

# LA LEALTAD INSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO DE RELACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Augusto González Alonso

Subdirector General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal, Ministerio de Justicia  
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Principios constitucionales de relación entre entes públicos territoriales. 3. Lealtad *versus* fidelidad. 4. La lealtad constitucional. 5. La lealtad institucional. A) Eficacia externa de la lealtad institucional en la LRJAP y PAC y en la LRBRL. B) Eficacia interna de la lealtad institucional en la LRJAP y PAC. C) Otra normativa sobre lealtad institucional. Nota bibliográfica

## 1. INTRODUCCIÓN

En los modernos Estados complejos, en los que las relaciones entre los distintos escalones territoriales son constantes e imprescindibles para la consecución del objetivo constitucional de servir con objetividad los intereses generales, se hace necesario contar con un marco general, con unas reglas de conducta y comportamiento que, a modo de las que se imponen a los ciudadanos para una adecuada convivencia, permitan el pacífico desenvolvimiento de todos sus entes públicos entre la miríada de competencias y funciones que a cada uno de ellos atribuye el ordenamiento jurídico.

Cuando el principio de jerarquía como elemento definidor de las relaciones entre los

entes públicos territoriales y entre sus órganos internos es superado —como hoy en día ocurre en la mayoría de los ordenamientos constitucionales contemporáneos— por otros principios como los de autonomía y competencia, y sus complementarios de unidad y solidaridad, se torna imprescindible engrasarlos con otros tantos que consigan hacer más livianos aquellos otros de tanto “peso” institucional y jurídico. Esos principios que aportan ligereza al sistema de relaciones son especialmente los de lealtad institucional, cooperación y colaboración, actuando de frontispicio de todo el sistema el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que consagra el artículo 103.1 de la Constitución Española.

Este estudio se va a centrar en el principio de lealtad como un principio de relación, si bien parece conveniente hacer algunas precisiones previas respecto a otros grandes principios de relación entre los entes públicos territoriales y los entes administrativos, principios todos ellos de previsión y garantía constitucionales. Para ello, habrá que diferenciar entre los principios constitucionales y los principios administrativos de relación, que permitan un análisis sistemático y coherente, aunque no sea más que una clasificación con fines expositivos. Dentro de los primeros se encuentran especialmente los principios de unidad, autonomía, competencia, interés general, igualdad y solidaridad. Como principios administrativos de relación, cabe mencionar los de lealtad institucional, cooperación, colaboración y auxilio mutuo.

No se hará referencia, por tanto, a los principios de actuación de las Administraciones Públicas, los cuales despliegan su eficacia en la actividad administrativa *ad extra* en el sentido de tener como interlocutor a un ciudadano y no a otra Administración Pública. Así, en las relaciones de los entes públicos territoriales y sus órganos con los ciudadanos han de respetarse los principios de buena fe, confianza legítima, eficiencia, servicio a los ciudadanos, transparencia y participación.

## 2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE RELACIÓN ENTRE ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES

Sólo brevemente se hará referencia a estas reglas que permiten que cada Administración Pública de base territorial pueda ejercer las competencias que se le atribuyen constitucional o legalmente, de manera originaria o derivada, con los límites propios de un Estado constitucional como el nuestro en el que han de respetarse también las competencias de los demás entes, debe garantizarse un orden económico y social justo mediante la igualdad de trato de todos los ciudadanos en cualquier par-

te del territorio nacional y debe reforzarse la solidaridad entre todas las regiones de España que asegure a todos una digna calidad de vida y una sociedad democrática avanzada.

Efectivamente, los principios de autonomía y competencia invocables por las comunidades autónomas, las provincias y los municipios, y que consagran los artículos 2, 137, 140 y 141 de la Constitución, sólo alcanzan toda su dimensión y dignidad constitucional cuando respetan el principio de unidad de la nación española proclamado en el artículo 2 del texto constitucional, así como el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones al que hacen referencia los artículos 2 y 138 de dicha norma. Son principios generales de la organización territorial del Estado.

Autonomía, como es bien conocido por todos, no significa soberanía, sino la capacidad de dictar normas, de crear un ordenamiento jurídico propio de aplicación en el escenario territorial limitado a una comunidad autónoma o entidad local, de constituir sus propias instituciones de autogobierno y ser responsables por ello ante sus ciudadanos; en definitiva, la autonomía política está garantizada por la Constitución Española, mientras que la autonomía administrativa se despliega a través de una garantía institucional de base constitucional, pero que requiere de otros mecanismos de garantía y desarrollo normativos.

Es ya tradicional mencionar la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 para recordar que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido. El principio de unidad despliega sus efectos en varios frentes pero sólo adquiere su madurez dentro del principio de soberanía, que es la que reside en el pueblo español y que supuso, en su momento, que sólo hubiese un único poder constituyente. Así, unidad significa que existe un cuerpo jurídico uniforme, coherente y sin diferencias perfectamente justificables entre todas las partes del territorio. Por tanto, supone que los ciudadanos tienen iguales derechos y deberes en todo el territorio, y que el princi-

pio de igualdad alcanza sentido cuando se da el mismo trato a situaciones iguales (lo que no impide que situaciones desiguales puedan ser objeto de un trato distinto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional). Además, la unidad tiene como consecuencia que quedan vedadas las medidas que puedan obstaculizar la libertad de establecimiento o circulación de personas, bienes y capitales. Y, por último, que la solución de conflictos en la interpretación de todos estos principios corresponde a un órgano constitucional y estatal como es el Tribunal Constitucional (en adelante, TC).

El Alto Tribunal parece que ha ido aclarando que, entre la unidad de la nación española, y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, hay un océano de relaciones que deben respetar unas reglas de juego.

En primer lugar, el interés general, concepto jurídico indeterminado que, sin embargo, resulta *a priori* sencillo de alegar cuando el interés de una autonomía o entidad local por algo afecta o puede afectar a un ámbito territorial superior al propio. Como consecuencia de ello, el TC salvaguarda la posición superior del Estado frente a las comunidades autónomas, las provincias, las islas y los municipios, cuando el interés general de la nación se encuentra por encima del interés particular de esos otros entes territoriales. Así lo proclamó la misma sentencia mencionada de 2 de febrero de 1981. Ello supone que el Estado y, por tanto, las administraciones territoriales superiores tienen sobre las inferiores una “potestad de vigilancia”, tal y como confirmó la sentencia del TC de 5 de agosto de 1983.

Sin embargo, el Alto Tribunal dejó claro que esa potestad atribuida al Estado no puede suponer en ningún caso anular la autonomía reconocida constitucionalmente, debiendo ejercerse en términos compatibles con la capacidad de autogobierno. El interés general hizo, por ejemplo, que el constituyente atribuyese al Estado unas competencias exclusivas en el artículo 149, sobre unas materias que quizá pueda decirse que son las de más “elevado espíritu” que existen en la Constitución y que se pueden atribuir a una comunidad política, como

la Administración de Justicia, nacionalidad con todo lo que ello conlleva en derechos y obligaciones incluso extraterritoriales, defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, obras públicas de interés general, y un buen número de materias y ámbitos en los que el Estado dicta legislación básica, de obligado cumplimiento y respeto para todas las demás instancias territoriales. Además, el interés general pudo hacer pensar al constituyente que era conveniente que la competencia sobre las materias que no se hubiesen asumido por los Estatutos de Autonomía deberían corresponder al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (artículo 149.3 de la Constitución Española).

Y de ese mismo espíritu de interés general de España también derivan las leyes de armonización que prevé el artículo 150.3 y la facultad de coacción que se atribuye al Gobierno para adoptar las medidas necesarias para obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que le impone la Constitución o las leyes o para la protección del interés general (*ex* artículo 155 CE).

En segundo lugar, la autonomía tiene otro límite: la igualdad en derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, lo que supone que las diferencias entre los Estatutos de las comunidades autónomas no pueden implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales (*ex* artículo 138.2 CE) y que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (*ex* artículo 139.2 CE). En este sentido, es conveniente precisar que el Tribunal Constitucional ya aclaró, en su sentencia de 5 de agosto de 1983, que igualdad no significa igualdad de derechos, sino igualdad en el ejercicio de tales derechos. Ello supone respetar el orden económico nacional, pero no impide —a juicio del Tribunal Constitucional— que las comunidades autónomas adopten alguna medida que incida en estos

aspectos, como es bien conocido en materia fiscal y tributaria; por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) y de Navarra (Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, modificada por Ley 48/2007, de 19 de diciembre).

El tercer límite del ejercicio de la autonomía por los entes públicos territoriales es el de solidaridad, al que se refieren los artículos 2 y 138 de la Constitución. La solidaridad opera en todos los ámbitos de actuación de esos entes, pero cobra especial significado en el ámbito tributario al ser un claro límite a la autonomía financiera de que gozan las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, al exigir el artículo 156.1 de la Constitución la coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles. En los últimos tiempos, en consideración al cambio climático global y apreciable en nuestro país con evidentes señales estructurales de escasa hidraulicidad y de progresiva desertización, la solidaridad ha sido esgrimida en materia de agua por varias Autonomías sedientas de la misma o con problemas crónicos de abastecimiento. El mecanismo de la solidaridad debe, por tanto, entrar en juego cuando la situación de ventaja de un ente territorial es notable respecto de otros necesitados de esos mismos medios o recursos y que, en igualdad de condiciones de derechos, no pueden alcanzar aquellos sin ayuda pública. Esto es lo que pretende, en la práctica, el fondo de compensación interterritorial destinado a gastos de inversión, cuyos recursos son distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y las provincias, en su caso (*ex* artículo 158.2 CE), así como la asignación que establecen los presupuestos generales del Estado a favor de las comunidades autónomas en función del volumen y actividades estatales que éstas hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios

públicos fundamentales en todo el territorio nacional.

### 3. LEALTAD VERSUS FIDELIDAD

Antes de entrar en materia, quizá no sea inoportuno distinguir jurídicamente los términos lealtad y fidelidad. Si se extrapolan al ámbito jurídico las definiciones que de ambos sustantivos realiza la Real Academia de la Lengua Española, resultaría que la fidelidad consiste en observar la fe que un ente debe a otro, entendiendo por fe el conjunto de normas que obligan a que las relaciones entre ellos sigan ciertos parámetros, mientras que la lealtad añade un plus muy significativo por cuanto no sólo significa ser fiel a unas normas de conducta debidas, sino que además hay que mantener una suerte de comportamiento ético o moral en esas relaciones (la RAE menciona las “leyes del honor y hombría de bien”).

Algunos autores han entendido que fidelidad significa sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional, mientras que lealtad supone, además, una adhesión interna al contenido constitucional, no sólo un acatamiento normativo. Esta es una diferenciación jurídica interesante que invita a una reflexión sobre comportamientos recientes de algunas comunidades autónomas frente a la legislación aprobada por el Estado en materias como la lucha contra el tabaquismo (con la *Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco*) o la nueva asignatura “Educación para la Ciudadanía” introducida en la etapa de educación primaria y en la educación secundaria obligatoria en la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. Así, las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla y León, Valencia y La Rioja aprobaron disposiciones de desarrollo y ejecución de la *Ley 28/2005, de 26 de diciembre*, que casi en su totalidad tiene carácter básico, si bien dichas disposiciones —con rango de Decreto aprobados por los respectivos Consejos de Gobierno— terminaban

desnaturalizando la ley estatal al no respetar los principios inspiradores de la misma y la clara voluntad del legislador, en una muestra evidente de anteposición de intereses políticos frente al valioso principio de lealtad institucional que se viene comentando. Esa actuación de dichas comunidades autónomas hizo que el Gobierno interpusiese sendos recursos contencioso-administrativos ante las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia. El TSJ de La Rioja ya se ha pronunciado al respecto y ha estimado en su totalidad el recurso interpuesto por el Estado frente al Decreto aprobado por ese Ejecutivo autonómico, al considerarlo contrario al espíritu de la ley aprobada por el legislador estatal. Habrá que esperar, por tanto, al resto de pronunciamientos de los TSJ cuando resuelvan los recursos interpuestos, si bien una primera línea doctrinal parece haber sido marcada por el Tribunal riojano.

Parece indudable que la actitud mostrada por esas comunidades autónomas no sólo puede ser inconstitucional, sino que, a los efectos exclusivos de este artículo, quiebra de modo indudable el principio de lealtad constitucional, por un lado (y sobre ello dirá lo que convenga, si procede, el Tribunal Constitucional, aunque ya anticipo que una sentencia suya anterior, la número 122/1983, ha dejado claras ciertas reglas del juego vulneradas por esas comunidades autónomas), pero sobre todo, el principio de lealtad institucional, que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Esa cooperación leal, esa lealtad que contribuye a fortalecer la esencia de un Estado de Derecho y que hace respetar y respetables a las instituciones, que son la esencia de una vida en comunidad armoniosa y respetuosa, ha resultado evidentemente vulnerada ante los atónitos ojos de los ciudadanos que observan cómo ciertos principios y valores son cuestionados ya no por una sociedad cada vez más desarraigada en ellos, sino por sus propias instituciones y la comunidad política que las dirige, mal ejemplo para la consecución de una nación más justa y feliz, como diría la Constitución de Cádiz de 1812.

En definitiva, parece que a las Administraciones Públicas no se les debe exigir sólo fidelidad, sino también lealtad, se les debe exigir lo máximo porque de lo máximo que den en sus relaciones depende el servicio que se presta a millones de ciudadanos, afectando para bien o para mal al interés general.

Las normas de conducta debidas son, por supuesto, el resto de principios constitucionales de relación ya mencionados así como todos los principios administrativos enunciados en el artículo 103 de la Constitución Española y en los artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP y PAC).

La lealtad parece surgir cuando existe un pacto voluntario sobre un objeto determinado para acatar ciertas normas mínimas de organización de la vida en comunidad, de unos derechos y deberes esenciales para el desenvolvimiento de la democracia. El pacto voluntario fue, desde este punto de vista, el pacto constituyente que dio lugar a la Constitución misma, y que convino entre todos unos derechos y unas obligaciones que persiguen el logro de los valores superiores del ordenamiento jurídico en un Estado social y democrático de Derecho. La lealtad, desde luego, es un comportamiento recíproco, que como tal pacto voluntario, exige que ambas partes se comporten lealmente la una con la otra, y en muy escasas ocasiones se puede exigir lealtad de manera unilateral a una sola de ellas. Se trata de un *do ut des* que adquiere todo su sentido cuando las dos partes cumplen las normas lealmente y que se quiebra cuando una de ellas las incumple de manera injustificada. La lealtad, en definitiva, genera seguridad jurídica y evita la incertidumbre.

Permítase una digresión curiosa, pero no deja de ser sorprendente que, para el desempeño de los cargos públicos de mayor relevancia en un Estado de Derecho como el nuestro, la clásica fórmula protocolaria y solemne del juramento o promesa del cargo que hay que proclamar en los actos públicos no haga men-

ción a la lealtad a la Constitución, sino que esta conducta se exija respecto de la Corona, mientras que a nuestra Carta Magna se le debe fidelidad. Véase la fórmula que se emplea, por ejemplo, cuando el presidente y los demás magistrados del Tribunal Constitucional asumen sus respectivos cargos ante el Rey (*ex* artículo 21 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional):

*"Juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo la Constitución Española, lealtad a la Corona y cumplir mis deberes como Magistrado Constitucional."*

E, igualmente, la fórmula empleada para el juramento o promesa por un miembro de la carrera judicial, antes de posesionarse del primer destino (*ex* artículo 318.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial):

*"Juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, lealtad a la Corona, administrar recta e imparcial justicia y cumplir mis deberes judiciales frente a todos."*

#### 4. LA LEALTAD CONSTITUCIONAL

Puesto que nos encontramos en este punto, es menester también distinguir entre la lealtad constitucional y la lealtad institucional. La primera parece ser el germen de la segunda, de modo que su formulación teórica es notablemente antigua ya que los orígenes del término "lealtad" hunden sus raíces en la Europa del despotismo ilustrado que caracterizó al Estado prusiano desde el siglo XVIII y la Restauración posterior a las guerras napoleónicas, llegando a la Prusia del *canciller de hierro* Otto von Bismarck-Schönhausen (en el siglo XIX), quien acuñó el término "lealtad federal". Incluso antes de esta época ya se empleaba este término para referirse a los deberes recíprocos de ayuda y auxilio militar entre los Estados y el Káiser a mediados del siglo XVI en Prusia. En todo caso, este término y su significado se extendió posteriormente a otros Estados como Suiza, Bélgica y Austria (donde, por cierto, se

emplean sustantivos similares como "respeto recíproco" o "cortesía federal").

Sin embargo, es conveniente aclarar que el principio de lealtad constitucional no rige en todos los Estados federales ni en todos los Estados regionales o tan descentralizados como el nuestro. Así, en los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787 se aplica el principio de cooperación intergubernamental.

En un Estado regional como es el italiano, su Constitución de 27 de diciembre de 1947 menciona un término similar como es la "leal cooperación", que ha de regir las relaciones entre sus veinte regiones administrativas, divididas en provincias y éstas a su vez en municipios o comunas (de éstas, el Valle de Aosta, Friuli-Venecia Julia, Sicilia, Cerdeña y Trentino-Alto Adagio cuentan con un estatus especial por su naturaleza geográfica, cultural y social según el artículo 116 de la carta magna italiana; las demás se someten a un estatuto común de administración). Así, el artículo 120 de la Constitución Italiana de 27 de diciembre de 1947 dispone que:

*"Una Región no podrá establecer aranceles de importación, exportación o tránsito entre las Regiones, ni adoptar medidas que obstaculicen en modo alguno la libre circulación de personas y cosas entre las Regiones, ni limitar el ejercicio del derecho de trabajar en cualquier parte del territorio nacional."*

*El Gobierno podrá sustituir a los órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias y de los Municipios cuando no se respeten las normas o tratados internacionales o la normativa comunitaria, o en caso de peligro grave para la incolumidad y la seguridad pública, o bien cuando lo exija la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y, en particular, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales. Una ley definirá los procedimientos aptos para garantizar que los poderes substitutivos sean ejercidos respetando el principio de subsidiaridad y el principio de leal colaboración."*

En Alemania, hoy en día la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 no

recoge este principio que fue acuñado en su ordenamiento jurídico siglos atrás, si bien se considera que tiene plena vigencia y que sirve de medida de los conflictos constitucionales que se plantean en Alemania Federal, habiendo llegado su Tribunal Constitucional a formular los deberes jurídicos precisos que se derivan de aquél. No obstante, la lealtad se exige por el texto constitucional alemán cuando se imparte enseñanza (el artículo 5 de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 dispone que *“El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres. La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución”*), a los funcionarios del servicio público (el artículo 33 de esa norma constitucional proclama que *“El ejercicio de facultades de soberanía será confiado, como regla general y con carácter permanente, a funcionarios del servicio público sujetos a una relación de servicio y lealtad, bajo un régimen de Derecho público”*) y cuando exista legislación concurrente de la Federación en materia de función pública (el artículo 74a de esa norma consagra que *“La legislación concurrente se extiende, además, a la remuneración y previsión del personal perteneciente al servicio público, que se encuentren en una relación de servicio y lealtad de Derecho público, en cuanto no corresponda a la Federación la legislación exclusiva en virtud del artículo 73 Nº 8”*). Existen en el país germano algunos pronunciamientos jurisprudenciales que han comentado este principio y que han definido sus contornos. Así, muchas veces se menciona la importante sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe de 21 de mayo de 1952, la cual dispuso que *“el principio de 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 contribuir a su fortalecimiento y a su salvaguardia”*.

La lealtad constitucional, por tanto, supone el acatamiento de unas normas constitucionales y legales de organización y convivencia. Esto no significa una adhesión ideológica ni se exime a nadie de las reglas de la sana crítica ni de la libertad de pensamiento o conciencia,

pero sí supone un comportamiento ético y una actitud de respeto ante el espíritu de esas reglas del juego, no sólo a ellas mismas. También supone que existan límites al ejercicio de los derechos fundamentales puesto que de una actuación leal se derivan derechos y deberes para todos los miembros del Estado.

En definitiva, la lealtad constitucional, que parece implícitamente reconocida en el artículo 2 de la Constitución Española cuando combina con extrema finura jurídica los principios de unidad, autonomía y solidaridad, significa ser leal, en los términos explicados, a la propia Constitución positiva y al bloque de constitucionalidad. Algunos autores también entienden que, si bien este principio no está recogido expresamente en nuestra Carta Magna, sin embargo también se puede deducir sin grandes esfuerzos hermenéuticos del artículo 9.1 de dicho texto normativo, cuando obliga a todos a acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, deber éste que está perfectamente constitucionalizado.

Si bien es cierto que la lealtad constitucional no está recogida expresamente en nuestra Constitución, como se ha dicho, se puede afirmar que ha sido construido como principio por la jurisprudencia constitucional, y así ha quedado reflejado, entre otras, en las siguientes importantes sentencias: STC 201/88, de 27 de octubre, STC 46/90, de 15 de marzo, STC 209/90, de 20 de diciembre, STC 156/95, de 26 de octubre, STC 208/99, de 11 de noviembre, STC 235/99, de 16 de diciembre.

En muchas de estas resoluciones del Alto Tribunal se orienta el sentido de la lealtad cuando se relaciona con la negociación, la consulta, el acuerdo previo (STC 181/88, de 13 de octubre), o con el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente y no intentar su transformación por medios ilegales (STC 122/83, de 16 de diciembre). En este sentido, el TC ha distinguido la lealtad de la fidelidad constitucional. Así, la misma Sentencia 122/83 reflexionó sobre este punto, disponiendo que la lealtad no impide, en ningún caso, representar y perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en

la Constitución, siempre que se respeten las reglas del juego, y que no supone una renuncia a las libertades individuales consagradas por la Constitución ni a la libre crítica del ordenamiento jurídico vigente, ni de los actos políticos que se realicen ni siquiera a procurar la reforma de la Constitución por las vías legales, naturalmente. En definitiva, tal y como recalcó la inmediata anterior sentencia del Tribunal Constitucional 101/83, de 18 de noviembre, lealtad no significa adhesión ideológica ni una conformidad con todo el contenido del texto constitucional.

Y, puesto que esta lealtad exige serlo con la Constitución y con el bloque de constitucionalidad, cabe realizar otra reflexión al respecto por cuanto parece que la lealtad exige una codificación de las normas a las que se debe ser leal, y esa codificación está clara en la mayor parte de los preceptos constitucionales, pero no tanto en lo que respecta a las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, cuyo mapa competencial parece que sigue abierto y que no termina de cerrarse ni dejar claras y estables, si no todas las competencias, al menos la interpretación constitucional de la gran mayoría de ellas. Como digo, la lealtad exige certeza jurídica a las normas que hay que cumplir, por mucho que el principio en sí mismo sea algo vaporoso y de compleja definición.

## 5. LA LEALTAD INSTITUCIONAL

Con todo lo dicho hasta el momento, resulta más sencillo llegar a explicar la lealtad institucional, que es aquella que opera entre las Administraciones Públicas como principio de relación y que, al igual que ocurría con la lealtad constitucional, da lugar a una serie de derechos y deberes. Antes de entrar en el análisis concreto de las normas que recogen expresamente este principio, puede resultar útil para una mejor comprensión de cuanto recoge la Ley 30/1992, entre otras normas, explicar de una manera genérica lo que exige ser leal desde el punto de vista institucional:

- En primer lugar, exige que cada ente no abuse de sus competencias. Esto, que enunciado de este modo, parece resultar sencillo, no lo es tanto cuando el ente no tiene perfectamente atribuidas sus competencias ya sea por una norma de derecho originario o derivado, y cuando caben distintas interpretaciones sobre esas competencias. De aquí la importancia de que cada escalón administrativo tenga claramente atribuidas sus competencias.
- En segundo lugar, la lealtad exige que se actúe de esa manera también en la ejecución de esas competencias; es decir, que se valoren y ponderen los intereses de cada ente u órgano, aspecto este que también fue puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/81, de 16 de noviembre.
- En tercer lugar, es preciso que, cuando se ejerzan las competencias, se haga coordinadamente con los demás entes públicos implicados, de modo que el principio de competencia y el de autonomía hay que ponerlos en relación con el principio de solidaridad.
- Es preciso que cada ente u órgano del mismo se limite a desplegar sus competencias o a actuar sólo dentro de su propio ámbito, absteniéndose de intervenir y afectar los intereses de la otra parte.
- La lealtad exige que se mantenga una cooperación constante, que las partes se presten mutuo auxilio en el ejercicio de sus competencias. Sobre este punto concreto, en el ámbito de las Administraciones Públicas, se volverá más adelante.
- La interpretación de las normas que atribuyen competencias o asignan facultades también debe realizarse de forma leal, de modo que no se vacíe de competencias a los demás entes u órganos con una interpretación expansiva no deseada por el legislador.
- Por último, la lealtad, que reduce la incertidumbre al intentar siempre navegar

por aguas seguras, jurídicamente hablando, exige también evitar en lo posible la conflictividad judicial. Las formas e instrumentos de solución extrajudicial de conflictos debieran ser suficientes para que este mecanismo alcance todo su sentido sin tener que acudir a los Tribunales de Justicia ordinarios ni, menos aun, al Tribunal Constitucional.

### A) EFICACIA EXTERNA DE LA LEALTAD INSTITUCIONAL EN LA LRJAP Y PAC Y EN LA LRBRL

Centrándonos en los textos normativos que contemplan expresamente el principio de lealtad institucional, en primer lugar hay que mencionar la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (en adelante, LRJAP y PAC). En esta ley se recogió este principio cuando así lo introdujo la modificación que realizó la Ley 4/1999, de 13 de enero. Antes de esta modificación, el principio estaba recogido, pero en el preámbulo de la Ley 30/92, no en su articulado.

El artículo 4 de la LRJAP y PAC se titula "Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas", y su contenido menciona sólo dos principios realmente: el de lealtad institucional y el de cooperación, en los apartados 1 y 5, respectivamente. El resto del artículo no menciona ningún otro principio, sino más bien los deberes a que da lugar el primero, del que, por cierto, parece derivarse el segundo al estar recogido como uno de esos deberes en la letra d) del apartado 1, junto al de asistencia activa que las otras Administraciones pudieran recabar para el ejercicio de sus competencias. Es decir, que parece que la cooperación es, además de un principio general de relación entre las Administraciones, también un deber del principio de lealtad institucional.

Pues bien, esos deberes a que da lugar la lealtad institucional son los siguientes (así lo aprobó el Congreso de los Diputados con una enmienda del grupo parlamentario de Coalición Canaria en el procedimiento de tramita-

ción parlamentaria, como una enumeración meramente ejemplificativa):

- respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones Públicas de sus competencias; lo cual, como ya se ha explicado, requiere que éstas estén perfectamente identificadas en el ordenamiento jurídico, de modo que cada ente u órgano sepa a qué atenerse y conozca el marco competencial en el que puede desplegar su actuación.
- Ponderar, cuando se ejercen las competencias propias, todos los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones. En este sentido, ha de observarse que no sólo se exige ponderar las competencias de los demás entes u órganos, sino algo más amplio y general, como son todos los intereses públicos implicados, lo que no deja de ser un concepto muy abierto que parece perseguir la lealtad en el sentido más amplio del término, por mucho que luego se acote respecto a los intereses cuya gestión se encomiende específicamente a otras Administraciones.
- Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. Esta obligación lleva a dos conclusiones: la primera, que no es posible mantener información oculta u opaca a las demás Administraciones cuando esté relacionada con una competencia que éstas ejerzan legalmente, lo que no parece impedir que pueda obstar esta transmisión de información cuando lo que ejercen no son sus propias competencias, sino que invadan otras ajenas; la segunda, que hay que entender que esta transmisión de información tiene como límites las previsiones de la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*, y las garantías que esta norma prevé en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas

y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.

Parece indudable que esta es una de las obligaciones más demandadas por las Administraciones y que ha sido objeto de mayores obstáculos, en ocasiones, en las relaciones entre entes públicos, celosos de su información y temerosos de que su cesión pudiera causarle perjuicios de algún tipo, olvidando que el fin de todas ellas es servir con objetividad el interés general, interés que se sirve por todas y cada una de las Administraciones.

- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el ejercicio de sus competencias. Este deber está íntimamente relacionado con el anterior por cuanto también se despliega mediante la remisión de la información y documentación que se requiera para el ejercicio eficaz de una competencia. Así lo dispone el apartado 2 de este artículo 4 que se comenta, al establecer que, para que los deberes de facilitar información, de cooperación y asistencia activas, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios estén a disposición del ente al que se dirija la solicitud, pudiendo llegar a solicitar asistencia para la ejecución de sus propias competencias.

Lo cierto es que esta cooperación sólo se puede negar cuando el ente público que recibe la petición de auxilio o asistencia no puede prestarlo por carecer de medios para ello, porque no está dentro de sus competencias o cuando, al prestar esa cooperación o asistencia, pueda causar perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. Así lo prevé el apartado 3 de este artículo 4, el cual exige que la negativa a prestar la asistencia ha de comunicarse motivadamente a la Administración que la ha solicitado.

El Tribunal Constitucional ha dispuesto que la cooperación es un principio consustancial al Estado autonómico que ni siquiera hay que justificar en preceptos concretos, al estar implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado. El Alto Tribunal también considera que la cooperación significa aunar esfuerzos y ponerlos en común (así, la sentencia TC 102/1995, de 26 de junio).

Desde la exposición de este principio de cooperación cabría realizar más precisiones y aclaraciones en lo que respecta a las técnicas o instrumentos en que la misma puede articularse. Así, como técnicas de cooperación interadministrativas se puede realizar una clasificación —ya clásica— entre técnicas orgánicas y funcionales de cooperación: dentro de las orgánicas destaca en primer lugar el Senado como cámara de representación territorial prevista constitucionalmente y pendiente, legislatura tras legislatura, de ampliar sus competencias y situarla en mayor valor del que hoy tiene, las conferencias sectoriales de consejeros de las comunidades autónomas y del ministro o ministros del ramo (muy semejante, por cierto, a las conferencias de responsables políticos y administrativos previstas en el Derecho alemán actual), las comisiones bilaterales de cooperación, las conferencias sectoriales entre el Estado y dos o más comunidades autónomas, con ámbito sectorial, y los consorcios. Dentro de las técnicas funcionales de cooperación, la LRJAP y PAC menciona los convenios de colaboración (que, en la práctica, han terminado convirtiéndose en un cauce de información fluida y recíproca muy consolidada entre Administraciones Públicas), los convenios de conferencia sectorial, los protocolos generales como acuerdos-marco y la encomienda de gestión, que no puede olvidarse como técnica de cooperación prevista en el artículo 15 de la LRJAP y PAC para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de derecho público, las cuales pueden ser encomendadas a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Ad-

ministración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), también prevé técnicas e instrumentos de cooperación interadministrativa entre la Administración General del Estado, la Administración de las comunidades autónomas y la Administración local. Así, se prevé expresamente el deber de información recíproca al exigir que las entidades locales remitan a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas copia o extracto de todos los actos administrativos y acuerdos adoptados por la entidad local, imponiendo, a su vez, el deber recíproco para aquellas Administraciones de facilitar el acceso de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente. También se prevé, como técnica de cooperación interadministrativa, la cooperación de las comunidades autónomas con las Diputaciones Provinciales, la cooperación de éstas con los entes comarcales, allí donde existan, y los conocidos como planes conjuntos del artículo 36 de la Ley 7/1985, como son los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia.

Hasta aquí los deberes que exige la Ley 30/1992 para llevar a buen término el principio de lealtad institucional. Sin embargo, no puede dejarse de analizar otro deber que ha sido ampliamente debatido por el Tribunal Constitucional y que considera ínsito en los principios constitucionales ya mencionado y explicados en este estudio. Se trata del deber de colaboración y auxilio mutuo que tienen los tres escalones administrativos territoriales para ejecutar sus actos que deban realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias. Pues bien, se insiste en que el TC ya ha recordado que el deber de auxilio recíproco está implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que diseña la Constitución española. Así,

la sentencia del Alto Tribunal 96/86, de 10 de julio, incidió en este punto, proclamando que el deber de colaboración no hay que justificarlo en preceptos constitucionales concretos por ser esencia del modelo de organización territorial del Estado que establece la Constitución. Y el TC abunda en la idea de que el deber genérico de colaboración se materializa en instrumentos eficaces de cooperación, de modo que el segundo principio parece derivarse del mencionado deber.

Como establecía el Tribunal Constitucional, el deber de colaboración conduce, según el apartado 5 de la LRJAP y PAC, a que su desarrollo se realice a través de los instrumentos y procedimientos que establezcan común y voluntariamente la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas, sin que la Ley 30/1992 mencione en este punto a las entidades que integran la Administración local, con respecto a las cuales también se establecen instrumentos y procedimientos de colaboración y cooperación, en todo caso también voluntarios, tal y como proclama el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

*De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.”*

Esta última norma también prevé, en su artículo 58, técnicas de colaboración a través de órganos como un medio para conseguir la coordinación administrativa (no se menciona la cooperación), tales como la importantísima Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) como órgano permanente de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local (*ex* artículos 117

y siguientes de la Ley 7/1985), o las comisiones provinciales de colaboración de la Administración General del Estado con las entidades locales. Asimismo, el artículo 58 de la Ley 7/1985 contempla la posibilidad de que, para asegurar la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno de la Nación pueda crear en cada comunidad autónoma una comisión territorial de Administración local, y que tanto la Administración del Estado como las de las comunidades autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas. Por último, y puesto que se trata de una novedad introducida por la reciente *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local*, el artículo 120 bis dispone que el Estado impulsará la colaboración con las comunidades autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 30/1992.

Por último, la LRJAP y PAC dispone que, cuando se desarrolle el principio de cooperación, que parece derivar— como se ha explicado —del más elevado principio de lealtad institucional, y las relaciones entre los entes públicos suponga tomar decisiones conjuntas para desarrollar una actividad más eficaz, se emplearán los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos 5 y siguientes de esa misma Ley; es decir, las conferencias sectoriales, los órganos de cooperación bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, que se constituyan, los convenios de colaboración, los consorcios, los protocolos generales y los planes y programas conjuntos, todos ellos ya mencionados anteriormente.

## B) EFICACIA INTERNA DE LA LEALTAD INSTITUCIONAL EN LA LRJAP Y PAC

Este principio de lealtad institucional y todos los deberes que conlleva y que se han

expuesto hasta aquí en el ámbito del Derecho Administrativo, ¿operan también *ad intra*, en las relaciones que se dan en el seno de cada ente público, entre sus propios órganos? La respuesta a esta pregunta no puede ser otra que afirmativa, puesto que el artículo 18 de la LRJAP y PAC dispone claramente que los órganos administrativos, en el ejercicio de sus competencias propias, ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma o de otras Administraciones a los principios establecidos en el artículo 4.1 de dicha Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen. Esto supone, por tanto, que el principio de lealtad institucional sea plenamente de aplicación entre los órganos de la misma Administración, entre los cuales —como se sabe— también rigen otros principios de gran peso específico y que regulan con precisión las relaciones internas, como es el caso del principio de jerarquía que hace que éstas se sometan al criterio, a las instrucciones u órdenes de servicio que dicte un órgano superior.

## C) OTRA NORMATIVA SOBRE LEALTAD INSTITUCIONAL

Respecto a las demás normas del ordenamiento jurídico administrativo que mencionan la lealtad institucional, aquí no se volverá a mencionar la Ley 7/1985 y las técnicas de colaboración que establece como medios para alcanzar la cooperación interadministrativa (*ex* artículos 55 a 62 de dicho cuerpo legal), pero sí cabe comentar que esta norma prevé las mismas obligaciones que el artículo 4 de la LRJAP y PAC para lograr el principio de lealtad constitucional, pero en este caso para alcanzar la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas. Así, el artículo 55 LR-BRL dispone que:

*"Para la efectividad de la coordinación y 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:*

a. Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

b. Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c. Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.

d. Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas."

No parecen ser para la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, por tanto, instrumentos o medios para alcanzar ni la lealtad, que no se menciona, ni la cooperación como principio vinculado consustancialmente a aquél. Sin embargo, se mencionan las mismas obligaciones, como podrá verse. Y el artículo 56 de la Ley 7/1985 es la norma "espejo" del apartado 2 del artículo 4 de la LRJAP y PAC, al exigir que las entidades locales remitan obligatoriamente a las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Además, y en todo caso, se prevé que aquellas Administraciones estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes. De manera recíproca, puesto que así lo hemos estado sosteniendo en todo este estudio al hablar del deber de lealtad constitucional o institucional y de las obligaciones recíprocas a que da lugar, el artículo 56 de la Ley 7/1985 consagra la obligación para la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas de facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente. Esta obligación de información

mutua también se encuentra recogida en otras disposiciones normativas, como en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, cuyo artículo 196 dispone que:

"(...)

3. En el plazo de seis días posteriores a la adopción de los actos y acuerdos, se remitirán al Gobernador civil (hoy hay que entender esta referencia hecha al Subdelegado del Gobierno) o Delegado del Gobierno, en su caso, y a la Administración Autonómica, copia o, en su caso, extracto comprensivo de las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno municipales. El Alcalde o Presidente de la Corporación y, de forma inmediata, el Secretario de la Corporación, serán responsables del cumplimiento de este deber."

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, no llega a mencionar el principio de lealtad en su articulado, pero sí hace mención a la lealtad constitucional en su exposición de motivos, cuando justifica la razón por la que se regula, en el título IV y en un solo artículo, el 21, el Gobierno en funciones. Así, se invoca este principio de lealtad constitucional en dicha norma como motivo para delimitar la posición constitucional del Gobierno en funciones, entendiendo que el objetivo último de toda su actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno.

En la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) podemos encontrar una mención del término "lealtad" en su artículo 2.1, al disponer que la actividad financiera de las comunidades autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo al principio de lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas

obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF).

La *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, menciona la lealtad institucional como uno de los principios de relaciones entre ellas, ya que el artículo 183 dispone que las Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas en materia patrimonial al principio de lealtad institucional, observando las obligaciones de información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencias, y ponderando en su ejercicio la totalidad de los intereses públicos implicados. No se volverá sobre todos estos deberes, suficientemente explicados en párrafos anteriores de este estudio sobre la materia. Nótese que esa misma Ley 33/2003 crea como órgano de cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas en materia patrimonial la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial (*ex* artículo 184).

Por último, y aunque sólo sea como un mero apunte, la legislación de otras Administraciones Públicas ha llegado a prever, en algún hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

caso, la lealtad institucional como un principio básico de relación. Así lo ha hecho, a título meramente indicativo, la *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, cuyo artículo 2 dispone que la Ciudad de Madrid goza de autonomía para la gestión de sus intereses, con medios económico-financieros suficientes, y que esa gestión municipal se desarrolla con lealtad institucional y en colaboración, cooperación y coordinación con la Administración General del Estado y de la Comunidad de Madrid.

En otras ramas de ordenamiento jurídico distintas del Derecho Administrativo, también entra en juego el principio de lealtad como obligación recíproca, entre partes, de respetar unas normas mínimas. Es el caso de los contratos, en cuya teoría general del Código Civil se puede exigir esta lealtad, la buena fe y la confianza legítima, o el caso de la gestión de carteras o el contrato de agencia en Derecho Mercantil, ámbitos en los que la lealtad también juega un papel primordial como estándar ético y principio de vigencia social que aporta seguridad jurídica a las relaciones entre las partes.

Y en el Derecho Comunitario, se menciona la lealtad para referirse a la política exterior y de seguridad común, el conocido como “segundo pilar comunitario” (PESC), al disponer el artículo 11.2 del Tratado de la Unión Europea,

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

- “Administración institucional”. *Cuadernos de Derecho Judicial*. CGPJ. Escuela Judicial.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, 2007.
- GONZÁLEZ ALONSO, A. “La lealtad constitucional. La Constitución como orden de valores o como procedimiento”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*. Núm. 120. Abril-Junio 2003.
- GONZÁLEZ GARCÍA, M<sup>a</sup> A., “Las Relaciones entre la Administración del Estado y las Administraciones territoriales”. *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Grupo Difusión, 2007.
- LÓPEZ GUERRA, L. y otros autores *Derecho Constitucional*, 3<sup>a</sup> edición. Editorial Tirant lo Blanch.
- MONTOSO CHINER, M<sup>a</sup> J., *Convenios entre federación y estados miembros en la República Federal de Alemania; solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*. Tecnos, 1987.
- MORELL OCAÑA, L., *La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración*.

PALOMAR OLMEDA, A. “Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones”. *Documentación Administrativa*/nº 254-255 (mayo-diciembre 1999).

PUNSET, R., “Lealtad constitucional, limitación de derechos y división de poderes”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Tomo III, 2002. Primera edición. (Septiembre-Diciembre). Thomson-Aranzadi.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La Administración Pública española”. *INAP*; Colección Estudios.

SOSA WAGNER, F., *La lealtad, gozne del Estado*.

**Fecha de recepción de originales: 3 de marzo de 2008**

**Fecha de aceptación de originales: 5 de noviembre de 2008**