

UNIDAD, LEALTAD Y COERCIÓN FEDERAL (O ESTATAL) EN ALEMANIA Y ESPAÑA*

ANTONIO ARROYO GIL**

Resumen: La llamada coerción federal (o estatal) es una herramienta de carácter excepcional que el ordenamiento jurídico pone en manos del Gobierno de la Federación o del Estado central para garantizar el respeto al ordenamiento jurídico por parte de todas las entidades político-territoriales integrantes de esa Federación o Estado (*Länder* en Alemania y Comunidades autónomas en España). Su conexión con el principio de lealtad federal es evidente; de hecho, la adopción de las medidas coercitivas presupone, normalmente, la existencia de una actuación desleal por parte de alguna de estas entidades político-territoriales. En último término, lo que está en juego es la garantía del principio de unidad del Estado, fundamento de todo el ordenamiento jurídico.

Palabras clave: federalismo; Estado federal; Estado autonómico; Alemania; España; unidad del Estado; lealtad federal; coerción federal; coerción estatal.

Abstract: The so called federal (or state) coercion is an exceptional tool recognized by the law in favour of the Federal or Central Government in order to ensure respect for the law by all the political-territorial entities members of the Federation or State (*Länder* in Germany and autonomous Communities in Spain). Its connection with the principle of federal loyalty is evident; in fact, the adoption of coercive measures presupposes normally the existence of an unfair action by any of these political-territorial entities. Ultimately, what is at stake is the guarantee of the unity of the state, foundation of the whole legal system.

Keywords: federalism; Federal State; Autonomous State; Germany; Spain; State unity; federal loyalty; federal coercion; state coercion.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO; III. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL; IV. COERCIÓN FEDERAL (O ESTATAL); 1. Consideraciones generales; 2. La coerción federal en Alemania; 3. La coerción estatal en España (a la luz de la experiencia alemana); V. A MODO DE CONCLUSIÓN; VI. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA (en alemán y castellano)

* Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2014.

Fecha de aceptación: 19 de noviembre de 2014.

** Letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local. Profesor asociado de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: antonio.arroyo@uam.es.

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad (DER2012-34428) sobre “Las posibilidades del Estado jurisdiccional autonómico tras la sentencia del Estatut en la actual situación de crisis económica y bloqueo institucional” (IP: Prof. Dr. D. Juan José Solozábal Echavarría).

I. INTRODUCCIÓN

La previsión contenida en el art. 155 de la Constitución española (CE) se parece mucho a la establecida en el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB). No es de extrañar, dada la notable atención prestada por el Constituyente español a la Constitución Federal alemana, que, en muy variados aspectos, se tomó como modelo o referencia.

La intención de este trabajo no radica, sin embargo, en acometer un estudio sistemático y exhaustivo de esos preceptos constitucionales, o, dicho de otro modo, de las instituciones, técnicas o mecanismos, que los mismos regulan: “coerción o compulsión estatal”, en España; “coerción o compulsión federal” (*Bundeszwang*), en Alemania.

Más bien, el propósito que aquí se persigue no es otro que llevar a cabo una aproximación a estas instituciones, absolutamente excepcionales, con el ánimo de conocer, por supuesto, sus rasgos distintivos, pero también con el afán de situarlas en un contexto más general, de carácter principal, desde la convicción de que ello nos permitirá, primero, entender mejor por qué y para qué existen, y después, qué utilidad, si es que alguna, pueden llegar a desplegar en la práctica, presumiendo que pudiera encauzarse dentro de los márgenes del derecho el supuesto de hecho que prevén: el incumplimiento por un *Land* o Comunidad autónoma de obligaciones constitucionales o legales o –solo en el caso español– el grave atentado contra el interés general de España perpetrado por la actuación de una Comunidad autónoma.

La finalidad de este trabajo, resulta evidente, es eminentemente teórica, más aún cuando el terreno que transita se encuentra, en buena medida, inexplorado, al carecerse de supuesto práctico alguno, tanto en Alemania como en España, en el que haya habido que activar las prescripciones arriba referidas (art. 37 GG y art. 155 CE). Ahora bien, ello no quiere decir que no existan estudios rigurosos sobre las “técnicas” que prevén estos preceptos o que no puedan llegar a producirse las condiciones excepcionales que nos situarían ante la necesidad de activar aquellas. El reconocimiento de lo primero nos excusa de acometer aquí un estudio que aspire a competir con los ya existentes, cuyo indudable interés no se cuestiona. Ello nos permitirá liberarnos de los rigores propios de todo estudio ortodoxamente académico, con su proliferación de citas, notas al pie de página, etc., para, por el contrario, centrar el enfoque en el objetivo primordial que aquí se persigue, y que no es otro que, como ya se ha adelantado, situar la llamada “coerción federal o estatal” en un contexto de comprensión más amplio, a partir de alguno de los principios estructurales básicos de todo Estado territorialmente descentralizado o, si se prefiere, federal.

Por su parte, asumir que, aun siendo algo muy excepcional, puede llegar a producirse el supuesto de hecho que motivaría (y justificaría) la aplicación práctica de estas disposiciones constitucionales, nos obliga a “imaginar” qué medidas o soluciones concretas cabría adoptar, dado el silencio que tanto la Ley Fundamental de Bonn como la Constitución española guardan al respecto. Debemos de ser conscientes de que la sola llegada de este

momento es indicativo de que nos encontramos ante una crisis política e institucional de grandes y profundas dimensiones, que puede desbordar, como se señalaba anteriormente, el orden jurídico constitucional vigente. Ello nos aconseja ser, si cabe, más prudentes de lo que, de costumbre, debemos ser, guiándonos, en todo caso, por la máxima “derecho + prudencia = justicia”.

II. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO

En Alemania, al igual que sucede en la generalidad de los Estados, por muy descentralizados que se encuentren desde el punto de vista político o territorial, de entre todos los principios básicos que rigen su organización y funcionamiento, quizás el primero, por ser el constitutivo, sea el principio de unidad. La unidad del Estado, en realidad, es el *a priori* insoslayable del que partir para poder hablar después del poder público, y, en su caso, de su reparto o distribución en los Estados compuestos. Dicho de otro modo, un Estado territorialmente descentralizado o federal es un Estado, no una amalgama de Estados que dispongan de libertad para decidir por sí solos si continuar formando o no parte del todo. Un Estado democrático federal es, en definitiva, si se quiere llamarlo así, una unidad política basada en la soberanía del conjunto del pueblo federal, y compuesta de diferentes partes dotadas de mayor o menor grado de autonomía política, pero, lógicamente, nunca soberanas, por carecer de pueblo (*demos*), en sentido estricto, ya que la titularidad de todo el poder público (de la soberanía, por tanto) corresponde, como se ha dicho, al pueblo federal. De otra forma, esto es, si hubiera dos o más pueblos titulares del poder público resultaría imposible hablar de un Estado, en sentido estricto.

Aun reconociendo que los términos que hemos usado, en particular, “soberanía” y “pueblo”, se encuentran, en algún sentido, obsoletos o periclitados, como consecuencia, entre otras cosas, de los llamados procesos de integración europea y de “globalización”, en los que países como Alemania y España se encuentran insertos, y aun aceptando que resultan asimismo altamente imprecisos, pues apelan a conceptos no bien determinados, desde un punto de vista jurídico, lo cierto es que los mismos siguen siendo muy útiles para comprender –y explicar– la posición constitucional que ostentan tanto la Federación o Estado central como los *Länder* o Comunidades autónomas, al tiempo que permiten clarificar con bastante nitidez el tipo de relaciones que mantienen aquellas entidades políticas con estas.

Y es que por más que la retórica a veces nos pueda confundir, en los Estados compuestos (USA, Alemania, Suiza, Austria, Canadá, etc.) los Estados miembros federados (Cantones, *Länder*, Provincias...) no son soberanos. Como es lógico, solo hay un soberano, y ese es el Estado federal mismo. Y algo parecido, si no idéntico, sucede en el Estado autonómico español. Soberano solo lo es el Estado, no las Comunidades autónomas, por más autonomía que estas tengan, como, por otra parte, se ha encargado de dejar meridianamente claro nuestro Tribunal Constitucional desde un principio.

Así, ya en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, el Tribunal resolvió que “[l]a Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional” (...) “Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía” (...) “Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido” (FJ 3).

En definitiva, en un Estado (democrático), aunque se encuentre muy descentralizado, hay un único soberano, el pueblo federal. Si no queremos diluir por completo el sentido del concepto “soberanía” hemos de reconocer que la misma no admite división. Esto es perfectamente compatible con el hecho de que en un Estado federal o territorialmente descentralizado el ejercicio del poder público se encuentre dividido entre distintas entidades de carácter estatal (reparto o distribución de competencias). Lo que no se podrá es dividir la titularidad del poder público entre ellas, porque el poder público solo tiene un titular: el conjunto del pueblo federal o estatal, esto es, el soberano. Así sucede en Alemania, en donde, de acuerdo con el art. 20.2 LFB “[t]odo el poder público emana del pueblo” (“*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*”), y en España, en donde se reconoce asimismo que “todos los poderes del Estado” emanan del pueblo español (art. 1.2 CE). Y es este, el pueblo federal o estatal, el que después, en su faceta de poder constituyente, decide, con mejor o peor fortuna, y a través de técnicas más o menos claras, distribuirlo o repartirlo entre las distintas partes que integran el todo estatal para que lo ejerzan.

En definitiva, un Estado federal o territorialmente descentralizado es un solo Estado, aunque se encuentre compuesto, como de hecho sucede, por distintas entidades de carácter asimismo estatal, dotadas de autonomía política (que en Alemania se denominan *Länder* y en España, Comunidades autónomas). Y ello con independencia de cuál sea el origen de ese Estado. Pues esta cuestión, la del origen, aun siendo muy importante para entender mejor la concreta organización y funcionamiento de cada Estado, poco o nada añade al asunto que ahora tratamos. Y es que tanto en los Estados federales o territorialmente descentralizados que se gestan por unión de Estados antes independientes, como en aquellos otros que surgen como consecuencia de un proceso descentralizador experimentado por un Estado antes unitario o centralizado, hay un solo soberano, el pueblo federal y, por derivación, el Estado federal mismo. De ahí que en ninguno de ellos se reconozca la voluntad soberana de las entidades que lo integran para decidir si continúan formando parte o no de ese Estado federal. Es más, por mucho que en algunos de estos Estados federales se hable de la soberanía del Estado central o Federación y de la soberanía de los Estados miembros, lo cierto es que esta última no es, en absoluto, de la misma calidad que la primera, que es la única auténtica. Se trataría de una soberanía (la de los Estados miembros de un Estado federal) “limitada”, si es que se quiere llamar así, aunque eso no sea más que un oxímoron

que esconde una realidad: que tal soberanía limitada, en realidad, no es más que autonomía política. Y ya sabemos que “autonomía no es soberanía”.

III. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL

Del principio de unidad del Estado que acabamos de ver se derivan, de manera casi inevitable, otros principios o instituciones, entre los que ocupan un lugar protagonista el principio de lealtad federal, a que nos referiremos a continuación, y la “institución” que constituye el objeto principal de estudio en este trabajo, la coerción federal, en la que nos centraremos después.

Por lealtad federal entendemos el deber u obligación que todas las partes integrantes de un Estado compuesto tienen de ejercer su poder público (legislativo y ejecutivo, básicamente) dentro del margen de sus propias competencias, por supuesto, pero, además, teniendo en cuenta no solo sus propios intereses, sino también los de las demás partes (resto de entidades autónomas, Estados miembros o *Länder* y, no se olvide, el propio Estado central o Federación).

De este deber de lealtad federal, que así formulado puede parecer muy ambiguo o difuso, es posible extraer consecuencias u obligaciones muy concretas. En Alemania, en donde no se encuentra formulado este principio explícitamente en la Constitución, pero se entiende que deriva directamente del principio federal del art. 20.1 GG, el Tribunal Constitucional Federal se ha encargado de “descubrir” obligaciones concretas que cabe extraer del mismo con un alto grado de detalle, juridificando, de ese modo, numerosas disputas políticas, si bien es cierto que también ha acabado reconociendo su naturaleza accesorio y subsidiaria, en el sentido de que, salvo excepciones, no da lugar a nuevas relaciones jurídicas autónomas, sino que tan solo genera, modifica o limita derechos o deberes en el marco de relaciones jurídicas ya existentes, al tiempo que solo es posible acudir a él cuando no existan normas concretas que solucionen el conflicto federal en cuestión [véanse, entre otras muchas, las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán: *BVerfGE* 1, 299 (315); 4, 115 (140); 34, 9 (44); 42, 103 (117); 43, 291 (348); 55, 274 (318); 72, 330 (382 ss.); 81, 310 (337 ss.); 92, 203 (230); 101, 158 (232 ss.)].

A título de mero ejemplo, el Alto Tribunal alemán entiende que de este principio de lealtad federal (“*Bundestreue*”) o de “comportamiento federal amistoso” (“*bundesfreundliches Verhalten*”), se derivan las siguientes prohibiciones u obligaciones jurídicas:

- al contrario de lo que sucede en el derecho internacional (que rige las relaciones entre Estados soberanos), en el seno del Estado federal alemán ninguna parte puede distanciarse del cumplimiento de este deber de lealtad con la excusa de que también las otras partes lo han hecho [*BVerfGE* 8, 122 (140); 12, 205 (254)];

- la Federación ha de buscar constantemente el entendimiento con todos los *Länder*, de modo que no es admisible que pretenda aprovecharse de la eventual rivalidad entre ellos para alcanzar un determinado objetivo; tampoco podrá emprender negociaciones directas con algún ayuntamiento, dejando al margen al *Land* respectivo [*BVerfGE* 12, 205 (255); 56, 298 (311); 86, 148 (211 ss.)];
- el legislador federal y los de los *Länder* han de evitar la aparición de grandes desequilibrios salariales en sus respectivos campos de regulación [*BVerfGE* 3, 52 (57); 32, 198 (218)];
- la obligación de prestar ayuda económica, por parte de la Federación y de los *Länder*, a aquel *Land* que se encuentre en situación de emergencia presupuestaria [*BVerfGE* 1, 117 (131); 4, 115 (149); 12, 205 (254); 32, 198 (218); 72, 330 (386 ss.); 86, 148 (260)].

En España, por su parte, aunque el Tribunal Constitucional no ha sido tan proclive a dotar de contenido concreto a este principio, que, al igual que en Alemania, tampoco encuentra formulación constitucional expresa, el mismo también se encuentra, en mi opinión, directamente vinculado a la propia existencia del Estado autonómico, y, más en concreto, al principio de autonomía reconocido como derecho en el art. 2 CE a favor de las llamadas nacionalidades y regiones, así como, al principio de solidaridad entre todas ellas que este mismo precepto establece. La razón no es otra que la ya vista: La organización y el funcionamiento del conjunto de los órganos del Estado central y de los de sus entidades constitutivas, las Comunidades autónomas, exige que tanto aquellos como estos actúen teniendo en cuenta no solo sus propios intereses, sino también los de las demás partes; es decir, que actúen con lealtad, siendo esta una consecuencia necesaria del principio de unidad del Estado. En esta línea se enmarca la opinión del Tribunal Constitucional acerca de que la defensa de los propios intereses por una Comunidad autónoma no puede ser a costa de los intereses de las demás entidades políticas o territoriales (STC 25/1981), así como el reconocimiento por parte del mismo de que de los principios de unidad y autonomía, completados por el principio de solidaridad, se deriva un deber “de recíproco apoyo y mutua lealtad” (STC 96/1986) o de “lealtad constitucional” (STC 247/2007) entre el Estado y las Comunidades autónomas y de estas entre sí.

Y es que cualquier Estado, por muy descentralizado que se encuentre, para que se organice y funcione de manera armónica y cohesionada, precisa que todas las partes que lo integran actúen no solo dentro del margen de sus respectivas competencias, a lo que, además, están obligadas por imperativo constitucional, sino que además han de hacerlo con el fin de que el interés general del conjunto se vea reforzado, en el bien entendido de que ello, a la postre, redundará en beneficio de todos.

No se puede entender de otra forma, a mi juicio, la organización y el funcionamiento de los distintos órganos e instituciones del Estado central y de las Comunidades autónomas, en la medida en que todos ellos forman parte de un solo Estado, aquel en que –según el art.

1.1 CE— se ha constituido España; de igual manera que no se puede conseguir de otro modo hacer realidad los valores superiores del ordenamiento jurídico a los que este mismo artículo se refiere (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político), que actuando con lealtad por parte de los diferentes niveles de gobierno.

En este mismo sentido, me parece, hay que entender el contenido del art. 2 CE, y, más en concreto, la apelación que al final del mismo se hace a la solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones (ulteriores Comunidades autónomas) que integran la Nación española, pues a la idea de solidaridad interterritorial le es ínsita la de lealtad constitucional. Solidaridad que, por cierto, si bien incumbe a todas las partes, solo a una (el Estado) se le atribuye la facultad de garantizar su efectiva realización, según el art. 138.1 CE. El dato no es baladí, pues pone de relieve que, en caso de que fuera necesario, el Estado puede hacer uso de determinadas facultades, no por indefinidas, inexistentes, para asegurar esa solidaridad interterritorial a que nos venimos refiriendo, lo que, en definitiva, no es sino una manifestación más del principio de unidad del Estado, que, en distintos momentos, demanda del poder central actuaciones encaminadas a asegurar tal unidad, con todo lo que ello significa. Cabe suponer que esa garantía de la unidad, encomendada, en última instancia, al Estado central, solo se pondrá en práctica cuando sea necesario, cosa que se podrá, en buena medida, evitar si todas las Comunidades autónomas hacen lo que esté en su mano para no poner en riesgo tal unidad. Es decir, si actúan, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, con lealtad.

IV. COERCIÓN FEDERAL (O ESTATAL)

1. Consideraciones generales

De forma similar a lo que sucede con la lealtad federal, la llamada coerción federal es una “institución” que, aunque no hubiera encontrado explícito reconocimiento constitucional, podría, sin embargo, derivarse directamente del principio de unidad que constituye el basamento de todo Estado compuesto. Parece, en efecto, de una lógica difícilmente discutible que el Estado central, que, como sabemos ya, es el único soberano, disponga de facultades suficientes para someter a control, incluso por vías coercitivas, a aquellas entidades constitutivas del mismo que incumplieren obligaciones constitucionales o legales susceptibles de poner en riesgo grave o peligro serio la propia existencia del Estado o su normal funcionamiento.

Como es natural, podremos discutir el concreto alcance de esos incumplimientos y de las subsiguientes medidas coactivas, pero lo que a nadie podrá sorprender es que se dote a los órganos centrales del Estado de poderes suficientes para garantizar la subsistencia o viabilidad de este. Como decía, esto es algo que —a mi juicio— se deriva de manera inexorable del principio de unidad del Estado, cuya efectividad, según las circunstancias, puede requerir

una actuación coercitiva de los poderes centrales, orientada a poner fin a actuaciones de alguna o algunas de las partes que lo integran que sean susceptibles de ponerlo en peligro.

Con todo, tanto la Constitución alemana como la española sí reconocen expresamente esta “institución” de la ejecución forzosa o coerción federal (*Bundeszwang*). Así, el art. 37 GG establece:

“(1) Si un *Land* no cumpliera con las obligaciones que le incumben de conformidad con la Ley Fundamental u otra ley federal, podrá el Gobierno Federal, con el asentimiento del Consejo Federal, adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho *Land* el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal.
(2) Para el ejercicio de la coerción federal, el Gobierno Federal o su comisionado tendrá el derecho de impartir directrices a todos los *Länder* y sus autoridades.”

Por su parte, el art. 155 CE, en gran medida inspirado en este precepto alemán, dispone:

“1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera 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 ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”

Esta regulación, sobre la que enseguida volveremos, no es, sin embargo, frecuente en el derecho constitucional comparado europeo, en donde lo más común es acudir directamente a técnicas, si se quiere decir así, más agresivas para la autonomía política de las partes constitutivas del Estado federal o regional, como son las que apuntan directamente a la suspensión o disolución de sus órganos propios, en el supuesto de que a los mismos les fuese atribuible una lesión grave del orden constitucional o legal.

Así, por ejemplo, en Austria, el art. 100 de su Constitución reconoce al Presidente Federal la facultad de disolver las Dietas o Parlamentos de los *Länder* (*Landtage*), una sola vez por la misma causa, por iniciativa del Gobierno Federal, siempre que se cuente para ello con el asentimiento de una mayoría de dos tercios de los votos del Consejo Federal, en presencia de al menos la mitad de sus miembros. Votación en la que no podrán tomar parte los representantes del *Land* cuyo Parlamento se quiere disolver.

Algo similar ocurre en Italia, en donde en el art. 126 de su Constitución se faculta al Presidente de la República, a decretar, previa audiencia de una Comisión de diputados

y senadores constituida para tratar las cuestiones regionales, la disolución del Consejo Regional y la remoción del Presidente de la Junta que hayan cometido actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley. Disolución y remoción que también podrán acordarse por razones de seguridad nacional.

Mención aparte merece el caso de Suiza, en donde se reconoce a la Confederación la facultad de velar porque los cantones respeten el derecho federal, que, en todo caso, primará sobre el derecho cantonal (art. 49 CS). Además, el Consejo Federal está dotado de unas generosas competencias de control sobre los cantones. Así, le corresponde aprobar los actos legislativos de estos en los casos en que así lo exija la aplicación del derecho federal, denunciar los acuerdos concluidos entre los cantones, o entre estos y otros Estados, y velar por la observancia del derechos federal, de las constituciones y acuerdos cantonales, tomando a tal efecto las medida que sean necesarias (art. 186 CS).

Pero si volvemos de nuevo la mirada a Alemania, y antes de entrar a “diseccionar” el contenido del art. 37 GG, conviene advertir que pese a su indudable influencia en el art. 155 CE, también es posible encontrar entre ambos alguna diferencia sustancial. Tal vez, las dos más significativas son las que tienen que ver con la referencia, tan imprecisa, que hace la Constitución española a la actuación gravemente atentatoria al interés general de España por parte de alguna Comunidad autónoma, inexistente en el precepto germano, así como la que afecta al hecho de que aunque tanto en el texto alemán como en el español se requiere que la decisión gubernamental cuente con la previa aprobación del *Bundesrat*, en el primer caso, y del Senado, en el segundo, sin embargo, no se puede perder de vista que ambos órganos constitucionales no son en absoluto equiparables, pues mientras que el *Bundesrat* alemán es una auténtica cámara de representación de los *Länder* (de sus gobiernos), el Senado español ni siquiera de manera deficiente cumple esta función.

Estos solos datos, junto a algunos otros, me parecen que afianzan la idea de que la coerción federal regulada por la Constitución española es de una intensidad superior a la prevista por el ordenamiento constitucional alemán, en el sentido de que la capacidad de control de las Comunidades autónomas en España por parte del Estado central, es más intensa que la que tiene la Federación frente a los *Länder* en Alemania. No obstante, en la práctica, ni allí ni aquí, ha habido, hasta el momento, ocasión de comprobarlo. Si algún día la hubiere, lo que ha de intentarse evitar agotando previamente todos los medios de diálogo, negociación y entendimiento posibles, tal y como, por otra parte, demanda el propio principio de lealtad federal, es posible que nos encontremos con que las previsiones jurídicas que ahora abordamos desde la teoría se vean parcial o completamente desbordadas, pues el conflicto (político y, posiblemente, también social) que las haya activado puede ser de tal magnitud que el plano de lo jurídico quede desbordado por el de lo metajurídico.

Esta última observación, mediante la que únicamente se trata de llamar la atención sobre la gravedad de una situación fáctica que en caso de producirse y ser especialmente virulenta podría acabar desbordando los cauces normativas, no se debe, sin embargo, con-

fundir con aquella otra que entiende que las previsiones del art. 37 GG y del art. 155 CE otorgan, en realidad, una especie de cláusula de plenos poderes al Gobierno Federal o del Estado para hacer lo que sea necesario a fin de restablecer el orden constitucional o legal vulnerado por algún *Land* o Comunidad autónoma. El intento de reconducir a los cauces jurídicos lo que se ha salido de ellos no puede dejarse al libre arbitrio de una de las partes de la relación federativa, por más que a ella le corresponda adoptar medidas ciertamente excepcionales frente a la parte incumplidora. Una cláusula de plenos poderes es la negación misma del derecho constitucional.

2. La coerción federal en Alemania

Dejando de lado especulaciones sobre el futuro incierto, corresponde preguntarse ahora en qué consiste concretamente la “institución” de la coerción federal (*Bundeszwang*) en Alemania, y tratar de responderlo intentando extraer de ahí cierta inspiración para la mejor comprensión del eventual funcionamiento de esta misma “técnica” en el ordenamiento español, dado que, como ya sabemos, la Ley Fundamental de Bonn sirvió también, a este respecto, de modelo para el constituyente español.

Antes de nada conviene saber que esta es una institución presente ya en la Federación Alemana (*Deutscher Bund*) que se prolonga de 1815 a 1866, al preverse entonces una actuación federal contra aquel Estado miembro que incumpliese sus obligaciones federales. La misma se incorpora después a la primera Constitución de la Alemania unificada, la Constitución imperial de 1871, en donde se atribuye al *Bundesrat* acordar las medidas ejecutivas contra el *Land* incumplidor. Más tarde, se acoge de nuevo, si bien con excesiva generosidad, en la Constitución de Weimar de 1919, en el art. 48 CW, junto a los poderes extraordinarios del Presidente del *Reich*, sin que fuese fácil decidir cuándo este podía hacer uso de aquel mecanismo coercitivo para obligar a los *Länder* a cumplir los deberes constitucionales o legales, o cuándo podía activar sus poderes extraordinarios para el restablecimiento de la seguridad y el orden públicos gravemente alterados, sobre todo porque, en ambos casos, se encontraba facultado para hacer uso de la fuerza armada. Después de adoptar las medidas oportunas, refrendadas por el Canciller o el Ministro competente (art. 50 CW), el Presidente del *Reich* debía dar cuenta con carácter inmediato al Parlamento (*Reichstag*), que podía controlar la idoneidad y necesidad de las medidas adoptadas, pudiendo exigir al Presidente, de considerarlo oportuno, que las dejara sin efecto. Este control parlamentario de la decisión presidencial tenía, sin embargo, efectos limitados, dado que el Presidente del *Reich* podía disolver al *Reichstag* (art. 25 CW).

La incorporación de esta “institución” de la coerción federal a la vigente Constitución alemana, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, tiene lugar, como hemos visto, en el art. 37 GG. La misma resulta en gran medida coincidente con otra “institución” propia de la tradición constitucional alemana, la ejecución federal (*Bundesexecution* o *Reichsexecution*), en virtud de la cual la Federación (o el antiguo *Reich*) pueden hacer uso de la fuerza, incluso

armada, sobre uno o varios *Länder* a fin de obligarlos a que cumplan la Constitución y las leyes.

Conviene, además, deslindar la coerción federal de otras dos “instituciones” cercanas que también suponen un control federal sobre los *Länder*. Se trata de la supervisión federal (*Bundesaufsicht*), regulada en el art. 84 GG, en virtud de la cual se faculta al Gobierno Federal para inspeccionar cómo se lleva a efecto la ejecución de las leyes federales por parte de los *Länder*; y la intervención federal (*Bundesintervention*), contemplada en el art. 91.2 GG, mediante la que se faculta al Gobierno Federal para poner bajo su autoridad a las fuerzas policiales de un *Land* cuando este no tenga intención o posibilidad de afrontar un peligro que pueda amenazar la existencia del régimen democrático de derechos de la Federación o del propio *Land*, pudiendo también, dado el caso, poner a sus órdenes a las fuerzas policiales de otros *Länder*, si es que fuese necesario para conjurar ese peligro.

Por su parte, la coerción federal cumple una función clara, en la medida en que mediante la misma se atribuye a la Federación la facultad de asegurar, si fuera necesario por vía coactiva, la aplicación de la Constitución y de las leyes federales por parte de los *Länder*, evitando que incumplan las obligaciones que aquella y estas les imponen.

La actuación coercitiva de la Federación, por consiguiente, no es libre, sino que está sujeta a dos presupuestos o condiciones, una de carácter formal y otra material. De acuerdo con el presupuesto material, para que la Federación pueda intervenir coactivamente en un *Land* debe de producirse el incumplimiento de alguna obligación federal por parte de este. Tal incumplimiento ha de ser objetivo, sin importar, por consiguiente, si ha sido o no querido por el *Land*. Además, puede producirse tanto por un comportamiento activo como omisivo. Lo que sí resulta preciso es que el mismo sea imputable al *Land* como tal, en su carácter de entidad federada, y no a uno de sus órganos inferiores o a otras administraciones territoriales dependientes del mismo, como los municipios o los *Kreise* o distritos.

La obligación federal que se incumple no tiene por qué ser expresa, sino que también cabe deducirla de la Constitución o de la ley federal a través de la interpretación. Incluso cabría entender que existen obligaciones federales de los *Länder* derivadas del principio de lealtad federal cuyo incumplimiento podría dar lugar a la actuación coercitiva de la Federación.

Esa obligación, en todo caso, debe tener carácter jurídico-público, es decir, ha de ser una obligación que le corresponde al *Land* por su condición de tal, es decir, en tanto que parte integrante del Estado federal alemán. De este modo, queda al margen de la coerción federal el incumplimiento que los *Länder* hagan de sus obligaciones de derecho privado.

Además, tal y como demanda la correcta aplicación del principio federal, la coerción federal tiene carácter subsidiario, de forma que solo se podrá acudir a ella cuando no le pueda ser exigido al *Land* el cumplimiento de la correspondiente obligación constitucional o legal por otras vías menos gravosas, particularmente, las judiciales, aunque también

cabría entender aquí que, antes de poner en marcha este mecanismo excepcional se han de agotar todas las posibilidades de diálogo, negociación y acuerdo, constituyendo esta una derivación evidente del principio de lealtad federal.

Lógicamente, la facultad de coerción federal abarca las dos ramas del poder político (legislativo y ejecutivo), pero no el judicial, por definición independiente y sujeto a otros procedimientos de control o revisión.

Por su parte, el presupuesto formal demanda la intervención del Gobierno Federal y del *Bundesrat* mediante la aprobación de distintas resoluciones. En primer lugar, se requiere que el Gobierno Federal determine que existe una obligación federal y que esta ha sido incumplida por un *Land*. *Land* que podrá recurrir dicha resolución ante el Tribunal Constitucional Federal, cuestionando tanto la existencia de la obligación misma como, en caso de reconocer que esta existe, que él la haya incumplido.

En una segunda etapa, el Gobierno Federal dictará otra resolución en la que manifestará su decisión de poner en práctica la correspondiente acción coercitiva, a fin de obligar al *Land* a cumplir la obligación federal pertinente. Resolución en la que el Gobierno Federal dispondrá además qué medidas concretas llevará a cabo para tal fin.

La primera resolución del Gobierno Federal tiene carácter jurídico, de ahí que pueda ser cuestionada ante el Tribunal Constitucional Federal. La segunda, sin embargo, tiene naturaleza política, quedando a la discrecionalidad del Gobierno Federal su aprobación, sin que pueda ser después revisada en sede jurisdiccional.

En un tercer momento, intervendrá el *Bundesrat*, al que compete aprobar, por mayoría absoluta, una tercera resolución en la que prestará o no, y de manera total o parcial, su consentimiento tanto a la decisión del Gobierno Federal de poner en marcha la coerción federal, como a las medidas concretas en que esta consistirá. Consentimiento que después, al cabo del tiempo, podrá modificar o retirar, lo que obligará al Gobierno Federal a actuar en consecuencia.

Si se diesen tanto los presupuestos materiales como los formales, solo el Gobierno Federal podrá llevar a la práctica las medidas coercitivas concretas contra el *Land* incumplidor. Aquel no puede, por tanto, delegar en terceros esta grave función.

En cuanto a cuáles son (o pueden ser) esas medidas coactivas concretas, lo cierto es que la Ley Fundamental nada dice, y, dado que hasta la fecha este procedimiento no se ha activado nunca, tampoco disponemos de jurisprudencia constitucional que nos pueda orientar. Con todo, sí sabemos ya que el principio de lealtad federal en Alemania juega un papel importante en las relaciones entre la Federación y los *Länder*. De ahí que no resulte descabellado traerlo aquí a colación para entender, con buen criterio, que esas medidas coercitivas federales deben de respetar la vigencia de otros dos principios que cabe derivar de aquel: el de la idoneidad de cada medida en cuestión para lograr el fin que se persigue (que el *Land* cumpla con la correspondiente obligación federal), y el de la proporcionalidad en la ejecución de la medida elegida, para lo que habrá que tener en cuenta, entre otras cosas,

el grado de resistencia del *Land* frente a la misma. Incluso cabría defender la posibilidad de que un *Land* acuda al Tribunal Constitucional Federal por considerar que se ha producido la vulneración de alguno de estos principios.

Entre esas medidas coercitivas posibles podemos mencionar, por su relevancia, las siguientes:

- dar instrucciones o directrices jurídicamente vinculantes tanto al *Land* incumplidor, como, si así se considera, también a algunos o a todos los demás *Länder*;
- sustituir, por vía ejecutiva, al *Land* incumplidor, cosa que podrían hacer, siempre que sea viable, tanto la propia Federación como otro u otros *Länder*;
- nombrar a un comisionado de la Federación para que ejerza las competencias legislativas y/o ejecutivas que corresponden al *Land* (se trataría de una especie de secuestro del poder legislativo y ejecutivo de este); u
- ordenar la intervención en el *Land* incumplidor de las fuerzas policiales de la Federación –o, dado el caso, de las de otros *Länder*, pero sometidas a la autoridad federal–; intervención policial que debería dirigirse siempre contra los órganos del *Land* incumplidor, no directamente contra la población de este.

Lo que en ningún caso se podrá hacer es proceder a la disolución del *Land* incumplidor, pues ello quedaría excluido por la cláusula de intangibilidad federal prevista en el art. 79.3 GG, en virtud de la cual no está permitida ninguna modificación de la Ley Fundamental que afecte a la organización de la Federación en *Länder*; o, entre otros, al principio federal garantizado en el art. 20 GG.

Resulta, además, dudoso, que entre esas medidas se pueda incluir la supresión o disminución sustancial de la financiación del *Land* incumplidor por parte de la Federación, pues algo así, más allá de su efectividad, puede acarrear un perjuicio insoportable para los ciudadanos de ese *Land*.

Por último, cabe entender que queda prohibido hacer uso del Ejército federal por parte de la Federación para estos supuestos de coerción federal, porque, tal y como dispone el art. 87a.2 GG, aquel solo puede ser empleado fuera del estado de defensa en aquellos casos en que la Constitución así lo prevea expresamente, sin que a este respecto nada disponga el art. 37 GG regulador de la coerción federal.

III. LA COERCIÓN ESTATAL EN ESPAÑA (A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ALEMANA)

Una vez visto los principales rasgos definitorios de la configuración constitucional de la coerción federal en Alemania, y a la luz que los mismos arrojan, corresponde ahora

centrarse en el estudio comparado de la coerción estatal en España, regulada en el art. 155 CE. Salvando las distancias, ambas instituciones son muy similares, hasta el punto de que los caracteres esenciales de la primera, si no en su totalidad, sí en una gran medida, son extrapolables a la segunda.

La coerción estatal constituye una novedad en nuestra accidentada historia constitucional, ya que ninguno de los textos constitucionales que configuraban a España como Estado territorialmente descentralizado (el proyecto de Constitución Federal de 1873 y la Constitución de la II República de 1931) contemplaba una institución semejante.

La coerción estatal regulada en el art. 155 CE es, más que un complemento, una alternativa con la que hacer frente a situaciones críticas que, en nuestra tradición, se habían resuelto habitualmente mediante el expediente de declarar alguno de los estados de excepción. Y ello sin perjuicio de que en la actualidad, llegado el caso, pueda simultanearse la declaración de alguno de estos estados excepcionales, regulados en el art. 116 CE, con las medidas coercitivas previstas en el citado art. 155 CE.

Pero volviendo a la comparación entre el art. 37 GG y el art. 155 CE, más allá de diferencias derivadas de la distinta posición constitucional de los *Länder* y las Comunidades autónomas en relación con la Federación y el Estado central, a causa del rol radicalmente diferente que en un país y otro desempeña la cámara de representación territorial (el *Bundesrat* en Alemania y el Senado en España), quizás la diferencia más reseñable entre las instituciones reguladas en uno y otro precepto radique en que, mientras que en el caso alemán el supuesto de hecho que ha de producirse para activar ese mecanismo coercitivo únicamente consiste en el incumplimiento de una obligación constitucional o legal por parte de un *Land*, en el caso español, además de esto, se hace una apelación más amplia a una actuación de una Comunidad autónoma (de sus órganos superiores legislativos y ejecutivos, se ha de entender) que atentara gravemente al interés general de España. La determinación apriorística de lo que esto fuera no resulta sencilla; en todo caso, parece evidente que hay que huir de interpretaciones maximalistas o excesivamente amplias que pudieran llevar a considerar atentatoria contra el interés general de España cualquier actuación autonómica que, por ejemplo, incidiese en alguna competencia estatal, en virtud de una interpretación demasiado generosa del propio título competencial.

Es precisamente aquí, en el ámbito competencial en donde hay que concretar esa apelación genérica al interés general de España, pero para considerar que se comete un “atentado” contra él por parte de alguna Comunidad autónoma cuando esta desconozca o vulnere gravemente el orden constitucional, estatutario y legal de distribución de competencias, y tal desconocimiento o vulneración acarree consecuencias muy perniciosas para los referidos intereses generales. No se trataría, por tanto, de que cualquier vulneración del orden competencial pudiese dar lugar a la activación del art. 155 CE, sino únicamente aquellas que fuesen graves y trajesen consigo asimismo graves consecuencias para el susodicho interés general de España.

La referida cuestión del Senado, esto es, su inutilidad actual como cámara de representación territorial, en comparación con el trascendental papel que a este respecto desempeña el *Bundesrat*, junto con esta otra diferencia, que tampoco conviene sobredimensionar, dado que, como hemos visto, no resulta fácil imaginar cómo una Comunidad autónoma puede atentar gravemente contra el interés general de España si no es incumpliendo alguna obligación constitucional o legal (distribuidora o delimitadora de competencias), sirven, en todo caso, de apoyo al argumento que más arriba anunciábamos ya: que la coerción federal regulada por el constituyente español es de mayor intensidad que la contemplada por el constituyente alemán.

A ello habría finalmente que sumar otra circunstancia que, aunque no clara, en caso de aceptarse, vendría a confirmar esta hipótesis. Me refiero a la posibilidad, no negada expresamente por el constituyente español, pero sí por el alemán, según acabamos de ver, de que el Gobierno español pueda hacer uso de las Fuerzas Armadas en el diseño y aplicación de alguna medida coercitiva al amparo del art. 155 CE. Desde luego, la aceptación de esta posibilidad, dada su indudable gravedad, habría de considerarse absolutamente excepcional y, por supuesto, subsidiaria, como de hecho lo es todo lo previsto en este precepto, en comparación con las formas ordinarias de control reguladas en el art. 153 CE. Así se ha encargado de destacarlo el Tribunal Constitucional, que en los pocos casos en que se ha referido a ese art. 155 CE lo ha hecho para subrayar el carácter “extraordinario” o “excepcional” de los medios de control o de coerción que prevé de las Comunidades autónomas por parte del Estado (SSTC 6/1982, de 22 de febrero; 27/1987, de 27 de febrero; y 49/1988, de 22 de marzo).

Esto viene a confirmar la idea de que si hubiere alguna forma de poner fin al incumplimiento por parte de la Comunidad autónoma de que se trate antes de acudir, en general, a las medidas que cabría derivar del mencionado art. 155 CE, y, más en particular, a las Fuerzas Armadas, habría necesariamente de agotarse, aunque ello resultase más oneroso o dilatado en el tiempo. Esta es una exigencia del principio de autonomía que no se puede desconocer, de modo que, fuera del estado de sitio, solo cabría aceptar el empleo de las Fuerza Armadas cuando ello fuese no solo idóneo o adecuado, sino, sobre todo, estrictamente imprescindible, sujetando, además, tal ejercicio de la fuerza armada al criterio de proporcionalidad.

Un análisis literal de ambos preceptos nos llevaría a sostener que en el español se incluye una previsión (“previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma”, antes de que se proceda a la adopción de las medidas coercitivas, en caso de ser aprobadas por la mayoría absoluta del Senado) que no existe en el alemán. No obstante, parece que una interpretación adecuada del art. 37 GG a la luz del principio de lealtad federal solo puede conducir a la conclusión de que, aunque no previsto de manera explícita, tal requerimiento al Gobierno del *Land* incumplidor constituye una medida inevitable que se ha de tomar con carácter previo a la puesta en práctica de otras acciones coercitivas más incisivas.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal y como hemos tratado de poner de manifiesto en las páginas anteriores, unidad del Estado, lealtad entre las distintas partes que lo integran y coerción federal o estatal, son principios e instituciones que se encuentran tan estrechamente vinculados entre sí que resulta casi imposible concebirlos por separado. En realidad, el principio matriz, del cual penden los demás, es el principio de unidad del Estado.

Nada de extraño tiene que un Estado, por muy federal que sea, se empeñe en subsistir a toda costa. Y que para ello prevea mecanismos, incluso coercitivos, a fin de atajar cualquier intento de ponerlo en jaque proveniente no ya de agentes externos al Estado, sino también de otros que forman parte de él o lo integran.

El art. 155 CE, siguiendo la estela de su precedente y modelo alemán, el art. 37 GG, solo puede ser entendido correctamente, por tanto, si lo concebimos como instrumento que se pone en manos del Gobierno Nacional (previa autorización del Senado) para garantizar, en último término, la unidad del Estado, una de cuyas más claras manifestaciones es la “posición de superioridad” que el mismo ostenta sobre las Comunidades autónomas, y que el propio Tribunal Constitucional, en uno de sus primeros pronunciamientos, se encargó de recordar, vinculando explícitamente “principio de unidad” y “supremacía del interés de la Nación” (STC 4/1981, de 2 de febrero).

Superioridad estatal o supremacía de los intereses generales o nacionales que, en absoluto, cabría añadir, contradicen el carácter descentralizado de nuestro Estado, cuya garantía se encuentra en el reparto o distribución de competencias que se deriva del llamado bloque de la constitucionalidad, integrado, en primer lugar, por la Constitución, y, a continuación, por los Estatutos de Autonomía y por ciertas leyes estatales, fundamentalmente, las leyes orgánicas de transferencia y delegación a que se refiere el art. 150.2 CE.

De hecho, el juego del principio de lealtad federal y la activación del mecanismo de coerción federal (o estatal) presuponen ese reparto competencial, eso sí, sin llegar a afectarlo o, menos aún, alterarlo o desvirtuarlo. Antes bien, tanto la lealtad federal como la coerción federal (o estatal) actúan o bien en el terreno del ejercicio (leal) de las propias competencias, o bien en el del incorrecto cumplimiento o, directamente, en el del abierto incumplimiento de obligaciones o deberes constitucionales o legales, por parte de las entidades constitutivas del Estado, o en el de actuaciones de estas que, en el caso de España, puedan poner en riesgo grave el interés general de la misma.

Los problemas competenciales, por su parte, se resuelven por otras vías: la del control de constitucionalidad de las leyes estatales y/o autonómicas que se excedan de sus atribuciones, o la del conflicto de competencias, positivo o negativo.

Finalmente, y por lo que se refiere, ya en concreto, a la coerción federal (o estatal), solo queda concluir que su sola puesta en práctica denota la existencia de un grave conflicto

político y, eventualmente, social, que fuerza seriamente los márgenes del derecho. De ahí que la pretensión de encontrar solución al mismo a partir de lo que las normas prevén pueda resultar, en muchos casos, inútil. En todo caso, es ese un esfuerzo que se ha de realizar, siempre que sea posible, tomando las medidas que, en cada caso, resulten más adecuadas, respetando las exigencias propias del principio de proporcionalidad y sin descuidar lo que la prudencia aconseja.

Medidas adecuadas, proporcionales y prudentes, para hacer frente a un desafío grave, como lo es, por ejemplo, el que aspira a quebrar, desde dentro, el principio de unidad del Estado o de integridad territorial del mismo, a partir de la infracción de obligaciones o deberes jurídicos, o del ejercicio desconsiderado o desleal de competencias propias. Y es que, en definitiva, todo Estado, también, por supuesto, los democráticos, tiene más que el “derecho”, la obligación de defender su propia existencia y subsistencia frente a las agresiones, externas o internas, que, de uno u otro modo, persigan el objetivo contrario mediante métodos que ignoran la legalidad vigente.

Y todo ello sin perjuicio de que, en el plano político, sea también “exigible” que quienes ejercen la dirección política de un Estado, o de una entidad constitutiva del mismo, ofrezcan respuestas convincentes a aspiraciones que, en la medida en que se mantengan dentro de la legalidad vigente, resultan legítimas. Porque gobernar responsablemente un país no consiste solo en defender la incolumidad del ordenamiento jurídico, sino también en liderar los procesos políticos de gran envergadura, como lo son claramente aquellos que afectan a la organización territorial del propio Estado, mediante la realización de propuestas o la búsqueda de acuerdos o compromisos entre todas las partes. En eso también consiste la lealtad federal, antídoto eficaz contra la coerción federal (o estatal).

V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA (EN ALEMÁN Y CASTELLANO)

AJA, E., *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

ALBERTÍ ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., “La función de la lealtad en el Estado autonómico”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 22, 2008.

ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho constitucional*, CEPC, Madrid, 3ª ed., 2013.

- Voz “Soberanía”, en Aragón Reyes, M. (Dir.)/Aguado Renedo, C. (Codir.), *Constitución, Estado constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho, Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Civitas-Thomson Reuters, 2011.

- ARROYO GIL, A., “Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: Las Constituciones de los *Länder*”, REAF, 16, 2012.
- *El federalismo alemán en la encrucijada (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania)*, Prólogo de Manuel Medina Guerrero, CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2006.
 - “Fundamentos constitucionales del reparto de competencias en la República Federal de Alemania”, en AA.VV., *Cooperación y reparto competencial en los estados descentralizados*, Colección Institut d’Estudis Autònòmics, núm. 83, IEA-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013.
 - “La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006”, Prólogo de Juan José Solozábal Echavarría, Colección Con(Textos)A, nº 11, Institut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2009.
- BAUER, H., “Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre”, JCB Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1992.
- BAYER, Hermann W., *Die Bundestreue*, J. C. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1961.
- BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, CEPC, Madrid, 2007.
- “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. extraord., enero de 2004.
- BLANCO VALDÉS, Roberto: *El laberinto territorial español*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *Democracia federal* (Apuntes sobre España), Turpial, Madrid, 2014.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Coerción estatal”, J. J. González Encinar (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984.
- FALLER, Hans Joachim: “El principio de lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, Revista de Estudios Políticos, nº 16, 1980.
- FLEINER, Thomas: “Föderalismus zwischen Integration und Sezession”, en Hufen, F (Ed.): *Bundesstaat - Parlament - Opposition* (Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. Hans-Peter Schneider - 1997, Hannover), Nomos-Verlag-Ges., Baden-Baden, 2001.

- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: “La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, *Revista de Derecho Público*, nº 48-49, 2000.
- GARCÍA TORRES, Jesús: “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”, en AA.VV., *Organización Territorial del Estado* (Comunidades autónomas), vol. 2, IEF, Madrid, 1984.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán: “La coerción federal en el Derecho comparado”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 26 (sept.-dic. 2005).
- HUBER, Ernst Rudolf: “Bundesexekution und Bundesintervention. Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund”, *AöR*, 79, 1953.
- ISENSEE, Josef: “Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz“, en Isensee, Josef/ Kirchof, Paul (Ed.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Tomo IV (*Finanzverfassung; Bundesstaatliche Ordnung*), C. F. Müller, Heidelberg, 2.ª ed., 2000.
- LASO PÉREZ, Javier: “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, *Cuadernos de Derecho Público*, 9, 2000.
- MOMBAUR, Meter Michael: *Bundeszwang und Bundestreue*, Köln, 1965.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España* (Repensar el Estado o destruirlo), Editorial Crítica, Barcelona, 2012.
- *Cataluña y las demás Españas*, Editorial Crítica, Barcelona, 2014.
- OETER, S.: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.
- PÖTSCHKE, Horst-Dieter: *Bundesaufsicht und Bundeszwang nach dem Grundgesetz*, Würzburg, 1967.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder*. Estudios sobre la Constitución, CEPC, Madrid, 3.ª ed., 2013.
- SÁENZ ROYO, Eva: *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- ŠARČEVIĆ, Edin: *Das Bundesstaatsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGrawHill, Madrid, 1988.
- *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

- *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014.
- SOSA WAGNER, Francisco: “Estatutos de Autonomía y fragmentación de la Administración. La lealtad federal”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 42, 2008.
- TUDELA ARANDA, José: *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Civitas, Madrid, 2009.