

CRÓNICA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2002

Actividad normativa de las Cortes
durante el año 2002

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DERECHOS FUNDAMENTALES.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.

I. INTRODUCCIÓN

1. Se inspiran estas páginas en las normas jurídicas que han sido aprobadas en 2002 con el concurso de las Cortes. Quiere decirse con ello que para su redacción se ha tenido en cuenta la autorización —prevista en el art. 94.1 de la Constitución— concedida por éstas, el año pasado, para que el Estado prestara su consentimiento en obligarse por medio del tratado internacional que se especificará, aunque, como es lógico, las principales fuentes consultadas hayan sido leyes. En concreto las que se han juzgado más relevantes vistas desde un punto de vista constitucional. Como de todas las seleccionadas quería darse alguna información, se ha seguido el método de anticipar, a grandes rasgos, el resultado de las consultas realizadas, ofreciendo al efecto una reseña del conjunto. Eso permitirá, cuando menos, mencionar sus elementos. Ocasión habrá luego de volver sobre alguna de tales normas para prestarles un tratamiento más detenido, aunque sucinto en cualquier caso.

2. De los asuntos sobre los que ha girado la actividad política del año 2002, merece destacarse aquí la particular atención que ha prestado el legislador a la seguridad, considerando sus inmediatas repercusiones en el terreno de los derechos fundamentales y su interés, por ende, para lo constitucional. Téngase en cuenta al respecto que durante 2002 se aprobaron la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, la Ley Orgá-

nica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia —creado por la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia— y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, dotadas por el legislador de contenidos en los que, cuando no son protagonistas la seguridad o el terrorismo, versan sobre algún asunto inmediatamente relacionado con tales materias. Súmese a eso que el año pasado las Cortes han concedido la autorización, prevista en el art. 94.1 de la Constitución, para que el Estado se obligue por medio del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1999. El cual, según se hace constar en su Preámbulo, responde a la preocupación de los Estados Partes «por el hecho de que se intensifican en todo el mundo los atentados terroristas en todas sus formas y manifestaciones».

De modo que en los 28 artículos y el anexo que lo componen han acordado sus signatarios, entre otras cosas, que comete delito quien provea o recolecte fondos con la intención de utilizarlos en un actividad constitutiva de delito con arreglo a lo dispuesto en alguno de los tratados que enumera el anexo; o realice un acto «destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado». Interesaba dejar constancia de la disposición citada, como conviene también llamar la atención sobre las previsibles consecuencias de la misma para los derechos contemplados en la Constitución, por más que el Convenio no sea aplicable «cuando el delito se haya cometido en un solo Estado, el presunto delincuente sea nacional de ese Estado y se encuentre en el territorio de ese Estado y ningún otro Estado esté facultado para ejercer la jurisdicción». Alienta a sostener esa pronosticable afectación de los derechos fundamentales por el Convenio tanto el que, con arreglo al mismo, España deba adoptar las medidas que sean necesarias para «establecer su jurisdicción respecto de los delitos mencionados», o «para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos», cuanto, sobre todo, el que, como Estado Parte del Convenio, haya de disponer lo necesario «a fin de asegurar la presencia de esa persona a efectos de su enjuiciamiento o extradición».

3. Bien es verdad que no faltan leyes dotadas de contenidos del todo ajenos a la seguridad y que alguna relación guardan, sin embargo, siquiera sea tangencial, con los derechos fundamentales. Así sucede, por sus evidentes repercusiones para el derecho a la educación, con la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. Aunque sus respectivos objetos inmediatos sean otros. En el caso de la Ley Orgánica

5/2002, «la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas». Mientras que la Ley Orgánica 10/2002, persigue implantar una reforma profunda del sistema educativo tendente a mejorar el nivel medio de conocimientos de los alumnos, así como a profundizar en la universalización de la educación, prestando una especial atención a la primera infancia y a la población adulta.

Más intensa es la afectación de los derechos fundamentales, en primer lugar, por la Ley Orgánica 3/2002, de 22 de mayo, por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación civil sustitutoria. Téngase en cuenta que, consecuentemente con la suspensión del cumplimiento, desde el 31 de diciembre de 2001, de aquel servicio militar y de esta prestación civil sustitutoria, deroga la Ley Orgánica 3/2002 los tipos penales atinentes a su respectivo incumplimiento, así como a la ausencia injustificada del militar de reemplazo. De igual modo que circunscribe la posible comisión del delito de desertión a los militares profesionales y cierta clase de reservistas. Finalmente dispone la Ley que se revisen las sentencias firmes dictadas en relación con los delitos despenalizados, y que se sobresean y archiven los procedimientos penales incoados por dichos delitos. Como una norma de inmediatos efectos para los derechos fundamentales, en segundo término, sin perjuicio de sus evidentes consecuencias para el estatuto de los parlamentarios, además, se perfila la Ley Orgánica 7/2002, de 5 de julio, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que, no en balde, consiente aplicar a Diputados y Senadores lo dispuesto en el art. 118 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para que, en su virtud, unos y otros puedan tener conocimiento previo a la solicitud del suplicatorio de los procedimientos judiciales que les afecten, y, en consecuencia, deba ponerse inmediatamente en su conocimiento la admisión de una denuncia o querrela y cualquier otra actuación procesal de la que se derive la imputación de un delito. Por último, también es estrecho el vínculo con los derechos fundamentales de la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y del Código Civil, sobre sustracción de menores, considerando que, con miras a la defensa de sus intereses, castiga al progenitor que no tenga atribuida la custodia de su hijo menor, cuando lo sustraiga, sin causa justificada, o induzca a su hijo menor a infringir el régimen de custodia establecido por la autoridad judicial o administrativa; como también contempla consecuencias punitivas para los padres que, sin llegar a incurrir en delito contra las relaciones familiares o, en su caso,

de desobediencia, infrinjan el régimen de custodia de sus hijos menores establecido por una u otra de las citadas autoridades.

4. Mención aparte merece la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, que versa sobre la situación administrativa de expectativa de destino para ciertos miembros de la carrera judicial; la posible dispensa a los jueces del requisito de haber prestado tres años de servicio efectivos para acceder a la categoría de Magistrado; o la consideración de prueba documental que concede la Ley a ciertos informes emitidos sobre estupefacientes por laboratorios oficiales. Adviértase que, observadas desde la perspectiva de los derechos fundamentales, dichas disposiciones carecen del interés que inmediatamente cobran si se las contempla desde la óptica de la organización institucional o de las potestades públicas. Prisma este último, desde el que admite analizarse también otra Ley adoptada en 2002, no obstante mostrarse de evidentes repercusiones para los derechos fundamentales. Se trata de la Ley Orgánica 8/2002, de 24 de octubre, complementaria de la Ley de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas y de modificación del procedimiento abreviado (1), cuya nota más destacada es que permite al Juez de Instrucción, en determinados casos, dictar sentencia de conformidad.

5. Se juzga, por último de considerable interés para lo político constitucional la actividad desplegada por las Cortes durante 2002 en la implementación del Título VIII de la Constitución, sin que lo fructífera que se manifiesta en materia de financiación autonómica, deba ensombrecer el atractivo de otra medida ajena a este asunto, aunque de enorme relevancia para la estructura territorial del Estado. En cuanto a la financiación, considérese que, a diferencia de lo sucedido en 2001, el año pasado se ha producido el acuerdo político apropiado para la adopción de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; de la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la anterior; y de la Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. Y añádase a eso que en 2002 el legislador ha extraído las consecuencias inherentes a la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, dedicando una Ley a cada Comunidad Autónoma concernida por el nuevo régimen de cesión de tributos estatales a estos entes territoriales —aprobando en total quince leyes, considerando las peculiaridades financieras de Navarra y el País Vasco—

(1) En efecto, dicha Ley Orgánica es complementaria de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, así denominada.

con el objeto de especificar a sus respectivas destinatarias qué tributos les cede el Estado y en qué términos. La otra medida, desprovista de carácter financiero aunque no autonómico, a que se aludía más arriba es la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

II. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Casi veinticuatro años han tenido que transcurrir para que el legislador preste atención al derecho de asociación enunciado en el art. 22 de la Constitución. Quizá deba contemplarse dicha actitud como un episodio más del modo en que suele abordar éste último la tradicional diversidad del fenómeno asociativo en nuestro ordenamiento. Pues, acerca del mismo ha mostrado y muestra, tal vez por inercia, mayor interés por sus concretas manifestaciones que por la esencia del mismo. Baste con recordar a este propósito que si en algún momento de un pasado remoto ya, coincidente con la aparición de las primeras constituciones y la codificación, pueden faltar los tratamientos legislativos de lo común a todas las asociaciones, no sucede otro tanto con las posibles formas de asociación, como lo evidencia la concienzuda regulación que reciben en el Código Civil o en el Código de Comercio las asociaciones respectivamente contempladas en ellos.

Nada tiene que ver con esto el tratamiento bastante completo del fenómeno asociativo que ofrece la Constitución española vigente. Pues, no en balde, revalida distintas categorías de asociaciones creadas por normas preconstitucionales, sin renunciar por eso a construir las exigidas por la cultura constitucional contemporánea. Otra cosa es que tantas clases de asociaciones diferentes —a cual más relevante para la sociedad civil y aun para el Estado—, como concluye acogiendo la Constitución, puedan haberle restado importancia, desde la perspectiva del legislador, al enunciado del derecho de asociación. He aquí otra posible forma de explicar tan dilatada espera en orden a su desarrollo legislativo.

El caso es que si el legislador le ha dedicado la atención que cabía esperar a los distintos elementos que componen ese catálogo de asociaciones contempladas en la Constitución, ocupándose de regularlas, hasta la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, no ha hecho otro tanto con el derecho de asociación. Todo parece indicar que guiado por el convencimiento de poder diferir el tratamiento legislativo de este asunto y confiarlo, cuando menos provisionalmente, a lo dispuesto en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, que, aunque preconstitucional y ajena, por tanto, al desarrollo legislativo del derecho fundamental de asociación, ofrecía una regulación de carácter marcadamente técnico de su objeto,

las asociaciones en general. Como así ha sucedido en efecto y por más largo tiempo del que cabía esperar, aunque difícilmente lo no derogado, de forma tácita, de esa ley por la Constitución hubiera podido desempeñar tal función sin el concurso de la jurisprudencia constitucional que, a lo largo de estos años, ha venido desentrañando el significado y alcance del derecho de asociación.

Pero conviene no pasar por alto que la conducta del legislador, durante este tiempo, ha sido la de coadyuvar activamente a desarrollar el plan constitucional, regulando la pluralidad de asociaciones en él contempladas, incluso las anteriores a la Constitución que ésta se limita a convalidar. Como hace también ahora la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, al colaborar en hacer efectivas las consecuencias, por fuerza innovadoras, que, para el ordenamiento preconstitucional ha tenido la consagración constitucional del derecho de asociación. Así consiente sostenerlo la siguiente afirmación extraída de su Exposición de Motivos:

«Nuestra Constitución (...) partiendo del principio de libertad asociativa, contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y las organizaciones profesionales (artículo 52), y de una forma general define, en su artículo 22, los principios comunes a todas las asociaciones, eliminando el sistema de control preventivo, contenido en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y posibilitando su ejercicio».

Nada tiene, pues, de particular que la ruptura de la Constitución con la Ley 191/1964, a que alude la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, en el pasaje transcrito de su Exposición de Motivos sea asumida también, como no podía ser de otra forma, por la nueva Ley. De modo que según expresa, con claridad, a renglón seguido, su Exposición de Motivos, la Ley Orgánica aborda el desarrollo del art. 22 de la Constitución, cuidando que el régimen general del derecho de asociación «sea compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan, para los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las confesiones religiosas, las asociaciones deportivas, y las asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales. Con este objetivo se establece un régimen mínimo y común que es, además, el régimen general al que se ajustarán las asociaciones no contempladas en la legislación especial». En relación con ello, todavía se ocupa la Ley de precisar, también en su Exposición de Motivos, que «siguiendo nuestra tradición jurídica limita su ámbito a las asociaciones sin fin de lucro (2), lo que

(2) La Ley 191/1964, de 24 de diciembre, excluía de su ámbito de aplicación a «las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según se define en las leyes, y se constituyan con arreglo al Derecho civil o mercantil».

permite dejar fuera del ámbito de aplicación de la misma a las sociedades civiles, mercantiles, industriales y laborales, a las cooperativas y mutualidades, y a las comunidades de bienes o de propietarios, cuyas finalidades y naturaleza no responden a la esencia comúnmente aceptada de las asociaciones».

En el Capítulo Primero, titulado «disposiciones generales, vuelve la Ley sobre todas estas consideraciones de su Exposición de Motivos para confirmarlas y mediante el art. 11 (dedicado, como expresa su rúbrica, al «objeto y contenido» de la Ley), conferirles la fuerza normativa de la que, en su defecto, carecerían. También especifica el Capítulo Primero cuales son el contenido del derecho de asociación y los principios a respetar con ocasión de su ejercicio. De ello se ocupa el art. 21 de la Ley, sin duda que cuestionable al sobrepasar lo requerido por la Constitución para ejercer el derecho de asociación y exigir, el mencionado precepto legislativo, que «la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo». Completan el Capítulo Primero dos artículos más, destinados a tratar de la capacidad para constituir asociaciones y de sus relaciones con la Administración, en términos que, sin duda, son innovadores observados desde la óptica de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre. Pues desde luego es nuevo que el art. 31 consienta constituir asociaciones a las personas jurídicas (cuando el precedente legislativo citado sólo se lo permitía a las personas naturales con capacidad de obrar), como también son inéditas las prohibiciones que, en virtud de lo dispuesto en el art. 4 de la Ley, pesan sobre la Administración. De modo que no puede interferir en la vida interna de las asociaciones. Ni facilitar ningún tipo de ayuda, bien a las que, en su proceso de admisión o en su funcionamiento, discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; bien a las que, con su actividad, promuevan o justifiquen el odio o la violencia, o enaltezcan o justifiquen los delitos de terrorismo. El resto de la Ley discurre por derroteros descriptibles del modo sucinto que consiente su respectiva identificación por referencia a los epígrafes que encabezan los capítulos de la norma no mencionados hasta ahora. Los cuales, versan sucesivamente sobre la constitución y el funcionamiento de las asociaciones, los asociados, el Registro de asociaciones, las medidas destinadas a su fomento —entre las que destaca la fórmula mediante la cual pueden ser declaradas de utilidad pública— las garantías jurisdiccionales y los Consejos sectoriales de asociaciones.

2. Alguna coincidencia con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, guardan la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, y la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, conjuntamente consideradas. Téngase en cuenta que, como sucediera

con aquella primera, la respectiva aprobación de éstas dos últimas ha estado presidida por el consenso. De manera que, desde el primer momento, los proyectos legislativos ahora considerados contaron con el impulso de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Catalán, y de Coalición Canaria. Aunque la recién expresada circunstancia no es el único paralelismo que cabe trazar entre la Ley reguladora del Derecho de Asociación y las relativas al Centro Nacional de Inteligencia, considerando que los contenidos finalmente asignados por las Cortes a una y otras leyes conciernen a los derechos fundamentales. Dicho sea, sin perjuicio de las implicaciones de las leyes referidas al Centro Nacional de Inteligencia para la parte orgánica de la Constitución, que, no obstante, serán tratadas en este lugar conjuntamente con sus consecuencias para la parte dogmática.

Bien es verdad que son manifiestas las diferencias entre los respectivos objetos de la Ley 11/2002 y de la Ley Orgánica 2/2002. No obstante lo cual es razonable contemplarlos como dos aspectos de la misma regulación, considerando la estrecha relación que guardan entre sí. Tan íntima, que ya la Exposición de Motivos de la citada en primer lugar anuncia que «ambas leyes deben ser interpretadas sistemáticamente» (3). Sin que falten tampoco en su articulado referencias a que las actividades del Centro estarán sujetas al control judicial previo objeto de regulación en la Ley Orgánica (4). Con toda lógica, pues consciente el legislador ordinario de los riesgos que, para algunos derechos fundamentales, puede significar el cumplimiento por el Centro Nacional de Inteligencia de Las funciones que le encomienda, no olvida exigirle que cuente con la autorización judicial objeto de la citada Ley Orgánica, antes de adoptar las medidas que en ésta misma se mencionan. Por eso, no obstante mostrarse distintas, en razón de sus contenidos, se estima aquí que, atendiendo a su calidad de elementos conformadores de un mismo objeto normativo, ambas leyes deben recibir el tratamiento unitario que se les dispensará en estas páginas, haciéndolas compartir la categoría taxonómica en que se las ubica.

2.1. En lo que se refiere a la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, interesa comenzar significando la situación que inaugura, al ocuparse de ese órgano gestor de los servicios de inteligencia que crea con la pretensión de agotar su tratamiento. El cual se muestra, por eso

(3) En este dato insiste la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica que, luego de apelar a su complementariedad con la Ley ordinaria, manifiesta la necesidad de consultar ésta para aprehender la respectiva dimensión de ambas leyes. No en balde, según se hace constar allí de modo expreso, el alcance de la Ley Orgánica «resulta de una interpretación conjunta con la Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia».

(4) *Cfr.* al respecto los artículos 2.1 y 12 de la Ley 11/2002.

mismo, harto distinto del que recibiera el ente hasta ahora encargado de administrar los asuntos encomendados al Centro y al que éste sustituye, es decir, el Centro Superior de Información de la Defensa, que, no en balde, fue objeto de una multiplicidad de normas. De las que sólo la relativa al Estatuto de sus miembros ostentaba rango legislativo.

Con todo el Centro Nacional de Inteligencia no nace con vocación monopolística. Quiere decirse con ello que creándolo no persigue el legislador suprimir ningún servicio de información e inteligencia con que cuente el Estado. Así autoriza a sostenerlo el llamamiento de la Ley 11/2002 a dicho órgano para que se coordine con los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. A cuyo efecto, crea la Ley la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos de Inteligencia (5).

En lo que a su organización y estructura se refiere, interesa señalar, de un lado, que aun cuando adscriba la Ley el Centro Nacional de Inteligencia al Ministerio de Defensa (6), también autoriza al Presidente del Gobierno para modificar dicha adscripción orgánica (7). De otro que lo dirige un Secretario de Estado —nombrado por cinco años, sin perjuicio de la facultad del Consejo de Ministros para sustituirlo en cualquier momento—, y que cuenta con un Secretario General, con rango de subsecretario (8).

De su régimen jurídico sólo se mencionará que se configura como un organismo público especial de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Lo cual, le permite disponer de autonomía funcional para desempeñar sus tareas, así como tener un régimen específico presupuestario, de contratación y de personal.

Se ha dejado deliberadamente para el final la descripción de los objetivos asignados por el legislador al Centro y, por su íntima relación con ellos, de las funciones que le encomienda desempeñar, toda vez que es en este terreno, en donde, a pesar del consenso que presidió la tramitación del Proyecto de Ley, afloraron las críticas al mismo (9). De entre las cuales merece destacarse la formulada por Eusko Alkartasuna, en los siguientes términos literales:

(5) Presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Economía, el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia. *Cfr.* art. 6 de la Ley.

(6) *Cfr.* art. 7.1.

(7) *Cfr.* la disposición adicional tercera.

(8) *Cfr.* artículos 9 y 10.

(9) Aunque es verdad que éstas no se circunscribieron a las funciones encomendadas al Centro Nacional de Inteligencia, interesa destacar a este último respecto, a título de ejemplo, los

«Consideramos igualmente que la ley contiene conceptos indeterminados que tratándose de una materia tan sensible deben ser abordados desde una mayor definición y/o explicación. Así, a modo de ejemplo, el concepto de “riesgos emergentes” o de “neutralización”. Pero más allá de esta consideración, el gran problema lo constituye la indeterminación de sus funciones, aspecto éste que impregna todo el proyecto y además tiene trascendencia capital en la articulación de un Estado democrático» (10).

Bien es verdad que el articulado del Proyecto de Ley, como le sucede al de la Ley, no hacía referencia alguna a los «riesgos emergentes». Pero es asimismo cierto que, en su Exposición de Motivos, hablaba aquél de los «llamados riesgos emergentes que esta Ley afronta al definir las funciones del Centro». Formulación ésta que reproduce el Preámbulo de la Ley. Dígase, por tanto, si están o no justificadas las mencionadas críticas parlamentarias, teniendo en cuenta su vigencia, a la vista de la referida identificación legislativa de tales riesgos emergentes con las funciones del Centro Nacional de Inteligencia. Cuya enumeración, según se adelantaba, interesa efectuar en concatenación con la de los objetivos a que debe subordinar el mismo su actuación.

Comenzando por estos últimos, debe el Centro, «prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado y de sus instituciones» (11). De modo que, en coherencia con tal definición de objetivos generales, y, sin perjuicio de los que, con carácter anual, apruebe el Gobierno, mediante la Directiva de Inteligencia, de carácter secreto (12), se habilita al Centro para desempeñar un amplio catálogo de funciones que se opta por re-

contenidos de las seis enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto en el Congreso. Una por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, la núm. 1; otra por el Grupo Parlamentario Vasco, la núm. 4; y las cuatro restantes por el Grupo Parlamentario Mixto, respectivamente suscritas por los representantes de Iniciativa per Catalunya-Verds, la núm. 2; el BNG, la núm. 3; Esquerra Republicana de Catalunya, la núm. 5; y Eusko Alkartasuna, la núm. 6 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A: Proyectos de Ley, núm 57-5, de 7 de febrero de 2002, págs. 131-137). Como también merecen subrayarse, por sus parecidos contenidos a los de éstas, las cuatro propuestas de veto que presentaron en el Senado los miembros del Grupo Parlamentario Mixto, representantes de Izquierda Unida, la núm. 1; Eusko Alkartasuna, la núm. 2; el BNG, la núm. 3; y el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, la núm. 4 [BOCG, Senado, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 54 (b), de 2 de abril, de 2002, págs. 9 a 14].

(10) Cfr. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 57-5, de 7 de febrero de 2002, pág. 137. En idénticos justifica su propuesta de veto en el Senado, la núm. 3, el representante del BNG. Cfr. BOCG, Senado, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 54 (b), de 2 de abril de 2002, pág. 12.

(11) Cfr. el art. 11.

(12) Cfr. el art. 31.

producir, no sin avisar a su propósito que en él se menciona esa «neutralización» denunciada en sede parlamentaria. En definitiva, las tareas que el legislador encomienda realizar a dicho órgano son las siguientes:

1.º Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro y fuera del territorio nacional.

2.º Prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población.

3.º Promover las relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia de otros países o de organismos internacionales para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

4.º Obtener, evaluar e interpretar el tráfico de señales de carácter estratégico para el cumplimiento de los servicios de inteligencia señalados al Centro.

5.º Coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada de material criptográfico y formar el personal, propio o de otros servicios de la Administración especialista en este campo para asegurar el adecuado cumplimiento de las misiones del Centro.

6.º Velar por el cumplimiento de las normativa relativa a la protección de la información reservada.

7.º Garantizar la seguridad y protección de sus propias instalaciones, información y medios materiales y personales.

A propósito de la Ley 11/2002, todavía conviene añadir que somete a control parlamentario las actividades mediante las cuales desempeñe el Centro las tareas que, según acaba de verse, le corresponde ejecutar (13). Eso, sin perjuicio de aludir tan sólo, bien que en las varias ocasiones mencionadas, dicha Ley, al control judicial previo de tales actividades, el cual proporciona su objeto normativo a la Ley Orgánica que la complementa.

2.2. Ésta por su parte, la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, es bastante menos heterogénea en contenidos de lo que a primera vista pudiera parecer. Téngase en cuenta al respecto que, según se hace constar en su Preámbulo, no

(13) *Cfr.* los artículos 2.1 y 11.

sólo «es complementaria de la Ley 11/2002, de 7 de mayo (14), reguladora del Centro Nacional de Inteligencia», sino que modifica los artículos 125, 127 y 135 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y añade un nuevo precepto a la misma, el art. 342 bis.

Que el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, recibiera un respaldo tan amplio como para poder afirmar que es fruto del consenso, no significa que sus enunciados no escaparan a la crítica (15). La cual, sin perjuicio de materializarse, como cabía esperar que sucediera, en objeciones a la oportunidad de las medidas propuestas por el Gobierno, desde una perspectiva de opción política, atenta a cuestiones de técnica legislativa, discurrió asimismo por cauces jurídicos, concretándose entonces en reparos que llegaron a cuestionar, incluso, algún extremo del Proyecto por su dudosa constitucionalidad.

Lo estrechamente relacionadas que, en sus respectivas formulaciones se muestran ambos tipos de denuncias, consiente, sin pasar por alto las de naturaleza política, enfatizar el interés de las jurídicas, describiéndoselas de consuno, atendiendo a sus contenidos, susceptibles de clasificarse en las siguientes categorías:

1.º Las que juzgaban incompleta la lista de derechos fundamentales objeto de la tutela que perseguía atribuirles el Proyecto al exigir autorización judicial previa para la adopción de las medidas que pudieran afectarles.

De esta clase es la enmienda a la totalidad formulada por Iniciativa per Catalunya-Verds, en donde haciendo suyas las palabras del informe dedicado por el Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Ley (16), denunciaba dicha formación política que la propuesta gubernamental no precisara «el alcance del régimen de control al que quedaría sujeta la actividad del Centro, cuando pudiera colisionar con otros derechos fundamentales distintos de los recogidos en el art. 18.2 y 3 de la Constitución, singularmente en lo atinente al

(14) En realidad, quiere decir de 6 de mayo.

(15) De ella son elocuentes las seis enmiendas a la totalidad presentadas a dicho Proyecto: Una por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, la núm. 1; otra por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), la núm. 5; y las cuatro restantes por Diputados del Grupo Parlamentario Mixto, en nombre de Iniciativa per Catalunya-Verds, la núm. 2; el BNG, la núm. 3; Esquerra Republicana de Catalunya, la núm. 4; y Eusko Alkartasuna, la núm. 6. Además de las cuatro propuestas de veto que recibió en el Senado, debidas al Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, la núm. 4; y al Grupo Parlamentario Mixto, las otras tres, respectivamente suscritas por Senadores de Izquierda Unida, la núm. 1; Eusko Alkartasuna, la núm. 2; y el BNG, la núm. 3.

(16) Desgraciadamente no hemos tenido acceso a ese informe. No es posible consultarlo en la página web del Consejo. De él sólo tenemos la noticia indirecta que nos proporcionan a su respecto las enmiendas que lo citan. De las cuales, se dará cumplida cuenta.

uso de la informática previsto en el art. 18 de la Constitución» (17). Sobre este particular versaba también la enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Vasco, atenta a señalar que «el control sólo se prevé respecto del art. 18 de la Constitución en sus puntos 2 y 3. ¿Por qué no respecto del punto 4 y de otras posibles incidencias en derechos fundamentales?» (18).

2.º Las que discutían por insuficientemente garantista, incluso para los derechos mencionados en el Proyecto, su cobertura mediante el proceso en que se concretaba dicho control judicial previo.

De entre ellas merecen destacarse las afirmaciones efectuadas, en su enmienda a la totalidad, por el BNG, mediante las cuales comenzaba su portavoz por señalar la novedad que suponía el control previo consignado en el Proyecto, «atribuyendo en exclusiva a un Magistrado del Tribunal Supremo nombrado *ad hoc* por tiempo limitado las facultades de autorizar y supervisar aquellas actuaciones que supongan una restricción de derechos fundamentales». Tras de lo cual, negaba que fuera «políticamente presentable» prescindir de la obligatoriedad de adoptar tales medidas «bien ante la comisión de hechos presuntamente delictivos, bien —como mínimo— ante indicios que indiquen de forma evidente y suficiente la preparación de actos que puedan ser calificados como delitos». La pauta para limitar los poderes públicos «el ejercicio libre y pleno de derechos fundamentales tan sensibles como la intimidad y la inviolabilidad del domicilio», sostenía el BNG, «debe ser la existencia de riesgos evidentes que afecten a otros derechos fundamentales u otros valores y principios que informan el marco constitucional». Por ello, concluía sobre este particular la enmienda, «es exagerado permitir una intervención de los servicios de inteligencia que afecte a esos derechos fundamentales sin vincularla no sólo a la previa autorización judicial, sino también a la existencia de procedimientos en los que se haya detectado la intención de perpetrar acciones o hechos de carácter delictivo. Además, en ningún caso se vincula que los fines que motivan la solicitud de autorización judicial tengan que estar relacionados con hechos que atenten contra la seguridad del Estado, lo que favorecerá que determinadas investigaciones que deberían realizarse por cuerpos de la policía judicial sean desviados a los servicios de inteligencia, amparándose bajo el paraguas secreto de sus actuaciones» (19).

Asimismo encuadrables en esta categoría de denuncias es la del Grupo Parlamentario Vasco, de un lado, en torno a la ausencia del Ministerio Fiscal en el

(17) *Cfr.* BOCD, Congreso de los Diputados, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 58-5, de 7 de febrero de 2002, pág. 13.

(18) *Cfr. idem.*, pág. 15.

(19) *Cfr. idem.*, pág. 14.

procedimiento; a cuyo propósito entendía además dicho Grupo Parlamentario que, tratándose de un proyecto orgánico, era «el lugar adecuado para hacer referencia a la protección de datos personales, al conocimiento posterior de los mismos por los interesados, y, en definitiva, a la protección de la esfera de autodeterminación informativa no tenida en cuenta» (20). Así como la expresada, de otro, por Iniciativa per Catalunya-Verds, luego de recordar en su enmienda la advertencia del Consejo General del Poder Judicial respecto a la falta de previsión del Anteproyecto de Ley en punto a cómo se configuraría el derecho del titular de las libertades sacrificadas a conocer la acción judicial y a reaccionar contra ella (21). Y en cuya virtud juzgaba imprescindible que la persona interesada tuviera la posibilidad de «conocer e impugnar la medida que se tome contra ella, derecho que consideramos irrenunciable y que está protegido por la Constitución». A este propósito, todavía se invocaba en dicha enmienda a la totalidad el informe del Consejo para subrayar que el mismo avisaba de la indefinición del modelo de control jurisdiccional elegido. «Esto se concreta en las siguientes advertencias que I.C.-V. califica de objeciones a la tramitación de este proyecto: *a)* el proyecto de Ley no determina el orden jurisdiccional; *b)* muestra el problema de conexión entre la autorización de la medida, sus presupuestos y consecuencias, al no estar vinculada la intervención judicial a un concreto procedimiento; *c)* no especifica si existe algún mecanismo de revisión jurisdiccional; *d)* no establece límites temporales a la prórroga de las medidas (22).

3.º Las que contestaban bien que el pronunciamiento sobre tal autorización se encomendase a un Magistrado del Tribunal Supremo, designado a tal efecto, bien el mecanismo previsto para designarlo, cuando no la extensión temporal de su mandato a cinco años.

También a este conjunto de previsiones ponía algún reparo el Grupo Nacionalista Vasco, al tachar de inadecuado, por razones de operatividad, el sistema de Magistrado único, nominativo competente por un período de cinco años (23). De igual modo que lo censuraba el BNG, para el cual «las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial no son satisfactorias, sobre todo el procedimiento de designación del Magistrado competente para conocer de las autorizaciones de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia, pues se exige el dictamen de la comisión de

(20) *Cfr. Idem. pág. 15.*

(21) De esta omisión se haría eco también el Grupo Nacionalista Vasco, aunque sin mencionar la fuente de inspiración. *Cfr. Idem. pág. 15.*

(22) *Cfr. Idem. pág. 13.*

(23) *Cfr. Idem. pág. 15.*

calificación lo que favorecerá la discrecionalidad para su nombramiento, en detrimento de la capacidad y méritos objetivos» (24).

Hasta aquí las críticas. Dígase si alguna es predicable de la Ley considerando que exige la misma del Centro Nacional de Inteligencia, cuando pretenda adoptar medidas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, susceptibles de afectar a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, que obtenga autorización previa. Esta deberá solicitarla el Secretario de Estado Director del Centro, mediante escrito en el que, además de especificar las medidas, habrá de hacer constar los hechos en que se apoya la solicitud, los que la motivan y las razones que aconsejan adoptar las medidas solicitadas; identificar a la persona o personas afectadas por ellas y el lugar en donde hayan de practicarse; así como la duración de las medidas que no podrá exceder de veinticuatro horas, cuando afecten a la inviolabilidad del domicilio, ni de tres meses tratándose de comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o de cualquier otra índole, siendo prorrogables, en caso de necesidad, ambos plazos por sucesivos períodos iguales.

Téngase en cuenta, además, que según la Ley, sobre esa solicitud habrá de pronunciarse un Magistrado del Tribunal Supremo, cuya propuesta de nombramiento, para un período de cinco años, instada por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, corresponde, sin la intermediación de informe al respecto de su Comisión de Calificación, al Pleno del Consejo. De modo que, con arreglo a lo dispuesto por el legislador, el Magistrado que así se designe deberá decidir sobre la solicitud, mediante resolución motivada, en el plazo improrrogable de setenta y dos horas. Aunque, según añade expresamente la Ley, «dicho plazo se reducirá a veinticuatro horas, por motivos de urgencia debidamente justificados en la solicitud de autorización (...)».

Considérese, por último, que la Ley obliga al Magistrado a disponer lo procedente para salvaguardar la reserva de sus actuaciones, que tendrán carácter secreto; así como al Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia a ordenar la inmediata destrucción del material relativo a todas aquellas informaciones sin relación con el caso, obtenidas mediante autorización judicial previa.

(24) *Cfr.* Idcm. pág. 14. Compruébense además las similitudes que guardan con las consideraciones vertidas en las enmiendas a la totalidad que han venido mencionándose, las formuladas en las propuestas de veto presentadas al Proyecto en el Senado [BOCG, Senado, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 55 (b), de 2 de abril de 2002]. Hasta el punto de poder trazarse un paralelismo entre la primera de tales propuestas de veto y la enmienda a la totalidad núm. 1, la segunda y la enmienda a la totalidad núm. 6, la tercera y la enmienda a la totalidad núm. 6, también, y la cuarta y la enmienda a la totalidad núm. 5.

3. También la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, ha sido adoptada gracias al consenso. Pues de tal cabe hablar a la vista del apoyo prestado en el Congreso —por los grupos parlamentarios Popular, Socialista Y Catalán, así como por el único Diputado del Partido Andalucista— a su Proyecto, aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de abril de 2002 y que fue presentado en la Cámara tres días después. De ese respaldo parlamentario es elocuente la votación final sobre el conjunto del Proyecto, que arrojó un resultado de 304 votos a favor y 16 en contra, de 320 votos emitidos (25). Aunque forzoso es añadir que tan amplio acuerdo político no ha logrado que sus contenidos —íntimamente relacionados con la seguridad del Estado— escaparan a la polémica. La cual tiene su origen en ciertas críticas doctrinales dedicadas al borrador de la Ley, claramente inspiradoras de las formuladas en el seno de los órganos del Estado encargados de informar su Anteproyecto, así como, por medio de esta última vía, de las expresadas por las escasas voces que se han oído en las Cortes contrarias al Proyecto.

3.1. Más de veintiséis años y casi veinticuatro, desde que se aprobaron, respectivamente, la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas, y la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, han transcurrido hasta la adopción de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Ante plazos tan dilatados se comprende que el anuncio relativo a una nueva regulación de los partidos políticos fuera acogido por la doctrina con la curiosidad que mostró por el borrador de la Ley. Con tanto mayor motivo cuanto se había manifestado no poco crítica con el tratamiento que había recibido este asunto en aquellas dos leyes preconstitucionales, por ese motivo y porque su regulación de la materia se evidenciaba tan fragmentaria que requería la consulta de la Ley de Financiación de los partidos políticos y de la Ley Electoral para obtener una imagen acabada de su estatuto jurídico. Ahora bien, para comprender por qué esta curiosidad inicial concluyó en decepción es preciso tener alguna noticia de las propuestas iniciales del Gobierno. Siquiera sea la que cabe deducir de esa primera crítica doctrinal, varias veces aludida, y que, no se había dicho hasta ahora, formuló al borrador de la ley el Profesor Francisco Bastida Freijedo. Sirviéndose para ello de un informe tan breve como sugerente en cuanto a ideas. De entre las cuales, sólo se destacarán aquí, por razones obvias, aquellas que se juzgan vertebradoras de la completa reflexión vertida por su autor en dicho informe.

De este tenor es el reproche allí dedicado al borrador de la ley porque, lejos

(25) *Cfr.* DSCD, Pleno y Diputación Permanente, núm. 168, de 4 de junio de 2002, pág. 8463.

de contemplar un tratamiento general de la materia, prometía convertirse por sus contenidos en una ley de caso único, que, en vez de regular el ejercicio normal del derecho a crear partidos políticos, aspiraba a hacer lo propio con las patologías relativas al ejercicio de tal derecho (26). Igualmente nuclear en el informe es la idea en cuya virtud, mediante el borrador de la ley orgánica de partidos políticos pretendía incorporarse a nuestro ordenamiento una fórmula para la defensa de la Constitución española vigente que ésta no contempla. En este sentido, denunciaba el autor del informe que, llevados por el deseo de acumular causas de ilicitud para declarar ilegales, por uno u otro medio, determinados partidos, los redactores del borrador exigían de todos ellos el cumplimiento de unas obligaciones que la Constitución no les demanda. A cuyo propósito efectuaba una aclaración de la que es preferible dar cuenta en sus términos literales:

«En definitiva, se pretende introducir sin base en nuestra Constitución, la diferencia —clave en el sistema alemán de defensa de la Constitución— entre enemigo e infractor de la Constitución. Presupuesto de esta diferencia es considerar que la Constitución como norma está vinculada al orden constitucional establecido, de manera que no quepa perseguir fines contrarios al orden constitucional (liberal-democrático). En Alemania se exige a los partidos lealtad o cuando menos no desvinculación ideológica con el orden constitucional. Un partido puede no ser infractor de la norma constitucional, al perseguir fines no delictivos por medios legales, pero ser declarado ilegal por tener como objetivo modificar el orden constitucional establecido. El ordenamiento constitucional se identifica así con su concreción política vigente, el orden constitucional establecido» (27).

Todavía insistirá Bastida sobre este particular para recordar que nuestra Constitución permite su reforma total y que la jurisprudencia constitucional ha negado, reiteradamente, que el respeto a la Constitución y a la ley obligue a una lealtad ideológica o a una adhesión a los valores proclamados en la misma. De acuerdo con lo cual, tras rechazar la identificación de lo políticamente ilegítimo con lo jurídicamente ilícito, concluirá manifestando que si se quiere poner fuera de la ley a un partido por sus fines o por sus medios o actividades, ha-

(26) Sobre este particular añade dicho profesor en su informe que «las reiteradas declaraciones de los autores del borrador afirmando que con esta ley se pretende ilegalizar a una determinada organización política y que nada más entrar en vigor la ley ejercerán la acción judicial para que se proceda a la ilegalización, no hacen sino confirmarlo». *Cfr. Informe sobre el borrador de la ley orgánica de partidos*. <http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/informe-bastida.html>, pág. 3.

(27) *Cfr. idem.*, págs. 3-4.

brá que examinar si la tipificación como ilícitos de esos fines y esos medios es acorde con la Constitución como norma, no con el orden político constitucional subyacente (28).

Una tercera idea que interesa destacar del informe Bastida es su denuncia de perseguirse con el borrador de la ley de partidos, consiguientemente con sus previsiones hasta aquí referidas, declarar la ilicitud no penal de los mismos (más fácil de conseguir que su ilegalización penal, por el rigor, en cuanto a carga probatoria, que ésta requiere para practicarse) por realizar actividades o perseguir fines, proscritos, sí, desde la óptica alemana de defensa de la Constitución, pero que no excluye la española vigente del libre juego partidista. En relación con ello, le reprochaba además al borrador que ofreciera al efecto una casuística —extraída de la experiencia judicial acumulada durante años sobre el comportamiento de los miembros y de las organizaciones vinculadas al partido que se deseaba ilegalizar— al objeto de habilitar a los jueces para que lo declarasen ilegal, de encontrarse ante hechos subsumibles en alguno de los supuestos contemplados en ese catálogo (29). Acerca de los cuales interesa traer a colación uno que, en realidad, menciona Bastida en un pasaje de su informe anterior a este que ahora se describe, cuando, al referir la preocupación que mostraban los autores del borrador por no dejar resquicios, afirma que eso les llevaba a «establecer una relación jurídica inmediata entre las instituciones en las que actúan los representantes electos y los partidos que los propusieron como candidatos en sus listas. De este modo, se reputan actos del partido los realizados por las instituciones gobernadas por aquellos representantes suyos» (30).

3.2. A partir de aquí no discurrirán estas páginas por los derroteros del informe Bastida, aunque resulte imposible prescindir de él, como referente, al tratar ahora del que emitió el Consejo General del Poder Judicial, dada la influencia que se aprecia haber ejercido aquel primer informe en este último y en alguna opinión disidente con el mismo, además, manifestada en forma de voto particular al juicio mayoritario del órgano. No es que el Consejo suscribiera en todo o en parte las referidas opiniones doctrinales sobre el borrador de la ley de partidos. Difícilmente podría sostenerse algo así cuando la institución se manifestó claramente a favor del Anteproyecto de Ley. Es que, en ciertos momentos, el informe del Consejo parece mantener un diálogo con el informe Bastida y hasta enzarzarse en refutar algunas de sus consideraciones. Al menos, esa impresión se obtiene leyendo determinados pasajes del parecer institucional,

(28) *Cfr. idem.*, pág. 4.

(29) *Cfr. idem.*, pág. 5.

(30) *Cfr. idem.*, pág. 4.

en torno a los cuales, por su enorme interés, se concentrará la atención que aquí se le preste al documento, en la imposibilidad, obvia, de informar siquiera como es debido de cuanto se dice en él.

En concreto, tan sólo se traerá a colación de ese informe el apartado 21 de su epígrafe VII, para atender así a las consideraciones efectuadas por el Consejo, en su análisis dedicado al Anteproyecto de ley de partidos, reunidas bajo la rúbrica: «La exigencia constitucional de democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos políticos». Pues bien, comienza este apartado del informe con una manifestación que, no obstante su ropaje de simple noticia sobre ciertos contenidos del Anteproyecto, encierra una observación que, cuando menos, es discutible, desde el momento en que le atribuye a la Constitución el designio de exigir que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos políticos sean democráticos (31), cuando aquella, en la literalidad de su art. 6, apenas demanda de los partidos que «su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos».

Era el Anteproyecto, pues, el que diferenciaba expresamente entre el funcionamiento y la actividad del partido político, para referirse respectivamente con ello, casi huelga decirlo, a sus comportamientos externo e interno. De los que se ocupaba, con el debido detenimiento, del modo, instrumentalmente adaptado a los fines gubernamentales, que cabía esperar. De esos fines y medios propuestos por el Gobierno informa cumplidamente el Consejo General del Poder Judicial:

«Por su parte, el artículo 8 del Anteproyecto de la Ley Orgánica persigue asegurar el respeto de los partidos políticos a los principios democráticos y al orden constitucional. Para ello (...) enumera con detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios, sobre la base de dos fundamentos en los que conviene detenerse previamente.

A) La ley opta, en primer lugar, por contrastar el carácter democrático de un partido y su respeto del orden constitucional, atendiendo no a las ideas o fines proclamados por el mismo, sino al conjunto de su actividad. De este modo, los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren directamente en el ilícito penal (...).

B) Esta línea se confirma con el segundo de los principios tomados en

(31) A este propósito afirmaba el Consejo: «Es en el Capítulo segundo en el que se concretan los criterios básicos para garantizar el mandato constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos políticos deben ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes, desarrollando, como señala el art. 8, las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo». *Cfr.* http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/Informe_CGPJ_lppoliticos.html, pág. 7.

consideración, como es el de evitar la ilegalización por conductas aisladas —nuevamente salvo las de naturaleza penal—, exigiéndose por el contrario una reiteración o acumulación de acciones que pongan de manifiesto inequívocamente toda una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los principios constitucionales, al método democrático y a los derechos de los ciudadanos.

El alcance del art. 8 del Anteproyecto descansa en dos premisas básicas, a saber:

— Serán los comportamientos antidemocráticos puestos de manifiesto por acción u omisión, y no las ideas políticas, los que posibiliten la ilegalización de un partido político.

— El terrorismo es la realidad sobre la que se articula la estructura del artículo 8 (como lo evidencia el dato de que en doce ocasiones se menciona), de lo que cabe inferir que desaparecido el terrorismo de la realidad social por la que, lamentablemente, atraviesa la sociedad española, el artículo 8 del Anteproyecto de Ley Orgánica que se informa carecería de sentido y alcance» (32).

A la vista de tales consideraciones se comprende que el Consejo General del Poder Judicial valorase favorablemente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos, por estimar que se trataba de un «texto dirigido a la protección del sistema democrático, excluyendo del mismo a aquellos partidos políticos que voluntariamente se sitúan fuera de él, al no respetar los principios democráticos y valores constitucionales y, en último extremo, beneficiándose en las distintas formas que acoge el artículo 8 del Anteproyecto, de las actividades vinculadas con el terrorismo» (33).

Dígame si entre las referidas reflexiones del Consejo General del Poder Judicial no parece que alguna desempeñe la función de responder a las objeciones del informe Bastida sobre el borrador de la ley. Bien es verdad que con poca fortuna, si así fuera, considerando que, ya en el seno del propio Consejo, se suscitaron, acerca de su parecer sobre el Anteproyecto, las críticas vertidas en los tres votos particulares formulados a ese juicio institucional (34). Pues rebasaría con mucho el objetivo a que atienden estas páginas dar cuenta de todos ellos, baste como muestra el botón de algunas reflexiones, claramente en sintonía con el informe Bastida, dedicadas al Anteproyecto en el primero de esos juicios disidentes con el parecer de la mayoría.

(32) *Cfr. idem.*, pág. 8.

(33) *Cfr. idem.*, pág. 14.

(34) El primero, lo formuló el vocal D. Luis Aguiar de Luque y se adhirieron al mismo los vocales D. José Antonio Alonso Suárez, D. Juan Carlos Campo Moreno, D.^a Monserrat Comas D' Argemir, D.^a M.^a Ángeles García García, D. Javier Martínez Lozano, D. Félix Pantoja García y D. Salinas Molina. El segundo D. Alfonso López Tena. Y, el tercero D. Félix Pantoja García, quien obsérvese bien, suscribió en total dos votos particulares.

En la primera que interesa mencionar le reprochaba Aguiar de Luque al informe del Consejo que omitiese un planteamiento general acerca del papel central de los partidos políticos en nuestro régimen constitucional, así como que no intentase delimitar, desde tales premisas constitucionales, el margen de disponibilidad con que puede moverse en nuestro ordenamiento el legislador a la hora de abordar su regulación. Asunto este último que le parecía de capital importancia en orden a elaborar una ley de partidos políticos, pues, según manifestaba, «a la luz de los enunciados constitucionales ese margen es particularmente estrecho por tres razones específicas de nuestro ordenamiento constitucional que conviene recordar. Por una parte, el art. 6.1 CE, que regula los partidos políticos, a diferencia de lo que establece la Constitución alemana, no impone específicamente una exigencia de lealtad con los principios y valores constitucionales. En segundo lugar, como es sobradamente conocido, en nuestro texto constitucional no hay cláusulas de intangibilidad en la medida en que todo su contenido es susceptible de ser reformado (art. 168 CE). Y en tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el único precepto del que se podría derivar una obligación explícita de sumisión de los partidos a la Constitución sería el art. 9.1 CE, tempranamente interpretado por el Tribunal Constitucional, que ya en 1983 indicó que el deber positivo de acatamiento a la Constitución que tienen los titulares de los poderes públicos en base a dicho precepto «no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido (STC 101/1983)» (35).

En la segunda manifestación del voto particular en examen que interesa traer a colación, insiste su autor en la necesidad de analizar, desde una perspectiva constitucional, el Anteproyecto de Ley, concretamente art. 8. Acerca del cual denunciaba que silenciase el Consejo las deficiencias del precepto observado desde esa óptica. Tan serias que, en su opinión, llegaban a proyectar intensas sombras de inconstitucionalidad sobre el mismo. De modo que, luego de enunciar tales carencias (36), concentraba su atención en el apartado 1 de

(35) *Cfr.* http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/voto_aguiar_lppoliticos.html, pág. 1.

(36) En primer término, «la débil determinación en la identificación de las conductas susceptibles de provocar la ilegalización de un partido político, y la consecuente vulneración de todos los principios de tipicidad, y de seguridad jurídica que constitucionalmente deben presidir cualquier procedimiento de naturaleza restrictiva de derechos fundamentales». Así como, en segundo lugar, «la carencia absoluta de criterios de gradación y, por tanto, la ausencia de consideración alguna respecto al principio de proporcionalidad que, como en el caso anterior y según ha sostenido de forma recurrente el Tribunal Constitucional (por todas la STC 136/1999...) ha de inspirar toda actividad, también legislativa, limitativa de derechos fundamentales». *Cfr. idem.*, pág. 2.

ese art. 8, para señalar, sobre su exigencia a los partidos de respetar, en sus actividades, los principios democráticos y los valores constitucionales, la posibilidad de considerar tal propuesta legislativa concreción del respeto a la Constitución que impone el art. 6 de la misma, «siempre que aquella no sea interpretada como una adhesión a los principios constitucionales, lo que como, se ha intentado mostrar más atrás, no parece compatible con el tratamiento de los partidos políticos que se realiza en la Constitución de 1978. No obstante, resultaría conveniente que la ley precisase que tal sometimiento es exclusivamente en el ámbito de sus actividades y no en la determinación o en la elección de los fines que se persiguen con ellas (salvo, obviamente, las que son objeto de tipificación penal)» (37).

3.3. Por su parte, el Consejo de Estado le imprimió a su informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos la dimensión constitucional que, necesariamente, habría de comunicarle al analizar dicha propuesta gubernamental desde esa perspectiva. Para, en su virtud, ofrecer la conclusión próxima a la del Consejo General del Poder Judicial que expresaba al manifestar, entre otras cosas, cómo «el anteproyecto, acertadamente, no ha optado por una defensa extrema de la Constitución que incluya la conformidad de los partidos políticos con el sistema constitucional en su integridad, o una defensa activa de aquella por parte de éstos, como es propio de la llamada democracia militante, sino que, en la línea de la jurisprudencia constitucional (SSTC 101/1983 y 122/1983), no impone a los partidos ni a sus afiliados una adhesión ideológica ni una conformidad al total contenido de la Constitución sino “el compromiso de respetar las reglas del juego político y del orden jurídico existente en tanto existe y el no intentar su transformación por medios ilegales” sin entrañar “una prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Constitución y en el Estatuto (de Autonomía), siempre que se respeten las reglas del juego” (STC 25/1983)» (38).

3.4. Si alguna conclusión incontrovertible cabe extraer de cuantas consideraciones relativas al Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos hasta aquí se han referido, es que, en su conjunto, encierran una polémica entre sujetos de muy diversa índole, a la que, naturalmente, acudirán las fuerzas políticas con representación parlamentaria, disconformes con la propuesta gubernamental, en busca de inspiración para oponerse a su aprobación como ley. De ello son paradigmáticas las opiniones manifestadas por esas formaciones políticas en las enmiendas a la totalidad que, en el Congreso, formularon al Proyecto de

(37) *Cfr. idem.*

(38) *Cfr.* http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/ Inf_cestado_lppoliticos.html, pág. 17.

Ley (39). A las cuales se ceñirá la información que aquí se ofrezca sobre su tramitación parlamentaria, con la finalidad de conferirle a la exposición que se le dedique a la Ley Orgánica de Partidos Políticos una extensión razonable, en tanto que ajustada al objetivo perseguido en estas páginas.

Así, Iniciativa per Catalunya-Verds expresaba que el Proyecto de Ley suscitaba entre otras dudas de orden jurídico-constitucional, la relativa a «la frontera difusa entre acciones que puedan permitir la ilegalización de un partido, según las lleve a cabo dicho partido o las personas vinculadas al mismo. Tal y como se ha venido afirmando por parte de algún constitucionalista, el peligro de que el efecto expansivo otorgado a la conducta individual sobre el resto de miembros del partido político, puede resultar lesiva sobre el derecho de participación política de estos miembros no implicados en una conducta ilegal» (40).

En este mismo sentido recordaba Eusko Alkartasuna que el artículo 6 de la Constitución «señala, de forma taxativa, que el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre dentro del respeto a la Constitución y la Ley». Para, a renglón seguido, añadir cómo, «no obstante, los artículos 6 y 9.1 del Proyecto de Ley Orgánica añaden un plus, una serie de condicionamientos o límites a esa actividad libre» (41), que rechazaba por juzgarlos contrarios a lo establecido en el texto constitucional, con base en las reiteradas declaraciones del Tribunal Constitucional mediante las cuales ha negado éste que el art. 6 de la Constitución imponga específicamente lealtad ni adhesión ideológica, ni conformidad con los principios que informan la norma constitucional (SSTC 101/1983, 122/1983, 85/1986 y 119/1990). Tras de lo cual invocaba, a mayor abundamiento, que «la Constitución no incorpora cláusulas de intangibilidad, al prever la posibilidad de reforma total de la Constitución, sin límite alguno» (42).

(39) Seis en total, procedentes del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), la núm. 4; otra del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, la núm. 6; y las cuatro restantes del Grupo Parlamentario Mixto, respectivamente suscritas por Iniciativa per Catalunya-Verds, la núm. 1; Eusko Alkartasuna, la núm. 2; el BNG, la núm. 3; y la Chunta Aragonesista, la núm. 5. *Cfr.* BOCG, Congreso de los Diputados. Serie A: proyectos de ley. Núm. 93-2, de 22 de mayo de 2002, págs. 13-27.

(40) *Cfr., idem.,* pág. 14.

(41) No olvida aclarar que, según establecía el artículo 6 del proyecto, «los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes», ni que el art. 9.1 disponía: «los partidos políticos deberán respetar en sus actividades los principios democráticos y los valores constitucionales, desarrollando las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo». *Cfr. idem.,* pág. 17.

(42) *Cfr., idem.*

En sintonía con la mencionada causa de disconformidad con el Proyecto de Eusko Alkartasuna se manifestaban el BNG, el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida en sus respectivas enmiendas a la totalidad, unánimes en rechazar los contenidos de su art. 9. Bien por estimarlo impregnado de formulaciones genéricas y de conceptos metajurídicos contrarios al principio de seguridad jurídica, que, dependiendo de la coyuntura política, podían penalizar «la defensa de ideas y proyectos políticos que por vías democráticas expresen alternativas que difieren de la actual estructuración político-constitucional o inclusive aspiren de forma pacífica y democrática a transformar o superar el actual marco constitucional» (43). Bien porque, además de posibilitar la ilegalización de un partido por no respetar los valores constitucionales, el Proyecto hacía depender ésta de una presunción que anudaba, de modo automático, a la circunstancia de incurrir en alguna de las conductas relacionadas en su art. 9.3 no sólo el partido, sino también un número significativo de las personas vinculadas con el mismo que se detallaban en el art. 9.4, entre las que figuraban dirigentes, miembros de sus Grupos parlamentarios o municipales y hasta meros afiliados (44).

3.5. En cualquier caso, el resultado de la votación sobre el conjunto del Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos, más arriba expuesto, no deja lugar a dudas sobre el amplio respaldo parlamentario con que cuenta la Ley. Otra cosa, es que quepa atribuirle el mismo defecto que ésta le reprocha a su antecesora de no ofrecer un estatuto acabado de los partidos políticos (45). No es tanto que se eche en falta una definición de partido político en su articulado ni que tampoco contenga éste pronunciamiento alguno respecto a las funciones que la Constitución les encomienda desempeñar a los partidos, considerando que de ambos extremos trata la Ley Orgánica en su Exposición de Motivos.

(43) Tal era el parecer expresado por el BNG en su enmienda a la totalidad al Proyecto, la núm. 3. Manifestándose en parecidos términos el Grupo Parlamentario Federal De Izquierda Unida en la suya, la núm. 6. No en balde sostenía en ella que «la exigencia contenida en el Proyecto de Ley de que el funcionamiento de los partidos sea democrático (y no sólo su organización tal y como exige el art. 6 de la Constitución) introduce serios problemas de constitucionalidad. No se especifica cuáles son esos “principios democráticos” pudiendo confundirse respeto a las reglas del juego de la democracia con obligación de suscribir todas las opciones y valores constitucionales (v. gr., república, economía de mercado, integridad territorial, etc.). Todo lo anterior puede suponer una violación de los artículos 1.1, 6 y 23 de la Constitución». *Cfr. idem.*, págs. 20 y 26, respectivamente.

(44) Tal era el caso de la enmienda a la totalidad suscrita por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), la núm. 4. *Cfr. idem.*, págs. 20-22, especialmente la pág. 21.

(45) En efecto, según la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica, después de casi veinticinco años desde la aprobación de la Ley 54/1978, «resulta hoy evidente la insuficiencia de un estatuto de los partidos incompleto y fragmentario».

Allí, en efecto, puede leerse que «aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados, de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución». Asimismo, la Exposición de Motivos de la Ley encierra una interesante declaración complementaria de la inmediatamente transcrita, dedicada a significar que la finalidad de las asociaciones políticas es la de «aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político. Pero también en cuanto los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado (...)».

Poca importancia tiene, por tanto, que, a la vista de tales manifestaciones, sea imposible imputarle a la ignorancia o al olvido del legislador sus silencios del articulado sobre el concepto de partidos políticos y las funciones que constitucionalmente les cumple desempeñar, cuando es evidente que tales omisiones son calculadas y obedecen a razones de oportunidad política, y, además, no se le recrimina a la Ley eso. No, si se entiende aquí que admite la crítica de ofrecer una insuficiente e insatisfactoria regulación de los partidos políticos, es porque asuntos de tanta importancia para los mismos como el de su financiación, o el relacionado con cuanto atañe a su presencia en el fenómeno electoral, son tratados en ella de manera incompleta —sólo un artículo, el 13, está dedicado a la financiación— o sencillamente son omitidos.

Por lo demás, destina la Ley su Capítulo Primero, que titula «De la creación de los partidos políticos», a regular las materias sucintamente descritas en los rótulos que prologan sus respectivos preceptos: «libertad de creación y afiliación», «capacidad para constituir», «constitución y personalidad jurídica» «inscripción en el Registro», «examen de los requisitos para la inscripción». De modo que reproduce allí la Ley la disposición constitucional relativa a la libertad de los españoles para crear partidos políticos. Precisa que la afiliación a los mismos también es libre y voluntaria. Demanda a sus promotores que sean personas mayores de edad y se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos. Requiere que el acuerdo de su constitución se formalice, mediante acta fundacional, en documento público. Exige para que el partido adquiera personalidad jurídica su inscripción registral, la cual, como hasta ahora sucedía, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 54/1978, se produce veinte días después de depositar sus promotores en el Registro el acta de constitución y demás documentos requeridos para su inscripción. Regula minuciosamente el procedimiento de inscripción registral en parecidos términos a los de la Ley 54/1978, aunque, a di-

ferencia de ésta, dispone la Ley vigente que ese plazo de veinte días, previsto para practicarla, se interrumpa, no como consecuencia de la acción por la que el Ministerio Fiscal inste del juez la declaración de ilegalidad del partido —porque deduzca de la documentación recibida del Registro indicios de ilicitud penal—, sino concatenadamente a la remisión por el Ministerio del Interior, sede del Registro, al Ministerio Fiscal de los documentos presentados en el Registro por los promotores de un partido (porque aprecie en los mismos el encargado del Registro indicios racionales de ilicitud penal), desde el momento en que dicha remisión se produzca.

En el Capítulo Segundo, rubricado «De la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos», se ocupa el legislador de regular sucesivamente los principios que han de presidir la organización, funcionamiento y actividad de los partidos; su organización y funcionamiento propiamente dichos; los derechos y deberes de los afiliados; y la actividad de los partidos. Para a la postre reunir en este lugar las disposiciones de la Ley susceptibles de suscitar mayor polémica, considerando que convalidan, bien que con matices, las propuestas del Anteproyecto y del Proyecto más criticadas.

Téngase en cuenta que su art. 6 exige a los partidos políticos ajustar su «organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes». Considérese además que el art. 9.1 les obliga a «respetar los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos», instándoles asimismo a desarrollar «las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo». Adviértase que el art. 9.2 consagra la posibilidad de declarar ilegal un partido no porque haya incurrido en ilicitud penal, sino porque «su actividad vulnera los principios democráticos», por desplegar alguna conducta de las allí relacionadas «de forma reiterada y grave». A cuyo propósito dispone el art. 9.3 que en un partido político concurren las circunstancias aludidas en su apartado anterior «cuando se produzca la repetición o acumulación de las conductas» que, a su vez, enumera en una larga lista de la cual apenas se mencionará aquí que el legislador emplea en ella hasta doce veces, de modo expreso, las palabras terror, terrorista o terrorismo, sin que falten las ocasiones en que sólo las alude. Bastante significativo al respecto es su decisión de tipificar, entre otras conductas, la de «colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas», de un lado; así como la de «apoyar desde las instituciones en que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades, mencionadas en el párrafo anterior», de otro.

Además, dedica la Ley su Capítulo Tercero a tratar de lo que anuncia su en-

cabezamiento, «De la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos». Componen el capítulo tres artículos, respectivamente reguladores de la disolución o suspensión judicial; del procedimiento a seguir para ilegalizar un partido político y proceder a su consiguiente disolución, habilitando para accionar dicho procedimiento al Gobierno y al Ministerio Fiscal, y facultando además al Congreso de los Diputados o al Senado para que insten del Gobierno la oportuna solicitud de ilegalización; así como de los efectos de la disolución. Mientras que en el Capítulo Cuarto, el último, hace lo propio con la financiación de los partidos políticos, si bien el único precepto que lo integra se limita a revalidar las leyes vigentes sobre el particular.

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Valga la información ofrecida más arriba, respecto a las leyes aprobadas durante 2002 en este terreno, como dato revelador del protagonismo que, en el conjunto de la actividad parlamentaria correspondiente al período, adquiere la atinente al desarrollo del Título VIII de la Constitución. A cuyo propósito se juzga conveniente recordar que los efectos de la tarea desplegada por las Cortes sobre el particular, considerando en qué leyes se concreta, se dejarán sentir en dos ámbitos distintos, el de la financiación autonómica, y el de la coordinación por el Estado de las competencias estatales y autonómicas en materia de defensa de la competencia.

2. No se olvide tampoco que las leyes adoptadas en 2002 sobre financiación admiten clasificarse, a su vez, en dos categorías, según sean sus destinatarias la Comunidad Autónoma del País Vasco, de un lado, o las restantes Comunidades Autónomas, con la única excepción de Navarra, de otro. En lo que hace a las leyes encuadrables en el primer grupo, poco hay que informar, salvo quizá que La Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, le confiere al mismo un carácter indefinido, pues, por lo demás, se hace constar en su Exposición de Motivos que el nuevo Concierto «sigue los mismos principios, bases y directrices que el Concierto de 1981, reforzándose los cauces o procedimientos tendentes a conseguir una mayor seguridad jurídica en su aplicación». Algo más de atención reclaman las quince leyes del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas distintas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, claro está, y de Navarra, y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (46). Todas las cuales están cortadas por el mismo patrón. Ceden

(46) Se trata de las Leyes 17/2002 a 31/2002, todas ellas de 1 de julio.

el rendimiento de los impuestos sobre: la Renta de las Personas Físicas (con carácter parcial, con el límite del 33 por 100), el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Valor Añadido (con carácter parcial, con el límite del 35 por 100). Así como de los impuestos especiales sobre: la Cerveza (con carácter parcial, con el límite del 40 por 100), el Vino y Bebidas Fermentadas (con carácter parcial, con el límite del 40 por 100), Productos Intermedios (con carácter parcial, con el límite del 40 por 100), el Alcohol y Bebidas Derivadas (con carácter parcial, con el límite del 40 por 100), Hidrocarburos (con carácter parcial, con el límite del 40 por 100), las Labores del Tabaco (con carácter parcial, con el límite del 40 por 100), Electricidad, Determinados Medios de Transporte, y las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Especifican que el alcance y las condiciones de la cesión son los establecidos en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre. Atribuyen a la correspondiente Comunidad Autónoma la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la citada Ley. Sin perjuicio de las cuales, deberá la Comunidad Autónoma remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas que elabore, en uso de esta facultad, antes de su aprobación.

3. Pero, por atractivas que puedan ser tan señaladas leyes, aún lo es más la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, considerando el carácter por completo inédito del objeto al que atiende. Pues, por primera vez ejerce el Estado, mediante una Ley, la obligación que le cumple de coordinar los intereses generales y los propios de las Comunidades Autónomas, actuando al efecto, como no podía ser de otra forma, sobre las competencias estatales y autonómicas en que, por definición, aquellos se concretan, atendiendo a lo dispuesto en el orden constitucional de competencias. Si bien conviene tener presente que esta original incursión del legislador estatal en la coordinación de sus competencias y las autonómicas, no es espontánea, sino que, como la iniciativa gubernamental de la que trae causa, responde a la sugerencia, en su momento formulada por el Tribunal Constitucional, relativa a la adopción de una Ley con tales contenidos por el Estado. Pues, en efecto, no obstante declarar la STC 208/1999, de 11 de noviembre, inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, resolvió el Tribunal, haciéndolo constar así en su Fallo, diferir la declaración de nulidad hasta el momento en que la Ley estatal estableciese los criterios de conexión pertinentes entre la necesidad de proteger la unidad de la economía nacional y la exigencia de un mercado único (en el que pueda el Estado desarrollar su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica —art. 149.1.13 de la

constitución— en aras de la igualdad de las condiciones básicas de ejecución de la actividad económica), de un lado, y el oportuno ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en materia de defensa de la competencia, de otro (47).

Quizá haya tardado algo el legislador en mostrarse, como de costumbre, merecedor de la confianza que en él había depositado el Tribunal Constitucional con aquel Fallo, teniendo en cuenta los dos años y dos meses que median, aproximadamente, entre las respectivas publicaciones oficiales de la Sentencia y de la Ley, esto es, entre el *BOE* de 16 de diciembre de 1999 y el de 22 de febrero de 2002. Pero el resultado no deja lugar a dudas respecto a la voluntad que expresa el legislador de cumplir la Constitución, conduciéndose así, una vez más, de modo consecuente con el valor normativo que siempre le ha reconocido. De suerte que la Ley se ocupa sucesivamente de precisar los puntos de conexión entre la competencias estatales y autonómicas antes mencionadas; de establecer un mecanismo para la solución de los conflictos suscituables, a pesar de todo, en el terreno de esa definición competencial, en el cual adquiere un papel protagonista la Junta Consultiva —caracterizada por su composición paritaria, estatal y autonómica, adaptada a la naturaleza arbitral de la tarea que le asigna la Ley en orden a la solución de conflictos competenciales—; y de contemplar ciertos aspectos institucionales de interés para el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus potestades de ejecución en materia de «defensa de la competencia», entre las cuales destaca la posibilidad de colaboración, si media acuerdo en tal sentido, de los órganos del Estado con las Comunidades Autónomas carentes de instrumentos orgánicos para desarrollar sus competencias.

(47) *Cfr.* STC 208/1999, de 11 de noviembre, FF. JJ. 61 a 91, así como su Fallo.

