

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y FRAGMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. LA LEALTAD FEDERAL

Francisco SOSA WAGNER
Universidad de León (España)

Palabras clave: Federalismo. Lealtad constitucional. Constitución española. Alemania.
Key words: Federalism. Constitutional loyalty. Spanish Constitution. Germany.

RESUMEN

En España se está realizando una gran renovación de los diferentes estatutos de autonomía. Esa renovación se está haciendo con reiteradas invocaciones al modelo federal, sin advertir que éste jamás permitiría un proceso en el que las piezas federadas no formen un todo con las piezas federales. Debe existir un acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales, etc.

A falta de un acuerdo tal en el nivel político, la situación debe ser corregida en el nivel jurídico. En Alemania, que ha sido el gran modelo del diseño constitucional español, ha sido un elemento clave la noción de lealtad constitucional, desarrollada firmemente, entre otros, por el Tribunal Federal Constitucional. El tribunal español, sin embargo, 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 aun ha de recorrer.

Porque la lealtad es el gozne del Estado, la bisagra que “sirve para facilitar el movimiento”, el acomodo entre las piezas del sistema político descentralizado (federal, regional, o como se lo 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.

ABSTRACT

In Spain the different Statutes of Autonomy are undergoing substantial revision. That revision is being made with repeated invocations of the federal model, without noticing that it would never permit a process in which the federated pieces did not form a whole with the federal pieces. There must first exist an overall agreement on such fundamental questions as competencies, financing, institutional relations, etc.

Lacking such an agreement at the political level, the situation must be corrected at the legal level. In Germany, which has been the great model for Spanish constitutional design, the notion of constitutional loyalty has been a key element, developed, among others, by the Federal Constitutional Court. The Spanish Constitutional Court, however, until now has not gone into the sacramental foundation of the principle, there where it hides its ultimate authority and, therefore, it finds itself detained for the moment at the starting point of a road it has yet to cover.

Because loyalty is the hinge of the state, the lubrication that “serves to facilitate movement”, it reconciles the pieces of the decentralised federal system (federal, regional, or whatever you want to call it). Loyalty acts as the backdrop, which is what in the theatre strictly speaking closes the scene, giving sense to the whole set.

I

La reforma de los Estatutos, regulada por el art. 147. 3 CE, contiene una cierta disparidad procedimental que se ha reflejado en la realidad constitucional española a lo largo de estos últimos años. Resumiendo mucho diremos que las Cortes ostentan amplias facultades para debatir el texto procedente de la Comunidad autónoma, que pueden enmendar y modificar (con la excepción sorprendente de la “amejorada” Navarra).

Ahora bien, esta ocasión debe aprovecharse para algo más que para interpretar escuetamente textos legales y es por ello por lo que se impone mirar más allá de estas previsiones legales. Y hacerlo con la vista puesta en la actual coyuntura de la reforma estatutaria que vivimos en cualquier rincón de la geografía española. Se repiten a diario las invocaciones al modelo federal sin advertir que éste jamás permitiría un proceso de modificaciones de la textura autonómica como el que se está produciendo en nuestro país. En los sistemas federales está muy claro que las piezas federadas forman un todo con las piezas federales y que no se pueden modificar aquéllas sin que éstas queden irremediabilmente afectadas. Permitir que en cada Comunidad autónoma se proceda a las modificaciones de su texto estatutario que sus respectivos órganos de gobierno consideren pertinentes sin existir un acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales etc., es algo peor que una imprudencia: es un desatino que, por carecer de parentesco alguno con el modelo federal, lo aproxima peligrosamente al confederal o a una invención castiza. Se podrá sostener que, para armonizarlo todo, está prevista la intervención de las Cortes generales. Pero limitarse a ella olvida un dato fundamental de la realidad que a nadie pasa desapercibido: la existencia de partidos políticos que proclaman en sus idearios su clara vocación secesionista. Es decir que las previsiones de reforma estatutaria en España viven en la peligrosa inopia de considerar nuestro país como un país integrado, armónico, en el que las partes que lo conforman creen en el todo que las aglutina. Desgraciadamente, éste no es el caso. Por ello, no hay necesidad de mirar en las entrañas de animal alguno, para pronosticar que un Estatuto procedente de la Asamblea legislativa de una Comunidad autónoma donde existan estas tensiones independentistas que no sea respetado en su integridad por las Cortes generales, que sea “podado” por ellas, en tal precepto o en tal otro, en tal reivindicación o en tal otra, se convertirá automáticamente en bandera a agitar para el próximo envite. Que siempre existe pues que las organizaciones nacionalistas solo se justifican si disponen de algo que reivindicar del “poder

central”, al que consideran un poder ajeno, extraño, colonizador, justo lo contrario de lo que es propio del credo federal.

Que éstas busquen munición para su propia supervivencia es lógico pero que se les proporcione tal munición desde las instituciones estatales es una forma de jugar con fuego, precisamente con el fuego inextinguible de la reivindicación nacionalista. Por si todo ello fuera poco, nuestros mecanismos constitucionales prevén el referéndum como la guinda que culmina el horneado de un Estatuto (el catalán de junio de 2006 ha demostrado la escasa identificación de la población con los problemas que los políticos inventan y lo mismo o peor ha ocurrido con el Estatuto andaluz). Para colmo del dislate, tal pronunciamiento popular es perfectamente compatible con la tramitación de un recurso ante el T.C. que, según sus usos pausados, se resolverá dios sabe cuándo. A nuestros efectos, sería igual que el T.C. se pronunciara en un plazo breve. Porque si tal Tribunal detectara alguna inconstitucionalidad ¿se advierte el conflicto institucional, conflicto de poderes, que se tendría sobre la mesa? La voluntad expresada en las urnas por la población “afectada” y el juicio de corrección jurídica enfrente. Jugar con la posibilidad de tales enfrentamientos entre poderes es una vía bastante segura para quemarse en ese fuego al que acabamos de hacer referencia.

En la actual hora española por tanto nunca se debió iniciar el banquete estatutario sin un acuerdo previo de todos los comensales y menos hacerlo movido por exigencias coyunturales de apoyos políticos y parlamentarios. Porque es evidente que aquello que se decida en el este afecta al oeste, y lo que se acuerde para el sur repercute en el norte al ser buena verdad que las artificiales fronteras administrativas no logran embridar realidades tercas que las trascienden. Que un extremo geográfico de España quiera arreglarse su “asunto” de forma individual y de la manera que le resulte más rentable es lógico y forma parte de las humanas ambiciones y del cabildeo político local, que esa actitud se respalde por quienes representan al Estado en su conjunto es una manifestación de ligereza cuyo exacto alcance el futuro irá desvelando poco a poco.

Me parece que nosotros tenemos poco que enseñar a Alemania pues de aquel país hemos aprendido técnicas elementales, de allí hemos importado aquellas construcciones resistentes que han permitido echar a andar primero, y trepar después por laderas escarpadas, a las instituciones salidas del título VIII de la CE. ¿No resuenan en las sentencias de nuestro T.C. los razonamientos desgranados por los magistrados del Tribunal de Karlsruhe? ¿No es la doctrina de aquél país, la de Weimar y la posterior de Bonn, referencia constante entre nosotros? ¿Con qué materiales se han construido los principios de la prevalencia, de la supletoriedad o de la lealtad federal —a la que luego me referiré— si no con los ingredientes germanos? Todo ello debería haber sido motivo más que suficiente para que la prudencia nos obligara a dirigir nuestra mirada hacia aquella orilla del Rin y tomar apuntes de sus enseñanzas. Es sabido que el sistema federal alemán se ha reformado muchas veces pero la última experiencia confirma nuestras afirmaciones (véase el libro de Sosa Wagner y Sosa Mayor, *El Estado fragmentado, modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta, 2007).

II

Acaso el aspecto más preocupante de los Estatutos aprobados sea el hecho de que se dibuja la relación bilateral entre el Estado y la Comunidad autónoma, alternativa al carácter multilateral entre el todo y las partes propio de los sistemas federales. Esta peligrosa senda abierta por algunas Comunidades autónomas y por la que se camina resueltamente en el actual proceso de reforma estatutaria supondrá a medio plazo la fragmentación de las instituciones políticas y administrativas de España. Pone de relieve, además, algo importante: el pretendido clamor por crear un Senado como auténtica cámara territorial no es sino una falacia más de este proceso. Tal Senado (acerca de cuya posible configuración el Consejo de Estado ha dado pistas bien valiosas) no es realmente deseado por casi nadie, desde luego en ningún caso por las regiones españolas dominadas por la pasión “nacional”, que siempre aspirarán a entenderse “de tú a tú” con el poder central. Y si además disponen de unos votos en el Congreso de los diputados con los que condicionar la definición de la política nacional, miel sobre hojuelas. Quien crea que ésta es una vía para integrar a los nacionalismos periféricos, incurre en una ingenuidad que no por tierna deja de ser culposa. Y como ésta, la ingenuidad, puede descartarse en el hacer de las grandes organizaciones políticas, es probable que de lo que se trata con este debate sea únicamente de “marear” una perdiz que no lo necesita porque ya de suyo se halla bastante aturdida.

El Estatuto de Cataluña es en este sentido bien claro al querer configurar un modelo “dual” fundado, en primer lugar, en una afirmación rotunda que ha pasado bastante desapercibida, la contenida en el artículo 2.4 según la cual “los poderes de la *Generalitat* emanan del pueblo de Cataluña”: ¡Ahí es nada! ¿Nadie se ha acordado en el Congreso o en el Senado del artículo 1.2 de la Constitución de 1978? En segundo lugar, por una ampulosa declaración de derechos, expresión alarmante de un pretendido “poder constituyente propio” y que, por cierto, da lugar a extravagancias apreciables como es el caso de la distinción entre “derechos de las personas”, “derechos de las personas mayores” y “derechos de las mujeres” (artículos 15 y sigs.).

A ello es preciso añadir un esfuerzo enorme para dividir y subdividir títulos y más títulos en un intento de poner fronteras a las competencias propias respecto de las estatales a base de descomponer las antiguas invocaciones genéricas en otras más específicas (así, por ejemplo, dentro de la agricultura encontramos el sector agroalimentario, el mundo rural, las semillas, las ferias ganaderas, etc.). Esto se ha llamado, con una recuperación de la terminología bélica ciertamente inesperada, “blindaje”, designación reservada hasta ahora a las cautelas tomadas para la protección de vehículos expuestos a los peligros del fuego enemigo.

Tal parece que, con este modo de proceder, se quisiera reconstruir la vieja idea de la *exceptio imperii* que abriría la puerta a la *plenitudo potestatis* con la que los reyes —en el momento en que empezaban a nacer los Estados— pretendían acampar extramuros de las prescripciones imperiales.

Hay que decirlo claramente: Esta forma de acantonar competencias es una muestra más del traje anticuado que los redactores de las leyes estatutarias se empeñan en seguir vistiendo pues hablar hoy de competencias “blindadas” es acogerse a un concepto ya muerto, un concepto “zombi”, que pretende trivializar la interrelación de todas las intervenciones de los poderes públicos así como ignorar la proliferación de nuevos creadores de derecho en forma de estándares técnicos, arbitrajes, modalidades contractuales, etc., que escapan incluso a la acción del Estado, tradicionalmente único poder legítimo pero sometido hoy al embate del “pluralismo de fronteras”. Con esta impertinencia del blindaje de las competencias, y por seguir con el símil militar, se tiene además la impresión de que el pensamiento jurídico nacionalista está disparando sobre un objetivo equivocado porque, de manera simplista, dirige sus baterías contra el Estado, único enemigo que en su imaginario rebañaría competencias ajenas para devorarlas glotonamente, cuando lo cierto es que el moderno alboroto y las turbulencias en el ejercicio de las competencias públicas se debe a la aparición en la escena de otros protagonistas y aun a otros escenarios que nadie puede seriamente desconocer.

Esta bilateralidad es la que más derechamente se alza, a nuestro juicio, como amenaza que conduce a la fragmentación. Aparece en el artículo 3.1 del texto catalán que se permite anunciar que cualquier decisión, adoptada en organismos de colaboración voluntaria, no vinculará a la *Generalitat* cuando el acuerdo haya sido adoptado sin su aprobación (art. 176.3). Pero hay más: El mismo Estatuto prevé la participación catalana en la designación de miembros y representantes en instituciones estatales: Tribunal Constitucional, Consejo del Poder judicial, Banco de España, Comisión nacional del Mercado de valores o de Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Comisión nacional de la Energía, Agencia Española de Protección de datos, Consejo de Radio y Televisión (artículos 179 y sigs). Y en parecidos términos se pronuncia el Estatuto Andaluz (artículo 78 de la Propuesta del Parlamento andaluz). Pero de verdad ¿pueden el Parlamento y el Gobierno de un Estado serio andar “pactando” los nombres de magistrados, vocales, consejeros y demás personajes centrales del parnaso político con los entes territoriales de ese mismo Estado? Para atar más el asunto se constituyen (Cataluña, Andalucía, etc.) “Comisiones bilaterales” con el Estado, órganos mixtos investidos de funciones de deliberación, propuesta y adopción de acuerdos (de forma más comedida, en Aragón). Su presidencia es ejercida alternativamente por las dos partes en turnos de un año. Incluso la voluntad del Estado ante la Unión Europea quedará mediatizada por la expresada por estas Comunidades autónomas (y las que se sumen, ya lo pretende Andalucía, artículo 227.3 del proyecto de Estatuto), justo cuando en Alemania Federal se reducen en este punto los poderes de los *Länder*.

El Estatuto valenciano no contiene similares afirmaciones pero la disposición adicional segunda atribuye a la *Generalitat* de aquel territorio todas las competencias que otras Comunidades autónomas adquieran como consecuencia de las reformas estatutarias y legales (“cláusula Camps”).

En todo este panorama hay que encajar, para acabar de distorsionarlo, las referencias que el Estatuto catalán esparce a lo largo de su articulado sobre los informes que llama “determinantes” (así, en el artículo 141.2) y que obligan al Estado, cuando se aparte de la voluntad expresada por las autoridades catalanas, a motivar su decisión ante la Comisión bilateral (disposición adicional segunda).

Si analizamos lo que está pasando en las negociaciones con los gobiernos de las Comunidades autónomas y miramos entre los renglones de la actividad administrativa, advertiremos rasgos que inquietan y ejemplos que emiten ya sonoras alarmas. Así, en el problema del agua chapotean conflictos derivados de la política de obras hidráulicas pero también las previsiones de los nuevos Estatutos que han tenido la mano larga a la hora de apropiarse de ríos enteros, incluso de aquellos que tienen la osadía de traspasar las fronteras españolas y adentrarse en algún país extranjero. “El río para el Estatuto por el que fluye” parece haber sido la proclama de una facundia autonómica que el Estado no ha sabido combatir con medios adecuados, todos ellos, por cierto, en la alcancía de la legislación española desde hace mucho tiempo. Hay ya incluso alguna provincia que pretende quedarse con “su” río, emulando así en avidez hídrica a sus hermanas mayores, las Comunidades autónomas. Solo falta que los municipios se apunten al festín. De ahí que se amontonen los pleitos y se llame a las puertas del Tribunal Constitucional para que éste enderece los desaguizados que esparcen por doquier políticos tan largos de ambiciones como cortos de medida en la administración de la *res publica*.

Por su parte, los dineros públicos han desatado una guerra entre Comunidades, enfrentadas hoy ya las ricas con las pobres, las del este con las del oeste, y las del sur con las del norte. Se lanzan entre ellas balanzas como proyectiles, o se recurre a acuñar criterios de inversión del Estado en función de los intereses de cada cual: quién blande la población, joven o envejecida, castiza o inmigrante, quién la superficie forestal, quién el turismo, solo falta que se invoque el consumo de sidra o el de paella para allegar recursos y construir fortunas regionales. Un deslizadero éste que amenaza despeño, bendecido —de nuevo— por el Parlamento, por el Gobierno, incapaces de administrar el sacramento del orden y la disciplina en asunto de tanta sustancia. Ya veremos cómo se encarrila todo este embrollo y si será también el Tribunal de la calle Domenico Scarlatti de Madrid el que al final se vea obligado a concertar lo que los políticos han desconcertado. Y veremos qué secuelas deja: de agravios no satisfechos, de rencillas entre vecinos, de afrentas, todas a la espera de ser saldadas en algún combate próximo. La víctima siempre es la misma: la solidaridad entre los españoles, una de las piezas que justifican nada menos que al Estado moderno, construido precisamente para fabricar cohesión entre las clases sociales y entre los territorios. En Italia, tras las recientes elecciones, se está cociendo el mismo guiso y ahí está el Norte poderoso desafiando al Sur menesteroso pero en aquella península las banderas de la insolidaridad y del egoísmo las enarbola la derecha más reaccionaria mientras que en estos pagos —¡encima!— llevan vitola de progreso.

Pues ¿qué decir de la Sanidad? Acaba de aparecer un libro, *Integración o Desmoronamiento. Crisis y Alternativas del Sistema Nacional de Salud*, firmado

por Juan Luis Rodríguez-Vigil Rubio, político socialista que tuvo significadas responsabilidades en Asturias, donde se analiza sin vacua palabrería la situación en que se halla el que quiso ser “modelo” sanitario. Para Vigil “el Sistema nacional de Salud tiende cada vez más a configurarse como un sistema no excesivamente articulado, poco armónico, y de creciente heterogeneidad que, además, carece de instrumentos eficaces para fortalecer su cohesión, dado que para funcionar depende casi en exclusiva de la mejor o peor voluntad que en cada caso y momento tengan los Gobiernos autonómicos ... por lo que no resultan en absoluto extrañas las decisiones y los actos de descoordinación que emanan de los distintos integrantes del Servicio nacional de Salud y que favorecen claramente la fragmentación del conjunto”.

Un camino por el que se llega a situaciones tan pintorescas como la que ofrecen los distintos calendarios de vacunaciones o la más inquietante del gasto farmacéutico pues en algunas regiones se restringe la dispensación de unos fármacos que en otras se recetan con largueza. De igual forma son manifiestas ya las diferencias que existen entre Comunidades en relación con las listas de espera, con la salud buco-dental, con los servicios de salud mental y otras especialidades y super-especialidades. El riesgo, para Vigil, es claro: se está a un paso del “descoyuntamiento del actual Servicio nacional, el cual podría llegar a mutar en diecisiete sistemas sanitarios diferentes”.

Por su parte, la ley de dependencia, estrella de la política social del Gobierno, se proyecta sobre la realidad de forma renqueante y por supuesto a diecisiete velocidades distintas pues todo queda al albur de la voluntad política, del dinero y los medios personales empleados, de las prioridades de cada región ... La mayoría de los ciudadanos que se acercan a las oficinas para que los servicios correspondientes valoren su grado específico de discapacidad pasan una auténtica crujía que solo tiene de emocionante el hecho de ser distinta y de diferente alcance en cada Comunidad autónoma.

Si pasamos a otro servicio público vertebrador, el de la educación, las conclusiones son las mismas, solo que en este ámbito nos encontramos en un estadio más maduro de fragmentación, agravado por la vuelta de tuerca que se percibe en la política lingüística de las Comunidades bilingües. Pero hay más: en el caso de la enseñanza superior, y respecto de los títulos universitarios, una responsabilidad indeclinable del Estado (artículo 149.1.30 de la Constitución), la ley reciente de Universidades opera con una agresiva frivolidad: se suprime el modelo general de títulos por lo que el panorama que se avizora es el de una diversidad abigarrada de títulos de libre denominación en cada universidad, vinculados tan solo a directrices mínimas del Gobierno, válidas para vastas áreas de conocimiento, y a la intervención —más bien formal— de la Comunidad autónoma y del Consejo de Universidades, que siempre habrán de preservar “la autonomía académica de las Universidades”.

A todo esto hay que añadir la amenaza, que pende sobre el empleo público, de aprobar diecisiete leyes de funcionarios, y sobre la justicia que, si el Todopoderoso

no lo remedia, verá nacer en breve diecisiete Consejos regionales judiciales, como si no fuera castigo suficiente el general de Madrid. Etc., etc.

¿De verdad exige la diosa de la autonomía que ardan en su pebetero tantas y tan variadas ofrendas?

Se tiene además la impresión de que la reforma política y la reforma administrativa, de consuno, están configurando un aparato administrativo de tantos costes como discutible productividad. Desde Tocqueville para acá sabemos que en toda sociedad hay un “principio de acción” que se impone a todos los demás. Pues bien, en el caso español, tal principio es el de la descentralización, acogido de forma tan jubilosa que jamás nadie se para a pensar en las consecuencias desafortunadas que puede desplegar, así se trate de la sanidad, del urbanismo, de la enseñanza, de la protección de la naturaleza... Se asume como si fuera la redoma del bálsamo de Fierabrás “que con sola una gota ahorra tiempo y medicinas”, según la esperanza que don Quijote confía a Sancho.

Ha pasado desapercibido, porque desapercibido pasa todo aquello que se quiere ignorar, el debate habido en el Congreso de los diputados en torno a la “deslocalización” de las empresas (en mayo de 2006; el periódico “Expansión” ha dado cuenta de él el 9 de junio de 2006). En el marco de una subcomisión han comparecido relevantes hombres de negocios que se han quejado de las barreras internas puestas al libre comercio, de la ilegalidad de muchos planes industriales que no miran más allá de la espadaña de la parroquia que los ha aprobado o promovido, de la dispersión de iniciativas de apoyo al comercio exterior. En este sentido, un empresario catalán (el señor Pujol Artigas), señaló que “en lugar de tener guerrilleros para apoyar a las empresas españolas podríamos tener un Ejército bien preparado y dirigido por el embajador español en la zona”. El vicepresidente mundial de Siemens (señor Montes Pérez) fue más concluyente: —“¿Hasta qué punto el modelo de Estado que estamos creando en España, que políticamente seguro que es espléndido, no me cabe la menor duda, es económicamente posible, factible? Yo lo dudo”.

En fin, la alegría con la que se elaboran leyes y más leyes, todas iguales entre sí pero engendradoras de un desconcierto injustificado, multiplica los pleitos y los litigios judiciales creando lo que podríamos llamar el paraíso del rábula. Pero ¿es éste el paraíso también del ciudadano de la calle?

Si, entre unos y otros, seguimos sin identificar el lugar exacto al que queremos llegar, el sistema español se acabará tintando de elementos confederales, percepción que se acrecienta al contemplar el sistema del “cupu” en los territorios forales, originalidad española que en términos hacendísticos supone la antesala de la independencia.

Ya puede afirmarse por ello que actuamos según el principio “Hoy soy más confederal que ayer pero menos que mañana”. Ahora bien, los citados elementos confederales son un retroceso en la historia y tendría gracia que los asumiéramos nosotros —con un Estado formado hace varios siglos— cuando los norteamericanos, en la hora fundacional, es decir, a finales del siglo XVIII, los descartaron abiertamente.

III

Abordemos ahora el principio de la lealtad federal porque es el verdadero gozne del Estado. Como tantos otros de los que configuran el Estado Moderno, procede del derecho alemán y de los escritos que los juristas alemanes han producido para aclararlo desde hace ya más de un siglo.

Durante la época de Weimar desaparece ya de forma clara la antigua base contractual del *Bund*, sustituido por la propia estructura federal y además se intensifican y amplían las facultades de intervención del *Bund* en la actividad de los *Länder*, judicializándose los posibles conflictos federales. En este contexto los autores utilizan la lealtad federal como un medio de apuntalar el poder central (así, Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11 August 1919*, 1916) aunque la realidad política no dio en verdad muchas ocasiones para que se aplicara la idea de la fidelidad (o lealtad) manejándose más bien las formas de intervención o ejecución directa (caso del enfrentamiento entre el *Reich* y Baviera o del *Reich* y Prusia que acabó con el nombramiento de un comisario federal).

En los primeros años del siglo XX fue Rudolf Smend (1882-1975) el autor que más brillantemente se ocupó de definir los contornos de la “lealtad federal” en el marco de sus trabajos sobre derecho constitucional. Smend advierte que es perceptible una relación funcional entre el *Bund* y los *Länder* que está más allá de las fórmulas organizativas concretas puestas en pie por el texto constitucional. De aquí parte su constatación de que existen principios constitucionales “no escritos”, uno de los cuales sería éste de la fidelidad de los Estados a los compromisos aceptados lo que también puede formularse como obligación de mantener una relación positiva o constructiva en las relaciones que traban los diversos componentes del Estado federal. Smend maneja mucho en su trabajo los modelos americano y suizo y, a partir de sus enseñanzas, habla de “deberes de conducta amistosa hacia el *Reich*” o de “amabilidad federal”. Pese a estas denominaciones, estos principios tienen carácter jurídico-constitucional y su fundamento se halla en el “contrato” sobre el que el propio *Reich* se asienta.

El autor moderno que se ha enfrentado en Alemania con el concepto de *Bundestreue* más cabalmente es Bayer en su monografía publicada en 1961 (titulada precisamente *Die Bundestreue*). Bayer, tras un repaso histórico, deslinda los conceptos de “fidelidad federal” de los próximos de “buena fe”, “confianza”, “cortesía”, “fidelidad contractual” para llegar a la conclusión de que, en el régimen de la Ley Fundamental, esta aparentemente inasible “lealtad” no es sino el deber del *Bund*, por un lado, y de los *Länder*, por otro, de valorar y considerar siempre y en cualquier circunstancia en sus relaciones recíprocas los intereses comunes, los que derivan de la consideración de ambos (*Bund* y *Länder*) como un conjunto político perfectamente identificable en sus partes pero dotado de una inequívoca unidad interna. Se construye así un deber, un deber constitucional, que alcanza mayor eficacia práctica si lo erigimos en un límite a la discrecionalidad del *Bund* y de los *Länder* a la hora del ejercicio de sus respectivas competencias. Está ínsito en el modelo federal, y nadie puede discutirlo, que las competencias de sus

distintas instancias políticas se ejercen libremente (discrecionalmente) en cuanto constituyen manifestaciones de su autonomía política y el fruto de su capacidad para conformar la realidad social que tienen confiada. Ahora bien, es precisamente esta libertad con la que se configura el ejercicio de los mecanismos derivados de la atribución de competencias la que aconseja configurar un límite a la misma, y ninguno mejor en tal sentido que el de la “lealtad”, conjuro de la desunión y de la fragmentación.

La “lealtad” así construida, que excluye la uniformidad, impide el abuso en el ejercicio de las propias competencias, un abuso que se percibe fácilmente cuando de una determinada norma jurídica o de una específica acción administrativa, aun adoptadas sin *animus laedendi*, se derivan perjuicios para esos intereses comunes a que antes he aludido, con lo que los mismos (los citados intereses comunes) se convierten en la medida o, si se prefiere, la referencia para advertir la deslealtad, vitanda pues compromete el funcionamiento mismo del sistema y de su armonía, consustanciales al Estado federal que, por su delicadeza y por constituir una auténtica filigrana, exige echar mano de estos conceptos, imprecisos porque habrá que descubrirlos caso por caso, pero útiles para la andadura del modelo.

Vistas las posiciones doctrinales, la delimitación de este concepto tan está siendo, día a día, perfilado por la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales que lo utilizan para apoyar las argumentaciones que se ven realizados a trenzar como apoyo a sus pronunciamientos en el marco de los litigios que han de resolver. Como destaca Stern, gracias a esta paciente labor, el principio se ha juridificado (*verrechtlicht*) despolitizándose en consecuencia. Por eso, es indispensable acudir a las colecciones jurisprudenciales y, en especial a las decisiones del Tribunal Constitucional Federal alemán (como luego haré con respecto al español). En tal sentido, es de destacar que para este órgano judicial, el principio objeto aquí de estudio es un “componente característico” (*prägender Bestandteil*, e igual en Maunz, Dürig, Herzog, *Kommentar*, art. 37, marginal 17) del orden constitucional federal del cual son fácilmente deducibles consecuencias jurídicas porque, como destaca el citado Stern, una señal distintiva de la ordenación federal es la permanente colaboración, la vida en común de las partes, no el enfrentamiento (*das Miteinander, nicht das Gegeneinander der Partner* en el mismo lugar antes señalado). Según una fórmula que luego ha sido muy repetida (sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe de 21. 5. 1952) “el principio de la lealtad federal significa que todos los participantes de la unión constitucional que supone el Estado federal están obligados a colaborar en el mantenimiento de su esencia así como a contribuir a su fortalecimiento y a su salvaguardia”. La obligación de entendimiento no tiene efectos tan automáticos como los que derivan del principio democrático de las mayorías y, sin embargo, es suficientemente fuerte para la adopción adecuada de las necesarias decisiones comunes, sirviendo además para poner barreras a la superioridad del *Bund* en interés de los *Länder*. Representa un elemento fundamental de las relaciones entre las instancias territoriales y se origina en el principio básico del federalismo estando llamado a desplegar todos

sus efectos allá donde no existan otras técnicas o instrumentos previstos expresamente en el Ordenamiento jurídico.

Se trata, pues, de un principio constitucional no escrito, aunque no constituye un nuevo tipo de relación jurídica sino que más bien justifica, modifica o limita derechos y deberes en el marco de una relación jurídica ya existente que, por lo demás, está en íntimo parentesco con las múltiples prohibiciones de “abuso del derecho” existentes ya de antiguo. Por ello su función es servir de “patrón”, de “medida” (*Prüfungsmasstab*) no escrita en los pleitos constitucionales para “mantener a raya el egoísmo del *Bund* y de los *Länder*”, razón por la cual domina no solo las relaciones entre uno y otros sino también las de los *Länder* entre sí. En esa tarea de “juridificación” del concepto, el Tribunal ha acertado a formular ya concretos deberes jurídicos (siempre dentro del respeto a la libertad política que asiste de forma consustancial a quienes integran un Estado federal):

- a) Nadie puede escapar a la aplicación del principio con el argumento de que otros también lo han hecho (principio que se llama “*tu quoque*”).
- b) De él se derivan no solo prohibiciones (un referéndum municipal sobre una cuestión de competencia federal queda vedado por la “lealtad”, según expreso pronunciamiento del Tribunal) sino que fundamenta de igual forma “obligaciones de actuar” (*Tätigkeitspflichten*), por ejemplo en materia financiera (los *Länder* más fuertes deben prestar ayuda a los más débiles), de información general, de respeto a las otras partes, de observancia de obligaciones internacionales que haya contraído el *Bund*...
- c) Debe ser tenido en cuenta cuando se trata de interponer recursos ante los Tribunales.
- d) Fundamenta en fin intervenciones de vigilancia en la actividad de los *Länder*.

Pero la mayor importancia la ha adquirido esta idea de la lealtad como “barrera en el ejercicio de las competencias” (*Kompetenzausübungsschranke*) y, en virtud de ella, aunque una determinada competencia tenga una clara cobertura legal no puede ser ejercida de forma abusiva, sin tener en cuenta los intereses del *Bund* o los de los *Länder*, de forma pues que la aplicación del principio debe tener como consecuencia que nadie resulte dañado por las decisiones de otro. Igualmente, el modo de proceder y el estilo de las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* y los de éstos entre sí deben verse impregnados por la lealtad indeclinable entre ellos. En tal sentido, el *Bund* debe tratar a todos los *Länder* de acuerdo con el principio de igualdad, sin introducir discriminaciones entre ellos o dando a unos lo que quita a otros (política del “*divide et impera*” que sería contraria a la lealtad, como repite con frecuencia el juez alemán) o propiciando negociaciones con unos que, sin embargo, no lleva a cabo con otros. Esta técnica está pues preñada de conceptos como los de negociación, conciliación, respeto, composición, equilibrio de intereses, acuerdo, más allá a veces de las estrictas determinaciones legales y constitucionales.

En España tampoco este principio se halla entre las determinaciones constitucionales propiamente dichas sino que constituye una invocación jurisprudencial que sirve para hacerse luz en la solución de litigios concretos. Partiendo pues de esta consideración es como debe analizarse el cuerpo jurisprudencial que el T.C. español ha ido construyendo a lo largo de los últimos veinte años sobre la idea de la lealtad federal o institucional entre las Administraciones públicas.

Procede pues despiezarlo con la ayuda de los fundamentos jurídicos de algunas de sus sentencias.

Así en la 235/1999 de 16 de diciembre se resolvía un recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 3/1994 que adaptó la normativa bancaria a la segunda directiva comunitaria. Al tratar el asunto (fund. 13), el Tribunal advierte la inconstitucionalidad por vulneración de las competencias de la Comunidad autónoma, pero añade que “no puede ser reparada mediante la anulación, simple e inmediata, de la disposición enjuiciada, pues también aquí ... le corresponde al legislador una inicial labor configuradora de lo que pueda estimarse básico en la materia y de la intervención que deba reconocerse, correlativamente, a las comunidades autónomas con arreglo a sus respectivos Estatutos de Autonomía. De la nulidad inmediata que, como regla, se asocia a nuestros pronunciamientos de inconstitucionalidad (art. 39.1 L.O.T.C.) 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. Por otra parte, la declaración de nulidad de esta disposición, consecuente a la declaración de inconstitucionalidad, generaría un vacío normativo, sin duda no deseable en materia tan importante como es el régimen sancionador de los establecimientos financieros de crédito...”.

Basta pues este pronunciamiento de inconstitucionalidad y el deber, reiterado por el Tribunal, “que sobre el legislador pesa en orden a la reparación con presteza de semejante situación contraria al bloque de la constitucionalidad ...” para que sea lícito esperar que “en virtud del *principio de lealtad constitucional*” se resuelva pronto la situación inconstitucional, “no estimando este Tribunal llegado el momento de expresar un pronunciamiento de nulidad cuya eficacia queda diferida ...”.

De parecido tenor es la S.T.C. 208/1999, de 11 de noviembre donde se abordaban los recursos de inconstitucionalidad promovidos por los Gobiernos vasco y catalán contra la Ley de Defensa de la Competencia. Reitera el Tribunal (fund. 8) que “dados los términos en que se declara la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, ha de diferirse la nulidad de los mismos hasta el momento en que, establecidos por el Estado los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas recurrentes ejercer las competencias ejecutivas que aquí se les reconocen. Pues, de lo contrario, se produciría en la defensa de la competencia un vacío no conforme con la Constitución, pues los intereses constitucionalmente

relevantes que con ella se tutelan podrían verse desprotegidos en el ámbito en el que la potestad ejecutiva correspondiese a las Comunidades Autónomas”.

Y, más adelante: “el Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, 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 y, en este caso, especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible.”

De nuevo, retrasos del Estado y la distorsión que ello supone en el funcionamiento del Estado de las autonomías en el asunto que aborda la sentencia del T.C. 209/1990, de 20 de diciembre de 1990 que resuelve los conflictos de competencias promovidos entre el Gobierno autonómico de Galicia y el Gobierno de la Nación relativos al nombramiento de distintos cargos directivos de las Cámaras Agrarias. Aunque la competencia está reconocida en el Estatuto de Autonomía, no se habían producido los correspondientes Decretos de traspasos. El Tribunal declara que la competencia corresponde “provisionalmente” al Estado mientras no se hayan dictado los citados Decretos, pero esa situación de provisionalidad no puede seguir siéndolo indefinidamente porque cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo a la plena efectividad del reparto de competencias, lo que deriva del principio de lealtad constitucional (fund. 4): “los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal, no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquéllas... [y es que mientras no se hayan transferido] ... el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y 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.”

En la sentencia constitucional que vamos a ver a continuación es la Comunidad canaria la que pretende aplazar la entrada en vigor de la legislación del Estado.

Se trata de la 46/1990, de 15 de marzo, que nos enseña que (fund. 4) “incurre en inconstitucionalidad porque el legislador canario, mediante esta técnica legislativa, ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3). 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 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 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 decidir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado”, lo cual ha de enlazarse con el principio de seguridad jurídica “al generar una situación de incertidumbre en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo”.

En la sentencia 156/1995, de 26 de octubre de 1995 resuelve el Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra varios artículos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y en ella, con relación a la lealtad constitucional, el Tribunal declara que, si bien este principio exige que la impugnación de las normas se realice dentro de los plazos establecidos, eso no impide que el Tribunal analice su constitucionalidad en otro proceso posterior. Y es que el Abogado del Estado había sostenido que, en defensa de la constitucionalidad de la norma autonómica impugnada, no puede aducirse la inconstitucionalidad de la propia norma básica cuando ya han transcurrido los plazos para su impugnación, por ser ésta una exigencia del principio de lealtad que informa el funcionamiento

de nuestro Estado compuesto, una afirmación ésta que el Tribunal rechaza porque “si bien es cierto que el referido principio de lealtad debiera llevar a que las Comunidades Autónomas impugnaran en los plazos habilitados para ello aquellas normas declaradas básicas por el Estado y que, según su criterio, no reúnan dicha condición y a procurar que nadie se beneficie de sus propias omisiones, no lo es menos que este Tribunal estará obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando sea requerido para ello en otro proceso y así lo exija la delimitación del orden constitucional de competencias”.

Es la subvención el objeto de discordia en la sentencia 237/1992, de 15 de diciembre de 1992: Desestima el Tribunal los recursos de inconstitucionalidad promovidos por los Gobiernos autonómicos del País Vasco y Galicia contra determinados preceptos de la Ley de presupuestos del Estado de 1986 y, en concreto, se admite que la Administración estatal dispone de facultades de control y seguimiento sobre las subvenciones (fund. 9). Según el T.C., aunque parte de la idea según la cual la disponibilidad del gasto público no configura en favor del Estado un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas, considera que “la determinación de los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de las subvenciones, facultad que se atribuye al Gobierno, no infringe los principios de coordinación y solidaridad [pues] para elaborar esos módulos de reparto fueron oídas las Comunidades Autónomas afectadas por el correspondiente Departamento ministerial en cuya sección presupuestaria figuran los créditos asignados, resultando consecuente constitucionalmente que sea el Estado quien lleve a cabo la fijación de tales criterios para asegurar así en lo posible la distribución homogénea, sin discriminación alguna, de aquellos créditos en todo el territorio nacional. Por otra parte son las Cortes Generales y no el Gobierno, quienes aprobaron las autorizaciones para el gasto y su destino, con afección a programas concretos perfectamente individualizados y es el propio legislador quien encomienda al Gobierno de la Nación la operación de determinar esos criterios... En el mismo sentido, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no excluye la existencia de controles, incluso específicos, en el presente caso, por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas. En este marco han de situarse las dos cargas que se imponen a las Comunidades Autónomas, una el deber de informar a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en la hipótesis de supresión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario, y otra que consiste en la obligación de remitir a los Ministerios respectivos un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención. Esta pretensión de supervisar o fiscalizar el seguimiento no puede ser calificada de exorbitante sin exageración. En efecto, si se mira bien no es un control administrativo interno que exija la justificación del gasto [sino] 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 subvenciona-

dos. No hay atentado alguno al principio de autonomía ni invasión del campo de competencias de las Comunidades destinatarias”.

Se crea así lo que la sentencia llama “relación jurídica subvencional”, relación ésta “en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones ... [técnicas y principios que pueden reconducirse] al deber de lealtad constitucional y, por ello, entendido el precepto como se viene haciendo no resulta contrario en ninguna de sus partes al orden constitucional de distribución de competencias estatales y autonómicas, ni menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.”

Sobre las subvenciones es de destacar asimismo la S.T.C. 201/1988, de 27 de octubre que resuelve el conflicto de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Comunicación de 15-2-1984 del Director General de la Producción Agraria dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad sobre conformidad de la asignación territorial de subvenciones, destinadas al cumplimiento de un programa nacional en materia de producción animal y vegetal y sanidad animal, previstas en los Presupuestos Generales del Estado para 1984. El Tribunal declara que las normas del procedimiento general de gestión presupuestaria contenidas en los apartados 1 a 6 de la citada Comunicación invaden la competencia de la Generalidad para gestionar las subvenciones asignadas por estimar excesivos los controles formales establecidos. Sin embargo se declara la procedencia de informar a la Administración del Estado de cada ejercicio en virtud del principio de lealtad constitucional.

No es aceptable por tanto, se lee en el fundamento 4, “que el control de su gasto público por el Estado ... pueda llevar a que una mera comunicación administrativa establezca un control incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de que gozan las CC.AA., dejando en manos del Director general de la Producción Agraria la disposición o reserva de los créditos y, por tanto, la determinación de sus definitivos importes y condiciones supeditando además el libramiento ... a la remisión previa de una información normalizada en la que consten la relación de beneficiarios y el objeto y cuantía de las subvenciones aprobadas en el trimestre precedente. Tales normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe, de acuerdo con lo expuesto, considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas y constituye, por el contrario, una base de datos estadísticos necesaria para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados...”

También ayudas, ahora a jóvenes agricultores, aborda la sentencia 96/1986 de 10 de julio, que resuelve el conflicto de competencias promovido por el Gobierno vasco y en la que puede leerse que “aun en el supuesto de que se hubiera dado una previsión de esta naturaleza (se refiere al principio de coordinación), y siendo

también cierto que el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, es evidente que, con base en este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos Administraciones territoriales”.

Y continúa el magistrado: “con referencia, por tanto, a esta modalidad de ayudas estatales, orientada a la modernización de las explotaciones agrarias y a la capacitación y formación continuada de los agricultores jóvenes, el art. 10 no sólo no niega que su gestión debe llevarse a cabo por los servicios propios de la Comunidad Autónoma, sino que dispone además la participación de ésta en la programación de tales ayudas para su aplicación en el territorio de la misma. Que dicha participación se instrumente mediante Convenios entre ambas partes no puede merecer censura alguna, antes al contrario, debe verse, aquí sí, como una aplicación concreta del principio de colaboración que ha de regir las relaciones entre ambos poderes territoriales”.

Por su parte, la sentencia del T.C. 181/1988 de 13 de octubre de ese año resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la disposición final primera de la Ley 30/1983 de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas: el Tribunal lo estima parcialmente destacando, a los efectos que aquí interesan, dos aspectos de la lealtad constitucional; a) el que deriva en la obligación de imponer procedimientos de consulta y negociación; b) el que implica la necesidad de que el Gobierno elabore un proyecto de ley para regular algunos aspectos de la cesión de tributos a Cataluña. Razonan así los magistrados (funds. 4 y 7) 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 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”.

Hay que subrayar la afirmación según la cual “la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y en el caso de la cesión de tributos, la cuestión afecta muy directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 de la Constitución), debiendo considerarse el sistema establecido en la disposición

adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña también un instrumento que permite hacer compatible esa autonomía financiera con la exigencia de asegurar la necesaria coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles que el art. 156.1 de la Constitución impone”.

En la sentencia 152/1988 de 20 de julio se resuelven los conflictos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco contra varias disposiciones estatales relativas a la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda invocándose el principio de lealtad constitucional (fund. 6) al advertir la existencia de una competencia concurrente del Estado. “En este orden de cosas, afirma el T.C., es preciso partir de la idea de que una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas ... 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. Las exigencias de información recíproca sobre el funcionamiento del régimen de ayudas a la vivienda responde a estos principios, consustanciales al modelo del Estado de las Autonomías. En concreto, 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. En este sentido, las prescripciones relativas a la transmisión de informaciones y a la comunicación de las actuaciones realizadas en la materia que nos ocupa, se revela plenamente coherente con el diseño constitucional del Estado de las Autonomías”.

Es interesante la sentencia 385/1993, de 23 de diciembre por lo que dice y porque está originalmente escrita. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra determinados preceptos del Texto refundido del régimen local y aprovecha para señalar que “no parece congruente que, una vez modificado el nombre de la capital y con él, como regla general, el de la provincia por orden ejecutiva del Gobierno autónomo, sea necesaria nada menos que una Ley estatal para poner albarda sobre albarda, si ratifica la decisión o crear una distonía perturbadora si la rectifica, no asumiéndola. Tampoco parece viable, y sí artificiosa, la distinción entre cambio de la denominación provincial por consecuencia de variar la de su municipio capitalino y cambio por imposición de un nuevo nombre, desligado de aquel topónimo, ni tampoco ofrece trascendencia a este respecto, complicando así un tema muy sencillo y distinguiendo allí donde el elocuente silencio de la norma básica ha dicho cuanto tenía que decir, sin dejar nada en el tintero al albur de un posterior desarrollo. En ninguna de las irisadas facetas con que pueda tallarse la cuestión, tiene cabida el interés general cuyo portador es el

Estado. Al contrario, los nombres, y también el de las provincias, están muy pegados a la tierra, a su Historia y a su paisaje, a su idiosincrasia y a la conciencia que de su propia identidad tengan sus habitantes, pero sobre todo a su lenguaje, en el cual se refleja todo ello. En consecuencia, bien puede negarse carácter básico a la norma que materialmente desplaza la competencia para imponer nombre a las provincias desde la legislación sobre régimen local correspondiente a ciertas Comunidades Autónomas, entre las cuales Cataluña y el País Vasco (arts. 9.8 y 10.4 de sus respectivos Estatutos) hasta las Cortes Generales, lo que arrastra su desajuste con la Constitución. La legislación autonómica catalana al respecto (Ley 8/1987, de 15 de abril) defiere esta cuestión, entonces y hasta ahora problemática, con ejemplar lealtad constitucional, a cuanto digan las leyes estatales básicas sin que de tan cauta y prudente posición puedan inferirse otras conclusiones a contrario sensu y menos aquellas que menoscaben el ámbito de su competencia.”

En fin, en la sentencia 13/1992, de 6 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de una Ley de presupuestos se vuelve a invocar la lealtad como medio para buscar “dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre los poderes” (lo mismo en la anterior 96/1990, de 24 de mayo, que asimismo resuelve recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra una Ley de presupuestos).

Parecidos términos encontramos en la sentencia 247/2007 de 12 de diciembre (Comunidad Valenciana).

Si queremos formular unas *conclusiones* acerca del contenido de esta jurisprudencia, podría decirse que la idea de la lealtad constitucional sirve para afirmar que:

- a) el legislador estatal está obligado a abordar a la mayor brevedad posible el tratamiento de una materia para que, a su vez, las Comunidades autónomas puedan ejercer sus propias competencias;
- b) los trasposos de servicios a través de la aprobación de los correspondientes Decretos, han de hacerse con prontitud pues su retraso obstaculiza el ejercicio de competencias por parte de las Comunidades autónomas;
- c) es contrario al sistema constitucional del reparto de competencias que una norma de una Comunidad autónoma aplaze *sine die* la entrada en vigor de una ley del Estado;
- d) debe inspirar las relaciones entre Estado y Comunidades autónomas en materia de subvenciones y precisar los deberes mutuos que entre uno y otras se engendra;
- e) la búsqueda de acuerdos y la instauración de mecanismos de participación y consulta en el momento de la adopción de decisiones concretas, normativas o simplemente ejecutivas es obligado y consustancial al Estado de las Autonomías;
- f) el ejercicio de competencias concurrentes impone su observancia;
- g) es un cauce para disminuir la conflictividad entre los poderes públicos.

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.

Podría decirse, a la vista de todo ello, que el juez español hasta ahora no ha entrado en el fondo sacramental del principio, allá donde el mismo esconde su máxima autoridad y que, por consiguiente, se encuentra detenido de momento en un punto inicial del camino que aun ha de recorrer.

Porque la lealtad es el gozne del Estado, la bisagra que “sirve para facilitar el movimiento”, el acomodo entre las piezas del sistema político descentralizado (federal, regional o como se lo 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.

Expresado en otros términos, es esta cláusula una suerte de vía de salida, de desahogo para la argumentación jurídica cuando ésta, a fuerza de aplicar mecánicamente preceptos legales, se vuelve seca y demasiado rígida. Entiéndase bien: no se trata de un cauce para la discrecionalidad del juez, menos aun para su arbitrariedad, es simplemente el respiradero por el que se alivia y busca aire el sentido común, ya que, como bien sabemos los juristas por experiencia, la utilidad de una buena sentencia viene representada por lo que puede aprovecharse de ella después de haber retirado de su texto los andamios de las específicas invocaciones legales.

Tal función cumple la lealtad entre las instituciones políticas: ser el hilo de Ariadna que no debe perder de la mano ni el juez, cuya misión es componer conflictos, ni el político que ha de adoptar decisiones porque, si ello ocurre, se desorientarán irremediabilmente en el laberinto que con tanta eficacia saben construir los intereses que se enfrentan en el Estado descentralizado.

La lealtad, al estar solo parcialmente prevista en textos positivos, carece de cuerpo porque es más bien espíritu: la esencia o la substancia aglutinante (el adhesivo) de la organización política. La lealtad institucional representa el confín que marca el territorio de las buenas maneras más allá del cual se abre otro en el que no es difícil que se extiendan la sombra del desconcierto y el germen del despropósito.