voluntad mayoritaria del pueblo”. Pero la voluntad del pueblo -del español en su conjunto o del catalán-, “solo es identificable e invocable, so pena de usurpación, mediante normas de derecho, de conformidad con lo que en cada caso se pueda plantear ante los correspondientes cuerpos electorales, sujetos siempre, también ellos, al imperio de la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Consecuentemente, “la Ley 19/2017 no está solo incurso en los vicios de incompetencia (...). Es asimismo inconstitucional, con gravedad máxima, por las razones jurídicas de orden material que quedan dichas, que imponen cancelar ahora la apariencia de juridicidad (...) que, al provenir de un poder legítimo en origen, podría acaso esta Ley, pese a lo exorbitante de sus dictados, haber llegado a mostrar ante la ciudadanía” (FJ 5). Las apariencias, para el Tribunal, no engañan.

que el ejercicio de las facultades propias no puede ser abusivo, pretendiendo rebasar los propios límites con el objetivo de perjudicar el ejercicio competencial de otro ente o desconocer el interés general⁶⁹⁵.

- *Prohibición del uso de la réplica “tu quoque”*

Como se ha analizado en el caso alemán, el Tribunal Constitucional Federal se pronunció respecto de esta prohibición en la BVerfGE 8, 122 [140], indicando que ningún ente estatal queda exento de cumplir con el deber de comportamiento amistoso federal por el solo hecho de afirmar que el *Bund* o que otro *Land* no ha cumplido fielmente sus obligaciones. Tal idea resulta plenamente trasladable al sistema autonómico con la debida sustitución de los actores: la prohibición de la réplica “*tu quoque*” se dirige al Estado y a las Comunidades Autónomas que pretendan incumplir el reparto competencial o una obligación constitucional específica aludiendo que otro ente territorial así lo hizo previamente. Los incumplimientos de unos, por tanto, no liberan a otros al no generar reciprocidad.

- *Deberes derivados de los hechos diferenciales*

Los hechos diferenciales constituyen el reconocimiento del Estado de una serie de peculiaridades de las Comunidades Autónomas basadas en expedientes históricos o en realidades objetivas. No constituyen un criterio de diferenciación o trato especial, ni mucho menos suponen la existencia de distintas categorías de Comunidades dentro del ordenamiento. Por esta razón, si bien los entes intermedios que los ostentan tienen el derecho de ejercerlos, esto no implica que puedan hacerlo negando el rol del Estado en aspectos generales sobre su regulación o pretendiendo un trato privilegiado de aquél.

De entre todos los hechos diferenciales, la lengua ha sido fuente de numerosos problemas, sobre todo cuando se la ha usado como estandarte de reivindicación del independentismo. En este sentido, el Tribunal Constitucional entendió que la alusión del catalán como “lengua preferente” según lo indicaba el art. 6.1 del nuevo EAC⁶⁹⁶,

⁶⁹⁵ MORET MILLÁS, V. (2016): *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹⁶ Art. 6.1 EAC: «La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y *preferente* de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza».

“trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado”. Por esta razón, el Tribunal declaró que dicha expresión, “preferente”, no podía ser admitida al no pasar los estándares de la interpretación conforme con la Constitución, declarándola en consecuencia inconstitucional y nula (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 13).

Los hechos diferenciales, en definitiva, no pueden suponer una exigencia desmedida por la cual la Comunidad termine imponiéndose sobre el Estado. Al mismo tiempo, no puede suponer de éste un trato diferenciado y particular. Si ocurriese lo contrario, se estaría frente a comportamientos transgresores de la lealtad autonómica.

- *Deberes en materia de relaciones exteriores*

Tradicionalmente en los sistemas estatales que asumen la descentralización política, la competencia sobre relaciones exteriores forma parte del elenco de poderes que pertenecen al Estado, por ostentar la representación del territorio frente a la comunidad internacional. Pero en el sistema autonómico esta afirmación debe matizarse, pues el Tribunal Constitucional ha entendido que existen ciertas funciones estrechamente vinculadas al ámbito exterior o ligadas a las relaciones comunitarias o internacionales cuyo ejercicio puede ser instado por las Comunidades Autónomas.

Con motivo del proceso de integración comunitaria, el Estado ha cedido distintas competencias que, tras la trasposición normativa de Directivas de la Unión, afectaron al ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas. Esta situación ha generado numerosos planteamientos por parte de estos entes para que se respeten sus competencias, a la espera de un comportamiento leal del Estado. Sin embargo, a nivel general, en relación con el Derecho emanado de la Unión Europea, el Tribunal ha afirmado que “el ingreso de España en la CEE y la consiguiente trasposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de

competencias”⁶⁹⁷. Pero esta doctrina se enfrenta a un problema: existen, en el Estado español, ciertos títulos que se entrecruzan horizontalmente, por lo cual “frente a una pretendida interpretación expansiva de la competencia estatal (...) debe mantenerse otra más restrictiva que atienda tanto a la finalidad específica de la norma como a su alcance”. Este dilema surge de un planteamiento realizado a inicios de la década de los ’90 por las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Andalucía, que pretendían del TC una interpretación que aclarase si eran titulares de funciones ejecutivas sobre metrología⁶⁹⁸. El problema es que si así lo fuera no podrían ser desposeídas por el Estado de sus poderes incluso cuando la norma hubiese sido dictada para trasponer normativa europea, adaptando por lo tanto la legislación española.

En el caso bajo examen el Tribunal entendió que “la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9). El Estado debe ser fiel al reparto de competencias, respetándolo incluso al trasponer directivas europeas ya que la norma comunitaria no resulta excusa alguna para desconocer las potestades autonómicas.

Una situación bastante similar tuvo lugar un par de años más tarde, al discutirse en un conflicto positivo de competencia si los arts. 3, 4, 9.1 y 3, 13 (último párrafo) y 14 del Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales, vulneraban competencias asumidas por Cataluña. La similitud con el caso anterior se basa en que Cataluña entendía que el Estado, escudándose en el cumplimiento del Derecho comunitario, habría desconocido las competencias de ejecución autonómicas en esta materia. Para resolver el asunto el Tribunal reiteró su doctrina (entendiendo que ambos entes compartían la materia, aunque cada uno era titular de distintas funciones) y aclaró que resultaba “responsabilidad de una y otras el establecimiento de los mecanismos de articulación que, sobre la base de la inexcusable colaboración e información recíprocas (...), hagan posible el cumplimiento de la obligación internacionalmente impuesta al Estado en su conjunto” (STC 67/1996,

⁶⁹⁷ Si bien esta cita corresponde a la STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9, la doctrina que en ella subyace venía siendo sostenida por el Tribunal (y lo seguiría siendo): SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo; 79/1992, de 28 de mayo; 80/1993, de 8 de marzo; o la STC 67/1996, de 4 de abril.

⁶⁹⁸ Las Comunidades entendían que el Estado tenía competencia de legislación sobre metrología (art. 149.1.12 CE) y ellas de ejecución (arts. 11.5 EAC, 12.5 EAPV y 17.10 EAAnd).

de 4 de abril, FJ 3). En definitiva, el TC apuntó que la satisfacción de los deberes asumidos frente a la Unión Europea pesa tanto sobre el Estado como sobre las Comunidades Autónomas que, para hacerlo, deben desplegar conductas autonómicamente amistosas⁶⁹⁹.

Pero al margen del ámbito comunitario, en materia de relaciones con potencias extranjeras se abre un mundo de posibilidades para el Estado y para las Comunidades Autónomas. Introduce en la cuestión la conocida STC 31/2010, de 28 de junio, en la que se discutió el alcance de distintos artículos del *Estatut* en relación con el art. 149.1.3 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. En esta sentencia hay varios asuntos que perfilan la lealtad autonómica.

En primer lugar, nada obsta, según el Tribunal, para que los Estatutos incorporen referencias “en las que se habilit[e] con carácter general o (...) en las que se [haga] una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos (...) o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos”. Esto se admite, entiende el TC, siempre y cuando no se prive al Estado “de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito” (FJ 121). De esta doctrina surge un deber en el marco de la lealtad: el Estado ha de tener en cuenta la voluntad de las Comunidades Autónomas por cuanto las decisiones que tomen los representantes estatales pueden afectarles directa o incluso, indirectamente. Por lo tanto, resultaría acorde a la lealtad autonómica que el Estado consulte a los entes intermedios al momento de adoptar decisiones en el ámbito de la Unión que afecten su ámbito competencial. Pero incluso el silencio del Tribunal, este deber parece haber sido recogido legalmente, aspecto sobre el que volverá enseguida.

En segundo lugar, aclarando el contenido de la materia del art. 149.1.3 CE, el TC ha entendido que no es lo mismo hablar de “relaciones internacionales” que de “acciones exteriores”. Las primeras (de titularidad estatal) “son relaciones entre sujetos

⁶⁹⁹ Al respecto, cabe recordar que la primera oportunidad en la que se inició el proceso de aplicación de la coerción estatal fue con motivo de la decisión de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias de no aplicar la reducción del 15% a los derechos de aduana sobre las mercancías europeas. En este caso, las obligaciones que se incumplían provenían del propio Derecho comunitario y lo que se esperaba (como finalmente ocurrió), fue un comportamiento fiel del ente intermedio a una obligación que pesaba, en última instancia, sobre el Estado, pero que requería la necesaria adecuación normativa del ente intermedio.

internacionales y regidas por el Derecho internacional” que incluyen los asuntos “relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado”. Las segundas (de titularidad autonómica) las entiende el Tribunal *contrario sensu*: son “aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”. Pero incluso este reparto que autoriza a las Comunidades a desplegar acción exterior, el Tribunal ha reservado al Estado una función específica, que permite controlar que su ejercicio sea acorde a la fidelidad que se espera de las Comunidades Autónomas: puede “establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado⁷⁰⁰” (FJ 125). Esta interpretación salvó la constitucionalidad de distintos artículos del capítulo III del título V del *Estatut* («Acción exterior de la *Generalitat*»). Pero no ocurriría lo mismo cuatro años más tarde, en la STC 46/2015, de 5 de marzo, en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 diciembre, del *Síndic de Greuges*. En esta oportunidad el Tribunal entendió que Cataluña había actuado deslealmente, vulnerando con su legislación las competencias en relaciones internacionales del Estado, inmiscuyéndose en asuntos reservados exclusivamente al ente central (FJ 4).

La pretensión de la Comunidad de Cataluña de encapsular sus competencias de acción exterior (y su consecuente interpretación conforme por parte del TC) se aprecia también en otros pronunciamientos del Tribunal. Por ejemplo, en la STC 228/2016, de 22 de diciembre, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión

⁷⁰⁰ El Tribunal ya había definido esta competencia de coordinación mucho tiempo atrás en la STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6.

Europea. En esta oportunidad, el TC entendió que el art. 6 de la Ley⁷⁰¹ resultaba conforme con la Constitución, ya que “la Comunidad Autónoma, como parte del ejercicio de sus competencias, puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, siempre con respeto a las competencias constitucionalmente reservadas al Estado”. Además, señaló que este artículo “no excluye la necesaria coordinación del Presidente de la *Generalitat* con las autoridades estatales en el ejercicio de esas relaciones con autoridades de ámbito internacional que puedan tener lugar en el marco de las acciones con proyección exterior de la *Generalitat*, las cuales han de circunscribirse en todo caso al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 193 EAC)” (FJ 8).

Pero el tiempo y las circunstancias sobrevenidas develarían un nuevo problema en torno a esta Ley catalana: su art. 15 (que no fue impugnado), establece que «[e]l Gobierno [catalán] debe aprobar, con periodicidad cuatrienal, el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, que tiene que ordenar sectorial, geográfica e institucionalmente las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior de Cataluña. El Plan estratégico debe ser debatido por el Parlamento, que debe asimismo realizar su seguimiento». Con ocasión de su efectiva aprobación el 25 de junio de 2019⁷⁰² (en el marco de la escalada de tensión independentista tras la aplicación de la coerción estatal y previo a la sentencia del Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de octubre), el Gobierno de la Nación interpuso ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia en el cual invocó el art. 161.2 CE; de manera tal que, tras su admisión, el 30 de octubre del mismo año, se produjo la automática suspensión de la norma impugnada. No obstante no haber sido dictada sentencia al momento de ser escritas estas páginas, de la impugnación misma surgen algunos matices que permiten entender que, a través de este Plan, Cataluña pretendía una avanzada para reposicionar la visibilidad internacional de la causa independentista reinstaurando muchas de las Delegaciones de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el extranjero que se habían cerrado con motivo de la aplicación del art. 155 CE. Asimismo, en este Plan, Cataluña aduce pertenecer a la Unión Europea, aunque no precisamente como parte integrante de uno de sus Estados

⁷⁰¹ Art. 6 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre: «Corresponde al presidente de la *Generalitat*, en el ejercicio de la más alta representación de la *Generalitat*, impulsar y mantener relaciones con las autoridades del ámbito internacional».

⁷⁰² ACUERDO GOV/90/2019, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda el envío al Parlamento de Cataluña.

miembros, cuestión que podría suponer una vulneración del principio de lealtad autonómica⁷⁰³.

El análisis de estos deberes en materia de relaciones exteriores no sería completo sin una referencia a la normativa existente en este ámbito, cuyo dictado tuvo lugar tras la mayoría de los pronunciamientos relacionados hasta ahora. Particularmente, las leyes que resultan aplicables son dos: la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Según señala el preámbulo de la Ley 2/2014, «la Constitución de 1978 creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos, entre ellos las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de competencias en materia de Acción Exterior, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de la Acción Exterior en sentido propio. Ello ha comportado un gran enriquecimiento interior y exterior para España, pero conlleva, a su vez, la correlativa necesidad de coordinación para garantizar una armoniosa convivencia entre la Acción Exterior y la dirección de la Política Exterior por parte del Gobierno». En consecuencia, si bien se reconoce implícitamente a las Comunidades su carácter de «sujeto de la acción exterior» (art. 5.1), se establece inmediatamente un límite a su actuación: «Los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley» (art. 5.2, primer párrafo). El deber de información que se enuncia en el primer párrafo del art. 5 se desarrolla en el

⁷⁰³ En relación con este asunto Mangas Martín ha señalado que “[e]n un clima de lealtad, las disposiciones estatutarias sobre acción exterior no tendrían por qué ser fuente de preocupación para la coherencia y sentido unitario de las relaciones internacionales del España. Sin embargo, cuando se rompe el marco de la lealtad constitucional, acudir cada día a un recurso de inconstitucionalidad o al contencioso-administrativo para cada actuación programada con metas políticas de independencia es inviable para solventar actuaciones asilvestradas de una autonomía en clara desobediencia sistémica” [MANGAS MARTÍN, A. (2019): “Delegaciones catalanas al desnudo”, en *Diario del Derecho* (07.11.2019), tomado de <https://bit.ly/3d6lFRt> (Fecha de consulta: 26.05.2020)]

segundo: «Esta obligación de información en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas comprenderá los viajes, visitas, intercambios y actuaciones de sus Presidentes y de los miembros de sus Consejos de Gobierno y no será de aplicación cuando se trate de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea y de viajes o visitas a sus instituciones». A través de esta obligación se delinea un ámbito de exclusión que deja por fuera a la obligación de informar; de esta manera, aquellas actividades llevadas a cabo dentro del espacio comunitario quedan exentas de tal deber.

Pero la Ley 2/2014 no solo establece obligaciones para las Comunidades Autónomas sino también para el Estado: la cartera encargada de Asuntos Exteriores deberá prestar a los entes intermedios y a los demás sujetos de acción exterior toda la información y apoyo para su proyección en el ejercicio de sus respectivas competencias (art. 5.3). Esta actividad que deberá desplegar el Estado tendrá que hacerse en el marco de los principios rectores de la política exterior relacionados en el art. 3. Precisamente, dentro de esos principios se recogen tres relacionados con el objeto de estudio de este trabajo: lealtad institucional, coordinación y cooperación. Respecto de estos, la Ley aclara que «[l]a actividad realizada en el exterior por los sujetos de la Acción Exterior del Estado se desenvolverá con respeto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno» (art. 3.2.b). Por medio de dichos principios se exige, por tanto, una consideración competencial de las Comunidades que limita su ámbito de actuación.

La Ley 2/2014 relaciona también numerosos derechos y obligaciones para el Estado y las Comunidades Autónomas que se entroncan con el principio de lealtad territorial. Por ejemplo, la actuación de las Comunidades deberá respetar los principios que se establecen en la Ley y deberá adecuarse a las directrices, fines, objetivos y a los instrumentos de planificación de la política exterior fijados por el Gobierno (art. 11.1 y 2). Además, las actuaciones de las Comunidades en el ejercicio de la acción exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirige el Gobierno (art. 11.3). Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando de ese modo lo prevea el propio tratado y siempre que les atribuya

potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. También podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente, también sobre materias de su competencia. Requerirán, para celebrar cualquiera de estos acuerdos, el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 11.4).

El elenco de estos derechos y obligaciones se complementa con los siguientes: las Comunidades Autónomas podrán abrir oficinas en el extranjero para su promoción exterior pero deberán informar al Gobierno con carácter previo a su apertura, para lo cual deberán requerir informe -según el caso- de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda y Administraciones Públicas y Economía y Competitividad. A través de estos informes se pretende comprobar que no existe afectación de las Comunidades al ámbito competencial del Estado (art. 12)⁷⁰⁴. Por otro lado, el Gobierno deberá informar a las Comunidades Autónomas de sus iniciativas y propuestas cuando afecten a sus competencias y aquellas podrán solicitar de los órganos del Servicio Exterior del Estado el apoyo necesario a las iniciativas autonómicas en el ámbito de sus competencias (art. 14.3). Por último, las Comunidades Autónomas participarán en la elaboración y ejecución de la Acción Exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de cooperación existentes, en particular, a través de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (art. 14.4).

Antes de analizar la siguiente norma, debe destacarse que esta Ley 2/2014 fue impugnada por el Gobierno de las Islas Canarias ante el Tribunal Constitucional, que terminó desestimando el recurso. De aquella decisión surgen algunos asuntos importantes, sobre todo en relación con la obligación que pesa sobre las Comunidades de informar sobre sus acciones exteriores (art. 5.2 de la Ley). Al respecto, el TC ha señalado que “la fijación de directrices, fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas que se ha reconocido al Estado”, por ello, “se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la recepción de la información previa sobre la

⁷⁰⁴ El sistema de Delegaciones ha sido bastante criticado bajo el entendimiento que la normativa estatal no establece un “sistema de control ante un desbordamiento”, ni tampoco para “asegurar el principio de unidad de acción, el de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como la adecuación al orden competencial. El incumplimiento autonómico sólo puede dar lugar a la larga e inútil impugnación por el Estado ante los tribunales ordinarios. Hechos consumados. El legado de esta época: facilidades para la suave estatalidad. Es urgente, ya, la reforma de la Ley estatal para evitar el punto de no retorno” [MANGAS MARTÍN, A. (2019): *op. cit.*].

existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar”⁷⁰⁵. Del mismo modo razonó el Tribunal respecto de la obligación de informar sobre la apertura de oficinas de promoción en el exterior (art. 12 de la Ley), al indicar que: “[s]e trata de una obligación informativa, no cuestionada por la recurrente de forma expresa y que está justificada en el marco de la coordinación requerida en este ámbito” (STC 85/2016, de 28 de abril, FFJJ 5 y 6).

Muchas de las obligaciones que establece la Ley 2/2014 se complementan con la regulación que contiene la segunda norma referida, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Esto se aprecia específicamente en el Capítulo I del Título V, en el que se recogen reglas relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de Tratados Internacionales. Según dispone esta Ley, los entes intermedios tienen el derecho de proponer la apertura de negociaciones de Tratados que tengan por objeto materias de su competencia o su interés específico o que afecten de manera especial a su respectivo ámbito territorial (art. 49); además, tienen el derecho de ser informadas de la negociación que lleve adelante el Estado de aquellos tratados que afecten a sus competencias o, una vez más, su interés específico o su ámbito territorial (art. 50). Pero estos derechos deben matizarse, porque, por un lado, el Estado podrá resolver motivadamente que no negociará el tratado propuesto por la Comunidad o que no hará lugar a las observaciones que estas realicen sobre las negociaciones estatales en curso. Esto da cuenta que la participación y los derechos que inicialmente se postulan quedan limitados frente a las potestades estatales.

Esta misma Ley, por último, permite a las Comunidades la celebración de «acuerdos internacionales administrativos» y «no normativos» (arts. 52 y 53, respectivamente). Pero esta posibilidad que inicialmente parece posicionar a las Comunidades Autónomas en un ámbito en el que pueden actuar libremente se enfrenta, una vez más, al control que puede realizar el Estado de la acción exterior de las

⁷⁰⁵ Seguidamente, el Tribunal aclaró más el asunto: “Igualmente, la posibilidad, que se reconoce al Ministerio de Asuntos Exteriores, de informar o emitir recomendaciones, que han de ser motivadas, sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la política exterior previamente fijados, que establece el artículo, es la lógica plasmación de la efectividad de la coordinación pretendida y resulta consecuente en función del fin perseguido. En todo caso, los informes y, en su caso, recomendaciones, que puede emitir el Estado según el precepto, se refieren, como éste dice, a la adecuación de la propuesta a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno que, como dispone, el artículo 1.2 b) antes examinado, se establecen por éste en ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior. Se trata pues de informes y recomendaciones con un contenido concreto y limitado a lo que constituye la competencia estatal” (FJ 5).

Comunidades (por ejemplo, respecto de los acuerdos «administrativos», art. 39 y de los «no normativos», art. 45 *in fine*)⁷⁰⁶.

C. Obligaciones específicas del Estado

- Deber de control de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas

El ámbito financiero vuelve a encontrarse con la lealtad autonómica, pero en este caso en el marco de una obligación de la cual resulta responsable el Estado: el deber de control de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

Como es sabido, el art. 149.1.13 CE establece que le corresponde al Estado señalar las bases y realizar la coordinación de la planificación general de la actividad económica⁷⁰⁷. Esta coordinación se hace palpable en el marco de la actividad financiera que despliegan las Comunidades Autónomas, por ejemplo, al proyectar y realizar sus presupuestos. El Tribunal Constitucional ha subrayado que la actuación de ambos entes queda sometida directamente al principio de lealtad constitucional, aunque especialmente “habilita al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de dirección de la política económica general (art. 149.1.13 CE), como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, a realizar una permanente labor de seguimiento y verificación” (STC 215/2014, de 18 de diciembre FJ 4).

La tarea del Estado se materializa en el control del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en las fases previas a su ejecución, en una suerte de

⁷⁰⁶ Sobre este asunto resulta de sumo interés consultar el análisis de AGUADO RENEDO, C. (2016): “Singularidades de fuentes del derecho en la nueva Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales”, en Rubio Llorente, F. *et al* (coords.): *La constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, CEPC, Madrid, pp. 21-42 (en particular, pp. 33-35).

⁷⁰⁷ El TC ha aclarado con su doctrina por qué le corresponde al ente central la coordinación en esta materia. En primer lugar, porque “[c]on el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía” (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9). En segundo lugar, porque es la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4). En tercer lugar, porque de acuerdo con la previsión del art. 2.1 c) LOFCA, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la hacienda del Estado de acuerdo con el principio de “solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

actuación precautoria que persigue advertir posibles riesgos y que lleva a adoptar, de ser necesario, medidas de corrección. Todo esto, señala el Tribunal, “deberá efectuarse de acuerdo con los objetivos de déficit y endeudamiento fijados para cada ejercicio (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), en función de la regla del gasto (art. 15.2), de la capacidad o necesidad de financiación (art. 15.1) y del saldo estructural alcanzado en el ejercicio anterior (art. 15.2), con atención al límite de gasto no financiero (art. 30), teniendo una prioridad absoluta el pago de la deuda pública (art. 14), al amparo de la situación económica prevista (art. 15.5), de conformidad con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera dictados para la aplicación de los objetivos de estabilidad (art. 15.8), a la vista de los informes y de las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad y la existencia de eventuales desviaciones (art. 17), de los datos de ejecución presupuestaria (art. 18.) y del cumplimiento de los períodos medios de pago a proveedores de cada Administración pública (art. 18.4)” (STC 215/2014, de 18 de diciembre FJ 4). Estos criterios recién referidos encauzan la actividad presupuestaria de las Comunidades y condicionan los parámetros de verificación de los objetivos de gasto por parte del Estado.

En definitiva, la lealtad autonómica obliga al Estado a velar por la estabilidad financiera de todo el sistema; de ahí que pueda valerse de instrumentos de este calado para corregir cualquier desviación que aparte a una Comunidad de los objetivos de deuda y gasto.

- *Prohibición de conductas que materialicen el “divide et impera”*

En aquellos casos en los que se entablen negociaciones entre el Estado y todas o un conjunto de Comunidades Autónomas con el fin de lograr un acuerdo de relevancia para el sistema, pesa sobre el Estado la prohibición de actuar bajo la premisa *divide et impera*. Para su configuración se tomarán algunas notas distintivas del caso alemán que ayudarán a advertir sus peculiaridades en el sistema autonómico.

Esta prohibición se encuentra muy unida al deber de acuerdo analizado un par de páginas atrás, pretendiendo que el Estado ponga el máximo de sus esfuerzos para lograr conciliar las distintas posiciones que las Comunidades Autónomas puedan asumir respecto de un asunto trascendental para el sistema que tenga lugar, por ejemplo, en el seno de la Conferencia de Presidentes, de las Conferencias sectoriales o del celeberrimo

Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esta obligación, que asume la forma negativa de prohibición, impide al Estado adoptar una actitud que parta de la división de las Comunidades o, peor aún, que propicie su fragmentación con el objetivo de lograr acordar con un grupo mayoritario al que deberán sumarse todas las demás Comunidades.

A partir de esta prohibición, cuyo componente político es más que manifiesto, se pretende, también, que el Estado no persiga convenir solo con aquellas Comunidades alineadas a su color político, excluyendo de las negociaciones a las de otro partido por contar con votos suficientes para sacar adelante una iniciativa. Se pretende, por lo tanto, que en aquellas decisiones estructurales relevantes para el sistema se tenga presente al conjunto de entes intermedios y no tan solo a aquellos de mayor afinidad, garantizando en consecuencia el pluralismo. En definitiva, esta prohibición recuerda al Estado que la lealtad autonómica es también vertical y, por tanto, le ata.

- *Obligación de tomar en cuenta las diferencias entre Comunidades Autónomas*

Esta obligación pesa también sobre el Estado al momento de negociar con las Comunidades Autónomas. Resulta una imposición de la realidad que debe atender el ente central para no generar una carga insostenible por todas o por alguna Comunidad en particular debido a sus singularidades territoriales, materiales o sociales. Este deber se materializa, en definitiva, cuando se pretende un acuerdo estructural o, también, cuando el Estado toma decisiones que afectan a todo el sistema. Al fin y al cabo, toda adopción de decisiones debe, antes, considerar si aquello que se dispone podrá ser asumido por los entes intermedios.

Conclusiones

I.

La lealtad federal (*Bundestreue*) constituye una invención conceptual de la doctrina germana que ha sido reconocida como principio constitucional no escrito por el Tribunal Constitucional Federal alemán desde los comienzos de su actividad. Supone la formalización teórica del vínculo de fidelidad que debe existir en las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*, nexo invisible que surge de la esencia misma del sistema federal asumido por la Ley Fundamental y garantizado por esta. Consecuentemente, este principio es, a su vez, una máxima de comportamiento político y un elemento jurídico dotado de contenido propio.

Si bien el principio de lealtad federal constituye hoy en día uno de los pilares del federalismo alemán, paradójicamente no tiene asidero en artículo alguno de la *Grundgesetz*, sino que se encuentra unido al principio de Estado federal (*Bundesstaatsprinzip*). Tal principio, el de Estado federal, resulta comprensivo de numerosos preceptos recogidos en la Ley Fundamental, entre ellos el art. 20.1 (concepto de Estado federal, *Bundesstaatsbegriff*); el art. 28.1 (garantía federal, *Bundesgewähr*); el art. 30 (orden competencial, *Kompetenzordnung*); y el art. 79.3 (cláusula de intangibilidad o garantía de eternidad, *Ewigkeitsgarantie*). A este tradicional elenco reconocido por la doctrina alemana ha de agregarse el art. 37 GG (coerción federal, *Bundeszwang*) por la defensa de la unidad estatal que propicia. Es de resaltar que se han llevado a cabo varias reformas de la Ley Fundamental en las que se podría haber incluido este principio a su texto de forma explícita; sin embargo, ha permanecido como un principio no escrito, inmanente al sistema constitucional.

La naturaleza eminentemente abstracta del principio de lealtad federal se concreta jurídicamente a través de una serie de obligaciones que el TCFA ha delineado en su

jurisprudencia, basadas todas en relaciones entre los entes estatales que tienen lugar en el orden competencial o fuera de este. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Karlsruhe, la consideración mutua ha de considerarse la primera obligación entre todas. Esto es así porque dependiendo del mayor o menor reconocimiento que exista entre los diversos entes estatales que componen la Federación alemana, devendrá una mayor o menor colaboración, sostén mutuo, entendimiento y solidaridad interterritorial. La *Bundestreue* ostenta así una doble función: positiva, por cuanto el TCFA concreta, con su interpretación, este catálogo de obligaciones a las que quedan inmediatamente sometidas tanto el *Bund* como los *Länder* (o que, por sus particularidades, tendrán un peso específico sobre el primero); y negativa, siendo un principio preventivo que persigue mantener indemnes las reglas que gobiernan el reparto del poder en Alemania.

Este concepto jurídico de invención alemana se ha expandido rápidamente por otros ordenamientos políticamente descentralizados, lo que ha tenido lugar explícitamente, mediante su incorporación en los textos fundamentales con el mismo o similar nombre: el art. 44 de la Constitución de la Confederación Suiza; el art. 41 de la Constitución de Sudáfrica; el art. 4.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; el art. 143 de la Constitución de Bélgica; o, con las reservas del caso, el art. 120 de la Constitución de Italia. Pero en ocasiones, este principio (o una parte importante de su contenido) no viene recogido en la Constitución, sino que surge de la interpretación de los Tribunales Constitucionales: así ha ocurrido en Austria, en España e incluso, antes de ser llevado a la letra de la Constitución, en Suiza. Cada uno de estos Estados y la Unión Europea se han apoyado en los estudios de la doctrina alemana y en el contenido de las decisiones del TCFA, adoptando y adaptando todo ese bagaje a su entorno. Sin embargo, no todos los sistemas compuestos han reconocido la existencia de esta lealtad federal, algo que considero no impide entender que, por su propia entidad, forme parte de las bases de tal tipo de sistema.

II.

La lealtad autonómica constituye un principio constitucional no escrito que persigue modular las relaciones jurídicas y los comportamientos que se entablan entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre estas entre sí, con el objetivo de garantizar el correcto y eficaz funcionamiento del sistema territorial diseñado por el constituyente de 1978.

El principio de lealtad autonómica garantiza el sistema de distribución establecido por la Constitución cuya compleja configuración surge de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Su propósito es mantener incólume los preceptos que subyacen en el art. 2 CE: el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en el marco de la indisoluble unidad del Estado. Al mismo tiempo, cuida que los comportamientos de los entes territoriales central e intermedios, cualquiera sea la relación jurídica que entablen, sean amistosos, procurando, a su vez, que entre ellos exista un constante reconocimiento mutuo. Por su configuración, esta lealtad autonómica constituye, en definitiva, un mandato finalista dotado de una importante carga axiológica.

Sin duda, la configuración y el conjunto de obligaciones que integran este principio guardan estrecha relación con el de lealtad federal alemán, en el cual se inspira y el cual es, en definitiva, su modelo. Sin embargo, la realidad sobre la que surten efectos uno y otro principio es, si no totalmente, al menos muy distinta, de ahí que el concepto español de lealtad autonómica haya de entenderse, por su dinámica y por la forma en que se ha concretado, como autónomo y autóctono, no un concepto importado de un sistema foráneo, sino construido a la luz de la configuración que tuvo la misma categoría en Alemania.

Pero con independencia de cuál sea su grado de efectividad, las lealtades autonómica y federal constituyen, cada una, la expresión en su entorno de lo que entiendo como “lealtad territorial”. Esta noción supone una manifestación de la lealtad constitucional que opera en el ámbito específico de las relaciones jurídico-territoriales en los Estados compuestos, pretendiendo garantizar el equilibrio entre unidad y autonomía política y comportando para ello fidelidad y confianza entre los entes territoriales que lo componen. Esta lealtad territorial constituye un principio inmanente, consustancial a toda estructura políticamente descentralizada, sea que haya surgido por agregación de varios previamente soberanos o por desintegración de un ente superior preexistente. A los efectos de este principio lo relevante es que coexistan en un mismo espacio tanto una unidad estatal central como varias unidades intermedias dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada que, por la propia configuración del Estado, deberán colaborar mutuamente, estar coordinadas en aquellas competencias que sean compartidas o concurrentes y ser solidarias las una con las otras y viceversa.

III.

La doctrina española ha buscado incesantemente un principio modulador de las relaciones que se desarrollan en el seno del Estado autonómico. Esto se ha debido a dos motivos. Por un lado, la permanente conflictividad del sistema, que comenzó incluso antes de la entrada en vigor de la Constitución y que dificulta el normal desenvolvimiento del Estado. Por otro lado, esta doctrina ha advertido que el sistema constitucional alemán -desde antaño modelo para el sistema autonómico y muy cercano a un importante número de juristas españoles- tiene un principio constitucional no escrito, el de lealtad federal, que pretende mantener vigente el pacto federal por medio de obligaciones que, en definitiva, ordenan los vínculos jurídico-competenciales entre el *Bund* y los *Länder*.

A partir de tal realidad ha existido una constante labor académica por tratar de determinar cuál principio constitucional del ordenamiento español, escrito o no, persigue un propósito similar o equivalente y surte similares efectos que la *Bundestreue*. Así, un sector de la doctrina (minoritario) entendió que debía existir un principio semejante al alemán, al haber asumido España la dinámica compuesta. Otro sector fue un tanto escéptico a tal idea, sobre todo atendiendo la forma en que se construyó el sistema autonómico. Un tercer sector, que congrega a un nutrido elenco de autores, entendió que el sistema constitucional español ya contaba con un principio de idénticas características a la lealtad federal, reconociéndolo en la solidaridad o en la colaboración. Este propósito emulador, sin embargo, llegó a una conclusión que, a mi modesto parecer, resulta errónea: estos elementos constituyen puntos de anclaje y partes importantes del principio de lealtad territorial; sin embargo, no agotan en modo alguno su contenido. Pero con independencia de lo que para mí es una falta de acierto, debe reconocerse que lo que ha pretendido la doctrina española es dar con un principio que, si bien no constituiría la panacea de los problemas estructurales que aquejan a España, sí que podría servir para atenuarlos y disminuirlos.

Al ser la lealtad territorial un principio consustancial a los modelos compuestos, es razonable que el Tribunal Constitucional haya entendido en su jurisprudencia que el ordenamiento jurídico español dispone también de un principio de lealtad cuya efectividad se proyecta puntualmente sobre el ámbito territorial. Lo ha hecho, eso sí, de modo paulatino y sin la misma nitidez que su par alemán, intercambiando expresiones omnicomprendivas tales como “lealtad constitucional” o “lealtad institucional”, puestas en relación con distintos principios que operan en el entramado competencial y que

pretenden la articulación del sistema autonómico. Todo esto se traduce en un dilatado elenco de pronunciamientos que requieren de una inevitable labor académica que ponga en orden esta casuística, labor que, en definitiva, ayuda a desentrañar las características y contenido del principio de lealtad autonómica.

A diferencia de lo que ocurre en otros Estados del mismo corte funcional, en los que el principio de lealtad territorial ha sido reconocido a nivel normativo directamente en la Constitución o en una sola norma estatal, en España gran parte del contenido en que consiste dicha lealtad viene recogido en distintas leyes del ordenamiento. Esto se advierte, por ejemplo, en la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que ha incorporado copiosas referencias a su sustrato esencial (algunas incluso provenientes de su antecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), o en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyas referencias a la lealtad se encuentran naturalmente vinculadas al ámbito financiero.

Por último, no hay que dejar de destacar un importante aspecto que diferencia al ordenamiento español de otros que también han reconocido la lealtad territorial: muchos Estatutos de Autonomía reformados a comienzos de este siglo (que no todos) incluyen referencias directamente relacionadas con este principio. Sin embargo, no hay que olvidar que la inclusión o no de referencias de este tipo en las normas institucionales básicas de los entes intermedios en nada cambia su grado de vinculación: la lealtad sigue siendo un principio consustancial al sistema que vincula de la misma forma a todos los entes territoriales.

IV.

Las relaciones intergubernamentales en España son, en términos generales, débiles. Esta debilidad no se debe tanto a la inexistencia de órganos o medios para llevar a cabo la colaboración entre las distintas Administraciones (que los hay y, quizá, en exceso), sino más bien a una impronta que se ha ido adoptando con el transcurso de los años basada en la búsqueda de cada Comunidad Autónoma de un trato particular por parte del Estado; de hecho, se ha tenido ocasión de comprobar cuán extendidas son las relaciones bilaterales y lo difícil que resulta sostener en España estructuras cooperativas

multilaterales en los niveles más altos de representación política. El problema es que en una estructura políticamente descentralizada como la española estas relaciones intergubernamentales resultan imprescindibles para el fortalecimiento y vigencia del principio de lealtad territorial.

Ciertos elementos del sistema autonómico que tendrían que favorecer su articulación no funcionan bien desde hace años e, incluso, algunos no operan de forma adecuada desde el momento mismo en que entró en vigor la Constitución. Sea menor o mayor la envergadura de estas deficiencias, lo cierto es que terminan afectando la estabilidad del sistema y lo desgastan: son fuente de fricciones que deberían evitarse. Por consiguiente, no resulta extraño que, con motivo del análisis de estos problemas, la doctrina haya propuesto un sinnúmero de reformas en el orden legal y constitucional, algunas para que estos órganos e instrumentos sean más eficientes (lo que puede considerarse acertado), otras para sumar aún mayor regulación a la ya existente (lo que resulta ciertamente peligroso, al ser contraproducente a la colaboración).

Con motivo del complejo reparto del poder llevado a cabo por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, la colaboración resulta una imposición que alcanza a todos los entes territoriales. Tal colaboración, a la que el Tribunal Constitucional ha reconocido como un principio esencial del ordenamiento jurídico español, constituye un marco general de actuación que se canaliza por medio de diversos institutos específicos como el auxilio, la cooperación y la coordinación. Al establecer métodos y sistemas que modulan las relaciones dentro del Estado, no puede negarse que este principio constituye una fracción importante, aunque no única, del de lealtad autonómica.

En buena parte, el problema de la colaboración en España ha sido que muchos de los órganos, técnicas y elementos contractuales a través de los cuales se materializa no han funcionado adecuadamente. En sus relaciones intergubernamentales, los órganos ejecutivos estatal y autonómicos han preferido los vínculos bilaterales entre ellos en detrimento de las relaciones entre los entes autonómicos (horizontalidad) o de la multilateralidad, que ha quedado relegada a sectores técnicos. Esta situación ha supuesto que prime la búsqueda de trato concreto y especial y no la solución conjunta de problemas que aquejan a todas las Comunidades Autónomas, redundando en un insostenible esfuerzo que ha sido tolerado (y, en ocasiones, propiciado) por el propio Estado. Todo esto supone, en definitiva, ineficiencia en la gestión cotidiana del ordenamiento, siendo

caldo de cultivo de numerosas deslealtades. Esta situación se agrava en aquellas Comunidades tradicionalmente ligadas al nacionalismo identitario: el País Vasco y Cataluña, sobre todo en los últimos años. Tales entes intermedios han entendido la colaboración a modo de exigencias y concesiones que, a la postre, afectan la estabilidad del sistema por su efecto imitación.

En lo que atañe a la cooperación, el análisis de los instrumentos y de los órganos que la canalizan ayuda a dimensionar algunos de sus problemas. La actividad convencional da cuenta de las tendencias recién denunciadas: los convenios verticales suscritos individualmente por el Estado con las distintas Comunidades Autónomas superan los 20.000 desde 1978 al tercer trimestre de 2020. Este dato cobra magnitud cuando se advierte que, en el mismo periodo, se han formalizado poco más de 100 convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas de conformidad al procedimiento del art. 145.2 CE, lo que representa menos del 0,5% del total de instrumentos cooperativos. Estos datos de la cooperación horizontal, sin embargo, han de ser matizados: la mayoría de las Comunidades han optado por celebrar entre sí los llamados “protocolos”, figura convencional similar a la de los convenios y acuerdos, pero no sometida al engorroso procedimiento de suscripción de aquellos. Precisamente por esta particularidad (que ciertamente dificulta su *accountability*) el número de estos protocolos resulta hoy en día incierto. Sin embargo, la tendencia hacia esta figura arroja una importante conclusión: la cooperación se profundiza cuando surge de la voluntad de los entes territoriales y se encuentra exenta de reglas que dificultan su práctica y rápida concreción.

Al constituir una de las fuerzas que impulsan el desarrollo y afianzamiento de las relaciones intergubernamentales, los órganos que canalizan la cooperación también tienen su relevancia. Las Comisiones bilaterales se han impuesto como el canal a través del cual se entablan las discusiones y se formalizan los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si bien desde hace muchos años ha existido normativa estatal reguladora de estas Comisiones, muchos Estatutos de Autonomía de segunda generación han optado por establecer sus propias pautas de funcionamiento, dando lugar a un mapa jurídico heterogéneo en el que se pretende, a fin de cuentas, un trato de “tú a tú”. No ha de olvidarse que estos preceptos autonómicos han sido aducidos por las Comunidades Autónomas en numerosos procesos contenciosos suscitados ante el Tribunal Constitucional intentando ceñir el margen de actuación estatal, resultando que la mayoría

de las ocasiones el Tribunal ha entendido que estas reglas deben favorecer la cooperación del Estado, pero no obligan a que se produzca en los términos que pretenda la Comunidad Autónoma. En definitiva, si bien estas Comisiones suponen el beneficio de la consulta y la negociación bilateral, al mismo tiempo han impuesto una agenda que ha relegado a un segundo plano la cooperación general entre todos los entes territoriales.

En los modelos compuestos la cooperación también se adelanta por medio de órganos que congregan a los Ejecutivos central e intermedios para la discusión y decisión de asuntos que atañen al conjunto del Estado. En España esto tiene lugar en distintos niveles: el vertical, por medio de la llamada “Conferencia de Presidentes”; el horizontal, con la “Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas”; y el multilateral, por medio de las “Conferencias sectoriales”.

De la primera de estas Conferencias, la de Presidentes, llama la atención la baja frecuencia de las reuniones hasta el año 2019; sin embargo, en el año 2020 el número de encuentros subió significativamente. Ha de advertirse, no obstante, que este incremento sustantivo ha sido solo coyuntural (fruto de la crisis desencadenada por la Covid-19) y con una agenda impuesta por el Estado basada en la coordinación. Esto lleva a pensar que la idea de la voluntad que debería guiar la dinámica de este órgano diseñado inicialmente como cooperativo ha mutado más bien hacia la coordinación, imponiéndose a fin de cuentas la obligatoriedad que deriva de esta. Pero independientemente de este excursus, lo cierto es que, a nivel general, esta Conferencia no ha sido un espacio de diálogo y cooperación permanente como debería ser, sino más bien un lugar de concertación de políticas puntuales, presentadas y promovidas por el Gobierno.

Con motivo de la falta de periodicidad de sus reuniones se intentó ceñir a la Conferencia de Presidentes a un Reglamento, e incluso se la incorporó a la LRJSP como un órgano específico de cooperación; sin embargo, la realidad ha dado cuenta que cuando no existe disposición, la cultura del incumplimiento se impone. Esta falta de voluntad cooperativa ha sido la razón por la que, en más de una ocasión, los Presidentes autonómicos vasco y catalán han dejado de asistir a estos encuentros, incluso pudiendo haber obtenido algún beneficio puntual.

En cuanto a la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, ha de decirse que, si bien se ha constituido, ha quedado más bien relegada a un noble deseo. Esta realidad poco funcional a la filosofía cooperativa aleja a España de las virtudes y beneficios que supone este foro de discusión de asuntos que pueden afectar a más de una

Comunidad, dejándose así de lado el importante rol de impulso de políticas autonómicas que supone. A futuro, sería oportuno considerar el funcionamiento de esta Conferencia en Alemania y Austria tomando como ejemplo sus fortalezas (por ejemplo, la periodicidad de las reuniones entre los Gobernadores de los *Länder* y su informalidad), y tratando al mismo tiempo de aminorar los problemas que han nacido con el tiempo (entre ellos, el enmarañamiento de decisiones o *Politikverflechtung*). La premisa que debería guiar el proceso de nuevo impulso de esta Conferencia es evidente: no siempre resulta necesario (u oportuno) que el Estado forme parte de las discusiones territoriales que surgen en el nivel intermedio de descentralización.

Pero no todas estas instancias de encuentro carecen de éxito en el Estado autonómico: las Conferencias sectoriales han demostrado ser más que fructíferas. Se trata de un espacio de cooperación técnica multilateral que congrega a los titulares de distintas carteras ministeriales y consejerías autonómicas. La diversidad temática de estas Conferencias, la cantidad de reuniones habidas en tiempos de normalidad y, sobre todo, en momentos de crisis, junto a la frecuencia de estos encuentros (que anticipa su estabilidad) dan cuenta que este modelo va por buen camino y, por tanto, ha de ser profundizado.

La lealtad autonómica se encuentra también vinculada a la solidaridad, que impone una particular impronta relacional a los entes territoriales y que sirve como principio que estructura las normas a las que debe ceñirse la financiación autonómica. En este marco ha de destacarse la previsión normativa de lealtad que contiene la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, asunto que permite rápidamente deducir que la financiación es fuente de continua conflictividad en el sistema autonómico. Esto es así porque en este ámbito entra en juego el trascendental asunto de los ingresos que las Comunidades recaudan y transfieren al Estado, que luego debe distribuir entre aquellas conforme a numerosos criterios. Tal distribución, en ocasiones, no logra saciar el monto que las Comunidades requieren para el ejercicio de sus competencias, dando lugar a importantes desacuerdos por la interpretación favorable que cada uno de los entes trata de realizar en su favor de los preceptos jurídicos que ordenan la distribución de recursos. A este ya difícil panorama ha de agregarse un elemento de conflictividad latente: la duplicidad de sistemas de financiación reconocidos por el ordenamiento. En España, además del general, existe un sistema particular de base

constitucional aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco y Foral de Navarra que despierta recelos de los demás entes intermedios por los beneficios que reporta a tales territorios autonómicos, al ser estos los encargados de recaudar y luego transferir al ente central la parte proporcional a las competencias estatales que se ejecutan en su entorno.

Estos problemas principal, aunque no únicamente, dificultan la eficacia de la lealtad autonómica como principio modulador de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Falta, por lo general, una verdadera voluntad de colaboración; por el contrario, lo que sobreabunda es el atrincheramiento en las propias competencias y la falta de reconocimiento mutuo, elemento esencial para que la diversidad se desarrolle de manera equilibrada en el marco de la unidad.

V.

Ha quedado claro que la expresión “conflictividad” resulta prácticamente connatural al Estado autonómico. Esta afirmación podría suavizarse teniendo en cuenta que, en los modelos políticamente descentralizados, el desacuerdo entre las unidades que integran el armazón estatal también resulta un tópico común. Pero en el sistema autonómico esta conflictividad viene ligada a muchos de los movimientos del Estado o de las Comunidades Autónomas, lo que lleva a pensar que la jurisdiccionalización termina imponiéndose como regla de juego político del sistema, algo que se advierte con particular intensidad en aquellas Comunidades gobernadas por fuerzas nacionalistas.

El número de procesos en materia de conflictos competenciales que tuvieron lugar durante los primeros años de vida del Estado autonómico fue muy elevado: esto es entendible en un sistema que comienza a estructurarse. Sin embargo, estas elevadas cifras de procesos interpuestos, salvo excepciones, se han mantenido prácticamente estables a lo largo de las últimas cuatro décadas, lo que ayuda a corroborar lo recién apuntado.

Pero no hay que olvidar que el ordenamiento jurídico español dispone también de instrumentos procesales que pretenden limitar los procesos contenciosos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, procurando su conciliación y entendimiento prejurisdiccional. Uno de ellos ha sido recogido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional desde su entrada en vigor: el requerimiento de incompetencia del art. 63, obligatorio para las Comunidades y potestativo para el Estado. El otro procedimiento, el del art. 33.2 de la Ley Orgánica, fue incorporado pretendiendo alcanzar aquellas disputas

competenciales suscitadas por una norma o disposición con fuerza de ley, ampliando en consecuencia el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad de tres a nueve meses cuando tenga lugar una reunión de la Comisión bilateral, se acuerde la apertura a la conciliación y se ponga en conocimiento al TC. En todo caso, estos instrumentos no parecen haber sido del todo eficaces: así lo demuestra el número de procesos finalmente formalizados que supera con creces los efectivamente resueltos en instancia de conciliación; también lo acredita que en reiteradas ocasiones se haya interpuesto directamente el conflicto o recurso, soslayándose así las instancias conciliatorias.

En este entorno de perenne desavenencia, la lealtad autonómica funciona del mismo modo que la lealtad federal alemana. En primer lugar, sirve activamente como un principio interpretativo a disposición del Tribunal para resolver conflictos, aunque el TC podrá aplicarlo solo de manera accesoria y subsidiaria, esto es, en el marco de una relación jurídica existente y únicamente cuando la respuesta no se encuentre directamente en la norma. Por otro lado, una vez resuelto el proceso, la lealtad autonómica sirve negativamente, entrando el pronunciamiento a formar parte de un acervo compuesto de un catálogo de obligaciones que deberán tener en cuenta todos los entes territoriales de cara a futuro.

Como se ha visto, la lealtad autonómica sirve como un elemento conciliador que busca limitar las posibles divergencias intraestatales bajo el ideal del reconocimiento mutuo. Así, en el engranaje de la mecánica estatal, la función de este principio es ser un lubricante que previene las fricciones e incluso los bloqueos del sistema, garantizando así la articulación de elementos individuales sin perturbaciones, asegurando consecuentemente el funcionamiento del conjunto. Todo esto debería hacerlo la lealtad preventivamente; sin embargo, la constante falta de adecuación del Estado y de las Comunidades Autónomas a las reglas de relación y de distribución territorial del poder dan cuenta de que sus comportamientos requieren de la imposición de la lealtad autonómica como principio jurídico que encauce aquellas conductas no proclives al orden constitucional. Por ende, esta lealtad no descansa en una mera recomendación ni se limita a una teoría de los valores: asume la condición de principio jurídico aportando soluciones interpretativas a los casos que se presenten ante el Tribunal, procurando restablecer la estabilidad del sistema.

VI.

El art. 155 de la Constitución española recoge un precepto cuyo objetivo es mantener a salvo al Estado frente a posibles actos de las Comunidades Autónomas que infrinjan de forma considerable el ordenamiento jurídico. Este procedimiento coercitivo, que el constituyente copió prácticamente palabra por palabra del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, ha sido incorporado al ordenamiento jurídico español con una serie de matices que a la postre le dan entidad propia. Entre estas peculiaridades se encuentran la previsión de que antes de iniciar el procedimiento de coerción estatal, el Gobierno deba requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma que cesen o rectifiquen aquellas conductas contrarias al ordenamiento; asimismo, la Constitución ha innovado ampliando sustantivamente los supuestos en los que puede aplicarse esta coerción al haberse eliminado la referencia del art. 37 GG a leyes “estatales” y al haberse sumado al incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales impuestas a las Comunidades Autónomas el posible atentado grave contra el interés general de España.

Como ha quedado ya claro, el principio de lealtad autonómica no solo garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones sino también la indisoluble unidad de España. Lo hace velando especialmente por el interés general, siendo este un propósito constante que cobra dimensión y envergadura cuando dicha unidad se encuentra en peligro y tal peligro proviene de un acto de un ente territorial intermedio que pretende deliberadamente quebrantarla. Cuando esto ocurre la Constitución concede al Gobierno una amplia capacidad de valoración de la falta de lealtad y le otorga los medios para poder llevar adelante medidas concretas e inmediatas para que la estructura afectada no se quiebre del todo. Consecuentemente, de advertirse tal vulneración del interés general o de constatarse el incumplimiento las obligaciones legales o constitucionales que pesan sobre la Comunidad, el Gobierno dispone de este mecanismo de coerción y puede activarlo inmediatamente, incluso sin contar con pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional en los que se haya advertido una falta de lealtad. Esto no implica, en modo alguno, que el Tribunal pueda advertir y declarar posteriormente (por ejemplo, con ocasión del control de la aplicación del mecanismo de coerción), que la Comunidad vulneró o no efectivamente el principio de lealtad territorial con aquellos comportamientos que desencadenaron la aplicación del art. 155 CE. Por último, debe tenerse presente que el Gobierno no queda desvinculado del principio de lealtad, ya que deberá actuar de conformidad a él en todo el proceso de intervención de la Comunidad.

La activación y efectiva aplicación de este precepto constitucional tuvo lugar por primera vez (y única hasta el momento) en Cataluña, con motivo del pronunciado incremento de las desavenencias del *Govern* y el *Parlament* con el Gobierno del Estado que llegaron a su punto culmen con la fallida declaración de independencia el 27 de octubre del año 2017. Previo a tal acontecimiento las instituciones ejecutiva y legislativa habían desoído ya en numerosas oportunidades los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, así como incumplido sus obligaciones legales y constitucionales. Habiendo sido más que palmaria la vulneración al interés general de España y sin haber sido efectivo ningún instrumento político conciliador, el Gobierno de la Nación activó el mecanismo del art. 155 CE. Sin embargo, tras el cese de su intervención, la celebración de elecciones y la constitución de un nuevo *Govern*, el panorama no parece haber cambiado para bien: esto demuestra que, como ha señalado la doctrina alemana, la solución del conflicto (*Konfliktlösung*) no siempre implica la solución del problema (*Problemlösung*).

VII.

El nacionalismo constituye una fuerza que lastra la eficacia de la lealtad autonómica, al sumir a la unidad estatal en un desafío continuo. Si bien es cierto que en Alemania la realidad nacionalista también existe, pueden señalarse dos importantes aspectos que diferencian un caso del otro.

En primer lugar, en España, el nacionalismo (en particular, el vasco y el catalán) se caracteriza por ser radical e identitario: esto explica que sus pretensiones de soberanía y sus consecuentes implicancias políticas y jurídicas sean constantes. En Alemania, por el contrario, el nacionalismo no asume estas mismas dimensiones: es, ante todo, una realidad cultural.

En segundo lugar, en España las fuerzas nacionalistas padecen de un acentuado desacato frente a las decisiones que provienen de órganos de gobierno centrales e, incluso, de la jurisdicción constitucional. En Alemania, en cambio, el nacionalismo no se aparta de la cultura del cumplimiento: las pretensiones de las contadas fuerzas políticas que representan ideas de este corte (que hasta ahora no han llegado nunca a gobernar ningún *Land*), ceden ante las decisiones de los órganos de Berlín o Karlsruhe. Para ilustrarlo, vale la pena recordar que, a comienzos del año 2017, el Tribunal Constitucional Federal

alemán puso fin en tan solo un par de líneas a la mayor pretensión jurídica que hasta el momento ha tenido el partido nacionalista bávaro (*Bayernpartei*), cuyo puñado de simpatizantes quería impulsar un referéndum por la independencia de Baviera. En su fallo, el TCFA dejó claro que las aspiraciones secesionistas no tienen lugar en el marco jurídico instaurado por la Ley Fundamental. Esta decisión fue finalmente acatada por esta fuerza independentista, sin mayor repercusión que la simbólica.

En España, las Comunidades gobernadas por fuerzas nacionalistas han quebrado la dinámica colaborativa del sistema autonómico siendo fuente de un incesante problema de gobernabilidad que termina afectando las relaciones intergubernamentales, no solo las suyas bilaterales, sino también las que congregan a todos los entes territoriales. Este escenario poco proclive a la articulación ha derivado en un sustantivo incremento de recursos y conflictos originados por esta tendencia a la constante provocación, que no cede ante la más tradicional política del diálogo ni ante los mecanismos procesales que pretenden sortear la jurisdiccionalización del conflicto.

A este escenario poco favorable a la concertación hay que sumar que, a lo largo de los últimos años, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contrarios a las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Cataluña fueron deliberadamente desoídos, lo que motivó que el Gobierno impulsara una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para reforzar la ejecutividad de las decisiones de esta jurisdicción. A raíz de esta reforma se han iniciado un buen número de procesos incidentales ejecutivos, la mayoría de los cuales ha tenido como legitimados pasivos al *Govern* o al *Parlament* catalán. Todo esto da cuenta de que las fuerzas nacionalistas siguen desobedeciendo los pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución.

En el último tiempo un importante sector de la política y algunas voces del entorno académico han demandado mayor lealtad autonómica por parte de las fuerzas nacionalistas, como si tal expresión fuese un remedio universal o el elemento que lograrse mágicamente su integración. Sin embargo, frente a estas posturas no hay que dejar de tener presente que la lealtad autonómica es incompatible por sus propios términos con los ideales perseguidos por el nacionalismo identitario extremo, al resultar su filosofía totalmente contraria a la cultura autonómica.

VIII.

Las deficiencias del texto constitucional en lo relativo a la organización territorial del poder, el desafío que supone el nacionalismo y las débiles relaciones intergubernamentales, desembocan en una carencia del sistema que resulta estructural y omnicomprendiva: la falta de cultura autonómica. Este término se ha popularizado a lo largo de los últimos años con motivo del desafío secesionista catalán y con el revenir de los debates en torno a la reforma del Título VIII de la Constitución. Pero no hay que olvidar que incluso acometiendo numerosas reformas del ordenamiento, cualquier cambio formal no surtirá efectos si no se modifica, primero, este aspecto sustantivo o más profundo del sistema: la cultura de quienes se desenvuelven en el mismo y, en particular, claro es, de sus representantes políticos.

Respecto de esta cultura autonómica, han surgido tres posiciones: los que niegan su existencia; los que entienden que, para que esta surja resulta necesario acometer reformas estructurales; y, por último, los más conciliadores, que creen que hay que profundizar las bases del sistema, sin necesidad de llevar adelante cambios normativos.

Desde mi punto de vista, el fortalecimiento de la cultura autonómica en España requiere de cambios en las conductas institucionales y políticas.

En cuanto a las transformaciones institucionales, para que esta cultura autonómica sea efectiva, debe partirse de una base común: la consideración mutua, ya que del reconocimiento recíproco surgen comportamientos que favorecen la articulación y limitan la vulneración del orden competencial propiciando, en última instancia, la lealtad territorial. Para que esto ocurra no creo conveniente acometer *a priori* numerosos cambios en el orden legal o constitucional ni tampoco innovar, creando más estructuras o figuras que las ya existentes. Se requiere, por el contrario, que cada ente repare en la particular naturaleza colaborativa de los órganos que encauzan las relaciones intergubernamentales en la actualidad y que se sitúen en la posición que les corresponde, cooperando cuando resulte oportuno o coordinando (y dejándose coordinar) cuando normativa o coyunturalmente se requiera, sin forzar el espíritu al cual cada una de estas instituciones está destinada. Estos cambios en la dinámica de funcionamiento traerán aparejadas con el tiempo una serie de reformas para adaptar la norma a la nueva realidad. Como se aprecia, en este caso, el orden de los factores es importante.

Los cambios de actitud política afectan a dos ámbitos íntimamente vinculados. En primer lugar, los entes territoriales han de dimensionar que no toda desavenencia debe derivar indefectiblemente en la jurisdiccionalización del conflicto. En segundo lugar, si ningún método alternativo de resolución resultase efectivo y la controversia se interpusiese ante el Tribunal Constitucional, debe aceptarse y acatarse su decisión sin mayor discusión o reparo. Solo así se podrá fortalecer la cultura autonómica, al obviarse situaciones que suponen un clima de desobediencia que en nada colabora a la evolución del sistema.

Pero no ha de desconocerse que esta propuesta no se hará efectiva de un día para otro, mucho menos en un sistema con una nota distintiva tan peculiar como compleja: el nacionalismo. En este sentido, cualquier labor destinada a hacer efectivos los cambios apuntados resultan un desafío que requiere de un delicado equilibrio político e institucional y de una disposición de ambas partes que, si bien resulta difícil de ser alcanzada, no es del todo imposible.

En definitiva, el Estado autonómico tiene serias deficiencias formales y sustantivas que requieren de un esfuerzo colectivo y paulatino destinado al fortalecimiento de la cultura autonómica para lograr la vigencia del principio de lealtad territorial, principio que, a la postre, terminará retroalimentándola, en una especie de relación simbiótico-estructural necesaria para el correcto desenvolvimiento del sistema.

IX.

En la última década se han incrementado los debates en torno a la necesidad y pertinencia de acometer reformas a la Constitución. En este contexto, cabe preguntarse si sería útil incorporar la lealtad autonómica de manera explícita al texto constitucional. Es claro que, de constitucionalizarse, la presencia en el texto de la lealtad autonómica implicará la adecuación a su contenido de otros principios constitucionales implícitos, como, por ejemplo, los de colaboración o cooperación, esenciales para el Estado autonómico.

Ante la realidad descrita debe considerarse si la actual doctrina del Tribunal no admite ya exactamente lo mismo, esto es, la centralidad de la lealtad autonómica y lo esencial que resulta la adecuación de otros principios a ella (*v. gr.* los recién relacionados y los de coordinación y solidaridad). Esto, inicialmente, haría innecesaria la incorporación

del principio al texto constitucional. No obstante, como se ha podido ver en esta investigación, la doctrina del Tribunal sobre esta cuestión no es del todo clara: sus alusiones a lo que en este trabajo se entiende como “lealtad autonómica” han sido en sus términos a la “lealtad constitucional” o a la “lealtad institucional”, expresiones jurídicas también utilizadas por él en otros contextos y con acepciones bastante distintas a la territorial. Por este motivo, puede decirse que la doctrina del Tribunal resulta, en ocasiones, ambigua. Pese a ello, sin embargo, un exhaustivo análisis de tal doctrina permite concluir un determinado entendimiento de esta que, como se ha dicho por algún experto conocedor de ella, resulta conveniente incorporar a la Constitución. Concretamente, del siguiente modo.

En primer lugar, desde mi punto de vista, la constitucionalización de la lealtad autonómica debería realizarse en los términos más generales posibles. De esta manera, una alusión simple y, a su vez, lo más comprensiva posible, permitirá complementar su significado con la doctrina actual del Tribunal sobre ella y con la que tenga ocasión de señalar en un futuro fruto de su interpretación. Concretamente la expresión de mi propuesta sería la siguiente: “Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y estas entre sí estarán presididas por el principio de lealtad autonómica”. Fórmula en la que el término “relación” abarcaría tanto ámbitos competenciales como intercambios de naturaleza cooperativa.

La incorporación de este principio explícitamente en la Constitución, con la naturaleza superior que le sería inherente, supondría que los demás principios habrían de amoldarse al mismo en la órbita territorial. Intencionadamente, los términos propuestos no pretenden abarcar más de lo estrictamente necesario, obviando definiciones específicas en relación con otros principios, como ocurre en otros sistemas constitucionales o de integración analizados en este trabajo.

Por lo demás, sistemáticamente este principio debería encontrarse en el Título VIII de la Constitución, y específicamente en su Capítulo primero, que recoge los principios generales de la organización territorial del Estado. En su seno, el principio de lealtad autonómica habría de ocupar una posición destacada, bien como un nuevo artículo que abra el Capítulo, bien como un segundo apartado del actual art. 137 CE que, como es sabido, enuncia la organización territorial del Estado en los entes que especifica, afirmando la autonomía de la que disponen para la gestión de sus intereses respectivos.

Por su naturaleza y por el ámbito en el cual ejerce su eficacia, resultaría sin duda la más adecuada para la lealtad autonómica.

X.

En este trabajo se han dejado entrever algunos problemas que sirven para dimensionar la acuciante necesidad de profundizar los estudios sobre la lealtad territorial. No puede desconocerse cuán rápido se ha expandido en distintos ordenamientos jurídicos compuestos la noción de lealtad federal. Esto ha dado lugar a numerosas expresiones autóctonas de este principio colmadas de matices y rasgos específicos, entre los cuales pueden destacarse las diversas formas por medio de las cuales se canalizó su reconocimiento y adopción; el entorno sobre el que surtió efectos; los problemas que supusieron los pronunciamientos del Tribunal competente; el grado de aceptación de las decisiones de este Tribunal o la necesidad de su constante ejecución; o su adopción en normas estatales o institucionales básicas de los entes que conforman la estructura territorial, entre otros. Que las expresiones del principio hayan sido tan fructíferas en otros sistemas ha de considerarse un logro del Derecho federal alemán que, tal y como se señaló hace ya tiempo, no debe quedar aislado de estos avances y debe ser receptivo al conjunto de manifestaciones comparadas de lealtad, incorporándolos en cuanto sea posible a la propia República Federal de Alemania para mejorar su sistema de descentralización territorial.

Teniendo en cuenta estas consideraciones resulta apropiado señalar que hacen falta, por un lado, nuevos estudios generalistas de la lealtad territorial que indaguen en sus bases fundamentales y que identifiquen aquellos espacios comunes que puedan resultar fácilmente extrapolables a los distintos sistemas sobre los que la lealtad pueda surtir efectos, dando cuenta, en definitiva de su consustancialidad. Por otro lado, se requiere también de investigaciones aplicadas que exploren el desarrollo y la eficacia del principio en otros sistemas no tradicionales. En este sentido, no hay que desatender las particulares expresiones de lealtad de los federalismos sudamericanos, africanos y asiáticos, que, con todas sus peculiaridades, también forman parte del universo de los sistemas descentralizados, sean o no espejo para los sistemas europeos, entre ellos el español. Al fin y al cabo, los estudios de este corte pueden aportar un panorama más amplio sobre aciertos, problemas y desafíos comunes de la noción de lealtad territorial.

En el específico campo de la lealtad autonómica española, sería de utilidad contar con nuevos trabajos que exploren detenidamente cómo afecta el sistema de partidos a su dinámica. Este tipo de estudios permitirán comprobar si existe un correlato o no entre las vulneraciones de la lealtad y el color político de las Comunidades alineadas o no al partido o coalición que gobierna el Estado. Asimismo, sería conveniente contar con un mapa que explore cuantitativamente la mayoría de las decisiones que se han estudiado en esta investigación. En este sentido, además de a Cataluña y al País Vasco, se ha aludido en reiteradas ocasiones a otras Comunidades Autónomas. Este tipo de análisis podría también revelar lo que ocurre en Alemania, donde el *Land* generalmente reconocido como nacionalista, Baviera, no lidera el podio de la conflictividad, tal y como podría pensarse.

Por último, este trabajo se cierra en los albores del cuarto trimestre del año 2020, año en que el mundo entero es testigo de la pandemia originada por la Covid-19, que ha afectado especialmente a España. El coronavirus supuso un cambio radical en las tradicionales dinámicas de trabajo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Estos cambios tuvieron su reflejo en la reactivación de estructuras que parecían estar destinadas al olvido, como la Conferencia de Presidentes, y en una abundante actividad de las distintas Conferencias sectoriales estrechamente vinculadas a competencias de las Comunidades Autónomas que requerían un espacio de intercambio basado en la cooperación, pero también en la coordinación. Asimismo, la actividad convencional bilateral creció rotundamente en el primer semestre del año 2020 en comparación con el mismo periodo de años anteriores. Toda esta realidad ha traído consigo importantes cambios en el comportamiento de los entes territoriales y un maremágnum de normas estatales y autonómicas, que han despertado nuevamente el interés por asuntos estrechamente vinculados a los elementos que propician la articulación territorial. En definitiva, habrá que analizar más adelante, con las aguas mansas, cuál ha sido el efecto que todo esto ha tenido en la configuración del principio constitucional no escrito de lealtad autonómica.

Schlussfolgerungen

I.

Die Bundestreue ist eine konzeptionelle Erfindung der deutschen Doktrin, die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG auf Deutsch, in dieser Doktorarbeit TCFA) seit Beginn seiner Tätigkeit als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt wird. Sie stellt die theoretische Formalisierung des Bandes der Treue dar, das in den Beziehungen zwischen Bund und Ländern bestehen muss, ein unsichtbares Band, das sich aus dem Wesen des vom Grundgesetz (GG) übernommenen und garantierten föderalen Systems selbst ergibt. Folglich ist dieses Prinzip sowohl eine Maxime des politischen Verhaltens als auch ein rechtliches Element mit eigenem Inhalt.

Obwohl das Prinzip der Bundestreue heute eine der Säulen des deutschen Föderalismus ist, hat es paradoxerweise keinen Platz in irgendeinem Artikel des Grundgesetzes, sondern ist mit dem Bundesstaatsprinzip verbunden. Dieser Grundsatz, der des Bundesstaates, umfasst zahlreiche Bestimmungen des Grundgesetzes, darunter Artikel 20.1 (Bundesstaatsbegriff), Artikel 28.1 (Bundesgewähr), Artikel 30 (Kompetenzordnung) und Artikel 79.3 (Ewigkeitsgarantie). Zu dieser traditionellen, von der deutschen Lehre anerkannten Liste muss zur Verteidigung der von ihr geförderten staatlichen Einheit Artikel 37 GG (Bundeszwang) hinzugefügt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass mehrere Reformen des Grundgesetzes durchgeführt wurden, in denen dieses Prinzip ausdrücklich in den Text hätte aufgenommen werden können; es ist jedoch ein ungeschriebenes, dem Verfassungssystem immanentes Prinzip geblieben.

Die eminent abstrakte Natur des Prinzips der Bundestreue findet ihren rechtlichen Ausdruck in einer Reihe von Verpflichtungen, die der TCFA in seiner Rechtsprechung

umrissen hat und die alle auf Beziehungen zwischen staatlichen Einheiten beruhen, welche ich innerhalb oder außerhalb der Zuständigkeitsordnung ergeben. Nach der Rechtsprechung des Karlsruher Gerichtshofs ist die gegenseitige Rücksichtnahme als erste Pflicht zu betrachten. Denn je mehr oder weniger Anerkennung zwischen den verschiedenen staatlichen Einheiten, aus denen sich der deutsche Föderalstaat zusammensetzt, existiert, desto wird es mehr oder weniger Zusammenarbeit, gegenseitige Unterstützung, Verständnis und interterritoriale Solidarität wird es geben. Die Bundestreue hat somit eine Doppelfunktion: positiv, indem der TCFA mit seiner Interpretation diesen Katalog von Verpflichtungen konkretisiert, denen Bund und Länder unmittelbar unterliegen (bzw. die aufgrund ihrer Besonderheiten ein spezifisches Gewicht für Bund und Länder haben werden); und negativ, da sie ein präventives Prinzip ist, das die Regeln der Machtverteilung in Deutschland unangetastet lassen will.

Dieser Rechtsbegriff, basierend auf deutscher Erfindung, wurde durch andere politisch dezentralisierte Systeme rasch erweitert, was ausdrücklich durch die Aufnahme in die gleichnamigen oder ähnlich lautenden Grundagentexte erfolgte: Artikel 44 der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Artikel 41 der Verfassung Südafrikas; Artikel 4.3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Artikel 143 der Verfassung Belgiens; oder, mit den entsprechenden Vorbehalten, Artikel 120 der Verfassung Italiens). Manchmal ist dieses Prinzip (oder ein wichtiger Teil seines Inhalts) jedoch nicht in der Verfassung enthalten, sondern ergibt sich aus der Auslegung der Verfassungsgerichte: Dies war in Österreich, Spanien und sogar, bevor es in den Verfassungstext einging, in der Schweiz der Fall. Jeder dieser Staaten und die Europäische Union hat sich auf die Studien der deutschen Lehre und den Inhalt der Rechtsprechung des TCFA gestützt und all dieses Gepäck übernommen und an seine Umgebung angepasst. Allerdings haben nicht alle föderalen Systeme die Existenz dieser Bundestreue anerkannt, was, nach Meinung des Autors, nicht daran hindert zu verstehen, dass sie ihrem Wesen nach zu den Grundlagen eines solchen Systems gehört.

II.

Die „autonominische Treue“ („lealtad autonómica“) ist ein ungeschriebenes Verfassungsprinzip, das darauf abzielt, die Rechtsbeziehungen und das Verhalten zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften („Comunidades Autónomas“) sowie zwischen diesen zu modulieren, um das korrekte und wirksame Funktionieren des

von der verfassungsgebenden Versammlung von 1978 entworfenen territorialen Systems zu gewährleisten.

Das Prinzip der autonomen Treue garantiert das von der Verfassung festgelegte Verteilungssystem, dessen komplexe Konfiguration sich aus den Regeln ergibt, die den Block der Verfassungsmäßigkeit bilden. Sein Zweck ist die unveränderte Beibehaltung der Grundsätze, die Artikel 2 der spanischen Verfassung (CE) zugrunde liegen: die Anerkennung und Gewährleistung des Rechts auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen im Rahmen der unauflösbaren Einheit des Staates. Gleichzeitig stellt sie sicher, dass das Verhalten der zentralen und zwischengeschalteten Gebietskörperschaften unabhängig von der Rechtsbeziehung, die sie herstellen, freundlich ist, wobei sie zugleich dafür sorgt, dass es zwischen ihnen eine ständige gegenseitige Anerkennung gibt. Letztlich ist diese autonome Treue ein erheblichem Maße axiologisch aufgeladenes finalistisches Mandat.

Zweifellos sind die Konfiguration und das Bündel von Verpflichtungen, die dieses Prinzip ausmachen, eng mit dem der deutschen Bundestreue verbunden, von der es inspiriert ist und die letztlich dessen Vorbild ist. Die Realität, auf die sich beide Prinzipien auswirken, ist jedoch, wenn nicht gänzlich, so doch zumindest sehr unterschiedlich; daher muss das spanische Konzept der autonomen Treue aufgrund seiner Dynamik und der Art und Weise, wie es konkretisiert wurde, als autonom und autochthon verstanden werden, nicht als ein aus einem fremden System importiertes Konzept, sondern im Lichte der Konfiguration, die in Deutschland die gleiche Kategorie hatte.

Aber unabhängig vom Grad ihrer Wirksamkeit sind die autonome Treue und die Bundestreue in ihrem Umfeld jeweils Ausdruck dessen, was als „territoriale Treue“ zu verstehen ist. Dieser Begriff setzt eine Manifestation der Verfassungstreue voraus, die im spezifischen Bereich der juristisch-territorialen Beziehungen in den zusammengesetzten Staaten wirkt, indem sie versucht, das Gleichgewicht zwischen Einheit und politischer Autonomie zu garantieren. Diese territoriale Treue stellt ein immanentes Prinzip dar, das jeder politisch dezentralisierten Struktur innewohnt, unabhängig davon, ob sie durch Aggregation mehrerer zuvor souveräner Einheiten oder durch die Auflösung einer bereits bestehenden übergeordneten Einheit entstanden ist. Für die Zwecke dieses Prinzips ist relevant, dass sowohl eine zentrale staatliche Einheit als auch mehrere mit verfassungsmäßig garantierter Autonomie ausgestattete Zwischeneinheiten im selben Raum koexistieren.

III.

Die spanische Lehre hat ständig nach einem modulierenden Prinzip für die Beziehungen gesucht, die sich innerhalb des autonomen Staates entwickeln. Dafür gibt es zwei Gründe. Einerseits der Dauerkonflikt des Systems, der schon vor dem Inkrafttreten der Verfassung begann und die normale Entwicklung des Staates behindert. Auf der anderen Seite hat diese Doktrin darauf hingewiesen, dass das deutsche Verfassungssystem – seit jeher ein Modell für das autonome System und sehr nah an einer bedeutenden Anzahl spanischer Juristen sehr geläufig - ein ungeschriebenes Verfassungsprinzip hat, nämlich das der Bundestreue, das beabsichtigt, den föderalen Zusammenschluss durch Verpflichtungen in Kraft zu halten, die die juristisch-kompetenzrechtlichen Verbindungen zwischen Bund und Ländern ordnen.

Ausgehend von dieser Realität hat es eine konstante wissenschaftliche Arbeit gegeben, um festzustellen, welches Verfassungsprinzip des spanischen Systems, festgeschrieben oder nicht, einen ähnlichen oder gleichwertigen Zweck verfolgt und ähnliche Wirkungen hat wie die Bundestreue. So vertreten ein Teil der (die Minderheit) Doktrin, dass es ein ähnliches Prinzip wie das deutsche geben sollte, da Spanien die zusammengesetzte Dynamik übernommen hatte. Ein anderer Sektor stand einer solchen Idee etwas skeptisch gegenüber, insbesondere angesichts der Art und Weise, wie das autonome System aufgebaut ist. Ein dritter Sektor, der eine große Anzahl von Autoren zusammenführt, vertrat, dass die spanische Verfassungsordnung bereits ein Prinzip mit identischen Merkmalen wie die Bundestreue hatte, das in Solidarität oder Zusammenarbeit anerkannt wurde. Dieser nachahmende Zweck führte jedoch zu einer Schlussfolgerung, die als falsch angesehen werden muss: Zwar sind diese Elemente Grundpfeiler und wichtige Teile des territorialen Treueprinzips; in ihnen allein erschöpft sich sein Inhalt aber keinesfalls. Doch ungeachtet dessen, was als mangelnder Erfolg angesehen werden kann, muss anerkannt werden, dass die spanische Doktrin versucht hat, einen Grundsatz zu finden, der zwar kein Allheilmittel für die strukturellen Probleme Spaniens sein mag, aber dazu dienen könnte, diese abzuschwächen und zu verringern.

Da die territoriale Treue ein Prinzip ist, das zusammengesetzten Modellen inhärent ist, ist es vernünftig, dass das spanische Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung verstanden hat, dass auch das spanische Rechtssystem ein Treueprinzip hat, dessen Wirksamkeit punktuell auf den territorialen Anwendungsbereich projiziert wird. Sie hat dies jedoch schrittweise und ohne die gleiche Klarheit wie ihr deutsches

Pendant getan, indem sie allumfassende Ausdrücke wie „Verfassungstreue“ oder „institutionelle Treue“ austauschte, die in Beziehung zu verschiedenen Prinzipien gesetzt wurden, die im Rahmen der Kompetenzordnung gelten und die das autonome System zu artikulieren versucht. All dies führt zu einer langen Liste von Urteilen, die eine unvermeidliche akademische Arbeit erfordern, um diese Kasuistik in Ordnung zu bringen, eine Arbeit, die dazu beiträgt, die Merkmale und den Inhalt des Prinzips der autonomen Treue zu entwirren.

Im Gegensatz zu dem, was in anderen Staaten derselben funktionellen Prägung geschieht, wo das Prinzip der territorialen Treue auf normativer Ebene direkt in der Verfassung oder in einer einzigen staatlichen Regelung anerkannt wurde, ist in Spanien ein großer Teil des Inhalts, in dem diese Treue besteht, in der Rechtsordnung enthalten. Dies zeigt sich z.B. im aktuellen Gesetz 40/2015 vom 1. Oktober über die Rechtsordnung des öffentlichen Sektors (LRJSP in dieser Arbeit), das zahlreiche Verweise auf sein wesentliches Substrat enthält (einige davon stammen sogar aus seinem Vorgänger, dem Gesetz 30/1992 vom 26. November über die Rechtsordnung der öffentlichen Verwaltungen und das gemeinsame Verwaltungsverfahren), oder im Organgesetz 2/2012 vom 27. April über die Haushaltsstabilität und die finanzielle Nachhaltigkeit, dessen Verweise auf Treue natürlich mit dem Finanzbereich verbunden sind.

Schließlich ist es wichtig, einen bedeutsamen Aspekt hervorzuheben, der das spanische System von anderen unterscheidet, die ebenfalls territoriale Treue anerkannt haben: Viele zu Beginn dieses Jahrhunderts reformierte Autonomiestatuten (nicht alle) enthalten ausdrückliche Hinweise auf dieses Prinzip. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Aufnahme oder Nichtaufnahme solcher Verweise in die institutionellen Grundregeln der zwischengeschalteten Entitäten nichts an deren Bindungsgrad ändert: Treue bleibt ein systemimmanentes Prinzip, das alle Gebietskörperschaften in gleicher Weise bindet.

IV.

Die föderalen Beziehungen in Spanien sind im Allgemeinen schwach. Diese Schwäche ist nicht so sehr auf das Fehlen von Organen oder Mitteln für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungen zurückzuführen (die es gibt, und vielleicht sogar im Übermaß), sondern vielmehr auf die Spur, die im Laufe der Jahre

die Suche jeder Autonomen Gemeinschaft nach einer Sonderbehandlung durch den Staat hinterlassen hat; in der Tat hat sich gezeigt, wie weit die bilateralen Beziehungen verbreitet sind und wie schwierig es ist, multilaterale Kooperationsstrukturen in Spanien auf den höchsten Ebenen der politischen Repräsentation aufrechtzuerhalten. Das Problem ist, dass in einer politisch dezentralisierten Struktur wie der spanischen diese föderalen Beziehungen für die Stärkung und Gültigkeit des Prinzips der territorialen Treue von wesentlicher Bedeutung sind.

Bestimmte Elemente des autonomen Systems, die seine Artikulierung begünstigen sollten, haben seit Jahren nicht gut funktioniert, und einige funktionieren sogar schon seit dem Inkrafttreten der Verfassung sogar nicht mehr richtig. Unabhängig davon, ob diese Mängel geringfügig oder schwerwiegend sind, die Wahrheit ist, dass sie letztendlich die Stabilität des Systems beeinträchtigen und es verschleifen: Sie sind eine Reibungsquelle, die vermieden werden sollte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Doktrin im Rahmen der Analyse dieser Probleme eine endlose Anzahl von Reformen der Rechts- und Verfassungsordnung vorgeschlagen hat, einige, um diese Organe und Instrumente effizienter zu gestalten (was als richtig angesehen werden kann), andere, um die bestehende Regelung noch weiter zu ergänzen (was sicherlich gefährlich ist, da es für die Zusammenarbeit kontraproduktiv ist).

Aufgrund der komplexen Machtverteilung, welche die Regeln, aus denen sich der Verfassungsblock zusammensetzt, vornehmen, ist die Zusammenarbeit eine Bürde, die alle Gebietskörperschaften zu tragen haben. Eine solche Zusammenarbeit, die das Verfassungsgericht als ein wesentliches Prinzip des spanischen Rechtssystems anerkannt hat, stellt einen allgemeinen Handlungsrahmen dar, der durch verschiedene spezifische Institute wie Amtshilfe, Kooperation und Koordination kanalisiert wird. Bei der Einführung von Methoden und Systemen, die die Beziehungen innerhalb des Staates modulieren, lässt sich nicht leugnen, dass dieses Prinzip einen wichtigen, wenn auch nicht den einzigen Teil der autonomen Treue darstellt.

Das Problem der Zusammenarbeit in Spanien bestand weitgehend darin, dass viele der Organe, Techniken und Vertragselemente, durch die sie zustande kommt, nicht richtig funktioniert haben. In den Beziehungen zwischen ihren Regierungen haben der Staat und die Exekutivorgane der autonomen Gemeinschaften bilaterale Verbindungen zwischen ihnen bevorzugt, zum Nachteil der Beziehungen zwischen den Organen der autonomen Gemeinschaften (Horizontalität) oder des Multilateralismus, der in die technischen

Bereiche verlagert wurde. Diese Situation hat dazu geführt, dass sich die Suche nach einer spezifischen und besonderen Behandlung gegenüber der gemeinsamen Lösung von Problemen, die alle Autonomen Gemeinschaften betreffen, durchgesetzt hat, was zu einer nicht nachhaltigen Anstrengung geführt hat, die vom Staat selbst toleriert (und gelegentlich sogar gefördert) wurde. All dies bedeutet, kurz gesagt, Ineffizienz in der täglichen Verwaltung des Systems, das ein Nährboden für viele Illoyalitäten ist. Diese Situation verschärft sich in den Gemeinschaften, die traditionell mit dem Identitätsnationalismus verbunden sind: im Baskenland und in Katalonien, insbesondere in den letzten Jahren. Diese zwischengeschalteten Instanzen haben Zusammenarbeit als Gelegenheit zu Forderungen und Zugeständnissen verstanden, die aufgrund ihrer Nachahmungswirkung letztlich die Stabilität des Systems beeinträchtigen.

Was die Zusammenarbeit betrifft, so trägt die Analyse der Instrumente und Organe, die sie kanalisieren, zur Dimensionierung einiger ihrer Probleme bei. Die Zahl geschlossener Übereinkünfte belegt die soeben erwähnten Tendenzen: Zwischen 1978 und dem dritten Quartal 2020 wurden mehr als 20.000 vertikale Abkommen zwischen dem Staat und den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften individuell unterzeichnet. Diese Zahl wird umso bedeutsamer, wenn man bedenkt, dass im gleichen Zeitraum nur etwas mehr als 100 Abkommen und Vereinbarungen zwischen Autonomen Gemeinschaften nach dem Verfahren des Artikel 145 Absatz 2 CE geschlossen wurden, was weniger als 0,5 % der Gesamtzahl der Kooperationsinstrumente ausmacht. Diese Zahlen für die horizontale Zusammenarbeit müssen jedoch relativiert werden: Die Mehrheit der Gemeinschaften hat sich dafür entschieden, die sogenannte „Protokolle“ untereinander abzuschließen, eine Form der Übereinkunft, die der der Konventionen und Abkommen ähnlich ist, aber nicht dem umständlichen Verfahren der Unterzeichnung unterliegt. Gerade wegen dieser Besonderheit (die es sicherlich schwierig macht, Rechenschaft abzulegen) ist die Zahl solcher Protokolle heute ungewiss. Der Trend zu dieser Zahl führt jedoch zu einer wichtigen Schlussfolgerung: Die Zusammenarbeit wird vertieft, wenn sie dem Willen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften entspringt und frei von Regeln ist, die ihre Ausübung und schnelle Umsetzung erschweren.

Als eine der Kräfte, die die Entwicklung und Stärkung der föderalen Beziehungen vorantreiben, haben auch die Organe, die die Zusammenarbeit kanalisieren, ihre Bedeutung. Die bilateralen Kommissionen haben sich als der Kanal durchgesetzt, über

den Gespräche geführt und Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften getroffen werden. Obwohl es seit vielen Jahren staatliche Regelungen für diese Kommissionen gibt, haben sich viele Autonomiestatuten der zweiten Generation dafür entschieden, ihre eigenen Funktionsregeln festzulegen, was zu einer heterogenen rechtlichen Landkarte geführt hat, in der letztlich eine „Eins-zu-eins“ Behandlung angestrebt wird. Es darf nicht vergessen werden, dass diese autonomen Regeln von den Autonomen Gemeinschaften in zahlreichen streitigen Verfahren vor dem Verfassungsgericht verwendet wurden, in denen versucht wurde, den Handlungsspielraum des Staates einzuschränken, mit dem Ergebnis, dass das Gericht in den meisten Fällen entschieden hat, dass diese Regeln die Zusammenarbeit des Staates begünstigen müssen, diese aber nicht zwingend zu den von der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft beabsichtigten Bedingungen zu erfolgen habe. Kurz gesagt, obwohl diese Kommissionen den Nutzen bilateraler Konsultationen und Verhandlungen mit sich bringen, haben sie gleichzeitig eine Agenda auferlegt, die die allgemeine Zusammenarbeit zwischen allen territorialen Einheiten in den Hintergrund gedrängt hat.

In zusammengesetzten Modellen wird die Zusammenarbeit auch durch Gremien gefördert, die die zentralen und zwischengeschalteten Exekutivorgane für die Diskussion und Entscheidungsfindung in Angelegenheiten, die den Gesamtstaat betreffen, zusammenbringen. In Spanien findet dies auf verschiedenen Ebenen statt: vertikal durch die so genannte „Präsidentenkonferenz“, horizontal mit der „Konferenz der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften“ und multilateral durch die „Sektorkonferenzen“ (oder „Ministerkonferenz“).

Bei der ersten dieser Konferenzen, der Präsidentenkonferenz, fällt die geringe Häufigkeit der Sitzungen bis 2019 auf; im Jahr 2020 hat die Zahl der Sitzungen jedoch deutlich zugenommen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese beträchtliche Erhöhung nur vorübergehend (als Folge der durch Covid-19 ausgelösten Krise) und mit einer vom Staat auferlegten Agenda, die auf Koordination beruht, erfolgte. Dies deutet darauf hin, dass die Idee der Freiwilligkeit, die die Dynamik dieses kooperativen Gremiums leiten sollte, zur Koordination mutiert ist, die letztlich obligatorisch ist. Ungeachtet dieser Abwanderung ist jedoch die Wahrheit, dass diese Konferenz auf allgemeiner Ebene kein Ort des Dialogs und der ständigen Zusammenarbeit war, wie sie es sein sollte, sondern vielmehr ein Ort der Koordinierung spezifischer Politiken, die von der Regierung vorgestellt und gefördert werden.

Aufgrund der mangelnden Periodizität ihrer Sitzungen wurde versucht, die Präsidentenkonferenz in ein Regelwerk einzuhegen, und sie wurde sogar in die LRJSP als spezifisches Gremium für die Zusammenarbeit aufgenommen; die Realität hat jedoch gezeigt, dass die Kultur der Nichteinhaltung vorherrscht, wenn es keine Bestimmung gibt. Dieser Mangel an kooperativem Willen war der Grund dafür, dass die baskischen und katalanischen Präsidenten bei mehr als einer Gelegenheit nicht mehr an diesen Treffen teilnahmen, auch wenn sie gelegentlich einen gewissen Nutzen daraus ziehen konnten.

Was die Konferenz der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften betrifft, so muss gesagt werden, dass sie zwar eingerichtet wurde, aber nur ein hehrer Wunsch blieb. Diese für die Genossenschaftsphilosophie wenig funktionale Realität entfernt Spanien von den Vorzügen und dem Nutzen dieses Forums für die Erörterung von Angelegenheiten, die mehr als eine Gemeinschaft betreffen können, und lässt damit die wichtige Rolle der Förderung der Regionalpolitik außer Acht. Für die Zukunft wäre es angebracht, die Funktionsweise dieser Konferenz in Deutschland und Österreich am Beispiel ihrer Stärken (z.B. die Periodizität der Treffen der Ministerpräsidenten und ihre Informalität) zu betrachten und gleichzeitig zu versuchen, die im Laufe der Zeit aufgetretenen Probleme (u.a. die Verstrickung von Entscheidungen oder die Politikverflechtung) abzumildern. Die Prämisse, die den Prozess der Wiederbelebung dieser Konferenz leiten sollte, ist klar: Es ist nicht immer notwendig (oder angemessen), dass der Staat an den territorialen Diskussionen teilnimmt, die sich auf der Zwischenebene der Dezentralisierung ergeben.

Aber nicht alle diese Treffen sind im Autonomen Staat erfolglos: Die Sektorkonferenzen haben sich bewiesen. Sie sind ein Raum für multilaterale technische Zusammenarbeit, der die Inhaber verschiedener ministerieller Ressorts und Regionalräte zusammenbringt. Die thematische Vielfalt dieser Konferenzen, die Anzahl der Treffen, die in Zeiten der Normalität und vor allem in Krisenzeiten stattfinden, sowie die Häufigkeit dieser Treffen (die ihre Stabilität vorwegnimmt) zeigen, dass dieses Modell auf dem richtigen Weg ist und daher vertieft werden muss.

Die Treue gegenüber der Region ist auch mit Solidarität verbunden, die den Gebietskörperschaften einen besonderen Beziehungsstempel aufdrückt und als Prinzip dient, das die Regeln strukturiert, an die sich die Finanzierung der Region halten muss. In diesem Rahmen ist es wichtig, die im Staatsgesetz („Ley Orgánica“) 2/2012 vom 27. April über die Haushaltsstabilität und finanzielle Nachhaltigkeit enthaltene Vorschrift zur

Treue sowie die umfangreiche Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in dieser Frage hervorzuheben, die schnell zu der Schlussfolgerung führt, dass die Finanzierung eine Quelle ständiger Konflikte im autonomen System ist. Dies liegt daran, dass in diesem Bereich die transzendente Frage der Einnahmen, die die Gemeinschaften sammeln und an den Staat überweisen, ins Spiel kommt, die dann nach zahlreichen Kriterien unter ihnen verteilt werden müssen. Einer solchen Verteilung gelingt es manchmal nicht, den Betrag zu decken, den die Gemeinschaften für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten benötigen, was zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten führt, da jede der Einheiten versucht, die juristischen Regeln, die die Verteilung der Mittel regeln, zu ihren Gunsten auszulegen. Zu diesem ohnehin schwierigen Panorama muss ein Element latenter Konflikte hinzugefügt werden: die Verdoppelung der gesetzlich anerkannten Finanzierungssysteme. In Spanien gibt es neben dem allgemeinen System ein besonderes System mit einer verfassungsrechtlichen Grundlage, das für die Autonome Gemeinschaft des Baskenlandes und Navarra gilt und das wegen der Vorteile, die es diesen autonomen Gebieten bringt, das Misstrauen der anderen zwischengeschalteten Einheiten weckt, da sie dafür verantwortlich sind, den Teil, der proportional zu den staatlichen Zuständigkeiten ist, die in ihrem Umfeld von ihnen ausgeübt werden, zu sammeln und dann an die zentrale Einheit zu übertragen.

Diese Hauptprobleme, aber nicht nur, behindern die Wirksamkeit der autonomen Treue als modulierendes Prinzip in den Beziehungen zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften. Im Allgemeinen mangelt es an einem echten Willen zur Zusammenarbeit; im Gegenteil, vorherrschend sind das Bestehen auf den eigenen Kompetenzen und eine mangelnde gegenseitige Anerkennung, ein wesentliches Element, damit sich die Vielfalt im Rahmen der Einheit ausgewogen entwickeln kann.

V.

Es ist deutlich geworden, dass der Ausdruck „Konflikt“ praktisch mit dem autonomen Staat verbunden ist. Diese Aussage könnte abgeschwächt werden, wenn man bedenkt, dass in den politisch dezentralisierten Modellen auch die Uneinigkeit zwischen den Einheiten, die den staatlichen Rahmen integrieren, ein gemeinsames Thema ist. Aber im autonomen System ist dieser Konflikt mit praktisch jeder Bewegung des Staates oder der Autonomen Gemeinschaften verbunden, was zu der Annahme führt, dass sich die Jurisdiktionalisierung schließlich als politische Spielregel des Systems durchsetzt, was in

den von nationalistischen Kräften regierten Gemeinschaften mit besonderer Intensität wahrnehmbar ist.

Die Zahl der Prozesse in Fragen von Kompetenzkonflikten, die in den ersten Lebensjahren des autonomen Staates stattfanden, war sehr hoch: dies ist in einem System, das sich zu strukturieren beginnt, verständlich. Diese hohe Zahl der eingereichten Verfahren ist jedoch, von einigen Ausnahmen abgesehen, in den letzten vier Jahrzehnten praktisch stabil geblieben, was das soeben Gesagte bestätigt.

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass das spanische Rechtssystem auch über verfahrensrechtliche Instrumente verfügt, die darauf abzielen, strittige Prozesse zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften zu begrenzen, sie zu versöhnen und außergerichtliche Klärung zu erreichen. Eines dieser Instrumente wurde seit Inkrafttreten des Verfassungsgerichtsgesetzes in das Verfassungsgerichtsgesetz aufgenommen: die Unzuständigkeitsrüge in Artikel 63, die für die Gemeinschaften obligatorisch und für den Staat fakultativ ist. Das andere Verfahren, das des Artikels 33.2 des Verfassungsgerichtsgesetzes, wurde mit dem Ziel aufgenommen, jene Zuständigkeitsstreitigkeiten zu erfassen, die durch eine Vorschrift oder Verfügung mit Gesetzeskraft aufgeworfen werden, wodurch die Frist für die Einlegung der Verfassungsbeschwerde von drei auf neun Monate verlängert wird, wenn eine Sitzung der bilateralen Kommission stattfindet, die Eröffnung des Schlichtungsverfahrens vereinbart und das Verfassungsgericht Spaniens informiert wird. In jedem Fall scheinen diese Instrumente nicht ganz wirksam gewesen zu sein: dies zeigt sich an der Zahl der schließlich formalisierten Verfahren, die weit über die tatsächlich durch Schlichtung gelösten hinausgeht; dies wird auch dadurch bestätigt, dass der Konflikt oder die Berufung mehrmals direkt und unter Umgehung der Schlichtungsstellen eingereicht wurde.

In diesem Umfeld ewiger Uneinigkeit funktioniert die spanische autonome Treue genauso wie die deutsche Bundestreue. Erstens dient sie aktiv als Auslegungsgrundsatz, der dem Verfassungsgerichtshof zur Streitbeilegung zur Verfügung steht, obwohl der TC sie nur ergänzend und subsidiär anwenden darf, d.h. im Rahmen eines bestehenden Rechtsverhältnisses und nur dann, wenn die Antwort nicht unmittelbar in der Regel zu finden ist. Auf der anderen Seite wirkt sich die autonome Treue negativ aus, wenn der Prozess einmal abgeschlossen ist und die Erklärung abgegeben wird, Teil eines Acquis zu sein und das Urteil eines Regelbestandes wird, der

sich aus einem Katalog von Verpflichtungen zusammensetzt, die in Zukunft alle territorialen Einheiten berücksichtigen müssen.

Wie man gesehen hat, dient die autonomische Treue als versöhnliches Element, das darauf abzielt, mögliche innerstaatliche Divergenzen ausgerichtet am Ideal der gegenseitigen Anerkennung zu begrenzen. In den Zahnrädern der Staatsmechanik besteht die Funktion dieses Prinzips also darin, ein Schmiermittel zu sein, das Reibung und sogar Blockierungen im System verhindert und so die störungsfreie Artikulation der einzelnen Elemente und damit das Funktionieren des Ganzen gewährleistet. Die Treue sollte all dies präventiv erreichen; die ständige mangelnde Anpassung des Staates und der Autonomen Gemeinschaften an die Regeln der Beziehungen und der territorialen Machtverteilung bedeutet jedoch, dass ihr Verhalten die Auferlegung der autonomischen Treue als Rechtsprinzip erfordert, das jene Verhaltensweisen sanktioniert, die der verfassungsmäßigen Ordnung nicht förderlich sind. Daher beruht diese Treue nicht auf einer bloßen Empfehlung oder beschränkt sich auf eine Werttheorie, sondern setzt die Bedingung eines Rechtsprinzips voraus sondern nimmt die Gestalt eines Rechtsprinzips an, das interpretative Lösungen für die dem Gericht vorgelegten Fälle bietet und versucht, die Stabilität des Systems wiederherzustellen.

VI.

Artikel 155 der spanischen Verfassung enthält ein Gebot, dessen Ziel es ist, den Staat vor möglichen Handlungen der Autonomen Gemeinschaften zu schützen, die das Rechtssystem erheblich verletzen. Dieses Zwangsverfahren, das die Verfassungsgebende Versammlung praktisch Wort für Wort aus Artikel 37 des Bonner Grundgesetzes übernommen hat, ist mit einigen Nuancen in die spanische Rechtsordnung übernommen worden, die ihr letztlich eine eigene Identität verleiht. Dazu gehört die Bestimmung, dass die Regierung vor der Einleitung eines staatlichen Zwangsverfahrens den Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft auffordern muss, ein gesetzeswidriges Verhalten einzustellen oder zu berichtigen; die Verfassung hat auch eine Neuerung eingeführt, indem die Fälle, in denen dieser Zwang angewendet werden kann, wesentlich erweitert wurden, indem der Verweis auf „staatliche“ Gesetze in Artikel 37 GG gestrichen wurde und die Nichteinhaltung der den Autonomen Gemeinschaften auferlegten gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Verpflichtungen um die Fallgruppe der schwerwiegenden Verletzung des allgemeinen Interesses Spaniens ergänzt wurde.

Wie bereits deutlich gemacht wurde, garantiert das Prinzip der autonomen Treue nicht nur die Autonomie der Nationalitäten und Regionen, sondern auch die unauflösliche Einheit Spaniens. Sie tut dies mit besonderem Augenmerk auf das Allgemeininteresse, da dies ein ständiger Zweck ist, der Dimension und Umfang annimmt, wenn diese Territorialkörperschaft in Gefahr ist und diese Gefahr von einer Handlung einer zwischengeschalteten territorialen Einheit ausgeht, die absichtlich versucht, sie zu brechen. Wenn dies geschieht, räumt die Verfassung der Regierung einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung des Treuemangels ein und gibt ihr die Mittel an die Hand, um konkrete und sofortige Maßnahmen zu ergreifen, damit die betroffene Struktur nicht völlig zerstört wird. Wird ein solcher Verstoß gegen das Allgemeininteresse festgestellt oder wird festgestellt, dass die gesetzlichen oder verfassungsmäßigen Verpflichtungen der Gemeinschaft nicht erfüllt wurden, verfügt die Regierung über diesen Zwangsmechanismus und kann ihn sofort aktivieren, auch ohne vorherige Verlautbarungen des Verfassungsgerichts, in denen ein Treuemangel festgestellt wurde. Dies bedeutet in keiner Weise, dass der Gerichtshof später (z. B. im Rahmen der Überwachung der Anwendung des Zwangsmechanismus) darauf aufmerksam machen und erklären kann, dass die Gemeinschaft durch die Handlungen, die die Anwendung von Artikel 155 CE ausgelöst haben, den Grundsatz der territorialen Treue verletzt hat oder nicht. Schließlich ist zu bedenken, dass auch die Regierung nicht vom Treuegrundsatz losgelöst ist, da sie während des gesamten Interventionsprozesses in die Gemeinschaft in Übereinstimmung mit diesem Prinzip handeln muss.

Die Aktivierung und wirksame Anwendung dieses Verfassungsgrundsatzes fand zum ersten Mal (und bisher nur einmal) in Katalonien statt, da die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung und dem Parlament mit der Staatsregierung stark zugenommen haben, die mit der gescheiterten Unabhängigkeitserklärung am 27. Oktober 2017 ihren Höhepunkt erreichten. Vor diesem Ereignis hatten die Exekutiv- und Legislativorgane bei zahlreichen Gelegenheiten die Entscheidungen des Verfassungsgerichts missachtet und ihre gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt. Nachdem die katalonische Regierung das allgemeine Interesse Spaniens mehr als deutlich verletzt hatte, aktivierte die Staatsregierung den Mechanismus des Artikels 155 CE. Nach der Einstellung ihrer Intervention, der Durchführung von Wahlen und der Bildung einer neuen Regierung scheint sich das Panorama jedoch nicht zum Besseren verändert zu haben: Dies zeigt,

dass die Konfliktlösung, wie die deutsche Doktrin betont hat, nicht immer die Problemlösung impliziert.

VII.

Nationalismus ist eine Kraft, die die Wirksamkeit der autonomen Treue behindert, indem sie die staatliche Einheit zu einer ständigen Herausforderung macht. Es stimmt zwar, dass auch in Deutschland die Realität des Nationalismus existiert, doch lassen sich zwei wichtige Aspekte herausstellen, die den einen Fall vom anderen unterscheiden.

Erstens zeichnet sich in Spanien der Nationalismus (insbesondere der baskische und katalanische) durch seinen radikalen und identitätsstiftenden Charakter aus: Dies erklärt, warum seine Souveränitätsansprüche und die sich daraus ergebenden politischen und rechtlichen Implikationen konstant sind. In Deutschland hingegen nimmt der Nationalismus nicht dieselben Dimensionen an: Er ist vor allem eine kulturelle Realität.

Zweitens leiden die nationalistischen Kräfte in Spanien unter einer ausgeprägten Missachtung von Entscheidungen, die von den Organen der Zentralregierung und sogar von der Verfassungsgerichtsbarkeit kommen. In Deutschland hingegen schließt der Nationalismus eine Kultur der Pflichterfüllung nicht aus: Die Ansprüche der wenigen politischen Kräfte, die die Ideen dieser Coluleur vertreten (die bisher noch nie ein Land regiert haben), weichen den Entscheidungen der Organe von Berlin oder Karlsruhe. Um dies zu veranschaulichen, sei daran erinnert, dass das Bundesverfassungsgericht Anfang 2017 mit wenigen Zeilen den größten Rechtsanspruch beendet hat, den die Bayernpartei je geltend gemacht hatte, deren wenige Anhänger auf ein Referendum über die Unabhängigkeit Bayerns drängen wollten. In seinem Urteil machte der TCFA deutlich, dass secessionistische Bestrebungen in dem durch das Grundgesetz geschaffenen rechtlichen Rahmen keinen Platz haben. Diese Entscheidung wurde schließlich von dieser für die Unabhängigkeit eintretenden Kraft akzeptiert, ohne größere Auswirkungen als die symbolische.

In Spanien haben die Gemeinschaften, die von nationalistischen Kräften regiert werden, die kollaborative Dynamik des autonomen Systems gebrochen und sind die Quelle eines unaufhörlichen Regierungsproblems, das sich schließlich auf die föderalen Beziehungen auswirkt, und zwar nicht nur auf ihre bilateralen Beziehungen, sondern auch

auf diejenigen, die alle territorialen Einheiten zusammenführen. Dieses Szenario, das nicht sehr artikulierbar ist, hat zu einem erheblichen Anstieg der Rechtsstritigkeiten und der Konflikte geführt, die durch diese Tendenz zur ständigen Provokation entstehen, die weder der traditionelleren Politik des Dialogs noch den Verfahrensmechanismen, die den Konflikt zu vermeiden versuchen, nachgibt.

Zusätzlich zu diesem nicht sehr einigungsfreundlichen Szenario wurden in den letzten Jahren die Urteile des Verfassungsgerichts entgegen den Behauptungen der Autonomen Gemeinschaft Katalonien bewusst ignoriert, was die Regierung dazu veranlasst hat, eine Reform des Organisationsgesetzes zu fördern, um die Durchsetzbarkeit der Entscheidungen dieser Gerichtsbarkeit zu stärken. Infolge dieser Reform wurde eine ganze Reihe von Anschlussverfahren in Gang gesetzt, von denen die meisten die katalanische Regierung oder das katalanische Parlament als Passivlegitimierte hatten. All dies zeigt, dass nationalistische Kräfte weiterhin die Verlautbarungen des höchsten Auslegers der Verfassung missachten.

In jüngster Zeit haben ein wichtiger Sektor der Politik und einige Stimmen aus dem akademischen Umfeld eine größere Treue zur Autonomie gegenüber nationalistischen Kräften gefordert, als ob ein solcher Ausdruck ein Allheilmittel oder das Element wäre, das auf magische Weise ihre Integration erreichen würde. Angesichts dieser Positionen dürfen wir jedoch nicht vergessen, dass die Treue zur Autonomie nach ihren eigenen Begriffen mit den Idealen des extremen Identitätsnationalismus unvereinbar ist, da ihre Philosophie der Kultur der Autonomie völlig entgegengesetzt ist.

VIII.

Die Unzulänglichkeiten des Verfassungstextes im Hinblick auf die territoriale Organisation der Macht, die Herausforderung durch Nationalismus und schwache föderale Beziehungen führen zu einem strukturellen und allumfassenden Mangel des Systems: dem Fehlen einer Kultur der Autonomie. Dieser Begriff ist in den letzten Jahren aufgrund der Herausforderung des katalanischen Sezessionismus und der Wiederbelebung der Debatten über die Reform von Titel VIII der Verfassung populär geworden. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass, selbst wenn wir zahlreiche Reformen des Systems durchführen, jede formale Änderung keine Wirkung haben wird, wenn wir nicht zuerst diesen substantiellen oder tieferen Aspekt des Systems ändern: die Kultur

derer, die in diesem System arbeiten, und insbesondere natürlich seiner politischen Vertreter.

In Bezug auf diese autonome Kultur haben sich drei Positionen herauskristallisiert: diejenigen, die ihre Existenz leugnen; diejenigen, die meinen, dass für ihre Entstehung Strukturreformen notwendig sind; und schließlich die Versöhnlichsten, die glauben, dass es notwendig ist, die Grundlagen des Systems zu vertiefen, ohne die Notwendigkeit, regulatorische Änderungen vorzunehmen.

Der Autor vertritt die Meinung, dass die Stärkung der Kultur der Autonomie in Spanien, basierend auf Veränderungen im institutionellen und politischen Verhalten, erfolgen muss.

Was die institutionellen Transformationen betrifft, so muss diese autonome Kultur, damit sie wirksam werden kann, von einer gemeinsamen Basis ausgehen: der gegenseitigen Rücksichtnahme, da aus der gegenseitigen Anerkennung Verhaltensweisen entstehen, die die Artikulation begünstigen und die Verletzung der Kompetenzordnung begrenzen, indem sie in letzter Instanz die territoriale Treue begünstigen. Damit dies geschehen kann, wird es weder für zweckmäßig gehalten a priori zahlreiche Änderungen in der Rechts- oder Verfassungsordnung vorzunehmen, noch Neuerungen vorzunehmen und mehr Strukturen oder Rechtsinstitute zu schaffen, als bereits vorhanden sind. Im Gegenteil, es ist notwendig, dass jede Entität den besonderen kooperativen Charakter der Organe, die gegenwärtig die föderalen Beziehungen kanalisieren, berücksichtigt und sie in die Position versetzt, die ihnen entspricht, indem sie gegebenenfalls mit den anderen Entitäten kooperiert oder sich koordiniert (und sich koordinieren lässt), wenn Vorschriften oder Umstände dies erfordern, ohne den Geist zu erzwingen, für den jede dieser Institutionen zu fördern bestimmt ist. Diese Veränderungen in der Dynamik der Arbeitsweise werden mit der Zeit eine Reihe von Reformen bewirken, um die Rechtslage an die neue Realität anzupassen. Wie man sieht, ist in diesem Fall die Reihenfolge der Faktoren wichtig.

Veränderungen der politischen Einstellungen betreffen zwei eng miteinander verbundene Bereiche. Erstens müssen sich die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bewusst sein, dass nicht alle Meinungsverschiedenheiten zwangsläufig dazu führen sollten, dass der Konflikt vor Gericht gebracht wird. Zweitens, wenn keine alternative Lösungsmethode wirksam ist und die Streitigkeit vor das Verfassungsgericht gebracht wird, muss dessen Entscheidung ohne weitere Diskussion

oder Einwände akzeptiert und befolgt werden. Nur so kann die Kultur der Autonomie gestärkt werden, denn nur so können Situationen vermieden werden, die ein Klima des Ungehorsams implizieren, das in keiner Weise zur Entwicklung des Systems beiträgt.

Aber es darf nicht übersehen werden, dass dieser Vorschlag nicht von einem Tag auf den anderen wirksam wird, schon gar nicht in einem System mit einer ebenso eigentümlichen wie komplexen Note: Nationalismus. In diesem Sinne ist jedes Bemühen um die Umsetzung der oben skizzierten Veränderungen eine Herausforderung, die ein empfindliches politisches und institutionelles Gleichgewicht und eine Bereitschaft auf beiden Seiten erfordert, die zwar schwer zu erreichen, aber nicht unmöglich ist.

Jedenfalls hat der autonome Staat ernsthafte formelle wie materielle Defizite, die kollektive, schrittweise Bemühungen erfordern, die auf die Stärkung der autonomen Kultur hin gerichtet sind, um das Funktionieren des Prinzips der territorialen Treue zu erreichen, welches in einer für die gedeihliche Entwicklung des Systems notwendigen Art von symbiotisch-struktureller Beziehung letztlich seinerseits die autonome Kultur festigen wird.

IX.

In den letzten zehn Jahren hat die Debatte über die Notwendigkeit und Relevanz von Verfassungsreformen zugenommen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es sinnvoll wäre, die autonomische Treue ausdrücklich in den Verfassungstext aufzunehmen. Es liegt auf der Hand, dass das Vorhandensein der autonomischen Treue im Text, wenn er konstitutionalisiert wird, die Anpassung anderer impliziter Verfassungsgrundsätze an seinen Inhalt impliziert, wie z.B. die für den autonomen Staat wesentlichen Prinzipien der Zusammenarbeit oder Kooperation.

Angesichts der oben beschriebenen Realität ist zu prüfen, ob nicht bereits in der gegenwärtigen Doktrin des Gerichtshofs genau dasselbe zugelassen wird, nämlich die Zentralität der autonomen Treue und die wesentliche Tatsache, dass andere Prinzipien mit ihr in Einklang stehen (z.B. die oben geschilderten und jene der Koordination und Solidarität). Dies würde zunächst die Aufnahme des Prinzips in den Verfassungstext unnötig machen. Wie sich jedoch in dieser Untersuchung gezeigt hat, ist die Doktrin des Gerichtshofs in dieser Frage nicht ganz klar: Seine Anspielungen auf das, was in dieser Arbeit als „autonomische Treue“ verstanden wird, waren in seinen Begriffen

„Verfassungstreue“ oder „institutionelle Treue“, juristische Ausdrücke, die von ihm auch in anderen Zusammenhängen und mit ganz anderen Bedeutungen als der territorialen verwendet werden. Aus diesem Grund kann man sagen, dass die Doktrin des Gerichtshofs manchmal zweideutig ist. Trotzdem erlaubt die erschöpfende Analyse dieser Doktrin, auf ein bestimmtes Verständnis derselben zu schließen, welches in die Verfassung aufzunehmen nach Expertenansicht durchaus zweckmäßig wäre. Konkret konnte dies auf die folgende Weise geschehen.

Erstens muss die Konstitutionalisierung der autonomen Treue so allgemein wie möglich sein. Auf diese Weise wird eine einfache und gleichzeitig möglichst umfassende Anspielung es ermöglichen, seine Bedeutung mit der aktuellen Doktrin des Gerichtshofs zu ergänzen und mit der, auf die er in Zukunft als Ergebnis seiner Auslegung hinweisen kann. Im Einzelnen lautet der Vorschlag des Autors wie folgt: „Das Prinzip der autonomen Treue regelt die Beziehungen zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften und zwischen diesen untereinander“. Eine Formel, in der der Begriff „Beziehung“ sowohl Kompetenzbereiche als auch den Austausch kooperativer Art umfasst.

Die ausdrückliche Verankerung dieses Prinzips in der Verfassung mit dem ihr innewohnenden übergeordneten Charakter würde bedeuten, dass die anderen Prinzipien in territorialen Fragen an dieses Prinzip angepasst werden müssten. Mit den vorgeschlagenen Begriffen soll nicht mehr als unbedingt notwendig abgedeckt werden, wobei spezifische Definitionen in Bezug auf andere Prinzipien ignoriert werden, wie dies bei anderen in dieser Arbeit analysierten Verfassungs- oder Integrationssystemen der Fall ist.

Darüber hinaus sollte dieses Prinzip systematisch in Titel VIII der Verfassung und insbesondere in ihrem ersten Kapitel, in dem die allgemeinen Grundsätze der territorialen Organisation des Staates festgelegt sind, zu finden sein. In ihm sollte das Prinzip der autonomen Treue eine herausragende Stellung einnehmen, entweder als neuer Artikel, der das Kapitel eröffnet, oder als zweiter Absatz des geltenden Artikel 137 CE, der bekanntlich die territoriale Organisation des Staates in den Entitäten, die er spezifiziert, verkündet und die Autonomie bekräftigt, die diese für die Verwaltung ihrer jeweiligen Interessen haben. Aufgrund ihrer Art und des Umfangs, in dem sie ihre Wirksamkeit ausübt, wäre sie zweifellos die geeignetste für die autonome Treue.

X.

In dieser Arbeit sind einige Probleme zutage getreten, die dazu taugen, die dringende Notwendigkeit einer Vertiefung der Studien zur territorialen Treue zu dimensionieren. Es ist nicht zu übersehen, wie schnell sich der Begriff der Bundestreue in verschiedenen zusammengesetzten Rechtssystemen ausgeweitet hat. Dies hat zu zahlreichen eigenständigen Ausdrucksformen dieses Prinzips voller Nuancen und Besonderheiten geführt, unter denen die verschiedenen Formen hervorgehoben werden können, durch die seine Anerkennung und Annahme kanalisiert wurde; das Umfeld, in dem es sich auswirkte; die Probleme, die mit den Verlautbarungen des zuständigen Gerichts verbunden waren; der Grad der Akzeptanz der Gerichtsentscheidungen oder die Notwendigkeit ihrer ständigen Vollstreckung; oder ihre Übernahme in grundlegende staatliche oder institutionelle Normen der Entitäten, die unter anderem die territoriale Struktur bilden. Dass die Ausprägungen des Prinzips in anderen Systemen so fruchtbar waren, muss als Errungenschaft des deutschen Bundesrechts angesehen werden, welches seinerseits, wie schon vor einiger Zeit betont wurde, von diesen Fortschritten nicht isoliert werden darf und für alle hiermit verglichenen Äußerungen des Treueprinzips empfänglich sein muß, indem es sie so weit wie möglich in die Bundesrepublik Deutschland selbst einbezieht, um ihr System der territorialen Dezentralisierung zu verbessern.

In Anbetracht dieser Erwägungen ist es angebracht, darauf hinzuweisen, dass einerseits neue generalistische Studien über die territoriale Treue erforderlich sind, um ihre Grundlagen zu untersuchen und die gemeinsamen Bereiche zu ermitteln, die sich leicht auf die verschiedenen Systeme, auf die die Treue wirken kann, extrapolieren lassen, und damit kurz gesagt ihre Konsubstanz zu erklären. Andererseits ist auch angewandte Forschung erforderlich, um die Entwicklung und Wirksamkeit des Prinzips in anderen nicht-traditionellen Systemen zu untersuchen. In diesem Zusammenhang sollten die besonderen Treuesbekundungen der Südamerikaner anerkannt werden, afrikanischen und asiatischen Föderalisten nicht vernachlässigen, die mit all ihren Eigenheiten auch Teil des Universums der dezentralisierten Systeme sind, unabhängig davon, ob sie die europäischen Systeme, einschließlich des spanischen, widerspiegeln oder nicht. Letztlich können solche Studien ein breiteres Bild der gemeinsamen Erfolge, Probleme und Herausforderungen des Begriffs der territorialen Treue liefern.

Auf dem spezifischen Gebiet der spanischen autonomen Treue wäre es nützlich, neue Werke zu haben, die sorgfältig untersuchen, wie das Parteiensystem seine Dynamik

beeinflusst. Diese Art von Studien ermöglicht es zu überprüfen, ob es eine Korrelation zwischen Treueverletzungen und der politischen Couleur der Gemeinschaften gibt, die der Partei oder Koalition, die den Staat regiert, angehören oder nicht. Gleichmaßen wäre es praktisch, eine Karte zu haben, die die meisten Entscheidungen, die in dieser Forschung untersucht wurden, quantitativ untersucht. In diesem Sinne wurden neben Katalonien und dem Baskenland bei mehreren Gelegenheiten auch andere Autonome Gemeinschaften erwähnt. Eine solche Analyse könnte auch aufzeigen, was in Deutschland geschieht, wo das vermeintlich nationalistische Land Bayern nicht, wie man meinen könnte, das Podium des Konflikts anführt.

Schließlich endet diese Arbeit mit dem Beginn des vierten Quartals 2020, einem Jahr, in dem die ganze Welt Zeuge der durch Covid-19 verursachten Pandemie wird, von der Spanien besonders betroffen ist. Das Coronavirus stellte einen radikalen Wandel in der traditionellen Arbeitsdynamik zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften dar. Diese Veränderungen spiegelten sich in der Reaktivierung von Strukturen wider, die in Vergessenheit zu geraten schienen, wie die Präsidentenkonferenz, und in einer regen Tätigkeit der verschiedenen sektoralen Konferenzen, die eng mit den Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften verbunden waren und einen Raum des Austauschs auf der Grundlage der Zusammenarbeit, aber auch der Koordinierung erforderten. Ebenso haben die konventionellen bilateralen Aktivitäten in der ersten Hälfte des Jahres 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum der Vorjahre dramatisch zugenommen. All diese Realität hat wichtige Veränderungen im Verhalten der Gebietskörperschaften und ein Meer von staatlichen und regionalen Regelungen bewirkt, die erneut das Interesse an Fragen geweckt haben, die eng mit den Elementen verbunden sind, die die territoriale Artikulation fördern. Kurzum, es wird später bei ruhigem Fahrwasser zu analysieren sein, wie sich all dies auf die Ausgestaltung des ungeschriebenen Verfassungsprinzips der „autonomen Treue“ ausgewirkt hat.

Reseña bibliográfica

1. Fuentes bibliográficas

- AGRANOFF, Robert (2004): “Autonomy, devolution, and intergovernmental relations”, en *Regional and Federal Studies*, vol. 14, núm. 1, Taylor Francis, Londres, pp. 26-65.
- AGUADO RENEDO, César (1997): “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 98, octubre-diciembre 1997, Madrid, CEPC, pp. 137-158.
- AGUADO RENEDO, César (2006): “Reforma de los Estatutos y Título Preliminar de la Constitución”, en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (coord.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Universidad de Jaén-Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 81-99.
- AGUADO RENEDO, César (2011): *Nuevos Estatutos de Autonomía comparados (Dossier)*, CEPC, Madrid.
- AGUADO RENEDO, César (2011a): “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nro. 28, UNED, Madrid, pp. 541-554.
- AGUADO RENEDO, César (2012): “Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas”, en Matia Portilla, Francisco Javier: *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, pp. 171-191.
- AGUADO RENEDO, César (2014): “Sobre un eventual referéndum consultivo en el proceso catalán”, en Solozábal Echavarría, Juan José (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 9-29.
- AGUADO RENEDO, César (2016): “Singularidades de fuentes del derecho en la nueva Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales”, en Rubio Llorente, Francisco *et al* (coords.): *La constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, CEPC, Madrid, pp. 21-42.
- AGUADO RENEDO, César (2018a): “Disposición transitoria segunda”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1953-1956.

- AGUADO RENEDO, César (2018b): “Artículo 143.2 y 3. La iniciativa del proceso autonómico”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1102-1107.
- AGUADO RENEDO, César (2018c): “Artículo 147.3. La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1142-1152.
- AGUADO RENEDO, César (2018d): “Artículo 152.2. La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1583-1591.
- AJA, Eliseo (1985): “Los sistemas de financiación”, en Aja, Eliseo: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1º ed., 1º reimp., Tecnos, Madrid, pp. 341-354.
- AJA, Eliseo (1999): *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Ed., Madrid.
- AJA, Eliseo (2014): *Estado Autonómico y Reforma Federal*, Alianza, Madrid.
- AJA, Eliseo y TORNOS MÁ, Joaquín (1992-1993): “La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE”, en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, INAP, Madrid, pp. 185-196.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1983): “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, UNED, Madrid, p. 121.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1985): “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, CEPC, Madrid, pp. 135-177.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1989): “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (I): auxilio y coordinación”, en Aja, Eliseo (dir.): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1º ed., 1º reimp., Tecnos, Madrid, pp. 393-409.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1992): “Estado autonómico e integración política”, en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, INAP, Madrid, pp. 223-246.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1993a): “Relaciones entre las Administraciones públicas”, en Leguina Villa, Jesús y Sánchez Morón, Miguel (dirs.): *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, pp. 41-70.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1993b): “Los Convenios entre Comunidades Autónomas”, en AA.VV.: *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, pp. 61-85.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2011): “Cooperación territorial”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización General y Territorial del Estado*, Tomo II, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, pp. 394-398

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2018): “Qüestions constitucionals entorn de l’aplicació de l’article 155 CE al conflicte de Catalunya”, en *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, núm. 27, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, pp. 11-40.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2019): “El conflicto de Cataluña como crisis constitucional”, en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 10: La evolución de los modelos territoriales, reformulación versus ruptura, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, pp. 298-341.
- ALEXY, Robert (1988): “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, UA, Alicante (Traducción de Manuel Atienza), pp. 139-151.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos (2017): “Arts. 140-154”, en Campos Acuña, Concepción (dir.): *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Wolters Kluwer, Madrid, pp. 545-569.
- ALTHUSIUS, Johannes (1603): *La política. Metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. La referencia usada en este trabajo se toma de “Politics as the Art of Associating”, en Karmis, D. y Wayne, N. (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 27-33 (extracto tomado originalmente de: ALTHUSIUS, J. (1995): *Politica*, editado y traducido por Frederick S. Carney, Liberty Funds, Indianapolis, pp. 17-25).
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2008a): "La función de la lealtad en el Estado Autonómico", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, UNED, Madrid, pp. 493-524.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2008b): *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, CEPC, Madrid.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2016): “La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado Autonómico”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, UNED, Madrid, pp. 277-304.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2018): “El poder de coerción del artículo 155 de la Constitución Española como función del Estado total. Consideraciones críticas sobre su reciente aplicación al desafío secesionista de Cataluña”, en *Federalismi, Revista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, núm. 10/2018, Associazione sui processi di governo e sul federalismo, Roma, pp. 1-30.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2019): “La coerción federal en la Ley Fundamental. La recepción de una categoría clásica del sistema descentralizado alemán”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, UNED, Madrid, pp. 285-315.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2020): “Los poderes excepcionales del presidente del Reich. El art. 48.2 de la Constitución de Weimar en el debate académico”, en Casquete, Jesús y Tajadura, Javier (coords.): *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho*, CEPC, Madrid, pp. 219-249.
- ANDERSON, George (2008): *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid.
- ANDERSON, George (2010a): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, Madrid.
- ANDERSON, George (2010b): “La relevancia política del Federalismo en el siglo XXI”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 37-53.

- ANTONINI, Luca y BERGO, Monica (2018): “Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale”, en *Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, núm. 12, Roma, pp. 1-26.
- ANZON, Adele (1995): La Bundestreue e il Sistema Federale Tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1986): “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 7-12.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1989): *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1992-1993): “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, INAP, Madrid, pp. 197-222.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1995): “El Estado Autonómico ¿modelo inacabado o modelo indefinido?”, en *Revista Autonomies (Revista catalana de dret public)*, núm. 20, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 187-198.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1996): “Prólogo”, en Aguado Renedo, César: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, pp. 21-31.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2006): “La construcción del Estado Autonómico”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, Iustel, Madrid, pp. 1-24.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2007): “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, CEPC, Madrid, pp. 9-32.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2013): *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2016): “¿Sustituir o reformar el Estado autonómico?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 108, CEPC, Madrid, pp. 359-373.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2017a): “Los últimos acontecimientos en Cataluña: un examen constitucional”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña independiente?, Iustel, Madrid, pp. 11-12.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2017b): “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, CEPC, Madrid, pp. 15-34.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2018): “La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo”, en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 10: La evolución de los modelos territoriales, reformulación versus ruptura, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, pp. 183-213.
- ARBÓS MARÍN, Xavier (2009): “Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis”, en Arbós Marín, Xavier (coord.): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, pp. 15-40.
- ARBÓS MARÍN, Xavier (2017): “el 155 CE no permite convocar elecciones en Cataluña”, *Agenda Pública*, 20.10.2017, tomado de <https://bit.ly/2Q4C4MV>, fecha de consulta 10.03.2020.

- ARBÓS MARÍN, Xavier (2018): “La cultura federal y sus adversarios en España”, en *IX Observatorio Novedades del Federalismo. La cultura federal: aspectos institucionales*, IDP y UB, Barcelona, p. 1-5. Tomado de: <https://bit.ly/2Awvxpn> (fecha de consulta: 02.06.2020).
- ARCE JANÁRIZ, Alberto (1994): “La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1992”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, Instituto Vasco de Administración Pública - Herri-Ardura Iaritzazko Euskal Aldizkaria, Bilbao, pp. 9-32.
- ARIAS GUEDÓN, Sonsoles (2016): *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, CEPC, Madrid.
- ARONEY, Nicholas y KINCAID, John (2017): “Introduction: Courts in Federal Countries”, en Aroney, Nicholas y Kincaid, John (eds.): *Courts in Federal Countries*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 3-28.
- ARROYO GIL, Antonio (2006): *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- ARROYO GIL, Antonio (2010): “Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: El Bundesrat o Consejo Federal alemán”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 229-266.
- ARROYO GIL, Antonio (2012a): “Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: las constituciones de los ‘Länder’”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 16, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, pp. 30-73.
- ARROYO GIL, Antonio (2012b): “Territorio, poder y participación en el Estado federal. Reflexiones para un debate”, en Matia Portilla, Francisco Javier (dir.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, pp. 25-38.
- ARROYO GIL, Antonio (2014a): “Rasgos constitucionales del federalismo austriaco”, en Solozábal Echavarría, Juan José (ed.): *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 203-258.
- ARROYO GIL, Antonio (2014b): “El federalismo alemán”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 203-264.
- ARROYO GIL, Antonio (2015a): “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, UAM, Madrid, pp. 51-70.
- ARROYO GIL, Antonio (2019a): “¿Ley de seguridad nacional o artículo 155?”, *Agenda Pública*, 14.10.2019. Tomado de: <https://bit.ly/2TOQfGS> (fecha de consulta: 10.03.2020).
- ARROYO GIL, Antonio (2019b): *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (2016): “Los poderes de ejecución de los tribunales constitucionales alemán y austriaco”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 108, CEPC, Madrid, pp. 13-49.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (2018): “Los poderes de ejecución de los tribunales constitucionales alemán y austriaco”, en AA.VV.: *La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, pp. 13-63.

- ATIENZA, Manuel y RUIZ NAVARRO, Juan (1991): “Sobre principios y reglas”, en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 10, UA, Alicante, pp. 101-120.
- AUEN, Katril (2014): “Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts”, en *Comparative European Politics*, vol. 14, núms. 4/5, Palgrave Macmillan, Londres, pp. 422-443.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2018): “La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 112, CEPC, Madrid, pp. 147-175.
- BAGLIONI, Sebastián D. (2013): “The Principle of Federal Loyalty and Trust in the Estado de las Autonomías”, en López Basaguren, Alberto y Escajedo San Epifanio, Leire (eds.): *The Ways of Federalism in western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 2, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, pp. 691-700.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2017): “La organización territorial del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas”, en Balaguer Callejón, Francisco (coord.): *Manual de Derecho Constitucional*, 12º ed., Tecnos, Madrid. pp. 351-429.
- BALLART HERNÁNDEZ, Xavier (1987): *Coerció estatal i autonomies*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
- BARCELÓ i SERRAMELERA, Mercè (2010): “La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales”, en *Revista Catalana de Dret Públic (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2016)*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, pp. 251-261.
- BARTHELMANN, Ralf (2006): *Der gestaltende Steuergesetzgeber im Konflikt mit dem Sachgesetzgeber*, Duncker & Humboldt, Berlin.
- BAUER, Hartmut (1992): *Die Bundestreue*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- BAUER, Hartmut (2006): “Artikel 20 (Bundesstaat)”, en Dreier, Horst (dir.): *Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 137-169.
- BAUER, Hartmut (2015): “Artikel 37 (Bundeszwang)”, en Dreier, Horst (dir.): *Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Band II, Artikel 20-82*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 1041-1052.
- BAUER, Hartmut (2019): “Der Bundeszwang in der Bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetz”, en *Revista catalana de dret públic*, Especial sobre l’aplicació de l’article 155 CE a Catalunya, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, pp. 1-20.
- BAYER, Hermann-Wilfred (1961): *Die Bundestreue*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- BELADÍEZ ROJO, Margarita (1994): *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid.
- BELFIORE, Gianluca (2011): “Le alterne vicende della Leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte Costituzionale”, en Mangiameli, Stelio (dir.): *Il regionalismo italiano dall’Unità all’Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, pp. 361-389
- BENNET, Walter H. (1942): “Early American Theories of Federalism”, en *The Journal of Politics*, vol. 4, núm. 3, August 1942, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 383-395.

- BENZ, Arthur (2010): “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 267-300.
- BENZ, Arthur y SONNICKSEN, Jared (2017): “Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 48, núm. 1, Oxford University Press, Oxford, pp. 134-159.
- BIAGI, Francesco (2014): “El federalismo australiano”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 379-424.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2004): “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, Junta de Castilla y León, Valladolid, pp. 51-74.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2007): *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, CEPC, Madrid.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2013): “A complex model for distributing competences that requires further safeguards”, en López Basaguren, Alberto y Escajedo San Epifanio, Leire (eds.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, pp. 437-450.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2015): “Eva Sáenz Royo: Desmontando mitos sobre el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, CEPC, Madrid, pp. 339-348.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2018): “Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional”, en AA.VV.: *La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, pp. 105-122.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (1999): “La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, segundo semestre 1999, UNED, Madrid, pp. 241-272.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2013): *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2014a): *El laberinto territorial español*, Alianza, Madrid.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2014b): “Contribución a la refutación de tan diestras mentiras”, en Solozábal Echavarría, Juan José (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 37-54
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2014c): “Estados Unidos: una sola Nación, bajo un gobierno federal”, en Solozábal Echavarría, Juan José: *La reforma federal: España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 69-122.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2019): “Los instrumentos de colaboración en el federalismo comparado”, en Aragón Reyes, Manuel *et al.* (dirs.): *La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, CEPC, Madrid, pp. 403-419.
- BLANQUET, Marc (1994): *L'article 5 du traité CEE: Recherches sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, LGDJ, París.

- BLECKMANN, Albert (1991): “Zum Rechtsinstitut der Bundestreue – Zur Theorie der subjektiven Rechte im Bundesstaat”, en *Juristen Zeitung*, núm. 1, J. C. B Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, pp. 900-907.
- BOGEDAIN, Clemens (2014): “Rudolf Smend: Ein Beitrag zum Leben und Wirken eines großen deutschen Staatsrechtslehrers 20. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung seiner Staatskirchen-, Bundestreue- und Integrationslehre”, en *Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte*, vol. 15, núm. 1, De Gruyter, Alemania, pp. 194-241.
- BOIX PALOP, Andrés (2016): “La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de ‘desconexión’”, en Cagiao y Conde, Jorge y Ferraiuolo, Gennaro: *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Catarata, Madrid, pp. 11-61.
- BOIX PALOP, Andrés (2017): “El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña Independiente?, Iustel, Madrid, pp. 172-181.
- BOQUERA OLIVER, José María (1984): “La voluntad popular en la creación de Comunidades Autónomas”, en AAVV.: *Estudios en homenaje al profesor Diego Sevilla Andrés, Historia, Política y Derecho*, Tomo I, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, pp. 177-186.
- BOTHE, Michael (1977): *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer, Berlin.
- BOYSEN, Sigrid (2005): *Gleichheit im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- BRAND, Dirk (1998): “The south african constitution three crucial issues for future development”, en *Stellenbosch Law Review*, núm. 9 (2), Universidad de Stellenbosch, Stellenbosch, pp. 182-195.
- BROUËR, Dirk (2014): “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: una perspectiva de la experiencia práctica”, en Tudela Aranda, José y KNÜPLING, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 293-300.
- BROWN, A. J. (2012): “From intuition to reality: measuring federal political culture in Australia”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 2, Oxford University Press, Oxford, pp. 297-314.
- BRÜHL-MOSER, Denise (2012): “Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderung”, en Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Springer, Heidelberg, pp. 697-744.
- BURGESS, Michael (2012): *In search of the federal spirit*, Oxford University Press, Oxford, pp. 131-179.
- BUSCHER, Daniel (2010): *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise*, Duncker & Humboldt, Berlin.
- BUßJÄGER, Peter (2000): “Verfassungsrechtliche Fragen der Anwendung des Naturschutzrechtes der Länder auf Verkehrsprojekte”, en *Recht der Umwelt*, Heft 3, MANZ’sche Verlag, Wien, pp. 83-92.
- BUßJÄGER, Peter (dir.) (2006): *60 Jahre Länderkonferenzen 1945 - Die Länder und die Wiederbegründung der Republik*, Institut für Föderalismus, Innsbruck.
- BUßJÄGER, Peter (2010): “Between Europeanization, Unitarism and Autonomy. Remarks on the Current Situation of Federalism in Austria”, en *Revista*

d'Estudis Autonomics i Federals, núm. 10, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, pp. 11-39.

- BUßJÄGER, Peter (2013), “Very small worlds: the Austrian Länder as constituent units of the Austrian Federation”, en *L'Europe en Formation, Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, 2013/3 (núm. 369), Centre international de formation européenne, Niza, pp. 71-85.
- BUßJÄGER, Peter (2016) “Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich”, en Gamper, Anna *et al.*: *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Nomos, Baden-Baden, pp. 523-574.
- BUßJÄGER, Peter (2017): “El federalismo cooperativo en Austria”, en Tudela Aranda, José y Hofmeister, Willhelm (eds.): *Sistemas federales, una comparación internacional*, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 179-202.
- CAAMAÑO, Francisco (2000): “Los procesos de control de constitucionalidad de la ley (I): Los procedimientos de control directo”, en AA.VV.: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Mc Graw-Hill, Madrid, pp. 17-48.
- CAAMAÑO, Francisco (2014): “Constitución financiera y federalismo fiscal: la propuesta catalana”, en Rubio Llorente, Francisco *et al.*: *Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 129-175.
- CAAMAÑO, Francisco (2016): “Notas para repensar la cuestión territorial”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 39-57.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan (2000): “La compulsión o coerción estatal. Estudio del artículo 155 de la Constitución española”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, UNED, Madrid, pp. 99-146.
- CALHOUN, J. C. (1831): “El discurso de Fort Hill: sobre las relaciones entre los Estados y el Gobierno federal (26 de julio de 1831)”, en Calhoun, J. C.: *Libertad y Unión. La teoría de la Confederación*, CEPC, Madrid, edición de 2010, pp. 323-353. Estudio introductorio de Carlos Closa Montero y traducción del inglés por Ascensión Elvira, p. 325.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio (2018): “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, UNED, Madrid, pp. 395-430.
- CAMERON, David y SIMEON, Richard (2002): “Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, núm. 2, Oxford Papers, Oxford, pp. 49-72.
- CANAL MUÑOZ, José (2008): “La conciliación constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 139, Civitas, Madrid, pp. 501-551.
- CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa (1993): “La cooperación interadministrativa en la LRBR”, en *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 257, INAP, Madrid, pp. 45-76.
- CARRANZA, Gonzalo Gabriel (2018): “La vigencia del principio federal en un sistema con alto grado de centralización: la República democrática de Austria como modelo de Estado federal unitario”, en Bernal, Marcelo y Pizzolo, Calógero (dirs.) y Carranza, Gonzalo Gabriel (coord.): *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y gobierno multinivel*, UNC-Astrea, Córdoba, pp. 59-95

- CARRASCO DURÁN, Manuel (2002-2003): “Consideraciones desde la perspectiva constitucional acerca de las diferencias del trato fiscal causadas por las normas de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra sobre incentivos fiscales a empresas. Comentario de la STC 96/2002”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, UNED, Madrid, pp. 665-696.
- CARRILLO, Marc (2017): “Reconducir el conflicto, constitucionalizar la diferencia”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 71-72, Iustel, Madrid, pp. 42-47.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (2018): “Algunas proposiciones sobre la reforma del Título VIII de la Constitución. Contribución a un diálogo necesario”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 76, Iustel, Madrid, pp. 16-23.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María (2016): “Estado autonómico ¿asimétrico?”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 71-91.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel (2007): *El hecho diferencial de Vasconia. Evidencias e incertidumbres*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián.
- CASTELLS ATECHE, José Manuel (1997): “El hecho diferencial vasco”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), Bilbao, pp. 113-126.
- CISNEROS, Gabriel (2005): “Veinticinco años de Comunidades Autónomas”, en Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (dir.): *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, pp. 83-86
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel (1978): “Prólogo”, en *Regímenes Preautonómicos*, Colección Informe núm. 20, Servicio Central de Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.
- COLE, Richard L.; KINCAID, John y RODRÍGUEZ, Alejandro (2004): “Public opinion on federalism and federal political culture in Canada, Mexico and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 34, núm. 3, Oxford University Press, Oxford, pp. 201-221.
- COLINO, César (2012): “Las relaciones intergubernamentales”, en Olmeda, José Antonio *et al.*: *Las Administraciones públicas en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 215-252.
- COLOMER, Josep M. (1986): *Cataluña como cuestión de Estado. La idea de nación en el pensamiento político catalán (1939-1979)*, Tecnos, Madrid.
- CONTIPELLI, Ernani (2015): *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Comares, Granada.
- CONTRERAS CASADO, Manuel (2010): “La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 99-109.
- CORWIN, Edward S. (1950): “The Passing of Dual Federalism”, en *Virginia Law Review*, vol. 36, núm. 1, The Virginia Law Review Association, Charlottesville, pp. 1-24.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis (1996): “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, Universidades de Andalucía, Málaga, pp. 47-65.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis (2019): *Manual de Derecho administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid.

- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981a): “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. monográfico 4, UCM, Madrid, pp. 53-63.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981b): “La protección extraordinaria del Estado”, en Predieri, Alberto y García de Enterría, Eduardo (dir.): *La Constitución española de 1978*, Ed. Civitas, Madrid, pp. 698-717.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1983): “¿Reserva de Constitución?: comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA), en *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 9, CEPC, Madrid, pp. 185-208.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1985): “Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die ‘Autonomen Gemeinschaften’”, en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Band 34, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 195-243.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1990): “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en Cano Bueso, Juan (ed. y coord.): *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos y Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp. 119-134.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1999): “Las tareas del Tribunal Constitucional”, en *Memoria del Tribunal Constitucional 1999*, tomado de: <https://bit.ly/2sPs7pW> (fecha de consulta: 29.01.2018).
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2001): “La Constitución accidental”, en Pau i Vall, Francesc (coord.): *El futuro del Estado Autonomico. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA - Aranzadi, Navarra, pp. 25-31.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2005): “La reforma del Estado de las autonomías”, en AA.VV.: *Autonomías y organización territorial del Estado: presente y perspectivas de futuro*, Abogacía General del Estado (Ministerio de Justicia), Madrid, pp. 15-30.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2006): *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, 2º ed., CEPC, Madrid.
- DARDANELLI, Paolo (2017): “El federalismo suizo. Orígenes, evolución y desafíos”, en Tudela Aranda, José y Hofmeister, Willhelm (eds.): *Sistemas federales, una comparación internacional*, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 231-256.
- DARNSTÄDT, Thomas (2004): *Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert*, Deutsche Verlags-Anstalt, München.
- DARNSTÄDT, Thomas (2005): *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid (traducción de Juan Manuel de Luco y Francisco Sosa Wagner).
- DE BAERE, Geert y ROES, Timothy (2015): “EU loyalty as good faith”, en *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 64, núm. 4, British Institute of International and Comparative Law (Cambridge University), Cambridge, pp. 1-33.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés (1984): *Nacionalismo e Ideologías Políticas Contemporáneas*, Espasa-Calpe, Madrid.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés (1989): *Sobre el nacionalismo español*, CEC, Madrid.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés (1994): “A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación”, en *Revista Internacional*

de *Filosofía Política*, núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 60-80.

- DE CARRERAS, Francesc (2013): “The inevitable jurisprudential construction of the Autonomous State”, en López Basaguren, Alberto y Escajedo San Epifanio, Leire (eds.): *The Ways of Federalism in western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, pp. 481-500.
- DE CARRERAS, Francesc (2014a): “¿Puede celebrarse un referéndum en Cataluña?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, Iustel, Madrid, pp. 24-35.
- DE CARRERAS, Francesc (2014b): “La división de competencias”, en Rubio Llorente, Francisco *et al.*: *Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 85-128.
- DE CARRERAS, Francesc (2014c): “El derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo”, en Solozábal Echavarría, Juan José (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 81-92.
- DE CARRERAS, Francesc (2016): *Ensayos sobre el federalismo*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- DE CARRERAS, Francesc (2017): “Crónica de un golpe de Estado anunciado”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña Independiente?, Iustel, Madrid, pp. 32-35.
- DE CUETO NOGUERAS, Carlos (2001): “La organización territorial del Estado Austríaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 60, UMa, Málaga, pp. 111-129.
- DE ESTEBAN, Jorge (2015): *El naufragio del Estado autonómico (Un análisis cronológico)*, Iustel, Madrid.
- DE JUAN Y PEÑALOSA, José Luis (1979): “El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 181, INAP, Madrid, pp. 191-223.
- DE LA FUENTE, Ángel (2018): *Fedea Policy Papers – 2018/02. Sobre la generalización del sistema de concierto*, FEDEA, Madrid.
- DE LA FUENTE, Ángel (2019): *Estudios sobre la Economía Española - 2019/07. Financiación autonómica: una breve introducción*, FEDEA, Madrid.
- DE LA GRANJA SAINZ, José Luis (1995): *El nacionalismo vasco: un siglo de historia*, Tecnos, Madrid.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2014): “El federalismo norteamericano”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 97-152.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (2018): “Reflexiones sobre el artículo 155 de la Constitución y la protección del interés general de España”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 191, Thomson Reuters.
- DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana (1994): “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Documentación administrativa*, núm. 240, INAP, Madrid, pp. 265-353.
- DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana (2011): “Relaciones de colaboración entre *Länder* o Cantones en las Repúblicas federales de Alemania y Austria y en la

Confederación Helvética”, en MENÉNDEZ REXACH, Ángel y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 87-112.

- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2016): “De nuevo, el federalismo asimétrico”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 59-70.
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2018): “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 114, CEPC, Madrid, pp. 133-166.
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2019): *Justicia constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, Reus, Madrid.
- DE OTTO, Ignacio (2010): *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 1º ed., 12º reimp., Ariel Derecho, Madrid.
- DE PEDRO BONET, Xavier (2011): “La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas”, en Aja, Eliseo *et al.* (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2010*, IDP, Barcelona, pp. 94-113.
- DE RIQUER i PERMANYER, Borja (2002): “El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión”, en García Rovira, Anna María (ed.): *España ¿nación de naciones?*, Marcial Pons, Madrid, pp. 21-52.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis (1889): “Federal Theory in Democracy in America”, en Karmis, Dimitrios y Wayne (eds.), Norman: *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 147-163 (tomado de: DE TOCQUEVILLE, Alexis (1889): *Democracy in America*, traducido por Henry Reeve, Longmans, Green and Co., Londres y Nueva York, pp. 59-76).
- DEL RÍO MUÑOZ, Francisco (2005): “Oportunidad y conveniencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en AA.VV.: *Autonomías y organización territorial del Estado: presente y perspectivas de futuro*, Abogacía General del Estado (Ministerio de Justicia), Madrid, pp. 159-172.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2006): *Die Bedeutung der Reichsexekution in der Weimarer Reichsverfassung und ihre Anwendung 1923 in Sachsen und Thüringen (Ausarbeitung WF XI G – 055/06)*, Berlin, Bundestag.
- DÍEZ SASTRE, Silvia (2018): *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid.
- DITTMAN, Armin (2008): “Verfassungshoheit der Länder und bundesstaatliche Verfassungshomogenität”, en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 201-230.
- DOMBERT, Matthias (2012): “Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte in ihrer Bedeutung für den Föderalismus”, en Härtel, I. (coord.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band II: Grundlagen der Föderalismus und der deutsche Bundesrat, Springer, Alemania, pp. 19-37.
- DRAGHETTI, Illaria (2016): *Origine del principio di leale collaborazione e suo fondamento giuridico*, tomado de: <https://bit.ly/2knqZdj> (fecha de consulta: 22.11.2018).

- DREIER, Horst (2006a): “Artikel 28”, en Dreier, Horst (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 584-694.
- DREIER, Horst (2006b): “Artikel 79”, en Dreier, Horst (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 1759-1826.
- DUCHACEK, Ivo (1987): *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*, University Press of America, New York.
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos (2007): “Las Conferencias sectoriales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, CEPC, Madrid, pp. 113-153.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando (2012): “Resolución política de las controversias territoriales planteadas ante el Tribunal Constitucional”, en Matia Portilla, Francisco Javier (dir.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, pp. 193-214.
- DWORKIN, Ronald (1986): *Law’s Empire*, Harvard University Press, Harvard.
- EGLI, Patricia (2010): *Die Bundestreue: eine rechtsvergleichen Untersuchung*, Nomos, Zürich, Baden-Baden.
- EGLI, Patricia (2011): “Die Bundestereue als Grundprinzip Federalistischer Rechtsordnungen”, en *Deutsch-Amerikanische Juristen-Vereinigung* 4, DAJV, Bonn, pp. 169-175.
- ELAZAR, Daniel J. (1962): *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*, University of Chicago Press, Chicago.
- ELAZAR, Daniel J. (1991): *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa y Londres.
- ERBGUTH, Wilfried y SCHUBERT, Mathias (2018): “Artikel 37”, en Sachs, Michael (dir.): *Grundgesetz - Kommentar*, 8. Auflage, C. H. Beck, München, pp. 1217-1220.
- EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta (2017): “Relaciones de colaboración intergubernamental en el Estado autonómico: los pasos recorridos y el camino por hacer”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24, Iustel, Madrid, pp. 1-27.
- FALCÓN Y TELLA, Ramón (1986): *La compensación financiera interterritorial*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- FALLER, Hans Joachim (1980): “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, julio-agosto 1980, CEC, Madrid, pp. 197-202.
- FEELEY, Malcolm F. (2012): “The Political Theory of Federalism”, en *Flinders Journal of History & Politics*, Volume 28, Flinders University, South Australia, pp. 2-15
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1985): “La impugnación prevista en el art. 161.2.º de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 13, CEPC, Madrid, pp. 125-146.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1992): “Tribunal Constitucional y Jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos competenciales”, en *Autonomies: Revista catalana de dret públic*, núm. 15, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 119-149.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2001): “Artículo 76”, en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 1219-1233.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2005): *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2018): “Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 112, CEPC, Madrid, pp. 15-44.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1992): *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (2012): “La solidaridad como principio constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, UNED, Madrid, pp. 139-181.
- FERRERES COMELLA, Víctor (2016): “Cataluña y el derecho a decidir”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 – Especial dedicado a la cuestión catalana, UNED, Madrid, pp. 461-475.
- FLEINER, Thomas y MISIC, Alexander (2001): “Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung”, en Thürer, Daniel *et al.* (dir.): *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schulthess, Zürich, pp. 429-442.
- FLÓREZ TURRADO, Francisco Javier (2012): *¿Hacia un Estado autonómico desconstitucionalizado?* Instituto Vasco de Administración Pública – Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Oñati.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2007): *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, INAP y Marcial Pons, Madrid.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2008): “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 71-72, UNED, Madrid, pp. 151-173.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2018): “Artículo 143.1. Ejercicio del derecho de autonomía: determinación de los sujetos”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1088-1101.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2019a): “Derechos y autonomía”, en Aragón Reyes, Manuel *et al.* (dirs.): *La Constitución de los españoles, Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, CEPC, Madrid, pp. 437-446.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2019b): *Companies, ¿golpista o salvador de la República? El juicio por los hechos del 6 de octubre de 1934 en Cataluña*, Marcial Pons, Madrid.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa (2019): “El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña”, en AA.VV.: *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y CEPC, Madrid, pp. 13-51.
- FRIEDRICH, Carl J. (1975): *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, CEC, Madrid.
- FUNES MARTÍNEZ, Mariano (1984): *Las preautonomías regionales en España*, Cajamurcia, Murcia.

- FUSS, Ernst-Werner (1964): “Die Bundestreue – ein unentbehrlicher Rechtsbegriff?”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 17, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 37-42.
- GABALDÓN, José (1999): “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, UNED, Madrid, pp. 13-89.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A. y RUIZ GONZÁLEZ, José Gabriel (2013): “Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencias de Presidentes”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 86, UNED, Madrid, pp. 229-254.
- GAMPER, Anna (2003): “Homogeneity and Democracy in Austrian Federalism: The Constitutional Court’s Ruling on Direct Democracy in Voralberg”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 33:1 (Winter 2003), Oxford Journals, Oxford, pp. 45-57.
- GAMPER, Anna (2005): “A ‘Global Theory of Federalism’: The Nature and Challenges of a Federal State”, en *German Law Journal*, núm. 10 (2005), German Law Journal, Charlottesville, pp. 1297-1318.
- GAMPER, Anna (2009): “Judge Made Federalism? The Role of Constitutional Court in Austria”, en Schneider, Hans-Peter, Krammer, Jutta y Caravita Di Toritto, Beniamino (eds.): *Judge made Federalism?*, Nomos, Baden-Baden, pp. 205-225.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1985): *Estudios sobre las autonomías territoriales*, Civitas, Madrid
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1988): *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis (2011): “El dinámico Estado autonómico español”, en *Quid Iuris*, año 6, vol. 13, Tribunal Estatal electoral de Chihuahua, México, pp. 61-120.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2006): “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en García Morales, María Jesús; Montilla Martos, José Antonio y Arbós Marín, Xavier: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, pp. 9-71.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2009a): “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, CEPC, Madrid, pp. 65-117.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2009b): “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración: un nuevo escenario ¿una nueva etapa?”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía), Junta de Castilla y León, Valladolid, pp. 357-426.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2009c): “Instrumentos y vías de Institucionalización de las Relaciones Intergubernamentales”, en Arbós Marín, Xavier (coord.): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 41-134.

- GARCÍA MORALES, María Jesús (2016): “El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España ¿trabajan juntos?”, en *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, núm. 1 año (2016), Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 117-161.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2017a): *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2017b): “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, en Aja, Eliseo *et al.* (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2016*, IDP, Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2018a): “Artículo 145”, en Pérez Tremps, Pablo y Sáiz Arnaiz, Alejandro (dirs.) y Montesinos Padilla, Carmen (coord.): *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1996-2004.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2018b): “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, en Aja, Eliseo *et al.* (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2017*, IDP, Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2018c): “Estado autonómico y ¿cultura federal?”, en *IX Observatorio Novedades del Federalismo. La cultura federal: aspectos institucionales*, IDP y UB, Barcelona, pp. 1-5. Tomado de: <https://bit.ly/2Awvxpj> (fecha de consulta: 02.06.2020).
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2019a): “Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Núm. 1 (2019), Kohlhammer, Berlin, pp. 1-13.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2019b): “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, en Aja, Eliseo *et al.* (dirs.): *Informe Comunidades Autónomas 2018*, IDP, Barcelona.
- GARCÍA NOVOA, César (2012): *Financiación Autonómica y Reforma del Senado*, Marcial Pons, Madrid.
- GARCÍA ROCA, Javier (1984): “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, primavera 1984, Madrid, UNED, pp. 111-140.
- GARCÍA ROCA, Javier (1997): “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), Instituto Vasco de Administración Pública - Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 45-96.
- GARCÍA ROCA, Javier (1999): “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, UNED, Madrid, pp. 13-89.
- GARCÍA ROCA, Javier (2000): “¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, INAP, Madrid, pp. 73-110.
- GARCÍA ROCA, Javier (2001): “Artículo 63”, en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado*, Madrid, pp. 1021-1035.
- GARCÍA ROCA, Javier (2019): “Diez tesis sobre la intervención extraordinaria”, en AA.VV.: *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del

Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y CEPC, Madrid, pp. 173-239.

- GARCÍA ROCA, Javier (2019b): “El tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, UNED, Madrid, pp. 503-524.
- GARCÍA TORRES, Jesús (1984): “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”, en AA.VV.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 1190-1303.
- GARCÍA TORRES, Jesús (2019): “Las medidas necesarias”, en Aragón Reyes, Manuel *et al.* (dirs.): *La Constitución de los Españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, Fundación Manuel Giménez Abad - CEPC, Madrid, pp. 501-518.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2019): *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Marcial Pons, Madrid.
- GAUDREAU-DESBIENS Jean-François (2014): “Cooperative federalism in search of a normative justification: considering the principle of Federal Loyalty”, en *Constitutional Forum*, vol. 23, núm. 4, University of Alberta, Edmonton, p. 2.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos (2010): “Federalismo cooperativo y derechos en los Estados compuestos”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 151-183.
- GIL-ROBLES DELGADO, José María (1988): “Artículo 155”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Tomo IX, Madrid, Edersa, pp. 451-471.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (1990): “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, CEPC, Madrid, pp. 93-126.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (2018): “Los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional”, en AA.VV.: *La ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, pp. 65-103.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán (2017): “Alcance del artículo 155 de la Constitución”, en *Diario La Ley*, núm. 9049 (26.09.2017), Ed. Wolters Kluwer, Madrid, pp. 1-9.
- GONZÁLEZ ALONSO, Augusto (2008): “La lealtad institucional como principio de relación entre las Administraciones Públicas”, en *Teoría & Derecho, Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 4, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 246-261.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2006): *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Fundación Manuel Giménez Abad y CEPC, Madrid.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2009): “Un distingo constitucionalmente relevante: Convenios de colaboración vs. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Políticos*, CEPC, Madrid, pp. 97-118.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2011): *Parlamento y convenios de cooperación*, CEPC, Madrid.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2016): “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en Tudela Aranda, José y Garrido López, Carlos

(coord.): *La organización territorial del Estado, hoy*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 142-199.

- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2018): “Un potente foco de luz sobre la transparencia de la colaboración intergubernamental”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 114, CEPC, Madrid, pp. 347-357.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Alfredo (2006): “La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias sectoriales”, en López Nieto, Lourdes (coord.): *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, pp. 97-114.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (2016): “El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, UNED, Madrid, pp. 529-557.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (2019): “Interés general de España”, en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 16, UC3M, Madrid, pp. 183-197.
- GRUND, Henning (1976): *Preußenschlag und Staatsgerichtshof im Jahre 1932*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- GUBELT, Manfred (2012): “Artikel 37”, en Von Münch, Ingo y Kunig, Philip (dirs.): *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, München, pp. 2183-2192.
- GONZÁLEZ SANCHEZ, Carlos (2012): *El principio de solidaridad en la Constitución española (situación y protección jurídico-financiera del ciudadano)*, Ratio Legis, Salamanca.
- HÄBERLE, Peter (2012): “Föderalismus, Regionalismus und Präföderalismus als alternative Strukturformen der Gemeineropäischen Verfassungskultur”, en Härtel, Inés (coord.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen der Föderalismus und der deutsche Bundesrat*, Springer, Alemania, pp. 251-281.
- HAIN, Karl-E. (2010): “Artikel 79”, en Starck, Christian: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, pp. 2209-2305.
- HALJAN, David (2014): *Constitutionalising Secession*, Hart Publishing, Oxford.
- HALLER, Walter et al. (2013): *Allgemeines Staatsrecht. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre*, Nomos, Baden-Baden.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John: *El federalista*, 1º ed. en español, 4º reimp. (2012), Fondo de Cultura Económica, México.
- HÄNNI, Peter (2001): “Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen”, en Thürer, Daniel et al. (dir.): *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schulthess, Zürich, pp. 443-455.
- HANSCHERL, Dirk (2012): *Konfliktlösung im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- HELLERMANN, Johannes (2013): “Artikel 37”, en Epping, Volker y Hillgruber, Christian (dirs.): *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, München, pp. 895-900.
- HENSE, Ansgar (2008): “Rechtsprechungszuständigkeit”, en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 830-831.

- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (2002): “¿Qué es el nacionalismo?”, en García Rovira, Anna María (ed.): *España ¿nación de naciones?*, Marcial Pons, Madrid, pp. 201-206.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (2014): “Prólogo”, en Molinero, Carme e Ysàs, Pere: *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Crítica, Barcelona, pp. 7-11.
- HERTEL, Wolfram (2001): “Kulturföderalismus in Deutschland: Verfassungsfolklore oder Verfassungsrecht?”, en AA.VV.: *Jahrbuch des Föderalismus 2001 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 154-167.
- HESSE, Konrad (1962): *Der unitarische Bundesstaat*, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe.
- HESSE, Konrad (1970): *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Neubearbeitete Auflage, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe.
- HESSE, Konrad (2011): “El Estado federal unitario”, en Hesse, Konrad: *Escritos de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, pp. 189-220. Selección y traducción de Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez. El texto traducido corresponde al recogido en Häberle, Peter y Hollerbach, Alexander (eds.) (1984): *Ausgewählte Schriften*, e, C.F. Müller, Heidelberg.
- HILLGRUBER, Christian (2017): “Keine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik”, en *Juristische Arbeitsblätter*, núm. 238, Beck, pp. 1-5.
- HUBER, Ernst Rudolf (1953): “Bundesexekution und Bundesintervention”, en *Archiv des Öffentlichen Rechts*, núm. 79, J.C.B. Mohr, Tübingen, pp. 1-57.
- HUEGLIN, Thomas O. y FENNA, Alan (2006): *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview Press, Toronto.
- IBÁÑEZ BUIL, Pedro (2010): “Artículo 67”, en González Rivas, Juan José (dir.-coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, pp. 681-687.
- IBÁÑEZ BUIL, Pedro (2012): “El sistema de solución de discrepancias competenciales previsto en el art. 33.2 LOTC”, en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 25, Tirant Lo Blanch, Tenerife, pp. 457-488.
- ISENSEE, Josef (2001): “Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung”, en Badura, Peter y Dreier, Horst (dirs.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, II Band, Mohr-Siebeck, Tübingen, pp. 719-770.
- ISENSEE, Josef (2008): “Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz”, en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI Bundesstaat, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 3-199.
- JACKSON, Vicki C. (2001): “Narratives of Federalism: Of Continuities and Comparative Constitutional Experience”, en *Duke Law Journal*, vol. 51, núm. 1, Special Symposium Issue: The Constitution in Exile, Duke University School of Law, Durham, pp. 223-287.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio (1985): *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1997): “El control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español”, en Rubio Llorente, Francisco y Jiménez Campo, Javier:

Estudios sobre la jurisdicción constitucional en España, Mc Graw-Hill, Madrid, pp. 63-89.

- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (2000): “Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, CEPC, Madrid, pp. 11-27.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (2011): “Ley de armonización”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización General y Territorial del Estado*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, pp. 438-440.
- JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos (2010): *El valor de la solidaridad en un mundo global*, CEU Ediciones, Madrid.
- KANT, Immanuel (1795): “Toward Perpetual Peace”. La referencia usada en este trabajo se toma del capítulo homónimo en Karmis, D. y Wayne N. (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 87-99 (tomado de: KANT, I. (1996): “Toward Perpetual Peace”, en *Practical Philosophy*, traducido y editado por Mary J. Gregor, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 322-328, 334-337, 343-347).
- KARLHOFER, Ferdinand (2001): “Sub-national Constitutionalism in Austria: a Historical Institutional Perspective”, en *Perspectives on Federalism*, vol. 7, issue 1, Centro Studi sul Federalismo, Torino, pp. 57-84.
- KARMIS, Dimitrios y WAYNE, Norman (2006): “The Revival of Federalism in Normative Political Theory”, en Karmis, Dimitrios y Wayne (eds.), Norman: *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 3-21.
- KINCAID, John (2017): “The Eclipse of Dual Federalism by One-Way Cooperative Federalism”, en *Arizona State Law Journal*, núm. 49 – vol. 3, Arizona State University, Phoenix, pp. 1061-1090.
- KINCAID, John y COLE, Richard L. (2010): “Citizen attitudes toward issues of federalism in Canada, Mexico, and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 41, núm. 1, pp. 53-75.
- KIRSTE, Stephan (2012): “Föderalismus als Rechtskultur”, en Härtel, Inés (coord.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen der Föderalismus und der deutsche Bundesrat*, Springer, Alemania, pp. 197-222.
- KLAMERT, Marcus (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford.
- KLATT, Hartmut (1987): “Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat”, en *Verwaltungs Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, núm. 78, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin, pp. 186-206.
- KLEIN, Franz (1995): “Artikel 20”, en Schmidt-Bleitbreu, Bruno y Klein, Franz: *Kommentar zum Grundgesetz*, 8. Auflage, Luchterhand, Berlin, pp. 485-514.
- KLEIN, Friedrich (1966): “Artikel 37”, en Von Mangoldt, Hermann y Klein, Friedrich: *Das Bonner Grundgesetz*, Franz Vahlen, Berlin y Frankfurt, pp. 853-866.
- KLEIN, Hans Hugo (1979): “Verfassungstreue und Schutz der Verfassung”, en Denninger, Erhard y Klein, Hans Hugo: *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, Walter de Gruyter, Berlin, pp. 53-113.

- KOLLER, Arnold (2010): “Prólogo: El renacimiento del federalismo”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 17-23.
- KÖLBLER, Josef (1960): “Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 17-18, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 650-661.
- KÖLLING, M. (2018): “La cultura federal institucionalizada en Alemania. El arte y la maldición de la cooperación”, en *IX Observatorio Novedades del Federalismo. La cultura federal: aspectos institucionales*, IDP y UB, Barcelona, pp. 1-12. Tomado de: <https://bit.ly/2Awvxpn> (fecha de consulta: 02.06.2020).
- KÖLLING, Mario (2010): “Introducción y sinopsis”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 25-34.
- KÖLZ, Alfred (1980): “Bundestreue als Verfassungsprinzip?”, en *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, núm. 81, Orell Füssli, Zürich, p. 145.
- KYMLICKA, Will (1996): “Federalism, Nationalism and Multiculturalism”, en Karmis, Dimitrios y Wayne (eds.), Norman: *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 269-292 (tomado de: KYMLICKA, Will (1996): “Federalism, Nationalism and Multiculturalism” adaptado de “Federalismo, Nacionalismo y Multiculturalismo” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, UNED, Madrid, pp. 20-54).
- LA PÉRGOLA, Antonio (1994): *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid.
- LABAND, Paul (1901): *Das Staatsrecht des Deutschen Reich*, 5. Auflage, J. C. B. Mohr, Tübingen y Leipzig.
- LAFUENTE BALLE, José María (2018): “El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 102, UNED, Madrid, pp. 79-121.
- LASKI, Harold (1939): “The Obsolescence of Federalism”, en Karmis, Dimitrios y Wayne, Norman (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 193-202 (tomado de: “The Obsolescence of Federalism”, *The New Republic* (May 3, 1939), V. 98, pp. 369-369).
- LASO PÉREZ, Javier (2000a): “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, INAP, Madrid, pp. 47-105.
- LASO PÉREZ, Javier (2000b): *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Colex, Madrid.
- LE FUR, Louis y POSENER, Paul (1902): *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung*, J. U. Kern’s Verlag, Breslau.
- LEBITSCH-BUCHSTEINER, Sigrid (2001): *Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht*, Braumüller, Wien.
- LEGUINA VILLA, Jesús (1997): “La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 143, INAP, Madrid, pp. 7-27.
- LEISNER, Walter Georg (1976): “Der Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht”, en Starck, Christian (dir.): *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*, I Band, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, pp. 260-291.

- LEISNER, Walter Georg (2018): “Artikel 37”, en Sodan, Helge (dir.): *Grundgesetz*, C.H. Beck, München, pp. 398-399.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1989): “Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, núm. 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 221-235.
- LHOTTA, Roland y VON BLUMENTHAL, Julia (2015): “Intergovernmental relations in the Federal Republic of Germany: complex co-operation and party politics”, en Poirier, Johanne *et al.* (eds.): *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Ontario, pp. 206-238.
- LOEWENSTEIN, Karl (1975): *Verfassungslehre*, 3. Auflage, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- LOEWENSTEIN, Karl (1986): *Teoría de la Constitución*, 4º reimp., Ariel, Barcelona.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (1998): *Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (2016): “Cuestión catalana y crisis constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, UNED, Madrid, pp. 273-308.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2017): “Crónica de un gran error político y sus consecuencias ¿Cómo se sale del laberinto?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña Independiente?, Iustel, Madrid, pp. 58-61.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2018): “Sistema autonómico y cultura federal”, en *IX Observatorio Novedades del Federalismo. La cultura federal: aspectos institucionales*, IDP y UB, Barcelona, pp. 1-9. Tomado de: <https://bit.ly/2Awvxpn> (fecha de consulta: 02.06.2020).
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio (2014): “El federalismo suizo”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 349-377.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1984): “El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 23-34.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1997): “Modelo abierto y hecho diferencial”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), Bilbao, pp. 97-112.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1999): “Planteamientos generales del Estado autonómico”, en AA.VV.: *Escuela de Verano del Poder Judicial 1998*, Consejo General del Poder Judicial y Xunta de Galicia, Madrid, pp. 83-96.
- LÓPEZ MEDINA, Rocío del Carmen (2014): “Cultura jurídica”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 7, UC3M, Madrid, pp. 229-235.
- LOSADA GONZÁLEZ, Herminio (2010): “Artículo 30”, en González Rivas, Juan José (dir.-coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, pp. 344-351.
- LÜCK, Michael (1992): *Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft: ein Vergleich zur Bundestreue im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, p. 101.

- MALAN, Lianne Priscilla (2005): “Intergovernmental relations and co-operative government in South Africa: The ten-year review”, en *Politeia*, núm. 2, University of South Africa Press, Pretoria, pp. 226-243.
- MANCILLA i MUNTADA, Francesc (2016): “Artículo 141”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.): *Régimen Jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, versión online.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2019): “Delegaciones catalanas al desnudo”, en *Diario del Derecho* [07.11.2019], tomado de <https://bit.ly/3d6lFRt> (Fecha de consulta: 26.05.2020).
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2014): “El Estatuto de Autonomía y el Sistema de Fuentes Autonómico”, en Castellá Andreu, Josep María (ed.): *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Ed., Barcelona, pp. 341-357.
- MARTÍN VALERO, Ana Isabel (2018): “El artículo 155 de la Constitución: entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 3 (marzo 2018), Ed. Wolters Kluwer, Madrid, pp. 1-11.
- MÄRZ, Wolfgang (2010): “Artikel 30”, en Starck, Christian: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, pp. 677-711.
- MAUNZ, Theodor (1962): “Pflicht der Länder zur Uneinigkeit?”, en *Neue Juristische Wochenschrift*, núm. 15 C. H. Beck, München, pp. 1641-1645.
- MAYER, Otto (1903): “Republikanischer und monarchischer Bundesstaat”, en *Archiv für Öffentliches Rechts*, J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen-Leipzig, pp. 337-372.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2001): “Artículo 30”, en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 443-459.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2010): “El Sistema LOFCA y el Sistema de Concierto”, en Pau i Vall, Francesc (coord.): *La Financiación Autonómica*, AELPA y Tecnos, Madrid, pp. 65-83.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2016): “El Estado autonómico y el reparto competencial”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 129-140.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1994): “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, INAP, Madrid, pp. 11-49.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2011): *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- MERKL, Adolf (1921): “Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung”, en *Zeitschrift für öffentliches Recht*, II. Band, Franz Deuticke, Wien und Leipzig, pp. 336-359.
- MEßERSCHMIDT, Klauss (1990): “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘Kommunalen Aussenpolitik’”, en *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, núm. 23, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 425-458.
- MOLINERO, Carme e YSÀS, Pere (2014): *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Crítica, Barcelona.
- MOMBAUR, Peter Michael (1964): *Bundeszwang und Bundestreue*, Universität Köln, Köln.

- MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, Jaione *et al.*, (2015): *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012). Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*, INAP y Universidad del País Vasco, Madrid.
- MONTILLA MARTOS, José A. (1998): *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*, Tecnos, Madrid.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2011): “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, CEPC, Madrid, pp. 153-199.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2013): “The function of the Constitutional Court in the distribution of competences: a critical visión”, en López Basaguren, Alberto y Escajedo San Epifanio, Leire (eds.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, pp. 527-543.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2015): *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2018): “Artículo 150” en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1540-1556.
- MORELL OCAÑA, Luis (2002): “La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 114, Civitas, Madrid, pp. 165-193.
- MORENO, Luis (2008): *La federalización de España. Poder político y territorio*, 2da ed., Siglo XXI, Madrid.
- MORET MILLAS, Vicente (2016): “La lealtad constitucional y el Estado autonómico: propuesta para la configuración de un principio de lealtad autonómica”, en *Diario La Ley*, núm. 8774, Sección Doctrina (La Ley 3144/2016), La Ley, Madrid, pp. 1-20.
- MÜNKLER, Laura (2018): “Artikel 37”, en Schmidt-Bleibtreu, Bruno y Klein, Franz (dirs.): *Kommentar zum Grundgesetz*, Carl Heymanns Verlag, Köln, pp. 1288-1292.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1992): “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, CEPC, Madrid, pp. 85-106.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2006): *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2007a): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2º ed., Iustel, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2007b): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, 2da ed., Iustel, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2014): “La cuarta vía”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, Iustel, Madrid, pp. 4-7.
- MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas (2007): “De nuevo sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 78, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 185-231.

- NAUMANN, Michael (2000): “Zentralismus schadet nicht”, en *Die Zeit*, 02.11.2010, tomado de: <https://bit.ly/2k9GdCw> (fecha de consulta: 02.05.2018).
- OBRECHT y DÜRRENMATT (1985): *Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985*, tomado de: <https://bit.ly/2m4QT5X> (fecha de consulta: 13.11.2018).
- OEBBECKE, Janbernd (2008): “Verwaltungszuständigkeit”, en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 743-809.
- OPPERMANN, Thomas (2001): “Das Bundesverfassungsgericht und die Staatsrechtlehre”, en Badura, Peter y Dreier, Horst (dirs.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, II Band, Mohr-Siebeck, Tübingen, pp. 421-460.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2010): “¿Estado federal, integral o autonómico?”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 91-98.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2011): “El debate competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 151, CEPC, Madrid, pp. 29-56.
- PALERMO, Francesco (1997): *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto: due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Alcione, Trento.
- PALERMO, Francesco y WOELK, Jens (2005): *Germania (Si governano così)*, Mulino, Bologna
- PALERMO, Francesco y KÖSSLER, Karl (2017): *Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law*, Hart Publishing, Oxford.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (2018): *Derecho Administrativo I*, 26º ed., UNED-Ediciones Académicas, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1980): “Las competencias constitucionales económicas en Alemania federal”, en García de Enterría, Eduardo (coord.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 149-216.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2007): *Artículo 55*, en Rebollo Puig, Manuel (dir.) e Izquierdo Carrasco, Manuel (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, Tirant-Lo Blanch, Valencia, pp. 1354-1369.
- PEMAN GAVIN, Juan (1992): *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid.
- PÉREZ AYALA, Andoni (2014): “El federalismo belga”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 299-348.
- PÉREZ FRANCESCH, Juan Luis (2008): “El procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, UNED, Madrid, pp. 397-435.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (1984): *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Dykinson, Madrid.

- PÉREZ ROYO, Javier (2016): *Curso de Derecho Constitucional*, 15º ed. revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Marcial Pons, Madrid.
- PERNICE, Ingolf (2006): “Artikel 30”, en Dreier, Horst (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, 2. Auflage, Band II, Artikel 20-82, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 717-735.
- PERNTHALER, Peter (1975): *Raumordnung und Verfassung (1)*, Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Wien.
- PERNTHALER, Peter (1977): “Militärisches Sperrgebiet und Naturschutz. Ein Beispiel des Verfassungsgebotes der Koordination im Raumordnungsrecht”, en *Zeitschrift für Verwaltung*, núm. 1, Robitscheck, Wien, pp. 1-20.
- PERNTHALER, Peter (1998): “Introducción a la Constitución Federal Austríaca”, en *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 7, núm. 2, USC, Santiago de Compostela, pp. 123-151.
- PESCATORE, Pierre (1970): “Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtordnung mit den nationalen Rechtsordnungen”, en *Europarecht*, C.H. Bech’sche Verlagsbuchhandlung, München, pp. 307-323.
- PETERSON, Paul E.; RABE, Barry y WONG, Kenneth (1986): *Making federalism work*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- PHILLIMORE, John (2013): “Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 72, núm. 3, National Council of the Institute of Public Administration, Australia, pp. 228-238.
- PIEROTH, Bodo (2018): “Artikel 37”, en Jarass, Hans y Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, C. H. Beck, München, pp. 749-751.
- PLUTA, Alfons (1969): *Gottes Bundestreue: ein Schlüsselbegriff in Röm 3,25ª*, Verl. Kath. Bibelwerk, Stuttgart.
- PRIETO RAMOS, Jesús et al. (2019): *Documentos de Trabajo 2/2019. A propósito de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general: problemas y propuestas*, IEF, Madrid.
- PRIETO SANCHIS, Luis (1984): “Los valores superiores del ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional”, en *Revista Poder Judicial*, núm. 11, p. 86.
- PROUDHON, Pierre-Joseph (1985): *El principio federativo*, SARPE, Madrid (traducción de Francisco Pi y Margall).
- PUFENDORF, Samuel (1672): *De Jure Nature et Gentium Libri Octo*. La referencia usada en este trabajo se toma de “Regular States vs. Systems of States”, en Karmis, D. y Wayne, N. (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 35-50 (tomado de: PUFENDORF, S. (1934): *De Jure Nature et Gentium Libri Octo*, editado por James Brown Scott y traducido por C.H. y W.A. Oldfather, Clarendon Press, Oxford, pp. 1024-1025 y 1038-1054).
- PUNSET BLANCO, Ramón (1989): “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, CEPC, Madrid, pp. 127-161.
- RAGONE, Sabrina (2018): “Los Länder no son ‘señores de la Constitución’: el Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el referéndum separatista bávaro”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, UNED, Madrid, pp. 407-418.
- RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan (1997): “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las

- Comunidades Autónomas”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, INAP, Madrid, pp. 95-115.
- RAMOS GALLARÍN, Juan A. *et al.* (2006): “La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico”, en López Nieto, Lourdes (coord.): *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, pp. 281-294.
 - RASTROLLO RIPOLLÉS, Alejandro (2018): “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 30, Cortes Valencianas, Valencia, pp. 307-337.
 - REIMER, Franz (2001): *Verfassungsprinzipien. Ein Normtyp im Grundgesetz*, Duncker & Humboldt, Berlín
 - REQUEJO, Ferrán (2005): “Federalism in Plurinational Societies: rethinking the ties between Catalonia, Spain and the European Union”, en Karmis, Dimitrios y Wayne, Norman (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 311-320 (adaptado de REQUEJO, Ferrán (1999): “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a revision of Democratic Citizenship in Plurinational Societies”, en *European Journal of Political Research*, núm. 35, Springer, Londres, pp. 255-286).
 - RIDAO MARTÍN, Joan (2016): “Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 151-188.
 - RIDAO MARTÍN, Joan (2018): “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, pp. 169-203.
 - RIDAURA, Josefa (2020): “Solidaridad y lealtad como ejes axiales de articulación de las relaciones de colaboración horizontales”, en Pérez Miras, Antonio, Teruel Lozano, Germán *et al* (dirs.): *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Vol. IV, Sistema de fuentes, Justicia constitucional y organización territorial, EUCONS, BOE, CEPC, Madrid, pp. 309-332.
 - RIKER, William H. (1987a): “The Invention of Centralized Federalism”, en *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, pp. 17-41.
 - RIKER, William H. (1987a): “The Origin of Federal Government”, en *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, pp. 3-16.
 - RODRÍGUEZ ABASCAL, Luis (2000): *Las fronteras del nacionalismo*, CEPC, Madrid.
 - RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (1997): *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid.
 - RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2018): “Artículo 145. Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 1112-1118.

- ROELLENBLEG, Rainer R. (1968): “Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 7, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 225-235.
- ROIG MOLÉS, Eduard (2016): “Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”, en AA.VV.: *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona, IDP, pp. 39-70.
- RORÍGUEZ BEREJO, Álvaro (2010): “Constitución Española y Financiación Autonómica”, en Pau i Vall, Francesc (coord.): *La Financiación Autonómica*, AELPA y Tecnos, Madrid, pp. 25-64.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1992): “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución”, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 25, Alianza, Madrid, pp. 10-14.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1998): “La patria de los españoles y sus naciones”, en Bru de Salla, Xavier y Tusell, Javier (dirs.): *España-Catalunya, un diálogo con futuro*, Planeta, Barcelona, pp. 273-289.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (2012a): *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3º ed., vol. II, CEPC, Madrid.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (2012b): “Un referéndum para Cataluña”, *El País*, 08.02.2012, tomado de: <https://bit.ly/2k4XfS6> (fecha de consulta: 19.02.2018).
- RUBIO LLORENTE, Francisco (2014): “Presentación”, en Rubio Llorente, Francisco *et al.*: *Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 13-29.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (ed.) (2006): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y ARAGÓN REYES, Manuel (1979): “Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, CEPC, Madrid, pp. 161-170.
- RUDOLF, Walter (2008): “Kooperation im Bundesstaat”, en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 1005-1047.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta y ZORNOZA PÉREZ, Juan J. (2005): “Reflexiones en torno a la financiación de las Comunidades Autónomas”, en Morera Maués, Antonio G. y Gómez Fernández, Itziar (coord.): *Ordenamiento territorial en Brasil y España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 237-313.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (2016): “La reinención constitucional del modelo territorial español”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, UNED, Madrid, pp. 209-346.
- RÜHMANN, Jürgen (2002): “Artikel 37”, en Umbach, Drieter C. y Clemens, Thomas (dirs.): *Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 1879-1890.
- SACHS, Michael (2011): “Artikel 79”, en Sachs, Michael (ed.): *Grundgesetz – Kommentar*, 6. Auflage, C.H. Beck München, München, pp. 1614-1634.
- SÁENZ ROYO, Eva (2013): “La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones estatales: mitos y realidades”, en AA.VV.: *Cooperación y*

reparto competencial en los estados descentralizados, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, pp. 189-209.

- SÁENZ ROYO, Eva (2014): *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico para una reforma constitucional en serio*, Marcial Pons, Madrid.
- SÁENZ ROYO, Eva (2016): “El reparto competencial en el Estado autonómico desde una perspectiva comparada”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, núms. 48-49, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 141-153.
- SALA ARQUER, José Manuel (1994): “Estado de autonomías y convención constitucional: el papel de los denominados pactos autonómicos”, en *REGAP, Revista Galega de Administración Pública*, núm. 6, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 173-184.
- SALAS, Javier (1983): “Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101-102, CEPC, Madrid, pp. 433-452.
- SALAS, Javier y PALOMINO, Valeriano (1987): “La ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional (Especial referencia a las relativas a la Administración)”, en *Documentación Administrativa*, núm. 209, INAP, Madrid, pp. 89-118.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2019): *Derecho administrativo. Parte general*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, p. 265.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar (2017): “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España. Análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, CEPC, Madrid, pp. 237-260.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. (1991): *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1984): *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- SANZ-ARCEGA, Eduardo (2015): “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio de solidaridad”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 93, UNED, Madrid, pp. 285-317.
- SANZ RUBIALES, Íñigo (2017): “Marco general de las relaciones interadministrativas”, en Gamero Casado, Eduardo (dir.), Fernández Ramos, Severiano y Valero Torrijos, Julián (coords.): *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 2769-2810.
- ŠARČEVIĆ, Edin (2000): *Das Bundesstaatsprinzip, eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio (2016): “Los Delegados del Gobierno”, en Baño León, José María (coord.): *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II, CEPC, Madrid, pp. 1845-1855.
- SCHARPF, Fritz W.; REISSERT, Bernd y SCHNABEL, Fritz (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Scriptor Verlag Kronberg, Alemania.
- SCHENKE, Wolf-Rüdiger (1977): *Die Verfassungsorganantreue*, Duncker & Humboldt, Berlin.

- SCHEUNER, Ulrich (1966): “Wandlungen. Föderalismus der Bundesrepublik”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, núm. 19, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 513-520.
- SCHMIDT, Joachim (1966): *Der Bundesstaat und das Verfassungsprinzip der Bundestreue. Ein Beitrag zur Lehre vom Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des Gedanke der Bundestreue [Dissertation]*, Würzburg.
- SCHMITT, Carl (1996): *Der Hüter der Verfassung*, 4. Auflage, Duncker & Humboldt, Berlín.
- SCHMITT, Carl y KELSEN, Hans (2019): *La polémica Schmitt-Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, 2da edición, Madrid, Tecnos. Estudio preliminar de Giorgio Lombardi. Traducción de Manuel Sánchez Sarto, Roberto J. Brie y José Luis Aja Sánchez.
- SCHMITT, Nicolas (2005): “Swiss Confederation”, en Kincaid, John y Tarr, G. Allan: *A global Dialogue on Federalism, Volume I, Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, Mc Gill-Queen’s University Press, Quebec, pp. 348-380.
- SCHNEIDER, Hans (1957): “Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländer”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 646-651.
- SCHNEIDER, Hans-Peter (2009): “Loyalty-Solidarity-Subsidiarity. Three Principles of a Judge made Federalism in Germany”, en Schneider, Hans-Peter, Krammer, Jutta y Caravita de Toritto, Beniamino (eds.): *Judge made Federalism?*, Nomos, Baden-Baden, pp. 99-106.
- SCHWARTZ, Bernard (1993): *El federalismo norteamericano actual*, 1º ed. (1984) Cuadernos Civitas, Madrid. Traducción de Juan Manuel Ruigómez.
- SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, Hans-Albrecht (1979): “Une notion capitale du Droit Constitutionnel Allemand: la Bundestreue (Fidélité Fédérale)”, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l’étranger*, mayo-junio, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, pp. 769-792.
- SCOTT, Hahn (1957): *Gottes Bundestreue: ein Vater, der seine Versprechen hält*, Christiana-Verl, Stein am Rhein.
- SELMER, Peter (2001): “Bund-Länder Streit”, en Badura, Peter y Dreier, Horst (dirs.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, I Band, Mohr-Siebeck pp. 563-585.
- SMEND, Rudolf (1985): *Constitución y Derecho Constitucional*, CEC, Madrid.
- SMEND, Rudolf (1994a): “Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundestaat (1916)”, en SMEND, Rudolf: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humboldt, Berlín, pp. 39-59.
- SMEND, Rudolf (1994b): “Verfassung und Verfassungsrecht (1928)”, en Smend, Rudolf: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humboldt, Berlín, pp. 119-276.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1975): *El primer nacionalismo vasco*, Tucarc Ediciones, Madrid.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1998): “Paz, democracia y nacionalismo”, en *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 18, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 151-168.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2001): “El Estado federal como Estado compuesto”, en *Historia y Política*, núm. 6, CEPC, Madrid, pp. 121-134.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2006): “Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán”, en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (coord.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Universidad de Jaén-Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 17-43.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2010): “El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en Tudela Aranda, José y KNÜPLING, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 83-90.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2012a): “El debate sobre la secesión con algunos matices”, *El Imparcial*, 16.10.2012, tomado de: <https://bit.ly/2umTYSR> (fecha de consulta: 19.02.2018).
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2012b): “Lo que necesita nuestro Estado autonómico”, *El País*, 25.05.2012, tomado de: <https://bit.ly/2kx88fC> (fecha de consulta: 09.04.2019)
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2013): “A ruling on the federalisation of the State”, en López Basaguren, Alberto y Escajedo San Epifanio, Leire (eds.): *The Ways of Federalism in western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, pp. 467-479.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2014a): “La autodeterminación y el lenguaje de los derechos”, en Solozábal Echavarría, Juan José (ed.): *La autodeterminación a debate*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 198-212.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2014b): *La Reforma Federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2014c): “Las Instituciones del Estado Federal. Observaciones al documento ‘Por una reforma constitucional federal’”, en Rubio Llorente, Francisco *et al.*: *Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 61-84.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2017): “Para entender la crisis constitucional catalana”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña independiente?, Iustel, Madrid, pp. 62-65.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2018): “Artículo 2”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia: *Comentarios a la Constitución española – Tomo II*, BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer y Tribunal Constitucional, Madrid, pp. 61-73.
- SOMIN, Illya (2017): “The Supreme Court of the United States: promoting centralization more than State autonomy”, en Aroney, Nicholas y Kincaid, John (eds.): *Courts in Federal Countries*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 440-481.
- SOMMERMANN, Karl-Peter (2005): “Artikel 20”, en Starck, Christian: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, pp. 1-162.

- SOSA WAGNER, Francisco (2002): “La lealtad, gozne del Estado”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, INAP, Madrid, pp. 79-107.
- SOSA WAGNER, Francisco (2008): “Reforma de los Estatutos y fragmentación de la Administración. La lealtad federal, gozne del Estado”, en AA.VV.: *La reforma del Estado autonómico español y del Estado federal alemán*, Fundación Manuel Giménez Abad y Fundación Friedrich Ebert, Zaragoza, pp. 1-29.
- SOSA WAGNER, Francisco (2017): “Bávaros y referéndum por la independencia”, en *Revista de Administración Pública*, 202, enero-abril (2017), CEPC, Madrid, pp 157-167.
- SOSA WAGNER, Francisco (2017): “Terapia de la embriaguez”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 71-72 ¿Cataluña independiente?, Iustel, Madrid, pp. 66-69.
- SOSA WAGNER, Francisco y FUERTES LÓPEZ, Mercedes (2010): “El principio de lealtad institucional”, en Santamaría Pastor, Juan Alfonso (dir.): *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, Madrid (versión digital La Ley 1104/2011), pp. 1-12.
- SPANNER, Hans (1961): “Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens”, en *Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Kohlhammer, Stuttgart, núm. 14, p
- STARCK, Christian (2008): “Verfassungsgerichtbarkeit der Länder”, en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 317-382.
- STEIN, Ekkehart y GÖTZ, Frank (2002): *Saatsrecht*, 19., neubearbeitete Auflage, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- STEPAN, Alfred (1999): “Federalism and Democracy”, en Karmis, Dimitrios y Wayne, Norman (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp 255-268 (tomado de: STEPAN, Alfred (1999): “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model” en *Journal of Democracy*, 10:4, John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 19-34).
- STEYTLER, Nico (2017): “The Constitutional Court of South Africa: Reinforcing an Hourglass System of Multi-Level Government”, en Aroney, Nicholas y Kincaid, John (eds.): *Courts in Federal Countries*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 328-366.
- STEYTLER, Nico y METTLER, Johann (2001): “Federal Arrangements as a Peacemaking Device During South Africa's Transition to Democracy”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm. 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 93-106.
- STOLZLECHNER, Harald (2000): “Verwaltungsrechtliche Abwägungsentscheidung. Rechtsfragen der Berücksichtigung öffentlicher und privater Interessen bei individuellen Verwaltungsentscheidungen”, en *Zeitschrift für Verwaltung*, núm. 2, Orac Gesellschaft, Wien, pp. 214-224.
- TAJADURA, Javier (1996): “El Artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos entre las CCAA”, en *Revista jurídica de Navarra*, núm. 21, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 113-142.
- TAJADURA, Javier (1998): *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada.

- TAJADURA, Javier (2002): “El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8, Universidad de La Rioja, Logroño, pp. 73-104.
- TAJADURA, Javier (2010): “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 11, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Barcelona, pp. 206-254.
- TAJADURA, Javier (2013): “El federalismo y la Constitución española”, en *Revista Temas*, núm. 220, Fundación Sistema, Madrid, pp. 45-54.
- TAJADURA, Javier (2018): “La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, UNED, Madrid, pp. 549-572.
- TAJADURA, Javier y DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2014): “El Federalismo en la era de la globalización”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 37-96.
- TAJADURA, Javier y DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (eds.) (2014): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid.
- TARELLO, Giovanni (1988): *Cultura giuridica e politica del diritto*, Il Mulino, Bologna.
- TETTINGER, Peter J. y SCHWARZ, Kyrill A. (2010): “Artikel 28”, en Starck, Christian: *Kommentar zum Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen München, München, pp. 567-641.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1985): “Tribunal Constitucional de España”, en VV.AA.: *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, Centro de Estudios Constitucionales – Tribunal Constitucional, Madrid.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1993): “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), Bilbao, pp. 45-67.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco (1995): “La Constitución y el Tribunal Constitucional”, en AA.VV.: *La jurisdicción constitucional en España*, CEC y TCE, Madrid, pp. 15-34.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1997): *Obras Completas*, Tomo III, CEPC, Madrid.
- TOMKINS, Adam (2018): “Shared Rule: What the UK Could Learn from Federalism”, en Schütze, Robert y Tierney, Stephen (eds.): *United Kingdom and the Federal Idea*, Hart Publishing, Londres, pp. 85-99.
- TORNOS MÁ, J. (2014a): “El problema catalán: una solución razonable”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, Iustel, Madrid, pp. 44-53.
- TORNOS MAS, Joaquín (2014b): “Del Estado de las Autonomías al Estado Federal”, en Rubio Llorente, Francisco *et al.*: *Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 37-60.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2009): “Estado Autonómico, segunda fase”, en Vera Santos, José Manuel y Díaz Revorio, Francisco Javier: *La reforma estatutaria y constitucional*, La Ley, Madrid, pp. 33-81.
- TRETTEL, Martina (2014): “La Bundestreue nel federalismo fiscale tedesco e la leale collaborazione nel federalismo fiscale italiano”, en *Teoría e storia del diritto privato*, núm. 7, Università degli Studi di Salerno, Salerno, pp. 1-138.

- TRETTEL, Martina (2018): “El sistema federal alemán: marco institucional y estructura de las relaciones intergubernamentales”, en Bernal, Marcelo y Pizzolo, Calógero (dirs.) y Carranza, Gonzalo Gabriel (coord.): *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y gobierno multinivel*, UNC-Astrea, Córdoba, pp. 39-58.
- TRIEPEL, Heinrich (1907): *Üнитарismus und Föderalismus*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- TRIEPEL, Heinrich (1964): *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Darmstadt Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt
- TRUDEAU, Pierre Elliott (2005): “Nationalism and Federalism”, en Karmis, Dimitrios y Wayne, Norman (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 221-225 (tomado de: *Federalism and the French Canadians*, Doubleday & Company, Nueva York, pp. 44-57)
- TUCCIARELLI, Claudio (2010): “La cooperación intergubernamental y la reforma del bicameralismo: la transición italiana”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 331-339.
- TUDELA ARANDA, José (2010): “Heterogeneidad y asimetría en un Estado indefinido. Una aceptación de la diversidad que es una puerta de futuro”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 111-149.
- TUDELA ARANDA, José (2016a): *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid.
- TUDELA ARANDA, José (2016b): “El derecho a decidir y el principio democrático”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 – Especial dedicado a la cuestión catalana, UNED, Madrid, pp. 477-497.
- TUDELA ARANDA, José (2018): “La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado Autonómico”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, UNED, Madrid, pp. 431-460.
- UNRUH, Peter (2002): “Die Unionstreue – Anmerkung zu einem Rechtsgrundsatz der Europäischen Union”, en *Europarecht*, C.H. Bech'sche Verlagsbuchandlung, München, pp. 41-66.
- UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (2009): “Fondos de desarrollo regional y solidaridad”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. extra-86 (VIII), Universidades de Andalucía, Málaga, pp. 97-128.
- UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (2015): “Los Fondos de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional: efectividad relativa y necesidad de reforma”, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 81, IEF, Madrid, pp. 55-76.
- VANDELLI, Luciano (1982): *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- VATTER, Adrian (2018): *Das politische System der Schweiz*, Dritte Auflage, Nomos, Baden-Baden.
- VEDDER, Christoph (1996): *Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsprechung im Bundesstaat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- VIDAL GIL, Ernesto J. (1993): “Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de derecho”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo X, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 89-110.

- VIDAL, Carlos (2014): “El federalismo austríaco”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 265-298.
- VILLARROYA, Joaquín Tomás (1985): “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 15, septiembre-diciembre 1985, CEPC, Madrid, pp. 25-64.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2010): “Dignidad ciudadana y forma de Estado. Igualdad y diversidad en el Estado de las Autonomías”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 185-225.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2016): “Cumplir o ejecutar. La ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, UNED, Madrid, pp. 643-682.
- VINTRÓ CASTELLS, Joan (2019): “El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones sobre su aplicación a Cataluña”, en AA.VV.: *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y CEPC, Madrid, pp. 53-104.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo (2005): “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, CEPC, Madrid, pp. 55-110.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo (2018): “El art. 155 de la Constitución. Teoría y Práctica”, en Pendás, Benigno (dir.): *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Tomo V, CEPC, pp. 4315-4334.
- VITA, Leticia (2015): *Prusia contra el Reich ante el Tribunal Estatal*, Universidad del Externado, Bogotá.
- VITA, Leticia (2020): “El conflicto de Prusia contra el Reich”, en Casquete, Jesús y Tajadura, Javier (coords.): *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho*, CEPC, Madrid, pp. 251-274.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (1989): *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Madrid.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (2008): “Por favor, no disparen contra el pianista. Mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre 2008, CEPC, Madrid, pp. 339-358. Recensión a Fossas Espadaler, E. (2007): *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, INAP y Marcial Pons, Madrid.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (2011): “Transferencia y delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización General y Territorial del Estado*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, pp. 435-438.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (2013): “La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 88-125.
- VON BOGDANDY, Armin (2009): “Grundprinzipien”, en Von Bogdandy, Armin y Bast, Jürgen (dirs.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Springer, Berlin-Heidelberg, pp. 13-71.

- VON BOGDANDY, Armin (2012): “Prinzipien des föderalen Verhältnisses in der Europäischen Union: ein Anwendungsdiskurs zum supranationalen Föderalismus”, en Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*, Springer, Heidelberg, pp. 37-61.
- VON DANWITZ, Theodor (2018): “Artikel 37”, en Mangoldt, Hermann (dir.): *Grundgesetz, Band 2, Artikel 20-82*, C. H. Beck, München, pp. 1017-1031.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute (2003): *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- WAHLEN, Friedrich Traugott (1973): Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Band VI, Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.
- WALTER, Robert (1972): *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- WALTER, Rudolf (1975): “Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht”, en Starck, Christian (dir.): *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgericht*, II Band, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, pp. 233-251.
- WATTS, Ronald L. (1998): “Comparing Forms of Federal Partnerships”, en Karmis, Dimitrios y Wayne, Norman (eds.): *Theories of Federalism: a reader*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 233-253 (Adaptado de WATTS, Ronald (1998): “Examples of Partnerships”, en LAFOREST, Guy y GIBBINS, Roger, *Beyond the Impasse*, Institute for Research in Public Policy, Montreal).
- WATTS, Ronald L. (2006): *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid. Traducción de Esther Seijas Villadangos.
- WATTS, Ronald L. (2010): “España: ¿Una federación multinacional encubierta?”, en Tudela Aranda, José y Knüpling, Félix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, pp. 55-81.
- WEBBER, Jeremy (2014): “El federalismo canadiense”, en Tajadura, Javier y De Miguel Bárcena, Josu (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, pp. 153-202.
- WEBER-FAS, Rudolf (2002): *Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes Entstehung, Prinzipien*, Gestalt, Mohr Siebeck, Tübingen.
- WEISS, Antje (2017): *Der Bundeszwang, [Promotionsverfahren]*, Heinrich-Heine-Universität zu Dusseldorf.
- WHEARE, Kenneth Clinton (1963): *Federal Government*, 4th Edition, Oxford Paperbooks, London.
- WITTRECK, Fabian (2012): “Die Bundestreue”, en Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundestaat*, Springer, Heidelberg.
- WOELK, Jens (1999): *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. ‘Lealle collaborazione’ und Bundestreue im Vergleich*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- WOLFF, Heinrich Amadeus (2000): *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, Mohr Siebeck, Tübingen.

- WOLFF, Heinrich Amadeus (2018): “Artikel 37 – Bundeszwang”, en Wolff, Heinrich Amadeus (dir.): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Handkommentar*, 12. Auflage, Nomos, Baden-Baden, pp. 410-411.
- ZIMMERMAN, Joseph Z. (2001): “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm. 2, Oxford University Press, Oxford, pp. 15-30.
- ZINTL, Reinhard (1992): “Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung”, en Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W. y Zintl, Reinhard: *Horizontale Politikverflechtung*, Campus Verlag, Frankfurt-Nueva York, pp. 97-146.

2. Otras fuentes

- Barómetro del CIS de julio de 2012 (Estudio núm. 2951), tomado de: <https://bit.ly/2ks9CIk> (fecha de consulta: 10.09.2019).
- Barómetro del CIS de junio de 2019 (Estudio núm. 3252), tomado de: <https://bit.ly/2k9zx7g> (fecha de consulta: 10.09.2019).
- Boletín de Convenios del Estado con las Comunidades Autónomas 2019 (1 de enero-31 de diciembre), tomado de: <https://bit.ly/31h3ENs> (fecha de consulta: 22.09.2020).
- Boletín de Convenios del Estado con las Comunidades Autónomas 2020 (1 de enero-31 de agosto), tomado de: <https://bit.ly/3eAs7Rt> (fecha de consulta: 25.06.2020).
- Conferencias sectoriales según orden cronológico de constitución, tomado de: <https://bit.ly/2mbngzV> (fecha de consulta: 22.09.2019)
- Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, del *Consell de Garantíes Estatutàries de Catalunya*, tomado de: <https://bit.ly/2lCrZdE> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2019).
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (1981), CEC, Madrid.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (1981), CEC, Madrid.
- Informe sobre los Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2018, y Boletines de los años 2019 (1 de enero-31 de diciembre) y 2020 (hasta el 31 de agosto) tomados de: <https://bit.ly/2VxVOLJ> (fecha de consulta 22.09.2020).
- Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales en 2018, tomado de: <https://bit.ly/2ksdBEJ> (fecha de consulta: 12.08.2020).
- Informes sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas elaborados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública disponibles en <https://bit.ly/3kBgrRV> (fecha de consulta: 12.08.2020).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (1990): Bericht der Kommission “Erhaltung Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa”, Teil I und II, Düsseldorf.
- Opinión de la Comisión de Venecia sobre la Ley del 16 de octubre de 2015, modificatoria de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, adoptado en la 110ª sesión plenaria de 10 y 11 de marzo de 2017. Tomado de <https://bit.ly/2VHSn58> (fecha de consulta: 02.07.2020).

Reseña jurisprudencial

- Sentencias del Tribunal Constitucional de España
 - STC 4/1981, de 22 de febrero
 - STC 25/1981, de 14 de julio
 - STC 32/1981, de 28 de julio
 - STC 36/1981, de 12 de noviembre
 - STC 37/1981, de 16 de noviembre
 - STC 1/1982, de 28 de enero
 - STC 5/1982, de 8 de febrero
 - STC 6/1982, de 22 de febrero
 - STC 10/1982, de 23 de marzo
 - STC 18/1982, de 4 de mayo
 - STC 26/1982, de 24 de mayo
 - STC 33/1982, de 8 de junio
 - STC 44/1982, de 8 de julio
 - STC 54/1982, de 26 de julio
 - STC 64/1982, de 4 de noviembre
 - STC 84/1982, de 23 de diciembre
 - STC 25/1983, de 7 de abril
 - STC 32/1983, de 28 de abril
 - STC 42/1983, de 20 de mayo
 - STC 62/1983, de 11 de Julio
 - STC 71/1983, de 29 de julio
 - STC 76/1983, de 5 de agosto
 - STC 110/1983, de 19 de noviembre
 - STC 11/1984, de 2 de febrero
 - STC 16/1984, de 9 de marzo
 - STC 77/1984, de 3 de julio
 - STC 82/1984, de 20 de julio
 - STC 95/1984, de 18 de octubre

- STC 123/1984, de 18 de diciembre
- STC 80/1985, de 4 de julio
- STC 143/1985, de 24 de octubre
- STC 157/1985, de 15 de noviembre
- STC 11/1986, de 28 de enero
- STC 29/1986, de 20 de febrero
- STC 44/1986, de 17 de abril
- STC 56/1986, de 13 de mayo
- STC 83/1986, de 26 de junio
- STC 84/1986, de 26 de junio
- STC 95/1986, de 10 de julio
- STC 96/1986, de 10 de julio
- STC 108/1986, de 29 de julio
- STC 5/1987, de 27 de enero
- STC 27/1987, de 27 de febrero
- STC 106/1987, de 25 de junio
- STC 13/1988, de 4 de febrero
- STC 21/1988, de 18 de febrero
- STC 49/1988, de 22 de marzo
- STC 76/1988, de 26 de abril
- STC 80/1988, de 28 de abril
- STC 123/1988, de 23 de junio
- STC 152/1988, de 20 de julio
- STC 181/1988, de 13 de octubre
- STC 201/1988, de 27 de octubre
- STC 258/1988, de 22 de diciembre
- STC 88/1989, de 11 de mayo
- STC 153/1989, de 5 de octubre
- STC 214/1989, de 21 de diciembre
- STC 17/1990, de 7 de febrero
- STC 46/1990, de 15 de marzo
- STC 50/1990, de 6 de abril
- STC 56/1990, de 29 de marzo
- STC 62/1990, de 30 de marzo
- STC 64/1990, de 5 de abril
- STC 76/1990, de 26 de abril
- STC 96/1990, de 24 de mayo
- STC 150/1990, de 4 de octubre
- STC 209/1990, de 20 de diciembre
- STC 17/1991, de 31 de enero
- STC 45/1991, de 28 de febrero
- STC 147/1991, de 4 de julio
- STC 149/1991, de 4 de julio
- STC 235/1991, de 12 de diciembre

- STC 236/1991, de 12 de diciembre
- STC 13/1992, de 6 de febrero
- STC 133/1992, de 6 de febrero
- STC 237/1992, de 15 de diciembre
- STC 239/1992, de 17 de diciembre
- STC 49/1993, de 11 de febrero
- STC 85/1993, de 8 de marzo
- STC 88/1993, de 12 de marzo
- STC 147/1993, de 29 de abril
- STC 168/1993, de 27 de mayo
- SSTC 243/1993, de 15 de julio
- STC 329/1993, de 12 de noviembre
- STC 330/1993, de 12 de noviembre
- SSTC 331/1993, de 12 de noviembre
- STC 26/1994, de 10 de febrero
- STC 36/1994, de 10 de febrero
- STC 194/1994, de 23 de junio
- STC 243/1994, de 21 de julio
- STC 337/1994, de 23 de diciembre
- STC 243/1994, de 21 de julio
- STC 101/1995, de 20 de junio
- STC 102/1995, de 26 de junio
- STC 67/1996, de 4 de abril
- STC 68/1996, de 18 de abril
- STC 118/1996, de 27 de junio
- STC 197/1996, de 28 de noviembre
- STC 61/1997, de 20 de marzo
- STC 13/1998, de 22 de enero
- STC 40/1998, de 19 de febrero
- STC 109/1998, de 12 de mayo
- STC 118/1998, de 4 de junio
- STC 193/1998, de 1 de octubre
- STC 186/1999, de 14 de octubre
- STC 208/1999, de 11 de noviembre
- STC 235/1999, de 20 de diciembre
- STC 105/2000, de 13 de abril
- STC 148/2000, de 1 de junio
- STC 190/2000, de 13 de julio
- STC 192/2000, de 13 de julio
- STC 223/2000, de 21 de septiembre
- STC 98/2001, de 5 de abril
- STC 164/2001, de 11 de julio
- STC 96/2002, de 25 de abril
- STC 204/2002, de 31 de octubre

- STC 239/2002, de 11 de diciembre
- STC 16/2003, de 30 de enero
- STC 62/2003, de 27 de marzo
- STC 77/2004, de 29 de abril
- STC 109/2004, de 30 de junio
- STC 158/2004, de 21 de septiembre
- STC 194/2004, de 4 de noviembre
- STC 47/2005, de 3 de marzo
- STC 270/2006, de 13 de septiembre
- STC 13/2007, de 18 de enero
- STC 44/2007, de 1 de marzo
- STC 46/2007, de 1 de marzo
- STC 58/2007, de 14 de marzo
- STC 237/2007, de 8 de noviembre
- STC 247/2007, de 12 de diciembre
- STC 103/2008, de 11 de septiembre
- STC 31/2010, de 28 de junio
- STC 109/2011, de 22 de junio
- STC 134/2011, de 20 de julio
- STC 204/2011, de 15 de diciembre
- STC 22/2012, de 16 de febrero
- STC 38/2012, de 26 de marzo
- STC 112/2012, de 24 de mayo
- STC 211/2012, de 14 de noviembre
- STC 213/2012, de 14 de noviembre
- STC 123/2012, de 5 de junio
- STC 124/2012, de 5 de junio
- STC 162/2012, de 20 de septiembre
- STC 163/2012, de 20 de septiembre
- STC 237/2012, de 13 de diciembre
- STC 240/2012, de 13 de diciembre
- STC 243/2012, de 17 de diciembre
- STC 245/2012, de 18 de diciembre
- STC 5/2013, de 17 de enero
- STC 21/2013, de 31 de enero
- STC 26/2013, de 31 de enero
- STC 36/2013, de 14 de febrero
- STC 48/2013, de 28 de febrero
- STC 162/2013, de 26 de septiembre
- STC 165/2013, de 26 de septiembre
- STC 10/2014, de 26 de septiembre
- STC 33/2014, de 27 de febrero
- STC 42/2014, de 25 de marzo
- STC 76/2014, de 8 de mayo

- STC 77/2014, de 29 de abril
- STC 78/2014, de 28 de mayo
- STC 86/2014, de 29 de mayo
- STC 215/2014, de 18 de diciembre
- STC 14/2015, de 5 de febrero
- STC 25/2015, de 19 de febrero
- STC 27/2015, de 19 de febrero
- STC 31/2015, de 25 de febrero
- STC 36/2015, de 15 de marzo
- STC 45/2015, de 5 de marzo
- STC 46/2015, de 5 de marzo
- STC 59/2015, de 18 de marzo
- STC 73/2015, de 14 de abril
- STC 102/2015, de 26 de mayo
- STC 107/2015, de 28 de mayo
- STC 111/2015, de 28 de mayo
- STC 136/2015, de 11 de junio
- STC 178/2015, de 7 de septiembre
- STC 259/2015, de 2 de diciembre
- STC 31/2016, de 18 de febrero
- STC 41/2016, de 3 de marzo
- STC 62/2016, de 17 de marzo
- STC 85/2016, de 28 de abril
- STC 95/2016, de 12 de mayo
- STC 99/2016, de 25 de mayo
- STC 101/2016, de 25 de mayo
- STC 111/2016, de 9 de junio
- STC 118/2016, de 23 de junio
- STC 120/2016, de 23 de junio
- STC 185/2016, de 3 de noviembre
- STC 194/2016, de 16 de noviembre
- STC 217/2016, de 15 de diciembre
- STC 9/2017, de 19 de enero
- STC 33/2017, de 1 de marzo
- STC 53/2017, de 15 de junio
- STC 77/2017, de 21 de junio
- STC 86/2017, de 4 de julio
- STC 114/2017, de 17 de octubre
- STC 124/2017, de 8 de noviembre
- STC 11/2018, de 8 de febrero
- STC 14/2018, de 20 de febrero
- STC 15/2018, de 22 de febrero
- STC 30/2018, de 22 de marzo
- STC 34/2018, de 12 de abril

- STC 44/2018, de 26 de abril
- STC 88/2018, de 19 de julio
- STC 94/2018, de 17 de septiembre
- STC 96/2018, de 19 de septiembre
- STC 124/2018, de 14 de noviembre
- STC 136/2018, de 13 de diciembre
- STC 139/2018, de 17 de diciembre
- STC 89/2019, de 2 de julio
- STC 90/2019, de 2 de julio
- STC 16/2020, de 28 de enero

- Autos del Tribunal Constitucional de España

- ATC 49/1981, de 12 de mayo
- ATC 346/1982, de 11 de noviembre
- ATC 562/1985, de 29 de julio
- ATC 568/1985, de 30 de julio
- ATC 419/1986, de 13 de mayo
- ATC 278/2001, de 30 de octubre
- ATC 135/2004, de 20 de abril
- ATC 359/2006, de 10 de octubre
- ATC 189/2015, de 5 de noviembre
- ATC 190/2015, de 5 de noviembre
- ATC 141/2016, de 19 de julio
- ATC 170/2016, de 15 de noviembre
- ATC 24/2017, de 14 de febrero
- ATC 123/2017, de 19 de septiembre
- ATC 124/2017, de 19 de septiembre
- ATC 126/2017, de 20 de septiembre
- ATC 127/2017, de 21 de septiembre
- ATC 132/2017, de 3 de octubre
- ATC 143/2017, de 8 de noviembre
- ATC 144/2017, de 8 de noviembre
- ATC 180/2019, de 18 de diciembre
- ATC 181/2019, de 18 de diciembre
- ATC 184/2019, de 18 de diciembre
- ATC 9/2020, de 28 de enero
- ATC 11/2020, de 28 de enero
- ATC 16/2020, de 11 de febrero

- Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán
(*Bundesverfassungsgericht*)

- BVerfGE 1, 14 - *Südweststaat* (23.10.1951)
- BVerfGE 1, 117 - *Finanzausgleichsgesetz* (20.02.1952)
- BVerfGE 1, 299 - *Wohnungsbauförderung* (21.05.1952)
- BVerfGE 1, 315 - *Petersberger Abkommen* (29.07.1952)
- BVerfGE 3, 52 - *Weihnachtsgeld* (10.12.1953)
- BVerfGE 4, 115 - *Besoldungsgesetz von Nordrhein-Westfalen* (01.12.1954)
- BVerfGE 4, 178 - *Landesgesetze über die Verwaltungsgerichtsbarkeit* (11.05.1955)
- BVerfGE 6, 290 - *Washingtoner Abkommen* (21.03.1957)
- BVerfGE 6, 309 - *Reichskonkordat* (26.03.1957)
- BVerfGE 7, 367 - *Volksbefragung* (27.05.1958)
- BVerfGE 8, 122 - *Volksbefragung Hessen* (30.07.1958)
- BVerfGE 11, 77 - *Ermächtigungsadressaten* (10.05.1960)
- BVerfGE 12, 205 - *1. Rundfunkentscheidung* (28.02.1961)
- BVerfGE 13, 54 - *Neugliederung Hessen* (11.07.1961)
- BVerfGE 14, 197 - *Kreditwesen* (24.07.1962)
- BVerfGE 21, 312 - *Wasser- und Schifffahrtsverwaltung* (11.04.1967)
- BVerfGE 31, 314 - *2. Rundfunkentscheidung* (27.07.1971)
- BVerfGE 32, 199 - *Richterbesoldung II* (15.11.1971)
- BVerfGE 34, 216 - *Coburg* (30.01.1973)
- BVerfGE 36, 342 - *Niedersächsisches Landesbesoldungsgesetz* (29.01.1974)
- BVerfGE 42, 103 - *Bonus-Malus II* (07.04.1976)
- BVerfGE 43, 291 - *Numerus clausus II* (08.02.1977)
- BVerfGE 45, 400 - *Oberstufenreform* (22.06.1977)
- BVerfGE 55, 274 - *Berufsausbildungsabgabe* (10.12.1980)
- BVerfGE 56, 298 - *Flugplatz Memmingen* (07.10.1980)
- BVerfGE 60, 175 - *Startbahn West* (24.03.1982)
- BVerfGE 60, 319 - *Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen* (27.04.1982)
- BVerfGE 61, 149 - *Amtshaftung* (19.10.1982)
- BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I* (24.06.1986)
- BVerfGE 73, 118 - *4. Rundfunkentscheidung* (04.11.1986)
- BVerfGE 76, 1 - *Familiennachzug* (12.05.1987)
- BVerfGE 79, 311 - *Staatsverschuldung* (18.04.1989)
- BVerfGE 81, 310 - *Kalkar II* (22.05.1990)
- BVerfGE 86, 148 - *Finanzausgleich II* (27.05.1992)
- BVerfGE 89, 155 - *Maastricht* (12.10.1993)
- BVerfGE 92, 203 - *EG-Fernsehrichtlinie* (22.03.1995)

- BVerfGE 95, 243 - *Restitution bei öffentlicher Trägerschaft* (11.03.1997)
 - BVerfGE 95, 250 - *Restitution des Länderbestands* (11.03.1997)
 - BVerfGE 103, 81 - *Pofalla I* (24.01.2001)
 - BVerfGE 104, 238 - *Moratorium Gorleben* (05.12.2001)
 - BVerfGE 104, 249 - *Biblis A* (19.02.2002)
 - BVerfGE 110, 32 - *Zollkriminalamt* (03.03.2004)
 - BVerfGE 133, 241 - *Luftsicherheitsgesetz* (20.03.2013)
 - 2 BvR 349/16 - *Austritt Bayerns* (16.12.2016)
- Sentencias del Tribunal Constitucional del *Land* de Hesse
 - HessStGH NJW 1982, 1141
 - Sentencias del Tribunal Constitucional del *Land* de Baden-Württemberg
 - StGH BW NVwZ 1987, 574
 - Sentencias del Tribunal Constitucional del *Land* de Nordrhein-Westfalen
 - VerfGH NW NVwZ 1982, 188
 - Sentencias de la Corte Federal Suiza (Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgericht)
 - BGE 111 Ia, 303
 - BGE 118 Ia, 195
 - BGE 119 Ia, 390
 - BGE 125 II, 152
 - BGE 143 I, 272
 - BGE 125 II, 152
 - BGE 143 I, 272
 - Sentencias del Tribunal Constitucional Federal Austríaco (Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes - Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes)
 - VfSlg 2447/1952

- VfSlg 3163/1957
- VfSlg 4486/1963
- VfSlg 7138/1973
- VfSlg 8831/1980
- VfSlg 10292/1984
- VfSlg 10305/1984
- VfSlg 12105/1989
- VfSlg 13052/1992
- VfSlg 13586/1993
- VfSlg 14178/1995
- VfSlg 14403/1996
- VfSlg 15281/1998
- VfSlg 17478/2005
- VfSlg 17889/2006
- VfSlg 18096/2007
- VfSlg 19932/2014
- VfSlg 19954/2014
- VfSlg 20116/2016
- VfSlg 10292/1984

- Sentencias de la *Constitutionl Court* de Sudáfrica

- The Premier of the Province of the Western Cape v. The President of the Republic of South Africa (CCT 26/98, de 29 de marzo de 1999)
- MEC for Health, Kwazulu-Natal v. Premier, Kwazulu-Natal (CCT 15/02, de 5 de julio de 2002)
- Reflect-All 1025 CC and Others v. Member of the Executive Council for Public Transport Roads and others (CCT 110/08, de 27 de agosto de 2009)
- Johannesburg Municipality v. Gauteng Development Tribunal (CCT 89/09, de 18 de junio de 2010)

- Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- Asunto 78/70 Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH [1971]
- Asunto 186/85 Comisión c. Bélgica [1987]
- Asunto 240/86 Comisión c. Grecia [1988]
- Caso 3/76 Cornelis Kramer [1976]
- Caso C-208/80 Lord Bruce of Donington [1981]
- Caso C-333/88 Tither [1990]
- Caso C-106/89 Marleasing c. Comercial Internacional de Alimentación [1990]
- Caso C-374/89 Comision c. Bélgica [1991]

- Caso C-76/90 Säger [1991]
 - Caso C-83/90 Compagnie Commerciale de l'Ouest y otros [1992]
 - Caso C-18/93 Corsica Ferries [1994]
 - Caso C-459/03 Comisión c. Irlanda (MOX Plant) [2006]
 - Caso C-64/05 Suecia c. Finlandia [2007]
 - Caso C-261/07 VTB-VAB [2009]
 - Caso C-299/07 Galatea [2009]
- Sentencias de la U.S. Supreme Court
 - Holmes v. Jennison, 39 U.S. 540 (1840)
 - Virginia v. Tennessee, 148 U.S. 503 (1893)
 - United States v. California, 332 U.S. 19 (1947)
 - Luther v. Borden, 48 U.S. 1 (1849)
 - Toomer v. Witsell, 334 U.S. 385 (1948)
- Sentencias de la Supreme Court of Canada o Cour Suprême du Canada
 - Montreal Street Railway Co. v. City of Montreal (1910)
 - Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board) (1933)
 - Reference re Secession of Quebec (1998)
 - Reference re Securities Act (2011)
- Sentencias de la *Corte Costituzionale* de Italia
 - Sentenza n. 19 Anno 1997
 - Sentenza n. 42 Anno 1997
 - Sentenza n. 26 Anno 2004
 - Sentenza n. 378 Anno 2005
 - Sentenza n. 383 Anno 2005