

# CRÓNICA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2003

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA

*SUMARIO:* I. GENERALIDADES.—II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO.—III. DERECHOS FUNDAMENTALES.—IV. RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.—V. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—VI. *DISPUTATIO SINE LEGE*.

## I. GENERALIDADES

1. Más de setenta leyes, entre orgánicas y ordinarias, ha publicado el *Boletín Oficial del Estado* a lo largo de 2003. Bien es verdad que la tramitación parlamentaria de alguna se había iniciado anteriormente, pero, aun así, no es exagerado sostener que a la actividad desplegada por las Cortes le cuadran los calificativos de frenética y prolífica. Los números son concluyentes al respecto, y, precisamente porque se conocen, se estima prudente adoptar, una vez más, la misma conducta con arreglo a la cual se han compuesto otras crónicas jurídico-constitucionales publicadas en esta revista. Significa eso, a fin de cuentas, concentrar la atención en aquellas leyes pertenecientes al universo normativo indicado que aquí se juzguen más atractivas observadas desde la perspectiva constitucional. Es más, salvo excepciones, se prescindirá de las leyes ordinarias para confeccionar estas páginas, que, en consecuencia, versarán sobre las leyes orgánicas publicadas durante 2003, en razón de las materias que la propia Constitución reserva a la regulación de esta figura normativa.

2. No pocas de esas leyes orgánicas ofrecen datos relativos a las peculiaridades que muestra en la actualidad la actividad mediante la cual ejerce el gobierno, en un régimen parlamentario como el diseñado por la Constitución Es-

pañola de 1978, la dirección política del Estado. Así, en primer lugar, traen causa de tratados internacionales suscritos por España, en tanto cuanto atienden al cumplimiento previo de compromisos previos asumidos en virtud de dicha figura normativa, la Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo, Complementaria de la Ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1); y la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional (2).

Persiguen, en segundo término, la observancia de obligaciones que el Derecho Comunitario Europeo impone a España la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la Ley sobre la orden europea de detención y entrega, que, como la ley a la cual complementa, esto es, la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega, implementa la Decisión marco, adoptada por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, el 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DOCE L 19/01, de 17 de junio de 2002; la Ley Orgánica 3/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España, pues, no en balde, según se hace constar en la Exposición de Motivos de la Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, la creación de tales equipos, «aparece recogida tanto en el propio Tratado de la Unión Europea, como en el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal de 29 de mayo de 2000»; la Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre, por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, mediante la cual ha expresado claramente el legislador su conformidad con este proyecto de ampliar la Unión Europea, que, en cuanto fórmula destinada, según todo apunta, a consolidarla,

---

(1) No se olvide que en 2002 las Cortes concedieron la autorización, prevista en el art. 94.1 de la Constitución, para que el Estado se obligara por medio del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1999.

(2) Recuérdesse que, en virtud de la autorización concedida por la Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, España ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998.

robusteciéndola, concluirían por perfeccionar tanto la Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (3), como la Ley Orgánica 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea, cuyo contenido anuncia con claridad su rúbrica.

Mientras que pretenden, por último, incorporar a la legislación vigente lo requerido en materia de derechos fundamentales por instituciones, nacionales o supranacionales, que, pertrechadas de atribuciones jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales, atienden, de manera exclusiva o no, a su protección, la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar; la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional; y la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Tan sucinta información ofrecida sobre estas once leyes orgánicas, de las veinte publicadas en 2002, mediante el ensayo taxonómico efectuado de las mismas, obedece a la intención de precisar con la mayor claridad posible a qué se hacía referencia mas arriba cuando se hablaba de las peculiaridades que, en la actualidad, presenta la tarea de dirección política estatal. El propósito es subrayar, como ya se hiciera en otra crónica político-constitucional publicada en esta misma revista (4), que, aun concibiéndose esa labor la más significada a ejercer por cualquier gobierno parlamentario, incluido el español, en la definición de los objetivos a perseguir por el Estado, concurren a veces las instancias ajenas al mismo que afloran en las once leyes orgánicas enumeradas. No se olvide que, entre ellas, algunas buscan el cumplimiento bien de los compromisos internacionales contraídos por España, no sin la participación de otros Estados, bien de las obligaciones derivadas para nuestro país de las decisiones que adopten los órganos de la Unión Europea, cuando no intentan subsanar carencias relevantes para los derechos fundamentales detectadas, por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, o el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la legislación española subordinada a la Constitución. Acerca de las cuales se estima aquí que la decisiva influencia de tales entidades en la concreción de la oportuna propuesta legislativa formula-

---

(3) Pues, no en balde, persigue adoptar la normativa española reguladora de las elecciones al Parlamento Europeo a lo establecido sobre el particular en el ordenamiento jurídico europeo.

(4) *Cfr.* «Crónica político-constitucional del año 2001», *REDC*, núm. 64, págs. 266-267.

ble por el gobierno, no condiciona en absoluto la decisión política atinente al momento de realizarla, que, en consecuencia, se juzga privativa del gobierno.

3. El juicio favorable que merece dedicársele al asombroso número de leyes adoptadas por las Cortes en 2003, ciertamente revelador de su laboriosidad, no debe condicionar el que se emita sobre los resultados de tan fructífera actividad, observados éstos desde la perspectiva de su calidad técnica. Basta con acudir al conjunto de leyes orgánicas publicadas durante el período considerado para explicar, sin necesidad de más ayuda, qué quiere decirse con ello.

No es tanto en primer lugar, el variopinto contenido que ofrecen algunas, en ocasiones justificado y otras no tanto. En razón de su objeto, cabe citar entre las primeras a la Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Téngase presente que encomienda a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 3.3 de la Ley 12/2003, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, cabe interponer contra las medidas adoptadas por la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo. Circunstancia esta que exige, de una parte, modificar el art. 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y, de otra, recoger esta nueva regla competencial en el art. 11.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en tanto que desarrolla las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial en esta materia.

En cambio, carece de una explicación razonable la heterogeneidad en cuanto a contenidos de otras leyes orgánicas. Tal es el caso de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Pues no se alcanza a comprender por qué se ocupa en ella el legislador de la delincuencia profesionalizada, de introducir una nueva circunstancia agravante de reincidencia, de la violencia doméstica, de ofrecer sendas respuestas penales para los casos de extranjeros no residentes legalmente en España que cometan delitos, y las nuevas formas de delincuencia que se aprovechan del fenómeno de la inmigración para cometer sus delitos, de tipificar el delito de ablación, y de facilitar el divorcio de extranjeros. Tanto más chocante resulta que proporcionen su objeto a dicha Ley contenidos tan diversos, cuando se comprueba que la mayor parte de sus preceptos versan sobre inmigrantes residentes, legal o ilegalmente, en España. A cuyo propósito, no debe descartarse que haya quien con base en dicho dato llegue a la conclusión, a todas luces falsa, de haber inspi-

rado unos y otros extranjeros el conjunto de medidas que incluye, incluso las no referidas a ellos exclusivamente.

Desde luego que a la hora de valorar la calidad técnica atribuible a una ley, nada tiene de concluyente cuanto hasta aquí se ha dicho. Además, sólo el tiempo dirá si sus disposiciones integrantes se revelan eficaces para alcanzar el objetivo que en cada caso persiga la norma. Conviene puntualizarlo pues pretende llamarse la atención sobre un fenómeno, en absoluto nuevo e indiciario, bien que no siempre, de irreflexión por parte del legislador poco o nada beneficiosa para la calidad de sus actos legislativos. El cual, es perfectamente perceptible en el año analizado, no sólo por las manifestaciones que de su fase final se han producido durante el mismo, pues, al menos en un caso, como luego se verá, se muestra el fenómeno completo, en todas sus fases, a lo largo de 2003. Se trata de la extrema frecuencia con que se asiste a la reforma de leyes con escaso período de vigencia. De modo que no escapan al fenómeno ni siquiera las orgánicas, susceptibles de presumírselas dotadas de la mayor estabilidad entre las leyes por las mayoría cualificada exigida para su aprobación.

Nada tiene de particular que en 2003 la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de septiembre de 1882, haya conocido cinco reformas (5), tres la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (6), ocho la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (7), y cinco la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (8), por mencionar tan sólo los

---

(5) Fruto de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales; la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial; la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas; la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional; y la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1985, de 23 de noviembre, del Código Penal.

(6) Abordadas en la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, citada; la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria; y la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, citada.

(7) Mediante la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, citada; la Ley Orgánica 3/2003, de 21 de mayo, citada; la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, citada; la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, citada; la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, citada; la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, citada; la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, citada; y la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

(8) En virtud de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, citada; la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, citada; la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, citada; la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1985, de 23 de noviembre, del Código Penal; y la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, citada.

casos de leyes que durante ese año han conocido tres o más modificaciones. No sorprende que en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la más moderna, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, hasta la primera de sus reformas en 2003, el legislador pueda haber decidido romper su silencio sobre asuntos que, por inconcebibles en aquella fecha inicial, no pudo tener en cuenta o acerca de los cuales juzgó conveniente no pronunciarse. Tampoco extrañaría que de haberse manifestado en torno a otros hubiera resuelto, con posterioridad, modificar su criterio de entonces, concediéndoles un tratamiento distinto del que anteriormente les hubiese dispensado. Otro tanto podría decirse de las reformas que en 2003 han conocido leyes aprobadas en 2000, como es el caso de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (9). Al fin y al cabo, hace mucho que la ley ha dejado de ser expresión de la razón natural y se ha convertido en expresión de intereses cambiantes cada vez con mayor velocidad, con clara merma para su vocación de permanencia en el tiempo.

Parece ser un signo de estos tiempos que leyes con pretensión de vigencia indefinida se reformen pronto. En ocasiones, antes, incluso, de transcurrido un año desde su aprobación. Este último fenómeno es conocido, no faltan manifestaciones suyas anteriores a 2003 relativamente recientes. Recuérdese que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, fue modificada once meses después por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Se subraya el dato relativo a tan vertiginosa reforma legislativa porque durante 2003 se ha producido otro supuesto similar, mediando, esta vez, poco más de seis meses tan sólo entre la adopción de la ley y su reforma. Pues eso ha transcurrido desde que se aprobó la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (10), hasta su revisión por la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de di-

---

(9) Sucesivamente reformada por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, citada; y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

(10) En lo que importa aquí la citada Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, introdujo en la Ley Orgánica del Poder Judicial el artículo 86 ter, el cual disponía y dispone en su apartado segundo: «los juzgados de lo mercantil conocerán, asimismo, de cuantas cuestiones sean de la competencia del órgano jurisdiccional civil respecto de (...)». Ocupándose el precepto, a continua-

ciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal (11).

Júzguese como se estime oportuno tal conducta del legislador que, en cualquier caso, cuesta justificar apelando exclusivamente a lo previsible de la misma en razón de los tiempos presentes. El que cada vez, con mayor frecuencia se ocupe la ley de regular lo coyuntural, episódico o contingente propicia seguramente este tipo de actuación, pero, no por eso se muestra la misma menos reveladora de precipitación, pues resulta obvio que una reflexión detenida sobre los asuntos objeto de tratamiento legislativo dificulta extraordinariamente la necesidad de su inmediata corrección, como ha sucedido en el caso de la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, citada.

4. La falta de homogeneidad que muestran los respectivos contenidos de las leyes orgánicas adoptadas en 2003 no impide, en absoluto, identificar cuales han sido, durante el período analizado, los principales motivos de preocupación para el legislador. Es más, con tanta facilidad se detectan que se emplearán aquí, instrumentalmente, a modo de criterios taxonómicos, para clasificar esas leyes orgánicas, al objeto de ofrecer así una visión panorámica de la actividad desplegada por el legislador de 2003, mediante esta figura normativa, antes de comentar, en todo en parte, las leyes de esa clase que se juzgen reúnen mayor atractivo constitucional.

Pues bien, abstracción hecha de la clara voluntad de contribuir a la construcción de Europa que, mediante la Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre, entre otros, manifiesta el legislador español, e incluso de la más significativa en el terreno de la organización institucional del Estado, Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, puede decirse que éste, como en años anteriores, ha mostrado una particular preocupación, por la seguridad y el terrorismo de la distinta forma que expresan, entre otras, la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo; la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo; la Ley Orgánica 3/2003, de 21 de mayo; la Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo; Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio; la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; la Ley Orgá-

---

ción, como anuncia su dictado, de especificar qué encomendaba a tales juzgados. Entre otras cosas lo enunciado en su letra g): «Cantas incidencias o pretensiones se promuevan como consecuencia de la aplicación de la normativa vigente sobre arbitraje en las materias a que se refiere este apartado».

(11) En cuya virtud, la competencia que inicialmente asignaba a los juzgados de lo mercantil el art. 8 ter.2.g) de la Ley es ahora: «De los asuntos atribuidos a los Juzgados de Primera Instancia en el art. 8 de la Ley de Arbitraje cuando vengan referidos a las materias contempladas en este apartado».

nica 15/2003, de 25 de noviembre; y la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, si bien en lo que a esta última se refiere no es el único rasgo destacable de la misma.

Las cuales, adquieren interés constitucional en cuantas ocasiones conciernen, directa o indirectamente, a los derechos fundamentales. La mayor parte de las veces porque reforman el Código Penal. No es este el caso de la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio. De ahí que no proceda incluirla en ese grupo, por eso y por entender que, aun cuando referida a los internados en centros penitenciarios, su regulación merece ser objeto de la consideración distinta que aquí recibirá, de igual modo que la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, bien que por razones distintas.

También atañen a los derechos fundamentales otras leyes orgánicas, por completo ajenas al terrorismo, a la seguridad y a la reforma del Código Penal, que se admiten clasificarse en dos grandes grupos. El primero, se reserva para las que, no obstante sus evidentes diferencias en cuanto a contenidos, se juzgan aglutinables en torno al propósito declarado, en todas y cada una de ellas, por el legislador, de adaptar las regulaciones de las que, en su virtud, reforma a lo requerido, de modo explícito o implícito, por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Humanos de la O.N.U.; en definitiva, se alude al conjunto normativo, más arriba ya identificado como tal, configurado por la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio; la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio; la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre; y la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. La segunda categoría anunciada de leyes orgánicas integra a las que atañen de modo inmediato a los extranjeros, es decir, la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

Afecta al derecho de sufragio pasivo, parte de la regulación que dedica la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, al Régimen electoral General. Mientras que versa sobre este único objeto la Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre, e incluso la Ley Orgánica 17/2003, de 28 de noviembre, de realización imposible, dado el desacuerdo que, todavía cuando se redactan estas líneas, separa a los Estados miembros de la Unión acerca del Proyecto de Constitución Europea. En cambio, adquieren el relieve constitucional que les confiere su incidencia en el Título VIII de la Constitución la Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio; así como la 1/2003, de 10 de marzo, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de no escaso interés para la autonomía local, dado el nuevo tratamiento que conceden a determinados asuntos ya regulados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.



## II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Las ocho reformas que, en el curso de 2003, ha conocido la Ley Orgánica del Poder Judicial, son elocuentes del protagonismo, único entre las instituciones del Estado, que adquieren las judiciales en la actividad legislativa de las Cortes correspondiente al período. Una de las Leyes más relevantes en este terreno es la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. La cual crea los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria, con el fin de permitir la unificación de criterios en el control de las penas impuestas por delitos instruidos y enjuiciados por la Audiencia Nacional, así como de evitar con ello la disfunción que se produciría de centralizar en la Audiencia Nacional la instrucción y el enjuiciamiento de tales delitos y encomendar la ejecución de las sentencias impuestas por la Audiencia Nacional a órganos de vigilancia penitenciaria pertenecientes a otra instancia judicial.

Igualmente significada es la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. No en balde, crea los juzgados de lo mercantil con jurisdicción para conocer, con carácter exclusivo y excluyente —dado el carácter universal del concurso—, de las materias que tienen especial trascendencia para el patrimonio del deudor, esto es, de «todas las ejecuciones y medidas cautelares que pueden adoptarse en relación con el patrimonio del concursado por cualesquiera órganos jurisdiccionales o administrativos, así como determinados asuntos que, en principio, son de la competencia de juzgados y tribunales del orden social, pero que por incidir en la situación patrimonial del concursado y en aras de la unidad del procedimiento no deben resolverse por separado». Sin perjuicio de lo cual, encomienda además la Ley a estos nuevos juzgados especializados dentro del orden jurisdiccional civil, otras competencias añadidas a la materia concursal.

Asimismo es relevante en el orden jurisdiccional la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar. Téngase en cuenta que, con el fin de garantizar la imparcialidad o neutralidad de los órganos judiciales militares, por la razón que luego se dirá, modifica la composición numérica de los Tribunales Militares cuando se trate de celebrar juicio oral y dictar sentencia en procedimientos por delito y en los recursos jurisdiccionales en materia disciplinaria militar, para que la correspondiente sala se constituya por el Auditor Presidente o quien le sustituya, un Vocal Togado y un Vocal militar,

es decir, por tres miembros, en lugar de cinco, como hasta ahora, logrando con ello que no coincidan éstos con los componentes de la Sala que, en su caso, haya adoptado resoluciones interlocutorias o previas en el mismo procedimiento, de acuerdo con el turno que al efecto establezca el propio Tribunal.

Dado su interés para lo jurisdiccional, también, merece destacarse, por último, la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La cual, además de generalizar la segunda instancia, por la razón que luego se verá, atiende también a la reforma de la oficina judicial; a establecer una limitación temporal de 10 años para los letrados del Consejo General del Poder Judicial, reclutados en su mayoría entre miembros de la carrera judicial, para evitar un alejamiento temporal excesivo de sus tareas jurisdiccionales; asigna nuevas funciones al Secretario de Gobierno del Consejo; da una nueva redacción al capítulo dedicado a la abstención y recusación de los jueces; recoge el deber de información y atención adecuada a los usuarios de la Justicia; modifica el sistema de acceso a la Carrera Judicial; y entre otras cosas más regula el estatuto jurídico de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

### III. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. De diversa índole son las motivaciones a que responden los cambios introducidos en el Código Penal por el legislador del año pasado. Desde luego que este asunto apenas adquiere un interés relativo observado desde la óptica a que atienden ahora estas páginas. Aun así, no se renuncia a indicar cuales son las causas inspiradoras de tales reformas, máxime cuando referirlas se estima útil como hilo conductor de lo que a continuación se diga sobre cada concreta modificación del Código Penal.

1.1. Una de las razones que explican esas renovaciones en el referido cuerpo normativo es, según ha quedado dicho, el terrorismo. A esta circunstancia obedece la reforma que ha conocido el art. 505 del Código Penal, por obra de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales. De modo que no sólo castiga, dicho art. 505, como anteriormente, a quienes provoquen perturbaciones graves en las sesiones plenarias de las corporaciones locales, sino también a los que, amparándose en la existencia de bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas, calumnien, injurien, coaccionen o amenacen a los miembros de corporaciones locales. Es más, debido al terrorismo esta Ley Orgánica 1/2003, ha reformado además la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, para permitir que la actuación de los cuerpos de policía autonómicos rebase el terri-

torio de su Comunidad Autónoma respectiva cuando, mediando situaciones de emergencia, así se lo requieran las autoridades estatales, o cuando ejerzan funciones de protección de autoridades públicas de la Comunidad Autónoma y lo autorice el Ministerio del Interior, requisito este último que en algunas ocasiones lleva adherida la exigencia de comunicación al órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente. En este sentido, consiente además la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que los cuerpos de policía municipales actúen en ámbitos territoriales distintos al de su municipio respectivo, tanto en situaciones de emergencia, como cuando ejerzan funciones de protección de autoridades locales, previo requerimiento de las autoridades competentes, en el primer caso, o autorización, en el segundo, del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómico, si desarrollan íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma.

1.2. También pretende hacer frente al terrorismo la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas. Aunque no sólo, pues, según consta en su Exposición de Motivos, se persigue con la Ley atender a las demandas sociales de más protección frente a «los delitos de terrorismo, los procedentes del crimen organizado y los que revisten una gran peligrosidad». Tales son las causas inspiradoras, según el legislador, de las medidas que incluye la norma. Entre las cuales, merece destacarse, en primer lugar, la reforma del art. 36 del Código Penal, para introducir en nuestro ordenamiento la figura conocida, en otros de nuestro entorno, con el nombre de «período de seguridad», en cuya virtud al condenado por delitos de cierta gravedad se le niega acceder al tercer grado de tratamiento penitenciario hasta que cumpla la mitad de la pena impuesta. En concreto contempla la Ley este régimen para los condenados a una pena de prisión superior a cinco años. Si bien se permite al juez de vigilancia penitenciaria decidir su mantenimiento o aplicar el régimen general de cumplimiento. En segundo término, debe mencionarse la reforma del art. 76 del Código Penal, que fija un nuevo límite máximo de cumplimiento de las penas, elevándolo hasta los cuarenta años para el supuesto en que se cometan dos o más delitos de terrorismo y alguno de ellos esté castigado con pena de prisión superior a veinte años. Por último, conviene hacer constar la modificación del art. 78 del Código Penal, con el objeto, expresamente declarado en la Exposición de Motivos, de referir siempre los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional, en los supuestos de crímenes especialmente graves, a la totalidad de las penas impuestas en las sentencias. Según sostiene el legislador, en ese mismo lugar, con esta regla y frente a supuestos de condenas a 100, 200 o 300 años, el delincuente

cumplirá en la práctica de forma íntegra y efectiva el límite máximo de condena.

1.3. Distintas del terrorismo son las motivaciones de las reformas que dedica al Código Penal la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Porque la rúbrica de la Ley no es lo bastante ilustrativa de sus contenidos, conviene acudir a su articulado para obtener la debida información al respecto y comprobar entonces lo ajenos que son al terrorismo. Pues versa sucesivamente la Ley sobre la delincuencia profesionalizada de aquellos que cometen pequeños delitos en un gran número de ocasiones (12), la violencia doméstica, el tratamiento penal de los extranjeros no residentes legalmente en España que cometen delitos (13), la delincuencia cometida por quienes se aprovechan del fenómeno de la inmigración (14), y la existencia de formas delictivas surgidas de prácticas contrarias a nuestro ordenamiento (15). De tal modo que, en puridad, la única medida susceptible de estimarse destinada a propiciar la integración social de los extranjeros es la reforma del Código Civil en materia de separación y divorcio a la que luego se hará referencia.

1.4. Tampoco tiene que ver con el terrorismo la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1985, de 23 de noviembre, del Código Penal. Considérese al respecto que, mediante la misma, se acomete una revisión parcial del Código Penal, no por eso menos ambiciosa, sin embargo, según lo expresa su incidencia tanto en la parte general como en la especial de dicho Código, y confirma el contenido plural de la Ley, por lo demás expresivo de a qué causas obedece. En lo que hace a la parte general, la Ley reduce de seis a tres meses la duración mínima de la pena de prisión, al objeto de favorecer que la pena de privación de libertad de corta duración cumpla su función de prevención general adecuada tratándose de delitos de escasa im-

---

(12) A cuyo propósito introduce una nueva circunstancia agravante de reincidencia cuando el imputado haya sido condenado por tres delitos.

(13) Autorizando al juez penal para que sustituya la pena impuesta al extranjero no residente legalmente en España por su expulsión. Si bien la regla general será esta última medida cuando ese extranjero no residente legalmente en España cometa un delito castigado con pena de prisión inferior a seis años, o sea condenado a una igual o superior, luego de cumplir en España las tres cuartas partes de la condena o cuando alcance el tercer grado de tratamiento penitenciario.

(14) Estableciendo que el tráfico ilegal de personas será castigado con penas de cuatro a ocho años, y agravando las penas cuando el tráfico ilegal ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas, o la víctima sea menor de edad o incapaz.

(15) Elipsis ésta mediante la que se refiere al legislador al delito de ablación o mutilación genital de mujeres y niñas que tipifica.

portancia; fija en cinco años la duración de la pena que permite distinguir entre la grave de prisión y la menos grave; suprime la pena de arresto de fin de semana, escasamente satisfactoria en su aplicación práctica, según el legislador, sustituyéndose por la de corta duración, la de trabajo en beneficio de la comunidad o la pena de localización permanente que crea (16); potencia la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, no sólo por su aplicación a un mayor número de delitos, sino por la incorporación al código penal del régimen relativo a su incumplimiento; amplía la duración máxima de las penas de alejamiento y de no aproximación a la víctima; regula, por separado, la prohibición de residir y acudir a determinados lugares, la de aproximación a la víctima u otras personas, y la posible suspensión del régimen de de visitas, comunicación y estancia de los hijos, así como la prohibición de comunicaciones por medios informáticos o telemáticos; amplía la duración máxima de la pena de privación del derecho a la tenencia de armas; aclara que la pena de privación del permiso de conducir vehículos a motor incluye vehículos y ciclomotores; modifica el delito continuado; introduce medidas tendentes a favorecer la rehabilitación de quienes hubieren cometido delitos a causa de su dependencia de drogas, del alcohol o de sustancias psicotrópicas; permite, en relación con los reos no habituales, que las penas privativas de libertad inferiores a dos años sean sustituidas por multa y trabajos en beneficio de la comunidad; establece que cuando se imponga una pena de multa al administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica por hechos relacionados con su actividad, ésta sea responsable del pago de manera directa y solidaria; extiende el comiso a los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado el delito así como a las ganancias provenientes del mismo. De la parte especial la Ley reforma los delitos contra la libertad e indemnidad sexual; el delito de pornografía infantil; los de injurias y calumnias contra funcionario público o autoridad administrativa o agente de la misma; los delitos contra la propiedad intelectual e industrial; los que afectan al medio ambiente; convierte en como delito el maltrato de animales cuando la conducta sea grave; modifica los delitos contra la salud pública; atiende a las alteraciones del orden con ocasión de eventos o espectáculos a los que asistan un gran número de personas; y define y regula los delitos que permiten coordinar nuestra legislación interna con las competencias de la Corte Penal Internacional.

1.5. En cambio, según se adelantaba, guarda relación con el terrorismo o con la seguridad, bien que parcialmente, la reforma operada en el Código Penal

---

(16) Permitiendo la Ley su cumplimiento en el domicilio o en otro lugar señalado por el juez o tribunal a tal efecto, por un período de tiempo no superior a doce días, consecutivos o durante los fines de semana según lo estime el juez conveniente.

por Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal. Al menos es ajena a una y otra materia su primera parte, sobre la que se volverá después, que proscribe, en primer lugar, la conducta de la autoridad o funcionario público que, careciendo manifiestamente de competencias o atribuciones para ello, convoque o autorice la convocatoria de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de las modalidades previstas en la Constitución; castiga, en segundo término, el proceder de la autoridad o funcionario público que, sin realizar esa convocatoria o autorización, facilite, promueva o asegure el proceso de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de las modalidades previstas en la Constitución, convocadas por quien carece manifiestamente de competencia o atribuciones para ello, una vez declarada la ilegalidad del proceso; y condena, por último, la actuación de quienes participen como interventores o faciliten, promuevan o aseguren la realización de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de las modalidades previstas en la Constitución convocadas por quien carece manifiestamente de competencias o atribuciones para ello, una vez acordada la ilegalidad del proceso. Otra cosa es la segunda parte de la Ley, que tipifica como delito la decisión de la autoridad o funcionario público consistente en allegar fondos o bienes de naturaleza pública, subvenciones o ayudas públicas de cualquier clase a asociaciones ilegales o partidos políticos disueltos o suspendidos por resolución judicial por llevar a cabo conductas relacionadas con los delitos de terrorismo, así como a los partidos políticos, personas físicas o jurídicas, entidades sin personalidad jurídica y, en particular grupos parlamentarios o agrupaciones de electores que, de hecho continúen o sucedan la actividad de estos partidos políticos disueltos o suspendidos.

2. Mención aparte merece la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. Pues versa sobre el derecho a la educación de las personas recluidas en centros penitenciarios, al objeto de permitirles el efectivo ejercicio de ese derecho, garantizado por el art. 27 de la Constitución, dada la situación de sujeción especial que liga a los destinatarios de la Ley Orgánica con los establecimientos penitenciarios, derivada de lo dispuesto en las normas de régimen interior que en ellos rigen. Así lo manifiesta en su Exposición de Motivos el legislador, haciendo constar también allí su convencimiento de cumplir además mediante esta fórmula con el objetivo constitucional de conciliar el cumplimiento de las penas privativas de libertad con la reeducación y la reinserción social de los condenados a las mismas. De acuerdo con ello y para que los in-

ternos puedan acceder, en concreto, al servicio público de la educación universitaria, exige la Ley que la Administración penitenciaria suscriba convenios al efecto con universidades públicas, con la intención de garantizar que la enseñanza se imparta en las condiciones, con el rigor y la calidad exigibles a este tipo de estudios, sin perjuicio de las adaptaciones metodológicas y pedagógicas que requieran las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario. En atención al cual prefiere la Ley que los convenios se suscriban con la Universidad Nacional de Educación a Distancia, sin excluir por eso la posibilidad de hacerlo con otras universidades.

3. En razón de su particular objeto, también reclama recibir una consideración especial la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional. En cuya virtud regula el legislador los aspectos orgánicos, procesales y procedimentales necesarios para la aplicación concreta del Estatuto de la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma el 17 de julio de 1998, evitando incurrir en la redundancia que hubiese significado reproducir algún precepto del mismo. En definitiva asigna la Ley al Gobierno la competencia para promover «el mecanismo de activación», para denunciar una situación que podría ser de la competencia de la Corte. Intenta impedir que se produzcan eventuales conflictos competenciales entre la Corte y los tribunales españoles, imponiendo al Gobierno que sostenga la competencia española cuando ésta se haya ejercido ya o se esté ejerciendo, si bien —inspirándose en una reciente doctrina del Tribunal Supremo atinente al deber o la facultad de recurrir ante órganos judiciales externos—, concede al Gobierno la facultad de aquietarse o de recurrir ante la Sala de Apelaciones las decisiones adoptadas por la Sala de Cuestiones Preliminares en las que ésta declare la competencia de la Corte. Confirma el principio general recogido en el Estatuto de la Corte que exige la obligatoriedad de la prisión provisional para las personas reclamadas por la misma, aunque sin ignorar la facultad de apreciación al respecto por el juez interno. Limita los motivos para denegar la entrega solicitada por la Corte, de modo que ni siquiera la cosa juzgada puede impedirlo. Regula también diversos aspectos del auxilio judicial internacional. Atiende asimismo a la ejecución de las sentencias de la Corte. Encomienda a la Audiencia Nacional la competencia para la cooperación pasiva concerniente a la a la entrega a la Corte y residencia en el Juez Central de Instrucción de la Audiencia Nacional la competencia para la entrega.

4. Del todo ajenas a los objetivos de las reformas penales emprendidas por las leyes orgánicas hasta aquí mencionadas son los de esas otras leyes, también orgánicas que más arriba se agrupaban en torno al denominador común de

su tendencia a subsanar, en las leyes que reforman, injerencias en los derechos fundamentales inadmisibles para el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

4.1. Siguiendo el orden cronológico de su adopción procede mencionar, en primer término la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La cual, como la ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, a la que complementa, aborda los aspectos de la reforma concursal requeridos, por razón de las materias a que atañen, de regulación mediante esta figura normativa. De modo que, además de reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial para crear, como se ha visto, los juzgados de lo mercantil, se ocupa la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, de los derechos del deudor. Así lo afirma el legislador en su Exposición de Motivos, manifestando a este último respecto su propósito de conciliar los términos de la reforma concursal que efectúa con los de la doctrina generada por el Tribunal Constitucional en relación con los derechos fundamentales, dado que en ocasiones la declaración de insolvencia puede afectar a los derechos del deudor, en concreto a los relacionados con su libertad, el secreto de sus comunicaciones, la inviolabilidad de su domicilio y su libertad de residencia y de circulación por el territorio nacional. De ahí que la Ley Orgánica confiera al juez la potestad de graduar y de adecuar los posibles efectos de la insolvencia sobre tales derechos del deudor a las circunstancias concretas de cada caso.

4.2. En segundo lugar, aspira a conciliar el ordenamiento español con lo exigido, en este caso, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar. Cuya Exposición de Motivos expresa elocuentemente que, en efecto, persigue la Ley dicho objetivo. No en balde, comienza allí el legislador por dedicar a la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, el elogio de haber «demostrado durante los más de quince años de vigencia y de aplicación que el actual modelo jurisdiccional militar está plenamente consolidado y satisface de modo adecuado las garantías propias de una Administración de Justicia organizada conforme con el Estado de Derecho, tal y como se recogen en el Título VI de nuestro texto constitucional». Explica eso que, a renglón seguido, renuncie el legislador a revisar el sistema, manifestando expresamente a un tiempo que, no obstante la reforma, éste «se mantiene íntegro tanto en su estructura como en sus principios rectores». Si bien, reconoce la necesidad de adaptar por completo el funcionamiento de la jurisdicción militar a lo exigido por la jurisprudencia generada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al interpretar el art. 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos



y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, y asumida por los tribunales españoles, relativa al derecho a un juez imparcial, en su aspecto atinente a la denominada imparcialidad objetiva. A cuyo respecto evidencia el legislador conocer bien su significado, al afirmar que ésta puede verse comprometida, cuando alguno de los miembros que forman un tribunal «han intervenido con anterioridad adoptando algún tipo de decisión en el seno del mismo procedimiento que le haya obligado a entrar en contacto con el material probatorio obrante en aquél o emitido alguna valoración o juicio sobre los hechos investigados, susceptible de producir algún prejuicio sobre la culpabilidad del acusado. Así se apreció por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, precisamente, en procedimientos seguidos ante la Jurisdicción Militar, en sentencias de fechas 28 de octubre de 1998 y 25 de julio de 2002». Aunque nada tiene de particular tal grado de conocimiento en torno a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos concerniente a este asunto considerando que en esas dos sentencias que cita el legislador estimó dicho Tribunal haberse producido sendas violaciones del art. 6 del Convenio debido a la falta de imparcialidad objetiva de Tribunales Militares españoles (17). Por eso, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio, se reconoce sin dificultad que la estructura prevista para estos últimos en la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, condicionaba «de manera inevitable la necesidad de que al menos uno de los vocales que han intervenido en alguna actuación procesal previa —recursos contra el auto de procesamiento o adopción de medidas cautelares— deba formar sala en la vista oral que ha de conocer el fondo del asunto». He aquí la explicación a las medidas, ya referidas, adoptadas por el legislador para subsanar el problema.

4.3. La tercera norma que admite incluirse en la categoría taxonómica más arriba construida es la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional. Cuya rúbrica anuncia con claridad lo fundamental de su objeto, reformar la regulación de la prisión provisional, si bien nada dice, como es natural, sería pedirle demasiado al rótulo de una ley, de las motivaciones a que responde la acción en su virtud emprendida por el legislador, ni del alcance que imprime a la reforma. En cuanto a lo primero aclara su Exposición de Motivos que responde la Ley al propósito de adaptar el tratamiento legislativo, hasta entonces vigente, de la prisión provisional a las construcciones formuladas a su respecto por el Tribunal Constitucional. De entre las cuales concentra el legislador su

---

(17) Téngase en cuenta que tales sentencias son las recaídas, respectivamente, en los casos Castillo Algar contra España, y Perote Pellón contra España.

atención en las características destacadas por la jurisprudencia constitucional como definitorias de la institución, esto es, la excepcionalidad y la proporcionalidad de la medida, para construir con ellas la regulación que le dedica. En este sentido se hace constar en su Exposición de Motivos que la Ley atiende a lo exigido por tales propiedades de la institución, al establecer, de un lado, como regla general, la libertad del imputado o acusado durante la pendencia del proceso penal, y no perseguir, de otro, limitar los derechos fundamentales sino de modo proporcionado a los fines, siempre constitucionalmente legítimos, que el empleo de la prisión provisional consiente alcanzar, y razonable en relación con el sacrificio que significa la pérdida de la libertad para una persona. Respecto al alcance de la reforma, conviene tener en cuenta que, con arreglo a tales presupuestos, se ocupa la Ley sucesivamente de excluir, salvo en los casos que expresamente menciona, la procedencia de la prisión provisional si el máximo de la pena prevista para el hecho imputado no supera los dos años de prisión; de especificar que procede acordarla únicamente cuando el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia, oculte, altere o destruya pruebas, o cometa nuevos hechos delictivos, eliminando así la posibilidad de sustentar la adopción de la prisión provisional en el riesgo genérico que significaría estimar al inculpado en disposición de cometer cualquier hecho delictivo; de regular la duración máxima de la prisión provisional y su cómputo, en cada caso, con arreglo al criterio de la proporcionalidad, a fin de impedir que pueda tener una duración indefinida. Por lo demás exige que sólo pueda acordarse mediante resolución motivada, a instancia del Ministerio Fiscal o de una parte acusadora, tras la celebración de una audiencia destinada a que el juez o tribunal oiga las alegaciones de las partes y valore las pruebas aportadas.

4.4. El 20 de julio de 2000 el Comité de Derechos Humanos de la ONU emitió una resolución en la cual mantuvo que el sistema de casación español entonces vigente vulneraba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así lo admite el legislador, al tiempo que manifiesta su clara voluntad de poner fin a dicha situación en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. He aquí por qué se clasifica esta Ley en la misma categoría que las tres anteriores. Como ellas pretende subsanar deficiencias observadas en el ordenamiento español por una instancia que, en este caso, desempeña funciones casi jurisdiccionales en la protección de los derechos humanos. De modo que, según informa al respecto el propio legislador, la Ley generaliza la segunda instancia penal, potencia las Salas de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia en las que residencia la segunda instancia penal en relación con las resoluciones dictadas por las Audiencias Provinciales en primera instancia, y crea una Sala de Apelación en la Audiencia Nacional. Si

bien, no es éste el único objeto de la Ley, pues la configuran además los contenidos que se ha tenido la oportunidad de manifestar más arriba.

5. En otro orden de cosas, debe prestársele la atención que merece a los formulaciones normativas atinentes a extranjería e inmigración efectuadas por el legislador orgánico de 2003. Los cuales, no siempre se compadecen con el objetivo integrador que, en todos estos casos, dice éste haberle inspirado su adopción.

5.1. Recuérdense si no los datos que más arriba se ofrecían de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Dígase, a la vista de tal información, si se exagera al considerársela una norma de carácter penal. Claro que, como se adelantaba al dar noticia de la misma, además de sus disposiciones ya conocidas, es preciso tener en cuenta que incluye una reforma del Código Civil orientada a la integración de los extranjeros, por cuanto pretende proteger a la mujer frente a situaciones susceptibles de producirse con motivo de la inmigración. En concreto modifica el art. 107 del Código Civil para, en expresión del legislador, «solventar los problemas que encuentran ciertas mujeres extranjeras, fundamentalmente de origen musulmán, que solicitan la separación o el divorcio. En su virtud, se aplicará la ley española cuando uno de los cónyuges sea español o residente en España, con preferencia a la ley que fuera aplicable si esta última no reconociera la separación o el divorcio, o lo hiciera de forma discriminatoria o contraria al orden público».

5.2. Pues bien, se estima aquí que tienden asimismo a favorecer la integración social de los extranjeros no pocas disposiciones de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. No parece ser esa la finalidad de las medidas que incluye destinadas a proporcionar una tarjeta de identidad al extranjero, aunque tampoco se estima que obstaculicen su integración social, que, en cambio, sí se juzga pueden propiciar sus preceptos dedicados a la reagrupación familiar de los nacionales, no obstante el rigor que, en algún caso, exige el legislador para autorizarla. Para explicar, como es debido, qué quiere decirse con ello conviene aclarar, en primer término, que los extranjeros pueden encontrarse en situación de estancia o de residencia en España, que por es-

tancia debe entenderse la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a noventa días, y que la residencia puede ser temporal o permanente. Como asimismo interesa hacer constar, en segundo lugar, que la Ley condiciona el ejercicio del derecho de reagrupación con sus propios familiares, por un extranjero que hubiere adquirido la residencia en virtud de una reagrupación previa, a que ese extranjero cuente con sendas autorizaciones de residencia y trabajo obtenidas independientemente de la autorización del reagrupante. Y que, según la Ley, además, los ascendientes reagrupados sólo podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar tras haber obtenido la condición de residentes permanentes y acreditado solvencia económica. Si bien consiente la Ley que el ascendiente reagrupado con un hijo menor de edad o incapacitado a su cargo pueda ejercer el derecho de reagrupación si cuenta con una autorizaciones de residencia y trabajos obtenidos independientemente de la autorización del reagrupante. En relación con todo ello interesa destacar, de un lado, que, según la Ley, el cónyuge reagrupado puede obtener una autorización de residencia independiente cuando la tenga para trabajar, salvo que sea objeto de violencia doméstica, en cuyo caso podrá conseguir aquella autorización desde el momento en que se dicte una orden de protección a su favor. De otro, que La autorización de residencia independiente también puede obtenerla el hijo reagrupado cuando alcance la mayoría de edad y tenga autorización para trabajar, e incluso el ascendiente reagrupado que cumplan este último requisito.

Quizá ayuden estas últimas medidas indicadas a conseguir la integración social de los extranjeros. Pero no, desde luego, las ajenas por completo al logro de tal objetivo, como son algunas de las incluidas en el tratamiento que dedica la Ley a la permanencia de los extranjeros en centros de internamiento durante la tramitación del expediente en que se propone su expulsión, junto con una más atinente al empadronamiento de los extranjeros no comunitarios. Téngase en cuenta que entre aquéllas las hay de remisión a otras normas, acaso reglamentarias, todo apunta que destinadas a definir el régimen interno del centro, para que dispongan como y cuando proceder, por motivos de seguridad, a la realización de inspecciones en los mismos, así como de registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros allí internados. Sin que falten, entre las de este primer grupo, las que permiten utilizar medios de contención física personal o la separación preventiva del agresor en habitación individual, para evitar actos de violencia o lesiones, cuando no exista alternativa menos gravosa para impedirlo y por el tiempo estrictamente necesario, mediando autorización previa del director del centro, salvo que lo impida la urgencia, en cuyo caso se pondrá en su conocimiento inmediatamente, quien comunicará lo antes posible al juez que autorizó el internamiento, la adopción y el cese de los medios de

contención personal, para que, si consistieren en la separación física del agresor, decida sobre su mantenimiento o revocación. En cuanto a la segunda disposición anunciada, considérese que impone al extranjero no comunitario la obligación de renovar cada dos años su inscripción en el Padrón Municipal, si no quiere que se declare la caducidad de la misma. Medidas legislativas todas ellas que se traen a colación por lo polémicas que pueden revelarse en el plano jurídico.

#### IV. RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

Todavía interesa volver sobre la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para informar de la parte en que comparte objeto con la Ley 16/2003, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica Electoral General. No se olvide que, según ha quedado dicho, ambas reforman diversos extremos de esa Ley Orgánica previa. De la citada en primer lugar merece destacarse el tratamiento cuando menos parcialmente nuevo que dedica al derecho de sufragio pasivo, resultante de modificar el art. 6.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General del modo que expresa la siguiente redacción del mismo:

«Artículo 6.2

Son inelegibles:

a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.

b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo o contra las Instituciones del Estado (18) cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en los términos previstos en la legislación penal» (19).

---

(18) No se olvide que la reforma operada mediante esta Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, en el art. 505 del Código Penal, concierne a los delitos contra las Instituciones del Estado.

(19) Téngase en cuenta que hasta ahora, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, disponía a este respecto:

«Artículo 6.2

Asimismo son inelegibles:

a) Los condenados por Sentencia firme a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.

b) Aunque la condena no sea firme, los condenados por un delito de rebelión o los integrantes de organizaciones terroristas condenados por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas».

La Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, reforma además ciertas disposiciones pertenecientes al Título I de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, relativas a la publicidad del censo electoral, la suplencia de los candidatos en las listas electorales, los interventores y los administradores electorales, las subvenciones electores, su adelanto y liquidación. Del mismo modo, modifica alguna que otra disposición atinente al Título III de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, no se olvide que destinado a regular las elecciones municipales. A cuyo respecto sólo interesa destacar que la reforma del art. 182, concatenada a la del art. 46.3 —en virtud de la cual se eleva de tres a diez el número de candidatos suplentes susceptibles de incluirse en las listas electorales—, pretende evitar que, en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, falten candidatos suplentes que nombrar. Si bien, no excluye por completo el citado art. 182 dicha eventualidad, pues, no en balde, dispone que, en tal caso, las vacantes sean cubiertas por cualquier ciudadano no incurso en causa de inelegibilidad, designado por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hayan de ser sustituidos.

De la Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sólo se mencionará su objetivo, ciertamente previsor, tendente a permitir la adaptación del número de Parlamentarios Europeos que se elige en España a lo que determine la futura Constitución Europea sobre el particular.

## V. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

Por lo que hace a la actividad legislativa de las Cortes, correspondiente a 2003, referida al desarrollo del Título VIII de la Constitución, merece destacarse, en primer lugar, por su nítida influencia en régimen local, la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que, además de cuanto se ha dicho, reforma la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Lo más sobresaliente de esta última reforma es que, en su virtud, «el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo del Senado», puede disolver «los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales». A este respecto aclara el legislador que considera decisiones gravemente dañosas para los intereses generales, «los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan

o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familias». Como colofón a cuanto antecede dispone la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que «acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral, cuando proceda, en relación con la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación».

Atañen también al régimen local ciertas disposiciones de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. Pues, en efecto, según indica su propia rúbrica, modifica esta norma la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local. En concreto reforma varias de sus disposiciones referidas a la información que proporciona el Padrón Municipal, con la consecuencia, entre otras, de autorizar, sin consentimiento previo del afectado, la cesión de los datos allí consignados a otras Administraciones públicas que lo soliciten, solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para los asuntos en que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. Además de consentir su empleo para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico.

Por último, no puede decirse que en 2003 las Cortes le hayan dedicado a las Comunidades Autónomas más atención de la manifestada en la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, y en la Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio, que, con el carácter de complementaria a la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, modifica la Disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Destinadas ambas a la finalidad de aplicar la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según lo establecido en el art. 64 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre.

VI. *DISPUTATIO SINE LEGE*

1. El 27 de septiembre de 2002, el Presidente del Gobierno Vasco, Juan José Ibarretxe, pronunció un discurso en el Parlamento Autonómico Vasco, en el cual, tras denunciar la violencia y el sufrimiento de la sociedad vasca a causa de ETA, mostrar su desacuerdo con la Ley de Partidos Políticos que permitía ilegalizar a Herri Batasuna (20), y exponer una considerable cantidad de iniciativas políticas referidas al futuro de la Comunidad Autónoma que sólo sería razonable mencionar en el contexto de un análisis riguroso del discurso al que aquí se renuncia, se comprometió a profundizar en el autogobierno, formulando al efecto numerosas propuestas que aconseja la prudencia no enumerar, pues rebasaría con mucho, incluso una tarea tan sencilla como esa, las modestas pretensiones de estas páginas. Con las cuales sí se compadece, en cambio, informar del común denominador al que respondían estas últimas propuestas, es decir, de su vocación por desarrollar políticas referidas a materias en las cuales, según palabras del Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, «el Estado no quiere proceder a la transferencia de los medios materiales y humanos a Euskadi para financiar su ejecución».

En ese mismo discurso el Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco propugnaba, además, «articular un nuevo pacto político que adecue nuestro marco de autogobierno a los deseos mayoritarios de la sociedad actual, utilizando los instrumentos y las potencialidades que contempla el propio Estatuto de Guernika». Pues bien, que tales palabras no eran fruto de la improvisación, lo evidencia la precisión que ofrece el discurso algo más adelante, consistente en aclarar que «el problema de normalización política no estriba solamente en solventar quien tiene que gestionar una u otra competencia. La solución del problema de normalización política estriba en asumir que el Pueblo Vasco no es una parte subordinada del Estado, sino un pueblo con identidad propia, con capacidad para establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por libre asociación a un verdadero estado plurinacional».

No parece, pues, que cuanto hasta aquí se ha referido del discurso fueran meras declaraciones de intenciones por concretar. Según todo apunta tales formulaciones apelan a una misma idea, la de replantear el modelo de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco que define su Estatuto de Autonomía, mediante un pacto político suscrito entre tales actores. Idea esta que, por cierto, había madurado en el momento de manifestarla quien la for-

---

(20) Se refería, sin duda, a la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.



mulaba lo suficiente, cuando menos, como para expresar qué contenidos había de reunir ese futuro pacto. Pues, en efecto, invocando las potencialidades de la autonomía contemplada en el Estatuto de Guernica, afirmaba allí el Presidente del Gobierno Vasco su propósito de profundizar en los siguientes extremos del autogobierno: el reconocimiento jurídico de identidad nacional al País Vasco y el derecho a decidir sobre su propio futuro; la libertad de relaciones entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra; la capacidad de establecer relaciones con los territorios vascos de Iparralde, ubicados en el Estado francés; la configuración de un poder judicial vasco autónomo; garantizar la institucionalización política de Euskadi; preservar su identidad cultural; desarrollar un ámbito sociolaboral, económico y de protección social propia; garantizar la gestión de los recursos naturales e infraestructuras del País Vasco; establecer un sistema bilateral de garantías con el Estado que impida modificar unilateralmente el pacto suscrito; y la facultad de tener voz propia en Europa y en el mundo.

2. Tales son los extremos más sobresalientes del llamado «plan Ibarretxe» que, un año después de su exposición pública, ha sido reformulado en los términos, propios de un proyecto normativo, que expresa la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobada por el Consejo de Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003. Pues bien, porque sería pretencioso el intento de informar con el detenimiento debido, en estas páginas, sobre los contenidos de este último documento, es preferible servirse a tal efecto de la sucinta noticia que acerca del discurso acaba de ofrecerse, bien que con el complemento de lo que a continuación se diga sobre el preámbulo de dicha propuesta normativa.

La característica más señalada de ese preámbulo es el protagonismo que en él adquiere el Pueblo Vasco. Del mismo se destaca, en primer lugar, su «identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados». Del Pueblo Vasco, en segundo término, se afirma que «tiene derecho a decidir su propio futuro (...) de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos». Al tiempo que, en relación con esto último, se especifica que «el derecho del Pueblo Vasco a decidir su propio futuro se materializa (...) [en el derecho] a ser consultados para decidir su propio futuro». Pues bien, por atractivas que puedan resultar cada una de tales declaraciones, aisladamente consideradas, aun lo son más contempladas en su conjunto, dada la función que entonces evidencian cumplir en el Preámbulo, subordinada a sustentar las conclusiones que, a continuación de su enunciado, allí se formulan en los términos siguientes:

«De conformidad con estos tres pilares, y como parte integrante del Pueblo Vasco, los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma de Euzkadi (...), en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Guernika y en la Constitución Española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto para la convivencia.

Este pacto se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico».

Tal es el protagonismo que en el Preámbulo del documento aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco adquiere el Pueblo Vasco. Al cual, no se le invoca con la intención de reclamar por su intermedio un trato diferenciado para la Comunidad Autónoma del País Vasco con respecto a las demás. No es ese el sentido que allí tiene la invocación al Estado asimétrico, sino, obsérvese bien, el de reivindicar para el Pueblo Vasco una forma de organización política nueva que, en cuanto distinta a la de una Comunidad Autónoma, resulta inviable con arreglo a las previsiones constitucionales.

3. Súmesele a todos esos planteamientos la insistencia con que el Presidente del Gobierno Vasco ha manifestado su intención de convocar un referéndum que ratifique la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euzkadi, una vez aprobada por el Parlamento Vasco (21), y se obtendrá una explicación lógica a la reacción estatal que se ha concretado en dos tipos de medidas, las del Gobierno de la Nación, consistentes en recurrir tanto el acuerdo del Gobierno Vasco mediante el que se aprueba dicha propuesta, como el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de admitirla a trámite, y las formuladas por las Cortes Generales en la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.

En efecto, en su reunión de 7 de noviembre de 2003, el Consejo de Ministros acordó, entre otras cosas, recurrir los referidos acuerdos autonómicos de 25 de octubre y de 4 de noviembre de ese mismo año, respectivamente, considerando que, aun tratándose de meros actos de trámite, existe una sólida jurisprudencia constitucional que permite impugnarlos, máxime cuando, según el

---

(21) Así, abstracción hecha de las referencias de prensa que pueden encontrarse al respecto, ya en su discurso pronunciado, el 27 de septiembre de 2002, en el Parlamento Autonómico Vasco, prometió formular su proyecto político en un borrador de texto articulado, y que, luego de su tramitación parlamentaria, se procedería «a la ratificación definitiva en referéndum por parte de la sociedad vasca del Pacto político alcanzado con el Estado o, en su caso, del proyecto aprobado por el Parlamento Vasco (...).

Gobierno, producen además en este caso efectos jurídicos directos. A tal fin hizo uso del procedimiento previsto para la impugnación de resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas, contemplado en el art. 161.2 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su Título V, es decir, en los artículos 76 y siguientes de la misma.

De entre las afirmaciones vertidas por el Gobierno en su impugnación merece destacarse que, luego de admitir, en primer lugar, como no puede ser de otro modo, la posibilidad de iniciar un proceso de reforma constitucional conforme a lo previsto en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, le reproche a los actos que se impugnan la pretensión de reformar la Constitución mediante un procedimiento manifiestamente inconstitucional; que para subrayar, en segundo término, la diferencia con los conflictos constitucionales suscitados entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la impugnación promovida resalte cómo «en esta ocasión el Estado requiere del Gobierno Vasco y de la Mesa del Parlamento que cumplan tanto la Constitución, como el Estatuto de Autonomía y el Reglamento del Parlamento Vasco»; y que resalte, en tercer lugar, cómo si los conflictos tienen su origen en «resoluciones adoptadas con inadvertencia, precipitación o errónea consideración de las propias competencias, lo singular de los acuerdos autonómicos impugnados reside en que de manera consciente, deliberada y frontal, existe una determinada voluntad de quebrantar el ordenamiento constitucional y el Estatuto de Autonomía del País Vasco» (22).

4. Desde luego que es viable la impugnación gubernamental de la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Así lo han manifestado, por cierto, antes de redactarse estas páginas, en sendos estudios dedicados expresamente a este asunto, Álvaro Rodríguez Bereijo, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Tomás-Ramón Fernández y Pedro González Trevijano (23). Es más, la duda ni siquiera se suscitaba de no mediar las interferencias de tipo político

---

(22) *Cfr.* la referencia del Consejo de Ministros celebrado el 7 de noviembre de 2003 en [www.lsdete.es](http://www.lsdete.es).

(23) Todos ellos pueden consultarse en [www.cepc.es/dictaiba.asp](http://www.cepc.es/dictaiba.asp). Solamente el de Tomás-Ramón Fernández carece de título. En cuanto a los demás son, el de Álvaro Rodríguez Bereijo: *La defensa de la Constitución ante el Tribunal Constitucional*; el de Juan Alfonso Santamaría Pastor: *Los actos de trámite ante el Tribunal Constitucional (con una advertencia final sobre la peligrosa práctica de las importaciones no selectivas)*; y el de Pedro González Trevijano: *Sobre la viabilidad procesal de la impugnación adoptada por el Gobierno frente al acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre y de la Mesa del Parlamento Vasco adoptado en su reunión de 4 de noviembre de 2003 de conformidad con el procedimiento impugnatorio del art. 161.2 de la Constitución*.

que aquí se da cita. Se inspira esta idea en la formulada sobre el particular por Tomás-Ramón Fernández, quien añade al respecto cómo con arreglo a la interpretación del art. 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, efectuada por éste en la STC 57/1983 y en la STC 143/1985, la expresión «disposiciones normativas sin fuerza de ley» y el término «resoluciones» que emplea el precepto han de entenderse en sentido amplio, «comprensivo en el primer caso de las simples instrucciones o circulares aunque éstas no tengan el carácter de auténticas normas, sino el de meras directrices internas, y en el segundo de los meros actos de trámite, incluso los no cualificados». Extremo éste que esgrime el citado autor como argumento para concluir afirmando que debería bastar con el mero recordatorio de esta jurisprudencia para dejar zanjada la cuestión.

Pues bien, porque se comparte aquí dicho juicio, se juzgan tanto más valiosos los datos que aporta Rodríguez Bereijo referidos a este asunto. A cuyo propósito menciona que el Tribunal Constitucional admitió a trámite el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se autorizó al Parlamento del Kurdistan en el exilio la celebración de sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco (ATC 192/1999); la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña por la que se aprobó el Convenio suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia sobre participación y cooperación en cuantas actuaciones afectasen a las aspiraciones y necesidades comunes a ambas colectividades (STC 44/1986); la resolución del Presidente del Parlamento de Navarra por el que se proponía el nombramiento del Presidente de la Diputación Foral de Navarra (STC 16/1984); y la colocación por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco de ciertas señales de tráfico que no se ajustaban a las normas aplicables (ATC 54/1983).

En definitiva, como sostiene González Trevijano, «no hay en la dogmática jurídica, ni en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ningún criterio doctrinal que obligue indefectiblemente a mantener que la expresión “resoluciones adoptadas” de que habla el art. 161.2 de la Constitución y 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, impone un sentido estricto o administrativo, en el que sólo se engloben aquellos actos y resoluciones que resuelvan una actuación administrativa definitiva». Y además, según afirma en las conclusiones a su reflexión magistral sobre los actos de trámite, Santamaría Pastor, sin duda que todas las impugnaciones constitucionales, «tienen en el contencioso-administrativo un auténtico filón de soluciones que sería absurdo rechazar por simplemente foráneas. Pero es de estricta justicia advertir a la jurisdicción constitucional y a sus prácticos que no todo el acervo teórico del contencioso es trigo limpio; que persisten en él prácticas, conceptos y técnicas de muy dudosa justificación técnica (por no decir histórica o incluso ética) cuya asunción resulta absolutamente desaconsejable».

*JURISPRUDENCIA*

