

# La lealtad, gozne del Estado \*

Francisco Sosa Wagner  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho. Universidad de León

Sumario: I. LA LEALTAD FEDERAL EN LOS DERECHOS ALEMÁN Y AUSTRIACO. II. DERECHO ESPAÑOL: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. III. LEALTAD MUNICIPAL E INSTRUMENTOS A SU SERVICIO. IV. CONCLUSIÓN.

## I. LA LEALTAD FEDERAL EN LOS DERECHOS ALEMÁN Y AUSTRIACO

Este principio de la «lealtad federal», 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.

Conectado obviamente con la estructura descentralizada de la organización política alemana, tiene su origen en los deberes recíprocos de ayuda y auxilio militar entre el Kaiser y los Estados, establecidos ya en la Paz de Ausburgo (1555) y, después, en la Paz de Westfalia (1648, Tratados de Münster y Osnabrück), de donde pasa, a través del Acta Final del Congreso de Viena, al *Deutscher Bund* al prescribir que sus miembros no podían concluir tratados que pudieran perjudicarles mutuamente. Línea pues de cierta continuidad histórica (que algunos remontan más atrás al propio pacto vasallático propio del mundo feudal) que culminaría en los Tratados de agosto de 1866 entre Prusia y los Estados del Norte y del Centro, que dieron lugar al *Norddeutscher Bund* y los Tratados de noviembre de 1870 que amplió el *Bund* a los Estados del Sur y daría lugar en 1871 a la creación del II Reich, debida al gran genio, malo y bueno, de Bismarck, quien por cierto sostenía que la base misma de ese Reich descansaba en la fidelidad federal de los príncipes y, a su vez, en la fidelidad de Prusia, socio mayor, a dicho pacto. Bismarck lo utilizó tanto en su política exterior como en la interior y, cuando se empleó para dirimir disputas entre el Reich y los *Länder*, sirvió para reforzar a aquél.

Hechas estas advertencias, conviene tener presente que durante casi todo el siglo XIX, en Alemania las discusión acerca del carácter del Esta-

---

\* Este trabajo fue inicialmente redactado por encargo de la Fundación Pi y Sunyer de Barcelona.

do, de los Estados y sus diversas formas de unión, fue muy viva destacando la afirmación, contenida en casi todos los manuales de la época, según la cual el *Deutscher Bund* era una «unión de Derecho internacional» aunque WAITZ en su libro *Das Wesen des Bundesstaates*, publicado en 1853, sostiene, bajo la influencia teórica y dogmática de TOCQUEVILLE, la tesis del modelo federal propiamente dicho. MAX VON SEYDEL, que polemiza con él (su trabajo más conocido se publica en 1872 bajo el título *Über dem Bundesstaatsbegriff*), subraya por el contrario el contrato sobre el que descansaba el conjunto, defendiendo pues la plena soberanía de los Estados. Será LABAND (la primera edición de su *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* abarca de 1876 a 1882, la segunda saldrá en 1888) quien atribuirá al Reich la soberanía mientras que los *Länder* sólo tendrían autonomía, es decir, en virtud de ello, el Reich tendría la *Kompetenz-Kompetenz*, y, en su virtud, una distribución de las funciones entre el Reich y los *Länder* sería perfectamente compatible con la colaboración institucionalizada de los *Länder* en las cuestiones del Reich. LABAND no creía en el principio de la lealtad (su positivismo se lo impedía) pues entendía que el Reich disponía ya de instrumentos suficientes para hacerse obedecer por los *Länder* discolos, ya que donde hay deber de obediencia no es preciso acudir a algo tan poco preciso (y tan poco positivo) como es el deber de fidelidad.

Durante la época de Weimar, de un lado, desaparece ya de forma clara la antigua base contractual del *Bund*, sustituido por la propia estructura federal, de otro, se intensifican y amplían las facultades de intervención del *Bund* en la actividad de los *Länder* y, además, se judicializan 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*, 1926) 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).

Pero en los primeros años del siglo XX fue Rudolf SMEND (1882-1975) el autor que más y más brillantemente se ocupó de definir los contornos de la «lealtad federal» en el marco de sus trabajos sobre Derecho constitucional (hoy fácilmente consultables en la recopilación *Staatsrechtliche Aufsätze*, Berlín, 1968, donde está el muy famoso dedicado al Derecho constitucional no escrito *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, inicialmente publicado en 1916 en el Homenaje a

Otto Mayer). 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. Estas consideraciones de SMEND son interesantes y se inscriben en el ámbito de los escritos que en aquellos años se producían en Alemania sobre los cambios constitucionales que el Reich estaba viviendo desde Bismarck, cambios silenciosos, no previstos ni programados, pero que poco a poco iban configurando un Estado en cierta manera nuevo y más moderno (obras de TRIEPEL, así por ejemplo *Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reich. Eine staatsrechtlich-politische Studie*, publicada en 1907, o los escritos del propio LABAND o de Georg JELLINEK, que eran maestros para TRIEPEL o para SMEND por pertenecer a una generación anterior).

LERCHE, por su parte, crítico no obstante con el principio, prefirió hablar en la Reunión de la Unión de Profesores de Derecho público alemán de 1964 (cuaderno 21 de sus famosas *Veröffentlichungen*, Publicaciones y, antes en diversos artículos de revista) de «sentido» o «sensibilidad» federal (*Bundessinn*) y GEIGER considera estas construcciones más importantes aún que las que derivan del principio federal mismo (así en el libro colectivo *Föderalistische Ordnung*, 1961).

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*; en Suiza el libro más conocido entre nosotros es el de WIDMER *Norm-Konkurrenz und Kompetenzkonkurrenz im schweizerischen Bundesstaatsrecht*, 1966, y en él se aborda también la «lealtad» como frontera en el ejercicio de las competencias cantonales). 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 va-

lorar 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.

Es precisamente esta indefinición, no ocultada por BAYER, la que ha servido de estribo para dirigir a su construcción las más severas críticas. Entre ellas destaca la de HESSE, formuladas tanto en su famoso Manual (*Grundzüge*, constantes ediciones) como en su libro *Der unitarische Staat* (1962). HESSE advierte de que su origen está, como hemos visto, en la vieja Constitución del Imperio de 1871, que no puede ser acogida en el marco de las nuevas relaciones constitucionales diseñadas por la Ley Fundamental fundadora de presupuestos distintos y que, además, atribuye la solución de los conflictos a que da lugar el funcionamiento del Estado federal a un tribunal específico y de gran rango como es el Tribunal Constitucional, un tribunal éste que no puede, al juzgar, echar mano de este vaporoso principio porque las discrepancias entre el *Bund* y los

*Länder* no son discrepancias «federales», sino discrepancias «entre direcciones distintas en el seno del conjunto del Estado», un ámbito éste donde, a juicio de HESSE, no se puede pedir «lealtad» porque la democracia exige justamente lo contrario, lucha, pelea, campo éste donde florece su contrario, la infidelidad. En fin, la propia amplitud e indeterminación del principio le inutiliza como base para una decisión judicial pues su uso contribuiría a «politizar» el Tribunal, a obligarlo a tomar resoluciones para las que sólo los órganos políticos están legitimados perdiendo todos «la política en cuanto es acortada en uno de sus elementos esenciales, el Derecho porque se extralimita y el Tribunal porque debe decidir sobre cuestiones que le son extrañas» (p. 10 de su obra cit. *Der unitarische...*). Hay que decir que HESSE no está solo y así han advertido del excesivo desgaste del principio (*Überstrapazierung*), entre otros, EHMKE (en la reunión de 1963 de la Unión de Profesores antes citada, cuaderno 20) y BULLINGER (en el tomo 87 del *Archiv für ö. Recht*, 1962).

Vistas las posiciones doctrinales, la delimitación de concepto tan escuroidizo como el de la «lealtad federal» ha sido, está siendo, día a día, obra de 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*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cito por la edición de 1977, I, p. 546) 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, elevado y sutil, 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 automá-

ticos 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 (todas estas sentencias pueden verse en la citada obra de STERN por lo que no hago mención exacta de sus referencias que resultarían superfluas en un trabajo como éste; en español, hay un buen resumen en el excelente libro de ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, páginas 248 y ss. y asimismo en A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985, páginas 85 y ss.).

Se trata, sigue hablando el Tribunal alemán, 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» (*Prüfungsmaßstab*), no escrita en los pleitos constitucionales para «mantener a raya el egoísmo del *Bund* y de los *Länder*», razón por la cual domina no sólo las relaciones entre uno y otros sino también las de los *Länder* entre sí, no en cambio las de los órganos federales entre sí (*Kommentar* de MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, cit. al art. 50, marginal 16). 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 consuntancial 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 sólo 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 o, como sostuvo SCHÜLE a la vista del Ordenamiento del Reich, debe aplicarse «antes, durante y después» de los procesos judiciales (en *Das Problem der einstweiligen Verfügung in der deutschen Reichsstaatsgerichtbarkeit*, 1932, pp. 57 y ss.);

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 fin, en Austria actúa asimismo análogo principio en las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*, aunque es preciso advertir de que la consistencia del federalismo austriaco es infinitamente menor que la del alemán. Se habla allí del «recíproco respeto» (*wechselseitige Rücksichtnahme*) y también de la «cortesía federal» (*bundesstaatliche Courtoisie*) especialmente en el ámbito de la interpretación de las competencias de las distintas instancias territoriales que debe actuar tanto en relación con aquellas que ostenta el *Bund* como respecto de las que son propias de los *Länder*, rechazándose expresamente por la doctrina austriaca que puedan ser utilizadas las ideas de respeto o cortesía sólo en beneficio del *Bund* (lo que ocurre exactamente de la misma forma en Suiza), pues su sentido institucional se proyecta a evitar que el ejercicio de sus competencias por el *Bund* haga «imposible o ineficaz» ese mismo ejercicio por los *Länder* o viceversa. Se trata, como advierte PERNTHALER, de una suerte de «prohi-

bición del abuso» (*Missbrauch oder Exzessverbot*) en el manejo de las propias competencias, en cierta manera como ocurre en el Derecho internacional y la regulación que en él se contiene de las relaciones entre Estados (*Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, cito por la edición de 1996, pp. 301 y ss.).

## II. DERECHO ESPAÑOL: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

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 cómo debe analizarse el cuerpo jurisprudencial que el TC 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.

Así, en la Sentencia 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 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. 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 STC 208/1999, de 11 de noviembre, donde se abordaban los recursos de inconstitucionalidad promovidos por los Gobiernos vascos 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 TC 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 com-

petencia 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 impugnarán 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: 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 TC, 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 calificado 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 subvencionados. 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 vuelve la STC 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 aps. 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 deben, 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 artículo 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».

También en la Sentencia TC 68/1996, de 18 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra una Ley de presupuestos, se lee como *obiter dicta* que «... no puede dejar de reseñarse que

[cuando se trata] de una relación subvencional sobre una materia en la que concurren diversas potestades correspondientes a los dos niveles de gobierno... nos hallamos frente a un denso entramado de interrelaciones cooperativas, auspiciado en buena medida por el propio sistema de distribución de competencias, en el cual ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común... Naturalmente, en el seno de esta relación jurídica subvencional deben respetarse las respectivas esferas competenciales y, consiguientemente, ha de dejarse a salvo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, al ejercitar sus competencias, orienten su acción de gobierno en función de una política propia. Por ello... la imprescindible concertación de las actuaciones estatal y autonómica... debe perseguirse mediante fórmulas cooperativas que aseguren una adecuada participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones relativas a las subvenciones. De ahí que este Tribunal haya enfatizado precisamente en el ámbito de las relaciones subvencionales la vigencia del principio de cooperación, en cuanto regla general que la misma estructura territorial del Estado reclama, subrayando que dicha cooperación debe alcanzarse a través de técnicas inherentes a nuestro Estado compuesto, como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en éste y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional».

Por su parte, la Sentencia TC 181/1988, de 13 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la disp. 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».

A 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 artículo 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 TC, 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 autonómico, 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) defiende 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 menoscaban el ámbito de su competencia.»

Por último, 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).

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 descentrali-

zador 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 aún ha de recorrer.

### III. LEALTAD MUNICIPAL E INSTRUMENTOS A SU SERVICIO

Una idea central recorre los preceptos de la legislación básica local: la de cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, acorde, por lo demás, con los principios del federalismo cooperativo, que es la expresión con que se ha designado a las modernas fórmulas federales y que significa que el ejercicio de las competencias por los diferentes centros de poder territorial se hace de forma coordinada como resultado o fruto de la lealtad que debe presidir las relaciones entre los sujetos públicos. Esta idea de la lealtad, que procede como hemos visto de Alemania Federal, está en la base misma de la dicción del artículo 10 LB, que ordena que la Administración local y las demás Administraciones Públicas ajusten sus relaciones recíprocas «a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación», así como al respeto del ejercicio legítimo por las demás Administraciones de sus competencias, ponderando, en cada caso, la totalidad de los intereses implicados (art. 55 LB, hoy también incorporado todo ello al art. 4 LPA). En la Ley catalana de 15 de abril de 1987 (art. 129) se señala que, para la coordinación y eficacia administrativa, la Administración de la Generalidad y los entes locales adecuarán su actuación a los principios de «lealtad institucional» respecto al ejercicio de las competencias que correspondan a las demás Administraciones así como a los de información recíproca y cooperación, colaboración y asistencia.

Procede la puesta en marcha de los mecanismos de coordinación cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarias de los de éstas (art. 10.2 LB).

Fuera de la información recíproca que es obligatoria [arts. 55.c) y 56 LB], y que es deber que ha de ser interpretado y exigido en términos estrictos (STS de 21 de septiembre de 1993), y la asistencia técnica de la

que normalmente son beneficiarias las entidades locales (art. 4, 3 y 4 LPA), las demás fórmulas de cooperación son voluntarias, quedando remitida al legislador su configuración concreta (art. 57); se diseñan, no obstante, dos órganos directamente encaminados a estos fines:

a) Los órganos de colaboración a que se refiere el artículo 58.1, que pueden ser:

— Los previstos en las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas de carácter general o sectorial, de naturaleza deliberante o consultiva y de ámbito autonómico o provincial. En las Comunidades Autónomas se han creado múltiples Consejos o Comisiones con competencias en materias de policía local, urbanismo, salud, protección del menor, enseñanza, etc.; y

— las Comisiones territoriales de Administración local, cuyo objetivo es la coordinación de inversiones y de prestación de servicios. En Andalucía existe el Consejo andaluz de municipios y también el de provincias; en Cataluña, la Comisión de Gobierno local; en Aragón, las Comisiones administrativas de coordinación con las Diputaciones provinciales; en Canarias, la Comisión de Administración territorial; en Navarra, la Comisión Foral de régimen local; en Extremadura, la Comisión de Coordinación; en Galicia la de Cooperación local; en Castilla y León los Consejos de Provincias y de Municipios...

Ambos tipos de órganos se acomodan perfectamente al diseño constitucional y en modo alguno alteran el régimen competencial de las Comunidades Autónomas según el TC (s. de 21 de diciembre de 1989), porque «no se instrumenta en sentido estricto una *coordinación general* que implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias y que por ello mismo debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial, sino que lo que se manifiesta es la idea misma de cooperación entre distintas instancias públicas... [y así] las fórmulas orgánicas previstas responden a la idea de articular foros permanentes de relación entre Administraciones públicas lo que explica que esos órganos de colaboración fundamentalmente asuman un carácter deliberante o consultivo».

b) La Comisión Nacional de Administración Local, «órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y Administración local» (art. 117.1 LB y Decreto de 10 de febrero de 1989).

c) Son posibles también los convenios supletoriamente regidos por el artículo 6.2 LPA y en los que debe hacerse constar: los órganos que lo

celebran y la capacidad jurídica con la que actúa cada parte; la competencia que ejerce cada Administración; su financiación; las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento; la necesidad o no de establecer una organización para su gestión; su plazo de vigencia, sin perjuicio de su posible prórroga; en fin, las causas de extinción y la forma de terminar las actuaciones en curso en caso de extinción. El convenio no puede alterar, como es lógico, el orden o reparto constitucional de competencias sin que la voluntariedad ni el libre consentimiento de las partes puedan legitimar las infracciones en que puedan incurrir. Nada se dice en el régimen de la LPA acerca de las consecuencias del incumplimiento de tales convenios por lo que habrá que estar a las cláusulas que, al efecto, los mismos contengan.

Avancemos, no obstante, algo más en el análisis de ciertas cuestiones que tan sólo han quedado apuntadas. He señalado *supra* que las relaciones entre las Administraciones públicas territoriales están presididas por los principios de coordinación y eficacia, como se cuida de subrayar el artículo 55 LB. Precisamente, para hacer realidad tales principios, este precepto formula un mandato que excede del ámbito de las Corporaciones locales para interesar igualmente a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, ya que todas ellas, en sus relaciones recíprocas, deben respetar el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias, ponderar en sus actuaciones la totalidad de los intereses públicos implicados, facilitar la información necesaria y prestar cooperación y asistencia activas (en igual sentido, el art. 4 de la LPA).

Ya se ha dado cuenta de las fórmulas de cooperación voluntaria (art. 57 LB), por lo que resta ahora conocer las demás técnicas contempladas en la Ley y, en especial, aquellas que suponen el ejercicio de unas facultades de control de la actividad de los entes locales por los órganos de las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas, facultades que tienen su justificación «en los distintos niveles del interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias» (Sentencia TC 22 de diciembre de 1981), y en el hecho de que «autonomía no es soberanía, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución» (Sentencia TC 2 de febrero de 1981). Más aún, «la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa, que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del en-

tero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales, y de todos ellos con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les corresponden» (Sentencia TC de 27 de febrero de 1987).

En la medida en que la Constitución no ha definido cuáles son los mecanismos de control, éstos quedan confiados a la ley, pues es ésta la que fija el contenido de la autonomía local y delimita el Derecho local de autogobierno («es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución», Sentencia TC de 2 de febrero de 1981), que, además, es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales, realizado en los casos y formas predeterminadas por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otros sobre las Corporaciones locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúan a los entes locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (Sentencia de 27 de febrero de 1987). Ello es, por lo demás, frecuente en los Ordenamientos comparados, entre los que destaca el alemán federal, por lo depurado y perfilado de sus técnicas, y en donde se contemplan mecanismos que van desde el derecho y el deber de informar a la impugnación de actos y acuerdos con efectos suspensivos, pasando por la ejecución sustitutoria y el envío de comisionados con facultades de inspección en el seno mismo de los órganos locales.

A) En la LB figura en primer lugar el derecho/deber de información, pues «las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determine, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas» (la Sentencia TS de 28 de abril de 1997 subraya que se trata de «copia», no de «certificación»). Son los Presidentes de las Corporaciones y, de forma inmediata, los Secretarios, los responsables del cumplimiento de este deber (art. 56.1 LB). Se puede llegar igualmente a solicitar la exhibición de expedientes y emisión de informes para comprobar la efectiva aplicación de las legislaciones estatal y autonómica. La Ley catalana (art. 130) prevé incluso la ela-

boración de un plan informático al efecto y la Sentencia TS de 21 de septiembre de 1993 ha subrayado los estrictos términos en que tal deber ha de ser observado.

Es muy interesante a este respecto la Sentencia TS de 4 de mayo de 1999 que resuelve un conflicto entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación provincial de Barcelona. Por parte de la Administración actora se solicitó de la Diputación que se le facilitase determinada información acerca de los servicios de la Corporación provincial en materia agraria y forestal, a fin de proceder al traspaso en favor de la Generalidad de Cataluña y de los Consejos Comarcales, como consecuencia de la redistribución de competencias en dicha materia operada por la Ley 27/1991, de 13 de diciembre.

La Corporación demandada no dio respuesta inicialmente a dicha petición. Posteriormente, mediante escrito suscrito por el Diputado Presidente del Área de Acción Territorial y Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona, que se dirigió al Departamento de Gobernación, se afirmaba que la entrega de la información solicitada no ayudaría a encarrilar la realización de los traspasos mediante fórmulas consensuadas y, además, no existía el deber legal de facilitarla. La Consejera de Gobernación reiteró, en 19 de julio de 1994, la petición de la que no obtuvo respuesta alguna.

Planteadas así las litis, el Tribunal señala que «el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que, para la efectividad de la coordinación y de la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas, entre otros extremos, facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos. Por su parte, el artículo 129 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, establece igualmente que la Administración de la Generalidad y los entes locales adecuarán su actuación, entre otros, al principio de información recíproca, principalmente cuando la actividad desarrollada pueda tener una especial incidencia sobre el ámbito competencial de otras administraciones.

El deber de facilitarse mutuamente información que se establece en los preceptos enunciados constituye la plasmación legal de una de las formas en que se articula la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, y encuentra su fundamento último en la exigencia de que aquéllas actúen de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación, tal y como establece el artículo 103.1 de la Constitución. De cuanto antecede

se desprende que la Corporación demandada se halla obligada a facilitar la información que le ha sido solicitada por el Consejero de Gobernación, puesto que ello constituye un presupuesto necesario para que la Comisión Mixta presidida por éste pueda proceder a la adopción de los acuerdos necesarios en orden a la efectividad del traspaso de los servicios en materia agraria y forestal que la Ley 27/1991 atribuye en lo sucesivo a la Generalidad y a los Consejos Comarcales... Pese a que la demandada sostiene que la información ha de ser facilitada a la propia Comisión Mixta y no al Consejero de Gobernación de forma unilateral, dicha distinción resulta en realidad artificiosa... y no está de más recordar que el hecho de facilitar la información solicitada no determina en absoluto el contenido del acuerdo a que pueda llegar la Comisión Mixta en el ejercicio de sus competencias».

B) En segundo lugar, el artículo 59 LB, que conocemos, diseña un mecanismo de coordinación según el cual las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas pueden atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de la provincia; coordinación que ha de hacerse a partir de la aprobación de planes sectoriales donde se contengan los objetivos y prioridades de la acción pública, así como el marco en el que deberán ejercer las entidades locales sus facultades de programación, planificación u ordenación.

Entremos con detalle en ello. En primer lugar, se precisa una ley: «las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán atribuir al Gobierno de la Nación o a los Consejos de Gobierno...». Más aún: tales leyes deberán fijar «con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes generales o las correspondientes Asambleas legislativas». En algunos casos, el legislador, especialmente el autonómico, que es el usuario habitual de esta técnica, cumple estas prescripciones contenidas en la LB, pero en otros se limita a transcribir las palabras de la propia LB olvidándose de fijar las específicas modalidades de control que la LB impone o los establece de manera parcial o los sustituye sin más matices por el manejo de la técnica de la autorización.

En segundo lugar, y una vez que la ley otorgue facultades coordinadoras a los gobiernos de las Comunidades Autónomas, las mismas sólo podrán materializarse a través de los planes sectoriales debidamente aprobados (así, en la Ley gallega 5/1997, art. 206). Esta exigencia, bien clara en el artículo 59 LB que está siendo objeto de análisis, ha sido sin embargo con



frecuencia también incumplida y sustituida por la emanación de simples directrices, lo que con cierta ligereza ha respaldado el TC al decir que «con independencia de su denominación, las directrices de coordinación tienen un contenido equivalente al de los planes sectoriales de coordinación cuyas previsiones deben cumplir las Administraciones locales coordinadas, en los términos del artículo 59 LB...» (S. citada de 27 de febrero de 1987).

En tercer lugar, procede destacar la ineludible participación de los entes interesados tal como también exige el artículo 59.1, párrafo segundo LB. Tal exigencia se cumple integrando a las Diputaciones interesadas en órganos mixtos de carácter deliberante y consultivo, ejemplos de los cuales son el Consejo andaluz de provincias, la Comisión de coordinación para los planes provinciales de Aragón, el Consejo superior de coordinación de Valencia, la Comisión gallega de cooperación provincial, el Consejo de cooperación de provincias de Castilla y León o el Consejo regional de provincias de Castilla-La Mancha.

Pero la puesta en marcha del mecanismo de la coordinación conduce inevitablemente a la fijación de las técnicas o instrumentos de dirección o control que se permiten a la Administración que ostenta las facultades coordinadoras. Éste es sin duda el meollo del asunto. El ejercicio de las competencias provinciales, cuando existe un título de coordinación en relación con ellas que las sujeta o disciplina, es cabalmente el ejemplo más significativo de ese tipo de competencias que se conocen con el nombre de «propias sometidas a instrucción».

Si esto es así, pesa sobre las Corporaciones provinciales la obligación de cumplir tales instrucciones o directivas porque aquellas «ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes» (art. 59.1 *in fine* LB).

Cuando tal obligación se incumple se pondrán en funcionamiento «las modalidades de control que se reserven las Cortes o las correspondientes Asambleas legislativas». De esta expresión se deduce que la facultad de imponer medidas de control queda reservada al poder legislativo estatal o regional (siempre que no contradigan el bloque de la constitucionalidad), de suerte que las directrices emanadas de los gobiernos autónomos han de respetar los términos y los límites fijados por el legislador.

Pues bien, entre los específicos controles que pueden ponerse en pie es posible diferenciar entre controles previos y los sucesivos o posteriores. Entre los primeros pueden ser citadas las autorizaciones, las aprobacio-

nes y los informes preceptivos. La Sentencia del TS de 28 de noviembre de 1988 avala la legitimidad de tales controles en los supuestos en que exista un claro poder de coordinación de la actividad provincial por parte de la Comunidad Autónoma y, tras definir la autorización en estos supuestos como una «medida de intervención administrativa encaminada a comprobar que el interés general no se ve comprometido por el acuerdo administrativo que se autoriza», señala que «en este supuesto vendrá referida a que se cumplan en el acto los intereses de coordinación necesarios en la asistencia psiquiátrica respetando las líneas establecidas para tal asistencia en el Estado y la Comunidad Autónoma si existiesen y cualquier otro que se establezca de modo que la validez del acto no se produce hasta que se otorgue la autorización, momento en que adquiere también eficacia de modo que, incluso, el acto de intervención que la autorización supone podría, si fuera preciso, imponer el condicionamiento para armonizar la actividad emprendida con los superiores intereses de la comunidad social». Tales controles previos son pues posibles legalmente aunque no debe confiarse a los mismos toda la coordinación.

Como controles sucesivos o posteriores las leyes autonómicas hasta ahora aprobadas han establecido, en términos generales, los siguientes:

a) El deber de información impuesto a las Diputaciones provinciales. Deriva el mismo de lo dispuesto en el artículo 10.1 LB y, después y más específicamente, del artículo 56 del mismo texto legal (y su desarrollo por el art. 196.3 ROF). La Ley de Castilla y León de 6 de junio de 1986 advierte que, en caso de incumplimiento de este deber, éste será puesto en conocimiento del Consejo de Cooperación que, a su vez, dará cuenta a la Junta de Castilla y León para la «adopción de las medidas oportunas».

b) El requerimiento previo al Presidente de la Diputación infractora. Me referiré a él al estudiar el contenido de los artículos 65 y 66 LB. En relación con las facultades de coordinación, las leyes valenciana y gallega señalan que la Administración de la Comunidad podrá requerir al Presidente de la Diputación cuando advierta que se ha cometido una infracción en el cumplimiento de las directrices de coordinación o de los contenidos de la ley para que las respete, indicando las rectificaciones o subsanaciones que procedan y señalando un plazo para su cumplimiento. Parecido al requerimiento es el recordatorio que puede tener lugar en cualquier momento de la ejecución de las directrices por parte de la Diputación y se repetirá tantas veces como persista el incumplimiento. El requerimiento suele ser un paso previo para el litigio contencioso-administrativo mientras que el recordatorio es una acción destinada a estimular un comportamiento activo.

c) El envío de comisionados autonómicos a las diputaciones provinciales, frecuente en Ordenamientos como el alemán pero prácticamente desconocido, en lo que a mí se me alcanza, en nuestra práctica.

d) La suspensión de los actos provinciales. Con cautela debe ser analizada esta modalidad de control sucesivo porque el TC la declaró inconstitucional en relación con la Ley valenciana de Diputaciones (S. de 27 de febrero de 1987), al señalar que «la vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto sino que, por contraposición a la normativa anterior, ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones locales sometidas a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del Estado y las de las Comunidades Autónomas) reservando a los Tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación». La jurisprudencia posterior ha confirmado (salvo alguna excepción) esta línea argumental basándola en la función constitucional que desempeña la LB.

e) La impugnación jurisdiccional de las decisiones locales (arts. 65 y ss.).

f) La ejecución sustitutoria a la que se refiere el artículo 60 LB y que se ha recogido en la casi totalidad de las leyes autonómicas.

g) La suspensión de las subvenciones o asignaciones de las Comunidades Autónomas destinadas a financiar actividades de las Diputaciones sujetas a coordinación. Leyes como la valenciana, la catalana, la gallega, etcétera, recogen esta medida de control. De la mano del TC (en la Sentencia de 27 de febrero del 87) podemos averiguar la naturaleza jurídica de esta medida así como su legitimidad y su alcance.

Se trata de un control de legalidad porque «no responde a criterios de oportunidad política que interfieran en el libre ámbito de responsabilidad político-administrativa de las Diputaciones provinciales, sino que se aducen en razón del posible incumplimiento de las directrices de coordinación, aprobadas por Decreto, es decir, en atención a criterios de estricta legalidad».

En cuanto a su legitimidad, el TC entiende que «depende de su adecuación a las normas del bloque de la constitucionalidad que lo hacen posible» y concluye afirmando que encaja dentro de las previsiones del artículo 59 LB así como en el bloque de la constitucionalidad porque «la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras».

Por último, y en lo atinente a su extensión y límites, el TC se limita a señalar, de una forma negativa, que no podrán suspenderse subvenciones previstas en sus presupuestos en favor de las Diputaciones provinciales «en materias o actividades distintas de aquellas respecto de las cuales se hayan incumplido las directrices de coordinación».

h) La unión presupuestaria. Resta, por último, esta figura procedente de la Ley del Proceso Autonómico que, en efecto, admitía, en supuestos de competencias concurrentes, la unión de presupuestos «sin que esto implique la integración de los mismos», una terminología que ahora repite de forma equívoca la Ley gallega 5/1997 (art. 207).

La Ley valenciana de 1983 (que dio lugar a la sentencia tantas veces citada de febrero del 87) acogió esta modalidad y el TC declara, de conformidad por cierto con lo que ya había dicho el mismo Tribunal en la Sentencia de 28 de julio de 1981, que es «potestad irrenunciable e inquebrantable de las Diputaciones elaborar y aprobar sus propios presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad ya que estamos ante una potestad decisoria fundamental y consustancial a la propia autonomía del ente».

Solventada así esta cuestión quedaba otra por despejar: la posibilidad por parte de la Comunidad de oponer reparos al proyecto de presupuestos de la Diputación provincial. Tales reparos, pese a ser calificados por el Tribunal como controles de legalidad en cuanto fundados «en el incumplimiento de las directrices de coordinación aprobados por Decreto» y, por ello, admisibles, no son sin embargo (a juicio del TC) de ineludible aceptación por la entidad coordinada.

De lo dicho hasta aquí, es decir, de todo este arsenal de instrumentos y técnicas, parece que el mecanismo más contundente en manos de la Administración coordinante sobre las coordinadas es y será siempre el manejo de las subvenciones y asignaciones presupuestarias, señuelo al que se plegará en todo tiempo cualquier Administración, con más razón la local, permanentemente alcanzada. Alrededor de ellas girarán pues las complejas y también esquivas facultades de coordinación, alumbradas por el principio de lealtad.

#### IV. CONCLUSIÓN

He querido llamar a esta colaboración mía expresamente «la lealtad, gozne del Estado» porque quiero subrayar con ella aquello que, en efecto, considero de mayor relevancia en este concepto de lealtad: su considera-

ción de gozne, de 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.

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 entibo del razonamiento judicial, 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 irremediablemente en el laberinto que con tanta eficacia saben construir los intereses que se enfrentan en el Estado descentralizado.

La lealtad, lo hemos visto, al estar sólo parcialmente prevista en textos positivos, carece de cuerpo porque es más bien espíritu: la esencia o la sustancia aglutinante (el adhesivo) de la organización política. La lealtad institucional representa el confin 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.

### **Abreviaturas utilizadas**

CE	Constitución española
LB	Ley reguladora de las Bases del régimen local
TC	Tribunal Constitucional
TR	Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local.
TS	Tribunal Supremo

