

# **Del control político al control jurisdiccional: aportes de la L.O. 15/2015 para la lealtad autonómica en España**

*Gonzalo Gabriel Carranza*<sup>1</sup>

## **I. Introducción**

El principio de lealtad autonómica es la caracterización territorial de la lealtad federal en España. Está constituido por una serie de contenidos relativos a la extensión y restricción de actividades que pueden desarrollar los entes territoriales con miras a mantener la unidad del sistema autonómico y su correcto desenvolvimiento.

La Ley Orgánica 15/2015, de 17 de octubre, ha venido a reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español (en adelante, TC) por la que persigue atribuir al propio Tribunal la ejecutoriedad de las propias resoluciones que el máximo intérprete de la Constitución dicta.

Esta norma ha sido criticada por sostener que representa la traslación de la responsabilidad de un control de tipo político a un control jurisdiccional. Por esto, se tratará de analizar este supuesto para lograr comprender si la reforma puede limitar o, por el contrario, contribuir a desarrollar el principio de lealtad autonómica en España.

## **II. De la lealtad federal a la lealtad autonómica**

### **1. El concepto de *Bundestreue***

Dicho genéricamente, la lealtad federal es un principio propio de los sistemas descentralizados. Los alemanes, adelantándose a los demás Estados federales, han hecho una construcción de este basándose en las especiales relaciones interestatales que poseen.

---

<sup>1</sup> Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Máster en Derecho Constitucional (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid). Doctorando en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas e Investigador del Área de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Mail: gonzalo.carranza@uam.es

Como es sabido, en todos los sistemas donde existen estructuras internas con cierto grado de autonomía y unidas a una superior que las congrega, se desarrollan una serie de relaciones tan imprescindibles como generadoras de fricciones institucionales. El reparto de competencias existentes en el ordenamiento genera -en algunos casos- solapamientos que dan lugar a conflictos de competencia.

En los sistemas federales *"está muy claro que las piezas federadas forman un todo con las piezas federales y que no se pueden modificar aquéllas sin que estas queden irremediabilmente afectadas"*<sup>2</sup>. Esto implica que, si bien existen divisiones territoriales con un mayor o menor grado de autonomía, las unidades territoriales que componen un sistema federal tienen que tener en miras al conjunto territorial, independientemente de su notable particularidad.

En Alemania aparece el concepto de *Bundestreue* (lealtad federal), también llamado por algunos como *Bundesfreundliches Verhalten* (comportamiento federal amistoso). Se constituye como un especial tipo de lealtad en el sistema que responde a la naturaleza territorial de las relaciones que quiere revestir. El mismo, *"pese a no figurar en la Ley Fundamental de Bonn (1949), alcanza dimensión constitucional gracias a la jurisprudencia del TCF alemán"*, y se constituye en la actualidad como *"un principio general de carácter jurídico-constitucional, que afecta a la totalidad de las actuaciones de la federación y los estados, y dirige el ejercicio por estos de las respectivas competencias, que deben tener en cuenta los intereses del resto"*<sup>3</sup>.

La llegada al concepto de lealtad federal, según el Estado donde ésta se desarrolle, va a depender de cómo éste se vislumbra en su seno. Así, podría ser que surja de la realidad política y sea manifestada por la doctrina solamente, o bien que esté incorporado como regla o principio en la letra de la Constitución. Puede ser también -como pasó en Alemania-, que su desarrollo se desprenda de

---

<sup>2</sup> Cfr. SOSA WAGNER, Francisco (2008): "Estatutos de Autonomía y fragmentación de la administración. La lealtad federal", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* Nº 42, Granada, Universidad de Granada. P. 74.

<sup>3</sup> Cfr. AJA, Eliseo (2014): *Estado Autonomo y Reforma Federal*, Madrid, Alianza. P. 228 y 229.

la doctrina sentada por el Tribunal que tenga a su cargo el control de la adecuación de los actos de las unidades federadas a la Constitución<sup>4</sup>.

## 2. La recepción en España: la lealtad autonómica

La Constitución Española de 1978 tuvo una gran influencia de la Ley Fundamental de Bonn. Básicamente, muchas de las estructuras creadas a raíz del esquema de distribución territorial del poder tomaron como referencia el esquema institucional alemán.

Las diferencias existentes entre los territorios que conformaron el Estado descentralizado que aquélla no determinaba, pero sí permitía y aún propiciaba, hizo necesario que se ideara un sistema que buscara paliar los rasgos constituidos como aristas discordantes, en pro a una España realmente eficaz en su ordenación del espacio y las competencias que cada uno de ellos asumiría. El esquema de las *“autonomías territoriales”* fue la decisión que el Constituyente consideró óptima para el momento, el cual, más allá de las críticas realizadas, sigue actualmente en vigor.

Eliseo Aja señala una cuestión importante que denota en su fondo el influjo que se pretende explicar: *"si nos centramos en el Estado autonómico hay que comenzar por reconocer que la Constitución de 1978 ha impulsado una gran descentralización, y el poder político de las Comunidades Autónomas (CCAA) puede compararse con el que poseen los estados miembros de una federación, como por ejemplo los Länder alemanes o austríacos, y desde luego, es muy superior al que tienen las regiones italianas"*. Sostiene, además, que el Estado autonómico *"aparece por tanto como una forma de descentralización política importante, que otorga a las CCAA un volumen de poder equivalente a los Länder"*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sea un Tribunal Supremo o un Tribunal Constitucional, según el Estado, el tipo de control de constitucionalidad y la nominación que se le atribuya.

<sup>5</sup> Cfr. AJA, Eliseo (2014): *Op. Cit.* P. 16.

Interesa resaltar que ha existido una tenue introducción del principio de lealtad federal en el sistema autonómico español, lo que podría denominarse "*lealtad autonómica*". Siguen distintas razones que justifican el adjetivo utilizado:

- Es difícil encontrar un artículo único en el que se pueda identificar a la lealtad autonómica dentro de la Constitución. Podría haberse explicitado porque ya existía al momento de dictarse la norma máxima un cúmulo de Sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán (en adelante, TCFA) y una relación de la doctrina al respecto en el derecho comparado, pero, aun así, no se hizo;
- En el sentido que se trata de analizar, tampoco se encuentra una norma legal que desarrolle el concepto de lealtad autonómica, aunque sí existe una regulación sobre todo en aquello que tiene que ver con algunos preceptos que derivan de esta lealtad en su manifestación extensiva, como lo es en algunas cuestiones relativas a la Administración Pública y el sistema financiero, por ejemplo;
- Tampoco hay resoluciones del TC en las que se encuentre desarrollado el principio en su totalidad, o que haya servido a éste para resolver una disputa en concreto. Quizás, esto se ha debido a que el órgano no tuvo oportunidad de hacerlo hasta ahora, o que ha orillado el problema para no entrar de lleno a él. También puede ser que no exista un acuerdo pleno entre sus miembros para poder tratar el tema con todo lo que conlleva. La manera en la que lo ha tratado ha sido a través de un análisis desde la solidaridad, desde la sujeción a la Constitución o desde distintos aspectos que constituyen el contenido del principio, pero siempre de manera aislada y discontinua;
- En la doctrina no hay acuerdos razonables en torno a la existencia de la "lealtad autonómica" como tal. En referencia a ello, es posible verificar distintas formas de tratamiento de la lealtad pero que no tienen la peculiaridad de reconocerla en el sistema autonómico como "lealtad federal" nominativamente, sino de expresar la adjetivación de la misma en

relación a la distribución territorial del poder español, indicando el término "lealtad" por sí solo<sup>6</sup>.

Se reconoce que el nacimiento de la lealtad federal en Alemania no tuvo -ni tiene- raigambre constitucional ni legal. Ha sido la interpretación del Tribunal Constitucional Federal Alemán la que sentó las bases para la comprensión de la *Bundestreue*. Dada esta experiencia, cabe interrogarse en el caso español sobre si ha podido el TC sentar al menos las bases para que se hable de lealtad autonómica como lo hizo en su momento el TCFA. Se puede decir que, pese a que ha sido de manera muy sutil, hay algunos indicios del principio en las sentencias, aunque no sea posible deducir de ellas en modo alguno una doctrina constitucional completa al respecto.

El TC ha realizado una interpretación de la lealtad en relación a la colaboración que debe existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). Consecuencia de ello, surgen alegaciones que hablan en torno a la necesidad de la existencia de un *"general deber de colaboración, auxilio recíproco y buena fe entre autoridades estatales y autonómicas"*<sup>7</sup>. No analiza el fondo del asunto, ni distingue entre los tres conceptos que utiliza como técnicas con entidad propia cada uno de ellos<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre ello, es posible ver la forma en que los distintos autores tratan a la lealtad. Por un lado, uno de los mayores defensores de la lealtad en el sistema autonómico ha sido Leonardo ÁLVAREZ ÁLVAREZ, quien ha dedicado numerosas páginas al estudio de las dimensiones de este principio en el Estado español. Este autor usa el término *"lealtad autonómica"*, pero se refiere a ella como algo *"supuesto"*. Más allá de sus palabras, se puede entender en sus ideas una teoría general que enmarca las realidades que hacen a la forma del ordenamiento territorial español. Por otro lado, autores como Francisco SOSA WAGNER hablan de la lealtad en el sentido de ser esta el *"gozne del Estado"*, pero tampoco se refiere a ella como *"lealtad autonómica"*. Este autor realiza una reseña importante de la jurisprudencia constitucional que fue moldeando el esquema de cuestiones que se refieren al principio. Asimismo, Eliseo AJA usa directamente el término *"lealtad federal"* para referirse al cúmulo de relaciones típicas de ese esquema, pero aplicadas a la lealtad en sentido autonómico.

<sup>7</sup> Cfr. STC 18/1982, de 4 de mayo, Antecedente 8.

<sup>8</sup> Sobre esto, también se podrá ver lo dicho en la STC 80/1985, de 4 de julio, en el FJ 2º: cuando indica que *"el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente 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"*. En esta Sentencia se anima a ir un paso más adelante y tratar de concretar el contenido, indicando que *"de este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (...) y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal"*.

Así, en un primer momento, no habla de lealtad, sino que usa términos genéricos y referidos, sobre todo, a la "colaboración". Un cambio radical se suscitará en 1986, cuando use ya el término "lealtad", aunque aún sin animarse a darle el complemento de "autonómica". El Tribunal se referirá a ese genérico deber de colaboración entre el Estado y las CCAA, indicando que es un *"deber de recíproco apoyo y mutua lealtad"*<sup>9</sup>.

Ya animado a usar el término, en 1988 da un paso esencial al tratar de ir más allá de la colaboración, indicando que *"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"*<sup>10</sup>. Este es un movimiento de suma trascendencia, porque se vislumbra en él un pensamiento que no trata de encasillar a la lealtad sólo en el concepto de la colaboración, sino que entiende que debe ser esta una "actitud" de los entes del Estado.

Pese a lo que se acaba de recordar, no es posible identificar en su jurisprudencia una tesis clara de la lealtad. El Tribunal no ha sido conteste en afirmar con sus manifestaciones un entramado teórico que permita identificar una idea general acerca de la lealtad autonómica como pasó con el TCFA.

En la doctrina hay manifestaciones que muestran la necesidad de la presencia del principio, como la de Juan José Solozábal Echavarría, quien señala que la caracterización que realiza el Constitucional es *"excesivamente vaga"*<sup>11</sup> y que *"resulta conveniente incorporar la idea de lealtad federal que el Tribunal parece aceptar"*<sup>12</sup> en una posible reforma. De la misma manera, Eliseo Aja indica una serie de debilidades del sistema actual indicando que *"la inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre*

---

<sup>9</sup> Cfr. STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3º.

<sup>10</sup> Cfr. STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 6º.

<sup>11</sup> Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2014): *La Reforma Federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva. P. 51.

<sup>12</sup> Ídem.

las CCAA y de estas con el Estado es uno de los puntos débiles de todo el sistema autonómico<sup>13</sup>. Roberto Blanco Valdés, Leonardo Álvarez Álvarez y Francisco Sosa Wagner, son otros autores que reconocen el valor que tiene este principio no concretado aún como tal en el marco del sistema español.

### **III. El contenido extensivo y restrictivo de la lealtad autonómica**

Entender la lealtad en el sistema autonómico español implica, sin lugar a dudas, tratar de darle un contenido que se proyecte en el entramado constitucional y que dé cuenta de aquello para lo cual nace el principio: no sólo para identificar las acciones que son fieles a la dimensión relacional de la división territorial del poder, sino también a aquellas conductas reprochables que, de ser realizadas, deberían ser objeto de crítica severa con el fin de que se corrijan.

La lealtad funciona como un esquema que se abre manifestando las diversas formas constitucionales que propenden a que se desarrollen actos leales, exponiendo el contenido de dicho principio. Por otro lado, con un cierre constituido por los mecanismos de corrección que el entramado constitucional ha diseñado para poder reencauzar hacia la lealtad a los entes autonómicos que actúan perjudicando el sistema descentralizado en su provecho, lo que responde al aspecto restrictivo del contenido de la lealtad.

Entendido de esta manera, el círculo de la lealtad en España estaría configurado por una serie de acciones que permiten reconocer ciertos institutos constitucionales favorables a ella, como la solidaridad<sup>14</sup> o los institutos de colaboración, como el auxilio, la coordinación y la cooperación.

Y por otro lado, la dimensión negativa del principio, que da cierre al sistema y proyecta aquello reprochable, vendría acompañado de institutos como la

---

<sup>13</sup> Cfr. AJA, Eliseo (2014): *Op. Cit.* P. 226.

<sup>14</sup> En particular, las diversas manifestaciones del sistema financiero español.

prohibición de federación de las CCAA o la coerción autonómica (art. 155 CE), del que el TC ha dicho que es un “*medio extraordinario*”<sup>15</sup>.

Estas dimensiones están cargadas de conceptos relativos a controles que pueden tener una vertiente política, pero no hay que dejar de tener presente que en España hay una garantía jurisdiccional en estos casos, la que se obtiene del TC.

Al no estar desarrollado el principio de manera constitucional, la concreción del mismo en manos del TC, máximo intérprete de la norma fundamental, deviene en necesario. Por ello, si bien existen algunos elementos que conformarían la estructura de la lealtad que responden a controles de tipo político, no puede soslayarse el control jurisdiccional para resolver los conflictos que se sostienen dentro del territorio del sistema autonómico español.

A continuación, se tratará de exponer el principal de los controles políticos que existen en caso de conflictos territoriales, como criterio de comprensión del contenido de la reforma de la aludida inicialmente L.O. 15/2015, de 17 de octubre.

#### **IV. El control político: la coerción autonómica**

De entre los controles que se han conceptualizado como “políticos” (al menos en función de la naturaleza del órgano que lo genere) en el esquema constitucional español existe un artículo que aporta elementos claves: el art. 155, CE. Literalmente, el artículo señala: “*1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la*

---

<sup>15</sup> Cfr. STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 31º.



*ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.*

Cuando se analiza este artículo, se entiende que *"la función que ejerce la norma de lealtad autonómica contenida en el mismo es bien distinta a la que ejercen (otras) normas de lealtad"*<sup>16</sup>. En este artículo subyacen otra serie de relaciones que no son las mismas que corresponden al contenido extensivo del concepto.

Del artículo cabe derivar que *"se concede al Estado unos poderes de naturaleza excepcional para obligar a las CC.AA. al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales o para reaccionar frente a las eventuales lesiones que puedan causar al interés general, de carácter grave"*<sup>17</sup>.

Se identifica en algunos sentidos con lo que en otros Estados ha querido regularse al respecto<sup>18</sup>, sobre todo en la Ley Fundamental de Bonn, de la que el constituyente español ha tomado muchas referencias como se ha dicho<sup>19</sup>.

Pero tiene sus propios rasgos. Por ejemplo, en ella se alude sólo *"a las obligaciones que vinieran establecidas en la Constitución o en otras leyes, sin especificar el origen de estas, ni tampoco frente a quién se fijan dichos deberes"*<sup>20</sup>.

Otra de las características es que el concepto ha quedado establecido en la Constitución, pero no ha sido desarrollado legislativamente, tan sólo existen previsiones de tipo procedimentales en el seno del Reglamento del Senado.

En general, se entiende que este instituto está establecido para poder aplicar medidas de carácter extraordinario sobre las CCAA cuando estas, a través de actos u omisiones, no cumplan con las obligaciones derivadas de la Constitución o las leyes o atentaren “gravemente” contra el interés general de España. En sí, se

---

<sup>16</sup> Cfr. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2008): "La función de la Lealtad en el Estado Autonómico" en *Teoría y Realidad Constitucional* Nº 22, Madrid, UNED. P. 523.

<sup>17</sup> Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2011c): "Intervención del Estado en las Comunidades Autónomas" en ARAGÓN REYES, Manuel y AGUADO RENEDO, César (2011): *Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo II: Organización General y Territorial del Estado*, Madrid, Thomson Reuters. P. 482.

<sup>18</sup> Así, el art. 16 de la Constitución de la Confederación Helvética, el art. 126 de la Constitución Italiana de 1947 o el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, donde se le llama *"la vía coactiva federal"*

<sup>19</sup> Pedro Cruz Villalón ha señalado que este artículo *"se encuentra calcado del artículo 37 de la Grundgesetz"*. Para profundizar cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981): "Protección extraordinaria del Estado" en PREDIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (dirs.): *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid.

<sup>20</sup> Cfr. REYNÉS LLAMAS, Marina (2014): "La coerción estatal sobre las Comunidades Autónomas" en OLIVER ARAUJO, Joan (Dir.) (2014): *El futuro territorial del Estado Español ¿centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant Lo Blanch. P. 578.

trata de actos que tienden a manifestar una deslealtad al sistema en su conjunto, actuando de manera caprichosa, tendenciosa o claramente contraria al bien común.

Hay que tener en cuenta que es *“un precepto de crisis”*<sup>21</sup>, por lo que no puede ser usado gratuitamente, sino fundado en hechos cuya trascendencia impliquen la necesidad de encarrilar nuevamente las acciones disfuncionales hacia el vértice del conjunto. De esta manera, es un medio de *“defensa constitucional excepcional, que supone que no cabrá su aplicación a cualquier diferencia de opinión que surja entre las partes”*<sup>22</sup>.

Las situaciones que llevan a la coerción están fundadas en dos causas. La primera tiene que ver con el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales que pesan sobre la comunidad. En este sentido se debe apreciar *“el incumplimiento de verdaderos deberes jurídicos, bien constitucionales, bien legales (...), y no de meros consejos, discrepancias políticas, deberes morales o recomendaciones”*<sup>23</sup>. La segunda, puede deberse a un atentado contra el interés general, debiendo este tener el carácter de grave institucionalmente. Se podría pensar que toda conculcación a la Constitución o a una ley es un atentado contra el interés general, por lo que ambos supuestos estarían conectados.

Por lo anteriormente mencionado, *“la lesión del interés general será siempre reconducible a una vulneración de un deber constitucional”*<sup>24</sup>. Esto muestra que la coerción autonómica es una cláusula de cierre del esquema de la lealtad en el sistema español, siendo un control de tipo político a los problemas territoriales, que requiere para su puesta en práctica un proceso en el que es menester una autorización por la mayoría absoluta del Senado como cámara de representación territorial y un previo requerimiento al Presidente de la CCAA, etc.

## V. El control jurisdiccional: la LO 15/2015, de 17 de octubre

---

<sup>21</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1992): *Op. Cit.* P. 998.

<sup>22</sup> Cfr. REYNÉS LLAMAS, Marina (2014): *Op. Cit.* P. 586.

<sup>23</sup> Cfr. REYNÉS LLAMAS, Marina (2014): *Op. Cit.* P. 590-591.

<sup>24</sup> *Idem.*

Como se ha comenzado diciendo, mediante la Ley Orgánica 15/2015, de 17 de octubre, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo respectivo a dar capacidad de ejecutoriedad<sup>25</sup> a las sentencias dictadas por el máximo intérprete de la Constitución.

Del Preámbulo de la norma se puede destacar que uno de los objetivos perseguidos era *“garantizar la efectividad de sus resoluciones, (sustentado en) la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real”*.

Como bien ha señalado Esther González Hernández, *“a primera vista, parecería que el objeto de la reforma no era más que dotar a este Alto Tribunal de un régimen de ejecutoriedad muy similar al de la Jurisdicción contencioso-administrativa”*<sup>26</sup>, cuestión que resulta un tanto extraña por cuanto no se duda que las sentencias del Tribunal Constitucional tienen capacidad ejecutoria<sup>27</sup> y el mismo Preámbulo lo señala como uno de los principios generales de la actual regulación del Tribunal.

En el entramado de fondo que subyace al dictado de la norma, es necesario recordar el constante enfrentamiento entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y

---

<sup>25</sup> Otorgándole el *“carácter de título ejecutivo a las resoluciones del Tribunal”*, tal cual reza el Preámbulo de la norma.

<sup>26</sup> Cfr. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (2016): “El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?” en *Teoría y Realidad Constitucional* Nº 37, UNED, Madrid, P. 531.

<sup>27</sup> Sobre esto, la misma autora ha dicho *“cuestión esta sorprendente porque nunca se había puesto en duda el carácter de sus decisiones como ejecutables y vinculantes para todos los poderes públicos”*, cfr. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (2016): *Op. Cit.*, P. 531.

Sobre lo mismo, el Consell de Garantías Estatutarias de Cataluña ha dicho en el Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, que *“la LOTC, en la seva redacció original de 1979, ja contenia determinades previsions normatives en matèria d’execució de les seves resolucions”* (p. 23).

También, Pablo Pérez Tremps, ex Magistrado del Tribunal Constitucional, ha dicho que *“existen en nuestro ordenamiento mecanismos de sobra para alcanzar el fin perseguido que, al parecer, es reaccionar contra incumplimientos del Tribunal Constitucional”* (cfr. <http://loquedebesaber.bez.es/noticias/469928746/La-propuesta.html>, consultado el 27/09/2016).

Por último, y junto a ello, por ser el actor en este propósito, el mismo TC ha señalado en el primer Auto de ejecución que ha dictado el 19 de julio de 2016 (sobre la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias), que *“(…) al margen del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, antes y después de la reforma del marco legal resultante de los arts. 87 y 92 LOTC por la citada Ley Orgánica 15/2015 todos los poderes públicos estaban y están obligados al cumplimiento de lo que resuelva el Tribunal Constitucional y este se hallaba y se halla plenamente facultado para resolver las incidencias de ejecución de sus sentencias y demás resoluciones, pudiendo incluso declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas”* (cfr. FJ 2º).

el Gobierno central, en miras a lograr la independencia del Estado español. Esta serie de acontecimientos encauzados con mayor fuerza desde el comienzo de esta década, ha llevado a un conjunto de actuaciones por parte del Parlament y de la Generalitat de la CCAA que han sido impugnados ante el TC por el Gobierno.

Frente a estos actos que conforman la llamada “*hoja de ruta independentista*”<sup>28</sup>, una de las formas que encontraron quienes deben defender los intereses generales del Estado era valerse de la estructura institucional del TC para que, mediante la fuerza de sus decisiones, se acaten las resoluciones que pongan fin a los conflictos territoriales. Por tanto, esta reforma a la Ley Orgánica del Constitucional trata de dotar de mayor fuerza de ejecución a sus resoluciones, lo que ha sido criticado por algún sector de la doctrina, que ha dicho que esta reforma lleva a que se lo convierta en “*una avanzadilla política*”<sup>29</sup> del Gobierno.

Básicamente, la norma trae consigo tres novedades en relación a las resoluciones a dictar por el Tribunal: en ejecutoriedad, en notificación y el régimen específico a aplicar ante el incumplimiento de éstas. Los dos primeros puntos exceden el contenido de la presente aportación, por lo que se tratará de analizar el tercero.

## **1. El régimen de incumplimiento de las resoluciones del TC**

El punto 3 del artículo único de la L.O. 15/2015, de 17 de octubre, señala el procedimiento del incidente de ejecución de la sentencia, resoluciones o actos posteriores. Importa resaltar el apartado 4 de la nueva disposición para el art. 92 de la LOTC, por cuanto indica que “*en caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el*

---

<sup>28</sup> Expresión con la que los medios y la doctrina pro independentistas han llamado a este proceso.

<sup>29</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2015): *La reforma del Constitucional, necesaria o munición independentista*, El País, 1 de septiembre de 2015, [http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441110144\\_620118.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441110144_620118.html) (consultado el 27/09/2016).

*plazo que se les fije informen al respecto. Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes (...)*”.

A partir de allí, la norma señalará las posibles medidas a adoptar por el Tribunal, que responderían al proceso de tipo ordinario. Estas son cuatro:

- Multa coercitiva a las autoridades, empleados públicos o particulares, que van desde los tres mil a los treinta mil euros, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado;
- La suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, todo ello durante el tiempo que se requiera para observar los pronunciamientos del TC;
- La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en procesos constitucionales, para lo que se puede requerir la colaboración del Gobierno de la Nación para adoptar las medidas necesarias fijadas por el Tribunal; y
- Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

Por otro lado, el apartado 5 de la norma indicaría un proceso extraordinario, en el que ante “*circunstancias de especial trascendencia constitucional*”, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes, dando audiencia a éstas y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas.

El concepto indeterminado<sup>30</sup> de “*especial trascendencia constitucional*”, en estos casos, abre la puerta a una serie de problemas que derivan de su indeterminación<sup>31</sup>, como lo ha señalado el Consell de Garantías Estatutarias de

---

<sup>30</sup> Cfr. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (2016): *Op. Cit.*, P. 536.

<sup>31</sup> Los mismos que, en su momento, se dieron cuando se modificó la LOTC por la LO 6/2007, de 24 de mayo, cuando su artículo 50 incluía el mismo requisito para la admisión a trámite del amparo, lo que dio lugar a la

Cataluña en su Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, al decir que la norma intenta *“calificar o incrementar aún más el privilegio procesal reconocido por la Constitución a favor del Gobierno del Estado ya que, al efecto automático de la suspensión de la norma o acto autonómicos, ahora se añade la posibilidad de solicitar al Tribunal la adopción de otras medidas cautelares que aseguren su cumplimiento”*<sup>32</sup>.

## **2. La función de control jurisdiccional**

Claramente, a través de la L.O. 15/2015 lo que se trata es de desarrollar una figura que el TC ya tenía ínsita en su estructura, por cuanto ex art. 9.1 CE los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y sus resoluciones lo que hacen es recordar esta idea en cada uno de sus pronunciamientos.

Atendiendo a los antecedentes de hecho que se sucedieron previos al dictado de la norma en análisis, es evidente que lo que se ha querido es dar mayor grado de acatamiento a las resoluciones, sobre todo para tratar de prever futuros conflictos ante su posible incumplimiento.

El gran problema en este sentido radica en identificar si esta función jurisdiccional de control puede utilizarse para soslayar institutos que, de por sí, están destinados -ni más ni menos- que a tratar de resolver el mismo tipo de conflictos territoriales a los que podría aplicarse. En cierto sentido, la función correctora de la lealtad autonómica ya identifica a la coerción autonómica (presente en la Constitución) como posible elemento de resolución de estos conflictos territoriales: ¿por qué, entonces, crear legalmente un procedimiento que tiende a querer apuntar sobre el mismo asunto?

---

necesaria explicación del TC en la STC 155/2009, cuyo FJ 2º trató de soslayar las dudas existentes, pero cuyo contenido obviamente no es posible aplicar al caso que aquí nos ocupa.

<sup>32</sup> Cfr. Dictamen 19/2015 del Consell de Garantías Estatutarias de Cataluña, p. 60. Traducción del autor. Cita textual en catalán: *“Així les coses, allò que fa la norma objecte de dictamen és qualificar o incrementar encara més el privilegi processal reconegut per la Constitució a favor del Govern de l'Estat ja que, a l'efecte automàtic de la suspensió de la norma o acte autonòmics ara s'hi afegeix la possibilitat de sol·licitar al Tribunal l'adopció d'altres mesures cautelars que assegurin el seu compliment”*.

Esther González Hernández trata de indicar que esta reforma ha querido “desarrollar legalmente el artículo 155 CE”, buscando “modificarlo de facto”, de manera tal se traslada la figura de control político al control jurisdiccional, con una suerte de paso de la responsabilidad que puede pesar sobre el Gobierno (con la correspondiente autorización del Senado) a una acción a desarrollar por el TC. En resumen, bien se ha dicho que *“el que verdaderamente viene a auxiliar al Gobierno central es el Tribunal Constitucional, que amparándose en el carácter jurisdiccional de sus decisiones avalaría jurídicamente medidas que bien podría haber tomado el Ejecutivo, ex artículo 155 CE sin aval alguno”*<sup>33</sup>.

Quizás, por esta situación, se ha pensado que el objetivo central de la norma es transformar al control político en control jurisdiccional, lo que implicaría pasar el problema del tejado del Gobierno al tejado del TC.

Ahora bien, independientemente de si esto es o no así, es decir, si en el fondo del asunto planean más móviles políticos que estrictamente jurídicos, no hay que dejar de pensar en que es una oportunidad para que el TC pueda desarrollar el principio de lealtad autonómica, más aún teniendo presente que este tipo de instancias de ejecución de las resoluciones podría ir ligado a los problemas territoriales ante el incumplimiento de otras resoluciones ya dictadas al respecto.

Es, claramente, una ocasión de desarrollo del sistema, por lo que no puede decirse que atente contra la lealtad autonómica, sino que más bien coadyuva en cierto sentido al posible desarrollo doctrinal de tal principio en el Estado español, cuestión que hasta ahora ha sido soslayada.

## **VI. Conclusiones**

---

<sup>33</sup> Cfr. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (2016): *Op. Cit.*, P. 541.

La concreción en el sistema autonómico español del principio de lealtad en materia territorial ha sido un problema dilatado en el tiempo y con una especificación limitada a ciertos aspectos que no permiten identificar de manera acabada su extensión y restricción.

Si bien hay controles de tipo político que pueden desarrollarse para tratar de encauzar las conductas reacias a mantener la unidad del territorio, la garantía jurisdiccional es una realidad que debe ser utilizada para dotar a las decisiones de fuerza legal y forzar a su cumplimiento por medio de resoluciones del máximo órgano de control de constitucionalidad de los actos.

Hoy, tras la L.O. 15/2015, de 17 de octubre, a más de encontrar una limitación a la lealtad por entenderse que los controles políticos se transforman en controles jurisdiccionales, se añade una posibilidad al desarrollo del sistema gracias a la posible concreción de doctrina del máximo intérprete al respecto.

Si bien es criticable que los motivos que llevaron a dictar la citada Ley Orgánica tienen clara raigambre política y que pueden deberse a la falta de capacidad de gestión del problema territorial que afronta España, no es posible decir que haya sido desacertado dotar al Tribunal de una especificación procedimental que le dé capacidad de ejecutar sus resoluciones en caso de incumplimiento.

Habrá que esperar a ver si esta herramienta es utilizada con esos fines o seguir aguardando una mayor concreción de la lealtad en el sistema autonómico español.