

CARRANZA, G. G. *LA LEALTAD FEDERAL EN EL SISTEMA AUTONÓMICO ESPAÑOL*. ZARAGOZA: FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD

Remedio SÁNCHEZ FERRIZ
Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat de València
<https://org/0000-0002-7408-4185>

1.- El tema sobre el que me propongo reflexionar a partir del libro de Carranza me resulta especialmente atractivo, aunque reconozco que el punto de partida es, por mi parte, algo negativo o desconfiado en lo que a la experiencia española se refiere. De ahí que me parezca, si no atrevido, al menos muy valiente, el propósito del autor de ofrecernos la experiencia y teorías alemanas para después tratar de ensayar su aplicación en España.

Lo primero es lógico y sin duda necesario para que comencemos a entender cómo actúa en la realidad el principio; pues, de querer entenderlo, es imprescindible la observación de su aplicación alemana; lo segundo, es una incógnita que deseo desvelar cómo la enfoca el autor en un país como el nuestro donde nos sobran tantos protagonismos de todo orden y nos falta tanto amor a la patria o, si se prefiere, tanto respeto por lo general y ajeno. Si no somos desleales, sí algo egocéntricos.

La imprecisión de tal principio se muestra en las primeras cincuenta páginas del trabajo en las que, en ningún momento, el Autor intenta una definición sino que se adentra en la literatura más próxima al origen de la idea (ni siquiera a esta) con referencias a «pacto pacífico», o a tener como base «un trato amable» (p. 47) o a la «necesidad de fomentar comportamientos favorables al pacto territorial...» (p. 49); sin que, en cambio, exista duda alguna de que se está tratando del principio federativo y de la inherencia que con el mismo mantiene tan imprecisa realidad; para, poco a poco, concluir que la idea de lealtad «es implícita a todo estado descentralizado».

2.- Entre quienes formulan la idea destaca (antes de la Constitución de Weimar y de que se pronuncie el vigente Tribunal Constitucional Federal que acabara por formularla) Smend. No en vano, se trata al fin y al cabo de una concepción constitucional presidida por la idea de integración. Tras la integración alemana se ocupó Smend de los principios constitucionales no escritos. Y entre ellos el que ahora se conoce como lealtad no era sino la consecuencia más directa de la celebración del pacto que lleva al federalismo. Y es cierto que en aquel momento aún era un federalismo monárquico que justifica que las principales referencias traten de la lealtad de los estados federados con la federación; pero la posterior Constitución de Weimar no vendría a invalidar los planteamientos de Smend que por sí mismo afirmaría su validez ya que la lealtad federal lo es con el Estado y no con la monarquía, sino con el Estado que, no en vano, es federal (p. 55).

La doctrina se exploya en su estudio a partir de las sentencias del Tribunal federal que entran en la cuestión, aunque no falta quien, como Hesse, lo considera un principio innecesario y susceptible de introducir ambigüedad (p. 59). Naturalmente, el hecho de que no se halle expresamente reconocido ha permitido cierto debate, aunque nadie duda de la efectividad de la interpretación jurisdiccional suprema que lo ha asentado como principio¹ por más que con una doble naturaleza, política y jurídica, que no desmerece la fuerza obligatoria de esta última, como ocurre en tantos principios constitucionales que, por serlo, se expanden a todo el ordenamiento jurídico y obligan a todos sus operadores en todas las direcciones posibles (pp. 75 y ss.).

Sin embargo, la estrecha vinculación a la irreversible naturaleza federal del Estado, objeto entre otros elementos esenciales de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (LFB) de cláusula de intangibilidad², hace que no quepa confundir este principio de lealtad federal con el que, a juicio del autor, sí es frecuente en el caso español, el principio de lealtad institucional o «lealtad entre órganos constitucionales» (p. 85).

Con todo, creo que lo más destacado del caso alemán es el que la idea federal se haya convertido en autentica cultura federal tanto de

¹ De ahí, entre otras consecuencias deriva su subsidiariedad de modo que su aplicación no procederá cuando se detecten concretas normas constitucionales violadas (p. 89).

² Art. 79.3 GG, pág. 81).

las instituciones como de la ciudadanía que no pone en tela de juicio la conformación constitucional que ha querido cerrarse sin posibilidad de reforma. Ello no obstante, nos recuerda el autor, que la cultura federal no es espontánea, sino que «debe ser cultivada y promocionada en toda su densidad normativa, en el seno de la ciudadanía» (p. 107)³.

3.- En un intento de comparación también advierte el autor la existencia en Austria de una exigencia de comportamiento leal; aunque no llega a entenderse como en el caso alemán siendo, por lo demás, un estado descentralizado pero de fuerte impronta centralista. No así en el caso suizo donde el federalismo y los viejos pactos, ya desde hace ocho siglos, conforman toda la actuación de sus territorios⁴ y la convicción de sus ciudadanos.

Como en el caso alemán, las constituciones anteriores a la vigente no se manifestaban expresamente sobre la lealtad federal, aunque ya la de 1848 (primera federal) aludía a los compromisos de consideración mutua y la de 1874 amplió referencias del mismo estilo (p. 125). En este como en tantos otros aspectos, la vigente constitución de 1999⁵ vino a formalizar la asentada doctrina y jurisprudencia previa para actualizar al momento la Constitución. Así, en el art. 44 de la Constitución vigente, bajo el título de la cooperación entre la Confederación y los cantones se enumeran como principios los tres siguientes: «1. La Confederación y los cantones *se apoyarán mutuamente* en el cumplimiento de sus funciones y cooperarán en general entre sí. 2. Se deben mutuamente un *deber de consideración y apoyo*. Se prestarán mutuamente asistencia administrativa y asistencia judicial recíproca. 3. Las controversias entre cantones o entre cantones y la Confederación se resolverán siempre que sea posible mediante negociación o mediación». Aun cuando no se pronuncie exactamente

³ Sobre la importancia de este tipo de socialización me he pronunciado en ocasiones y recientemente subrayando la necesidad de que en España se adopten medidas en serio. Cfr. SANCHEZ FERRIZ Generar el sentimiento constitucional para consolidar la democracia, en Revista de las Cortes Generales, núm. 114, 2022.

⁴ Y en etapas históricas incluso ciudades. Cfr. Gerotto, Mahon, Sánchez Ferriz, (2020). *Il sistema costituzionale svizzero*. Milano: Wolters Kluwer Italia, Cedam. Es sabido el fracaso de la única intentona de constituir por parte de Napoleón un Estado unitario. Idem, 20 y ss.

⁵ Sánchez Ferriz y María Vicenta García Soriano, SUIZA (Una realidad histórica para el siglo XXI), CEPC, 2001.

la lealtad, es obvio que se trata de un principio immanente a las relaciones descritas en el artículo (p. 127). Semejante, según el Autor, es el art. 41 de la Constitución sudafricana (pp. 129 y ss.).

Alguna otra referencia se contiene a la Unión Europea que aporta otra idea de lealtad aunque, respecto de la alemana comporta efectos en el poder judicial por cuanto todos los jueces están sometidos al ordenamiento europeo⁶. Tampoco cabe hallar analogías en EE. UU. y en Canadá. Tampoco coincide en el caso italiano, pero al menos si está vinculada al orden territorial (art. 5 de la Constitución italiana en que se vincula la unidad del Estado a las autonomías, p. 143).

4.- No sé si la entrada en el caso español a través de las relaciones entre gobiernos⁷ es la más apropiada; pero así lo hace el autor antes de centrarse en el principio de solidaridad, colaboración coordinación y cooperación en nuestro ordenamiento.

Esta sola enumeración de principios nos trae a la mente los deberes de la Administración y su regulación en las leyes de 1992 y 2015 [Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRGAP) y Ley del Procedimiento Administrativo Común (PAC)].

Sin duda, la más próxima como idea de lealtad sería la solidaridad pero el detallado repaso de la regulación constitucional no nos lleva más allá de nuestra realidad: en España se vincula el principio de solidaridad a la descentralización, sí, pero con carácter financiero, lo que justifica que nos muestre su faceta institucional [el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)] así como la regulación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (pp. 154 y ss). Carranza se adentra en este principio y en los que también se aplican entre nosotros, ya mencionados, con referencias de interés tanto doctrinales como de decisiones del Tribunal Constitucional (TC).

Llama la atención en un trabajo que dice ser una tesis, la claridad con que el autor se pronuncia sobre todos ellos aclarando que siquiera el de solidaridad puede asimilarse a la lealtad: «(ello)... supondría una mirada muy superficial del fenómeno de la lealtad y constituye, en definitiva, un traslado incorrecto del razonamiento

⁶ Ello mismo nos muestra que es bien diferente la idea de lealtad, en este caso más bien unida a la efectividad del ordenamiento.

⁷ Aunque no ignora la suma de deslealtades, p. 148.

alemán al sistema español» (p. 165). No menos clara y valiente es su lectura de la jurisprudencia constitucional que aporta «confusión terminológica» (p. 164) y «las idas y venidas lingüísticas» sobre lo que sea la colaboración (p. 177).

En materia de cooperación no olvida su formalización en la Conferencia de Presidentes (pp. 194 ss) ocupándose de su última regulación a partir de la pandemia, y las comisiones bilaterales, así como los convenios y acuerdos en sentido horizontal. Debo resaltar el interés que concede a las Conferencias sectoriales que intentan la cooperación multilateral y que, a juicio del autor, «constituyen el instituto mejor estructurado, más desarrollado y con mayor grado de eficiencia de las relaciones intergubernamentales en España» (p. 223).⁸

Llegados al principio de lealtad institucional, legalmente formalizado, ha de recordarse una vez más que no cabe ser confundido con la lealtad federal alemana sino que se trata de un principio de actuación de las Administraciones, como la buena fe o la fidelidad (Morell, p. 245), que hallaría su mejor denominación, como precisa el autor de «lealtad administrativa».

Como no podía ser de otro modo este capítulo II finaliza con una muy buena síntesis de lo que es el Senado (prácticamente nada, al menos en lo que a la función legislativa se refiere y sin perjuicio de su relevancia en las relaciones territoriales) y lo que realmente podría representar, desde la perspectiva de la lealtad federal bien entendida: «...si su diseño estuviera mejor planteado podría llegar a ser un espacio de fortalecimiento de los mecanismos interterrelacionales. En definitiva, podría ser un órgano que ayude a reforzar la fidelidad entre las CC. AA. y de estas con el Estado» (p. 258).

5.- En el capítulo III se ocupa de los elementos que procuran limitar las desviaciones sistémicas. No sé hasta qué punto puede ser de interés directo con la cuestión planteada tantos de los elementos procesales en que se detiene el autor, perfectamente descritos pero que, se quiera o no, ya están en el seno de un conflicto⁹. Y algo semejante

⁸ Parece razonable que se destaque el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud cuyo interés y necesidad se ha puesto de relieve con la reciente crisis (p. 232).

⁹ Sí considero de gran interés la referencia a la prohibición de federaciones por parte de la Constitución, aunque, no siendo objeto directo de la tesis el autor apenas la menciona (p. 291).

cabría decir del detalle con que, tras presentarnos la significación de la coerción en el caso alemán (aspecto de indudable interés), se detiene en el caso español, naturalmente presidido por su reciente aplicación y por la complejidad de los problemas planteados en la comunidad catalana que, bajo la espada de Damocles de un nacionalismo exacerbado, dudo que pueda aportar claridad al instituto estudiado pues este representa, justamente, todo lo contrario.

Adquiere, sin embargo, gran interés la influencia germana en la introducción en nuestro texto fundamental del art. 155 de la Constitución española; ello no es óbice para que el autor exponga y explique las diferencias entre el original y el español¹⁰ y sobre todo se subraya la larga historia de la institución en el caso alemán (p. 297). La coerción estatal, que no ha de confundirse, como bien aclara el autor, con la lealtad, tiene por ello un carácter subsidiario, como también en nuestro caso, siendo una institución que no se espera ni desea aplicar.

Sin duda considero de extraordinario interés el estudio de la coerción estatal en el sistema autonómico y el modo como destaca el autor nuestras peculiaridades y sus elementos más significados (sin olvidar el límite de no poder derogar o reformar el estatuto correspondiente, o la no aplicación del principio de proporcionalidad, p. 325) y las claras referencias a la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019 y sus aportaciones sobre la que vuelve después con mayor detalle al referir la práctica de la coerción llevada a cabo en el caso catalán (pp. 335 y ss)¹¹.

Naturalmente, el último epígrafe del capítulo es el de mayor interés: la coerción estatal y el principio de lealtad. De nuevo encontramos una estrecha relación que no autoriza a confundirlas: «no todos los actos u omisiones de las CC. AA. que supongan incumplimiento constituyen casos de deslealtad territorial...», aunque no cabe olvidar la peculiaridad española de la mención del «interés general de España» que obliga a todos, pero también al Gobierno a la hora de adoptar las medidas procedentes (p. 339).

¹⁰ Junto a la coincidencia de que no sea aplicable a los municipios, entre las diferencias son importantes la de que la Constitución española no especifique estatales y que se incluya la mención del «interés general de España», lo que permite precisar al autor (en p. 323) que ello justificaría que las medidas a tomar fueran más intensas.

¹¹ Anota Carranza cómo ha aumentado el interés de la doctrina por la lealtad federal a partir de la aplicación del art. 155 (p. 338).

6.- Con un bagaje tan bien trabado y desarrollado en los tres primeros capítulos llega el autor al cuarto en el que dará cuenta de las posiciones doctrinales sobre un «concepto autóctono de lealtad federal» para intentar después su fijación del concepto y su contenido.

Distingue tres grupos de autores: los que consideran la lealtad federal como elemento específico del sistema, los escépticos y quienes creen que contamos con una idea autóctona de la lealtad. Sobre los primeros cabe remitirse a lo expuesto sobre la no confusión del instituto estudiado con la solidaridad y colaboración. Entre los segundos destaca Biglino que no cree que se pueda reflejar en España el caso alemán porque falta aquí el pacto de unión que estaría en la base del concepto lealtad (p. 345). Los últimos sí ven el principio implícito en nuestro sistema (entre otros Sosa Wagner o Solozábal, Ridaura o Tajadura).

Llegados al momento de determinar la idea de lealtad, el autor refiere que es un principio constitucional no escrito que «regula el modo en que deben desarrollarse las relaciones entre el Estado y las CC. AA., y estas entre sí, para garantizar el eficaz funcionamiento del sistema territorial» (p. 359). Ello se concretaría en cierta dispersión de elementos, deberes, facultades... (lealtad constitucional, como deber, institucional, infraconstitucional, etc.).

Para finalizar, trata de precisar el autor los caracteres de nuestra «lealtad autonómica»: es un principio jurídico y político, de carácter accesorio y subsidiario, cuyo contenido según el TC, ha de entenderse y valorarse como «un grado de transgresión considerable...» (p. 390) pero que exige siempre un deber de consideración mutua de todos los elementos territoriales que se dejará ver en el cumplimiento de los principios sí constitucionalizados.

CONCLUYENDO A MODO DE FELICITACIÓN¹²

En general debo decir que el libro esta correctísimamente escrito y, pese a la dificultad de los temas jurídicos tratados, el autor no ha podido ser más claro y cortés con sus lectores.

¹² Sin perjuicio de mantener todo lo expuesto y de la justa felicitación al autor, no puedo dejar de decir que, ya en fase de imprenta he conocido el trabajo de ALVAREZ ALVAREZ, Leonardo (Legitimidad, Lealtad constitucional y democracia militante, en RDP UNED, Junio 2023) que, con su habitual erudición y precisión nos ayuda mucho a reflexionar sobre el tema. También sea importante citar la última STC (de la que no he conseguido el texto) que según la prensa (El Mundo, 6 de junio) se avala por el Alto Tribunal las extravagantes fórmulas de juramento empleadas por algunos diputados. Bien decía yo

Es una obra francamente valiosa tanto por sus contenidos como por la completitud de sus referencias jurisprudenciales y doctrinales ante las cuales Carranza nunca deja de definir su personal posición. En este sentido comparto su percepción de que no estamos tanto ante una cuestión técnica sino de cultura política de la que carecemos como en tantas ocasiones yo misma he puesto de relieve (p. 354).

Me resulta francamente llamativo el silencio del autor sobre la dinámica partidista. Ello es loable por el carácter rigurosamente jurídico de su obra; pero dudo que se pueda iniciar y desarrollar una cultura de lealtad sin que cambien nuestros partidos. En todo caso, esta es una obra de excepcional interés y de objetividad y rigor dignos de admirar.

al principio que es difícil que en España se entiendan correctamente los principios mas elementales.