

GONZALO G. CARRANZA: *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2022, 511 págs.

Aunque no lo parezca, una de las cosas que más dificultades conllevan en la investigación es la labor de recensionar un libro. Al final, no se trata tan solo de resumir la obra que se acaba de leer, sino de intentar hacer algún –aunque sea mínimo– comentario crítico a la misma y/o, si se prefiere, efectuar humildemente alguna aportación al autor. Pero esta labor es aún más compleja cuando el libro que se recensiona lo ha realizado una persona coetánea en términos académicos a quien escribe estas líneas, con quien comparte trayectoria académica y ha tenido oportunidad de charlar y discutir sobre algunas de las ideas que vierte en este libro y en otras publicaciones, ya sea en formatos más formales o en diálogos informales. Y es aún más difícil hacerlo cuando quien recensiona la obra, como es el caso, guarda un sumo respeto y admiración hacia el autor, Gonzalo Carranza, que en este libro demuestra por qué fue merecedor del prestigioso Premio Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial en su XVIII edición de la Fundación del mismo nombre.

Ya en el prólogo, César Aguado apunta los tres caracteres del libro: es sumamente ilustrativo del derecho comparado en esta materia, es completo en relación con el ordenamiento español y además está actualizado hasta el momento mismo en el que se mandó para su imprenta (p. 24). Este trabajo es fruto de los años de investigación de la tesis doctoral del autor, dirigida por el prologuista, que recibió la máxima calificación, sobresaliente cum laude. Permítanme destacar ahora que, además del fondo del asunto tratado de manera excepcional por el autor, cabe destacar su loable conocimiento del alemán, más aún cuando comenzó a estudiarlo durante la tesis doctoral. Gracias a ello, el libro logra recoger una serie de conceptos jurídicos de aquel país totalmente necesarios para la aportación que se hace en él que, de otra forma, hubiera sido muy difícil de explicar. Y cualquiera que se haya enfrentado al aprendizaje de una lengua sabe que no es tarea sencilla, pero menos aun cuando el idioma es tan diferente al nuestro como lo es el alemán.

Se podría decir que el libro se estructura en tres partes: la primera –capítulo I–, en la que el autor explica pormenorizadamente el principio de lealtad federal (*Bundestreue*) en Alemania; la segunda –capítulos II y III–, donde se analizan los elementos que articulan el Estado autonómico y limitan sus desviaciones, y la tercera (y quizás, más jugosa) –capítulo IV– en donde se conceptualiza la noción de lealtad autonómica dentro del ordenamiento jurídico español. Y finaliza con una serie de conclusiones, dentro de las cuales se incluye una propuesta *de lege ferenda* para introducir en la Constitución española la lealtad autonómica.

Es de agradecer que, previamente al capítulo I, Carranza haya dedicado un espacio a la introducción. En ella se concreta cuál será el objeto de investigación de las siguientes páginas y cuál será el valor de la obra. En concreto, lo que se busca es tratar de colmar una laguna en la doctrina, como es la de dar contenido y forma a un principio que ha sido intuido por la doctrina, pero no analizado de manera más sosegada y desarrollada: el principio de lealtad federal en España. El propio autor lo resume al decir que su objetivo «es ordenar un conjunto de elementos del ordenamiento español donde se manifiesta la lealtad federal y, en consecuencia, perfilar un sistema de lealtad territorial con características propias» (p. 39).

Como se acaba de señalar, el primer capítulo está dedicado al desarrollo teórico y jurisprudencial del principio constitucional no escrito de lealtad federal en Alemania. Aquí el autor hace un recorrido de la lealtad en sentido territorial dentro de la teoría federal y la distingue de otros tipos de lealtades, como la constitucional. Esta última sería el género mientras que aquella la especie. Después se mete de lleno en el concepto de la *Bundestreue*. La estudia a través de distintos autores, como Smend o Bayer, hasta llegar a los primeros pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional Federal alemán en la materia. Sobre esto último, distingue dos etapas: una inicial de adopción paulatina del principio, en la que se recoge «el deber constitucional de que los *Länder* sean fieles entre sí y con el Estado en su conjunto, y de que el *Bund* sea leal a sus miembros y llegue a un entendimiento con ellos» (p. 63); y una segunda en la que se consolida la lealtad federal, donde la *Bundestreue* pasa a ser un parámetro del Tribunal para resolver los asuntos que se le plantean y las propias partes lo aducen como una pretensión propia.

Tras relacionar la lealtad federal con el principio de Estado federal y explicar el contenido normativo de la lealtad federal, el capítulo dedica un epígrafe a los aspectos que propician su vigencia en Alemania. En este aspecto, Carranza destaca que el principio de lealtad federal ha sobrevivido en el país teutón gracias a dos características que, quizás, como analiza más adelante, no estén presentes con tanta fuerza en España: la cultura federal y la fuerza de las relaciones intergubernamentales.

Por último, para cerrar este primer capítulo, el autor hace un recorrido más breve de este concepto en otros países descentralizados. En concreto, menciona los casos de Austria, Suiza, Sudáfrica y la propia Unión Europea de manera más detallada; y más transversalmente explica cómo se ha tratado este principio en Estados Unidos, Canadá e Italia. Aunque este último país no lo desarrolla tanto, me atrevería a indicar aquí al autor que sería interesante explorarlo más para acercarlo al caso español. Al final, el Estado regional italiano y el autonómico español son los dos modelos más característicos de regionalismo, que no de federalismo, y el diálogo entre ambos países sobre

esta cuestión ha sido constante. Lo inició Ambrosini con el estudio del Estado integral de la II República, que sirvió de inspiración al constituyente italiano de 1948; y posteriormente el Estado regional italiano también fue muy influyente para el ordenamiento territorial de la Constitución española de 1978. Saber cómo se articula este principio, por tanto, en un Estado regional como el italiano sería muy interesante para el caso español, dado que las relaciones entre los entes subestatales y el propio Estado puede ser diferente en este tipo de Estados que en otro federal por su propia naturaleza.

El capítulo II inaugura la que para mí es la segunda parte del libro. En él se analizan los elementos constitucionales que propician la articulación sistémica del Estado autonómico. El autor comienza señalando varios síntomas que han influido, según su opinión, en un cierto fracaso de las relaciones intergubernamentales en nuestro país, como son una distribución competencial poco clara y compleja, el nacionalismo o la burocratización de las relaciones. Creo, en este apartado, que los dos primeros hay que considerarlos más bien caracteres de un modelo propio y singular como es el Estado autonómico: la distribución competencial está permanentemente abierta y nada obstaría volver a una recentralización de competencias o incluso a un retroceso en el Estado autonómico si hubiera una mayoría política, tanto estatal como, sobre todo, autonómicas, que así lo considerase. Solo con una reforma de la Constitución podríamos hablar de otro escenario, mientras que los nacionalismos es algo consustancial a España y cualquier modelo de organización territorial que en ella se implante: debemos saber convivir con ellos y tratar de integrarlos de la mejor manera para un proyecto de país común.

A partir de aquí, se analizan una serie de conceptos en los cuales se realiza la misma pregunta: si éstos son equivalentes a la expresión «lealtad federal». Se inicia con el de solidaridad que, para el autor, no se puede encasillar en tal lealtad, pues ello supondría «un error conceptual y también una limitación a la potencial virtualidad de este principio constitucional no escrito» (p. 166). Le sigue la colaboración, que tampoco podría entenderse como «una expresión total y acabada de lealtad federal», dado que ello «reduciría significativamente la amplitud interpretativa de este principio, limitando sus posibles expresiones y manifestaciones» (p. 184), aunque sí que constituye un factor que favorece la lealtad federal porque es un comportamiento que se espera tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Para el autor, este es un metaprincipio en el cual se integran otros institutos, técnicas o subprincipios, tales como el auxilio, la cooperación y la coordinación. Precisamente después se entra a valorar la cooperación interterritorial, la coordinación y sus instrumentos, entre los cuales –dentro de la primera técnica colaborativa– se destaca la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas como un espacio poco desarrollado, casi inexistente, en España, que podría ayudar

a fortalecer la cooperación horizontal y tratar de ser un freno a los posibles excesos del Gobierno central.

La lealtad institucional también ocupa un espacio en este capítulo. Aquí el autor trata de distinguir este principio de lo que algún sector doctrinal ha identificado con la *Bundestreue* en España. Sin embargo, para Carranza la lealtad institucional no se refiere tanto a las relaciones entre Estado y comunidades autónomas, sino a las distintas relaciones que entablan las Administraciones públicas, no solo entre ellas, sino también con los propios administrados. Así, no se estaría «ante un principio constitucional no escrito que garantice estructuralmente el reparto territorial del poder en España, sino más bien ante un principio legal escrito que garantiza el cumplimiento específico de las normas administrativas, por las cuales se encauzan las relaciones interadministrativas internas y externas» (p. 245).

Este segundo capítulo finaliza haciendo, por un lado, una breve alusión a la compleja articulación del sistema de financiación autonómica y la dificultad de compaginar el contenido de los sistemas vasco y navarro dentro de la solidaridad que se exige constitucionalmente y, en relación con ello, con el contenido de la lealtad territorial; y, por otro, a las disfunciones del Senado como cámara de representación territorial, dado que en su seno no se discuten los temas de la organización territorial. Como sustento a esta tesis del autor, aunque desde la opinión pública haya voces que sostengan que el Senado ha ganado importancia en los últimos meses, esto no se ha debido precisamente a su papel dentro de la organización territorial del Estado, sino debido a que circunstancialmente el líder de la oposición es senador y no diputado. Lo cual, sin duda, es una contradicción política y constitucional, dado que en los enfrentamientos dialécticos entre aquél y el presidente del Gobierno se habla de la situación general del país y no de los asuntos territoriales en la Cámara que, precisamente, el constituyente quiso reservar para ello.

El capítulo III trata los «elementos constitucionales que procuran limitar las desviaciones sistemáticas en el Estado autonómico». Comienza analizándose las resoluciones jurisdiccionales de los conflictos territoriales, en donde el autor destaca, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional tiene la oportunidad de identificar que las posibles violaciones competenciales se producen por una falta de lealtad territorial, bien sea del Estado o de la comunidad autónoma; y, en segundo lugar, que la posibilidad de que el Tribunal Constitucional tenga la facultad de ejecutar sus propias decisiones, después de la reforma de la LOTC operada por la LO 15/2015, como consecuencia de la escalada del conflicto catalán, permitiría que el Alto Tribunal, a través de sus autos, «incida en lo que es y lo que implica la lealtad territorial en el sistema autonómico español» (p. 290).

Tras hacer una mención a la prohibición de federación de las comunidades autónomas, el autor se adentra en el artículo 155 CE, concretamente en la influencia germana del mismo, su alcance teórico y la práctica de este. Aquí subraya que en el segundo presupuesto de hecho de este precepto, cuando menciona el posible atentado grave al «interés general» de España, estaría subsumida la vulneración del principio de lealtad autonómica. Eso sí, aclara que no todos los actos u omisiones de las comunidades autónomas que supongan no cumplir con las obligaciones de la Constitución o de otras leyes que les impongan –primer presupuesto de hecho– supone una deslealtad territorial, sino tan solo cuando «el deber desatendido tenga relación directa con la materia autonómica» (p. 339).

El capítulo IV da lugar a la última parte del libro, previa a las conclusiones, donde se estudia «la noción de lealtad autonómica como concepto propio del ordenamiento jurídico español». Inicia el capítulo un excursus sobre los diversos autores que han estudiado el concepto de lealtad federal en España, que el autor divide entre los que han identificado tal principio con otro del ordenamiento constitucional, aquellos que son escépticos con que tal lealtad esté presente en nuestra Constitución y quienes afirman que existe un concepto autónomo de lealtad territorial.

Posteriormente, Carranza pasa a conceptualizar la lealtad autonómica –quizás la aportación más relevante del libro–. Para él, este «es un principio constitucional no escrito que regula el modo en que deben desarrollarse las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y estas entre sí para garantizar el eficaz funcionamiento del sistema territorial» (p. 359). Por tanto, un principio con sustantividad propia, que se diferencia de otro tipo de lealtades, como la institucional; pero que se encontraría dentro de la más amplia lealtad constitucional, dado que sería un reflejo de esta, aunque limitada al ámbito territorial.

Sin embargo, el autor destaca que el principio de lealtad autonómica se encuentra disperso en el ordenamiento jurídico español, aunque el Tribunal Constitucional ha adoptado ya una doctrina consolidada que se asemeja a la noción que construyó el alemán en relación con la *Bundestreue* en la etapa inicial que he mencionado más arriba. En cualquier caso, como afirma el autor, tal principio se ha de usar en situaciones excepcionales, ante «verdaderas lagunas normativas» (p. 366).

Para finalizar el libro, se realizan una serie de conclusiones finales, de las cuales destaco las siguientes: en primer lugar, siempre según Carranza, la lealtad autonómica constituiría un principio constitucional no escrito que modula las relaciones jurídicas y los comportamientos entre el Estado y las comunidades autónomas para garantizar el correcto funcionamiento del Estado autonómico; en segundo lugar, tal principio garantiza el sistema de

distribución competencial establecido en la Constitución; en tercer lugar, tal concepto es autóctono, debido a su «dinámica y por la forma en que se ha concretado» (p. 425); en cuarto lugar, en España es precisa una mayor cultura autonómica, que se podría conseguir a través de transformaciones institucionales que lo facilitaran; y en quinto y último lugar, como ya se adelantó al inicio de estas líneas, se realiza una propuesta *de lege ferenda* para constitucionalizar tal principio dentro del Capítulo primero del título VIII de la Constitución.

En definitiva, quien se acerque a este libro encontrará en él una investigación sosegada y minuciosa acerca de los principios que han de presidir las relaciones entre el Estado y las entidades subestatales y de estas entre sí en cualquier Estado descentralizado políticamente; y en concreto hallará la construcción de un concepto novedoso para la doctrina, como el de lealtad autonómica, que, aunque esté relacionado con otros como el de *Bundestreue*, es único y propio de nuestro Estado autonómico.

Andrés Iván Dueñas Castrillo
Universidad de Valladolid

VÍCTOR LAPUENTE *et al.*: *Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, 156 págs.

Planteamiento y método

El Centro de Estudios de Políticas Públicas y Gobierno (CEPPYG) de la Universidad de Alcalá celebra su XV aniversario con alguna obra destacada como la que me propongo comentar. Su interés se refuerza, no tanto por la singularidad de la Jefatura del Estado cuanto por el momento en que aparece la obra, escrita por especialistas con el rigor y seriedad que la cuestión exige, tras algunos años en que el declive de la institución entre nosotros no acaba de cuajar, no solo por la ejemplaridad del actual jefe del Estado sino también, probablemente, porque los ataques a la misma han quedado más en la superficialidad cuando no en la zafiedad, sin que haya habido debate serio ni riguroso de la cuestión que está en el núcleo: la Jefatura del Estado.

Me satisface mucho el planteamiento realista del proyecto y su interés en que se conozca por las jóvenes generaciones para que comprendan las principales instituciones democráticas desde datos reales, desde sus aportaciones al progreso, desde experiencias contrastadas y no desde los eslóganes, populistas o no, que hoy llenan nuestras redes sociales, de las que se nutre la juventud,