

CRÓNICA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2001

Actividad legislativa de las Cortes Generales
durante el año 2001

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA

SUMARIO: I. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO. POTESTADES PÚBLICAS.—II. DERECHOS FUNDAMENTALES.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.

El crecido número de leyes publicado en 2001 habla por sí solo de la intensa actividad desplegada por las Cortes en este terreno, a veces desde fechas anteriores, incluso, a la del 1 de enero. Tan fructífera se estima dicha vertiente de la tarea parlamentaria que se renuncia a enumerar todas y cada una de esas leyes. Con ello ni siquiera se lograría sustraer a la discusión el dato mencionado, siempre cuestionable por comparación con el cómputo de otros años. Sin que, por otro lado, compense tampoco confeccionar la citada lista a fin de clasificar luego por materias sus elementos integrantes, con la intención de indagar en cuales son los principales asuntos de interés para el Estado, cuando no se persigue aquí ese objetivo, sino el de llamar la atención sobre las leyes que habiéndose publicado el año 2001 se juzgan de interés observadas desde la perspectiva constitucional. A tal efecto se considera más adecuado como método el de ofrecer la selección que sigue de las mismas.

I. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO. POTESTADES PÚBLICAS

1. La primera de ellas es la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial. En concreto alcanza la re-

forma a los art. 111 a 116 de esta última Ley Orgánica, e implanta una nueva fórmula de elegir a los doce vocales de extracción judicial que, con arreglo a lo dispuesto en art. 122.3 de la Constitución, han de integrarse en el Consejo General del Poder Judicial. A cuyo efecto dispone la Ley Orgánica 2/2001 que, tanto las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados, como los miembros de la judicatura no afiliados a ninguna de ellas podrán presentar hasta un máximo de 36 candidatos en total al Congreso y al Senado, para que cada Cámara, por mayoría de tres quintos, proponga seis al Rey para su oportuno nombramiento. Tal es esencia el sistema vigente para la designación de esos concretos miembros del Consejo, que ha obligado a reformar además el art. 205 del Reglamento del Congreso y el art. 184 del Reglamento del Senado, y de acuerdo con el cual, por cierto, se ha producido ya la última renovación del órgano.

2. También se juzga de interés para lo constitucional la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, no tanto por sus concretos contenidos, cuanto por las causas motivadoras de su adopción. De ellas informa cumplidamente su Exposición de Motivos, luego de identificar su objeto —el régimen jurídico de los signos distintivos— y de señalar que la legislación sobre este aspecto de la propiedad industrial es competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.9 de la Constitución. Dígase si no es pormenorizada la explicación que, respecto a las motivaciones de la Ley, ofrece la siguiente afirmación extraída de su Exposición de Motivos:

«Las razones que justifican la necesidad de reformar la Ley de Marcas, dando lugar a una nueva Ley, obedecen a tres órdenes de motivos. El primero, dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional 103/1999, de 3 de junio, que delimita las competencias que en materia de propiedad industrial corresponden a las Comunidades Autónomas y al Estado. El segundo, incorporar a nuestra legislación de marcas las disposiciones de carácter comunitario e internacional a que está obligado o se ha comprometido el Estado español. El tercer motivo, finalmente, obedece a la conveniencia de introducir en nuestro ordenamiento jurídico ciertas normas de carácter sustantivo y procedimental que vienen aconsejadas por la experiencia obtenida bajo la vigencia de la Ley anterior, las prácticas seguidas por otras legislaciones de nuestro entorno y la necesidad de adaptar nuestro sistema de registro de marcas a las exigencias de la nueva Sociedad de la Información».

2.1. Respecto a primera razón esgrimida por el legislador para justificar la adopción de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, obsérvese la enorme dificultad con que llega a reconocérsela tal. Es decir cuanto cuesta estimar dotadas de valor argumental las palabras usadas con ese preciso objeto por aquél, cuando éstas se agotan en una remisión a un pronunciamiento jurisprudencial.

cial (1). Por eso, porque no aclara el legislador a qué se refería con eso de «dar cumplimiento a la STC 103/1999» o, dicho de otra forma, a qué se sentía obligado por la misma, se juzga oportuno recordar que tal pronunciamiento fue construido sobre la base de enunciar el Tribunal —siguiendo en esto una consolidada jurisprudencia previa— las diferencias que separan a las potestades de legislación y ejecución (2). De modo que aprovechará la ocasión para expresar su conocido planteamiento en cuya virtud «la competencia de legislación habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario y un Registro de ámbito nacional». Así como para reiterar su construcción, no menos familiar a estas alturas, según la cual es admisible en los «supuestos en que se atribuye la legislación al Estado y la ejecución a las Comunidades Autónomas, el traslado de la titularidad de determinadas competencias ejecutivas al Estado cuando además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo por mecanismos de coordinación o cooperación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar la atribución a un único titular que forzosamente debe ser el Estado» (3).

Tales serán las premisas de acuerdo con las cuales resuelva el Tribunal los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña contra la Ley 32/1982, de 10 de noviembre, de Marcas, pues en ellas sustentaba su juicio por el que estimaba tan constitucionalmente correcto «el establecimiento de un Registro estatal de marcas y nombres co-

(1) Sin que tampoco se muestren más apropiadas como argumento las que, algo más adelante, dedica a este mismo asunto el Preámbulo de la Ley: «En lo que se refiere a los motivos de carácter constitucional la Ley plasma fielmente los criterios jurisprudenciales de delimitación de competencias, atribuyendo éstas a los órganos autonómicos o estatales conforme a lo dispuesto en la citada sentencia del Tribunal Constitucional. Los puntos de conexión se fijan de un modo amplio y flexible, para dar una correcta cobertura a las necesidades de los usuarios del sistema de registro y facilitarles un adecuado acceso a esta especial propiedad que constituye la protección de los signos distintivos».

(2) En tal sentido sostenía el Tribunal: «Nuestra doctrina general en torno al deslinde entre legislación y ejecución (...) puede resumirse diciendo que la competencia de "legislación" ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los Reglamentos ejecutivos e, incluso, a las Circulares, si tienen naturaleza normativa (...). Por su parte la competencia de "ejecución" se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta; junto a las facultades de mera gestión; la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa» (...). Cfr. STC 103/1999, FJ. 4.

(3) *Idem*.

merciales» (4), dado que el ámbito de protección otorgado por la Ley a unas y otros se extiende a todo el territorio del Estado (5), como contrarias a la Constitución —por invadir las competencias ejecutivas en materia de propiedad industrial de las Comunidades Autónomas reclamantes— ciertas disposiciones de la Ley. En concreto y, en primer término, la que permitía solicitar la inscripción directamente ante el Registro, por juzgar el Tribunal separable de la actuación registral la de recibir solicitudes, como no podía ser de otra forma, considerando que, según se hace constar en la Sentencia, así eran tratadas ambas clases de actos en la Ley (6). El artículo que, en segundo lugar, encomendaba al Registro la función de examinar si la solicitud de inscripción reunía los requisitos formales exigidos por la Ley misma, y por idéntica razón que en el caso anterior, esto es, por entender el Tribunal perfectamente separable dicho examen de la resolución de fondo acerca de la concesión del registro (7). Y la disposición que, por último, estipulaba aplicar las normas sobre procedimiento de registro a los rótulos de los establecimientos, toda vez que, según disponía la Ley, estos se registraban sólo «para el término o términos municipales que se consignen en la solicitud, por lo que entendió en esta ocasión el Tribunal que faltaban «las circunstancias que permiten desplazar al Estado la titularidad de las competencias ejecutivas», pues, según aclaraba, «ni tienen una proyección supraautonómica, ni es necesario homogeneizar la aplicación de las normas en el ámbito nacional, sino que basta con el recurso a la coordinación» (8).

Se imponía referir los datos que anteceden, aun a sabiendas de su insuficiencia para explicar, por sí solos, a qué podía entender el legislador de 2001 que le obligaba la sentencia de 1999. Pues, para esclarecerlo del todo ha de tenerse presente, además de la información recién ofrecida de la misma, el tenor

(4) En realidad, según se hace constar en el Antecedente segundo de la Sentencia, «la Ley de Marcas no crea propiamente Registro alguno, sino que presupone la existencia de un instrumento registral anterior a su aprobación, al que se remiten la mayoría de sus preceptos y cuya estructura asume y revalida».

(5) Y, a mayor abundamiento, según especificaba el Tribunal, aquella regulaba «el ejercicio de una propiedad especial, esto es, de un derecho reconocido en la Constitución española por lo que cobra relieve “el acceso (al Registro) en condiciones de igualdad” de todos los ciudadanos (...)», de modo que «si la inscripción registral estuviese siempre y en todo caso a cargo de las autoridades autonómicas se pondría en riesgo la igualdad de acceso de todas las empresas a las subvenciones, con lo que se quebraría la exigencia de igualdad básica». Cfr. FJ. 5.

(6) «De la distribución de competencias diseñada en los fundamentos jurídicos anteriores se desprende la de las Comunidades Autónomas que hayan asumido la ejecución en materia de propiedad industrial para recibir las solicitudes, actuación que la propia Ley regula ya como separable de la actuación del Registro». Cfr. FJ. 7.

(7) Cfr. FJ. 9.

(8) Cfr. FJ. 12.

de su Fallo. Toda vez que, no por ser de estimación parcial de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña frente a la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, declara inconstitucional ni tampoco nulo ninguno de sus preceptos —contrariamente a lo que cabía esperar del Tribunal atendiendo al tipo de procedimiento que resolvía y a las exigencias que, en tal sentido, se derivan de lo dispuesto en el Capítulo IV del Título II de su Ley Orgánica—, sino que adopta la forma propia del Fallo recaído en un conflicto positivo de competencias, considerando que en él se limitaba el Tribunal a declarar corresponderle a «las Comunidades Autónomas recurrentes las competencias de ejecución en materia de propiedad Industrial, contenidas en los arts. 15.2 y 3, 45.1, 75.1 y 85, párrafo segundo, de dicha Ley».

La intencionalidad perseguida por el Tribunal no deja lugar a dudas, esperaba que los vicios de inconstitucionalidad por incompetencia en que advertía incurra la Ley 32/1988 —o, mejor, los preceptos de la misma claramente identificados, por tal motivo, en la parte dispositiva de la Sentencia, pero que evitaba declarar allí inconstitucionales y nulos— serían subsanados por el legislador. Confiaba en él para la solución de este problema.

Pues bien, observada desde esta perspectiva puede comprenderse en plenitud el significado de las palabras empleadas en el primer argumento —cuasi argumento más bien— vertido en la Exposición de Motivos de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, para justificar su adopción. Es decir, a qué se refiere el legislador con eso de perseguir con su acción el objetivo de «dar cumplimiento a la STC 103/1999». Ahora, incluso, visto el resultado de su actuar, se está en condiciones de poder comprobar si era merecedor de la confianza depositada en él por el Tribunal, si se ha conducido como éste esperaba que lo hiciera.

2.2. Tarea ésta que se renuncia a efectuar aquí en beneficio de la que inmediatamente preocupa y justifica la redacción de éstas páginas, avanzar en el análisis de las razones esgrimidas en la Exposición de Motivos de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, como justificadoras de su adopción. A cuyo propósito recuérdese que, en segundo lugar, sostiene el legislador haberle comprometido a ello la necesidad de «incorporar a nuestra legislación de marcas las disposiciones de carácter comunitario e internacional a que está obligado o se ha comprometido el Estado español». Aunque no sólo se ocupa de aclarar aquél que este segundo género de motivaciones a las cuales —según dice en su Exposición de Motivos—, responde la Ley 17/2001, proceden de esas dos distintas especies de normas que menciona, sino que explica además de qué modo han influido cada una de tales categorías normativas en el tratamiento legislativo que finalmente han recibido las marcas y los nombres comerciales.

Así, en cuanto al Derecho Comunitario Europeo revela qué ha sido objeto de plena transposición, en la Ley 17/2001, de la Primera Directiva 89/104/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, que, en cuanto relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas, propende a la armonización comunitaria sobre el particular. Y a este mismo propósito también señala el legislador cómo muchas de las normas de la Ley que ahora se comenta traen causa del Reglamento (CE) número 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria, aun cuando este Reglamento sólo impone a los Estados miembros regular la transformación de una marca comunitaria en nacional, pero no la obligación de dictar disposiciones de aproximación de las marcas nacionales a las comunitarias.

Mientras que en relación con la otra categoría de normas mencionada en la Exposición de Motivos de la Ley 17/2001, como integrante del segundo grupo de circunstancias atendidas por la citada Ley, informa igualmente su Preámbulo de qué partes del articulado destina ésta a la incorporación de aquellas en el Derecho español. En términos tan pormenorizados, por cierto, que se juzga prudente reproducir sólo de dicha información el siguiente extremo esclarecedor de la operación desplegada al respecto por el legislador:

«La Ley que ahora se aprueba contiene asimismo las reglas necesarias para adaptar nuestro Derecho a los esfuerzos armonizadores realizados en el seno de la Comunidad Internacional. De este modo, se incorporan las normas que permiten la aplicación en España del Protocolo concerniente al Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas, de 27 de junio de 1989; el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial Relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC), que forma parte integrante del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), de 15 de abril de 1994; así como el Tratado sobre Derechos de Marcas y su Reglamento, de 27 de octubre de 1994».

2.3. No se olvide, sin embargo, que en la Exposición de Motivos de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, afirma, por último, el legislador haber procedido en su virtud a reformar la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, movido por un tercer conjunto de razones. Atendiendo, en concreto, a «la conveniencia de introducir en nuestro ordenamiento ciertas normas de carácter sustantivo y procedimental que vienen aconsejadas por la experiencia obtenida bajo la vigencia de la Ley anterior, las prácticas seguidas por otras legislaciones de nuestro entorno y la necesidad de adaptar nuestro sistema de registro de marcas a las exigencias de la Sociedad de la Información».

Más avanzado su discurso volverá el legislador, como aquí se hará, sobre este asunto. Antes interesa subrayar que así concluye la exposición de las razones por las cuales ha procedido a la adopción de la Ley 17/2001, lo que con-

siente realizar ya una breve valoración de su conjunto siquiera sea para destacar que cuando no actúa a requerimiento del Tribunal Constitucional, lo hace por la necesidad de armonizar nuestro Derecho con los Ordenamientos Comunitario e Internacional, sin que tampoco falten otros supuestos en los cuales el contenido de la Ley se inspire en las legislaciones de nuestro entorno.

El dato es relevante, pues, tratándose, como es el caso, de una Ley adoptada en un régimen parlamentario por iniciativa del Gobierno, remite a un escenario susceptible contemplárselo paradigmático de la modulación que, modernamente y cada vez con más frecuencia, adquiere cierto aspecto de la tarea gubernamental relativa a la dirección de la política estatal (9), y aun de la función legislativa en un Estado de Derecho como el configurado por la Constitución española de 1978, dotado de una jurisdicción constitucional y con vocación europeísta, al tiempo que, según expresa su Preámbulo, colaboradora «en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra».

Pues, a la vista de lo reseñado, no puede decirse que en el régimen parlamentario español monopolice el Gobierno la definición de los objetivos a perseguir por el Estado, por más que sí pueda corresponderle en exclusiva determinar el orden en que debe acometerse la actividad orientada a conseguirlos. Quiere decirse con ello que, aun cuando comparta con otras instancias (y no precisamente, por lo que se ha visto, con los órganos habilitados para hacer uso de la iniciativa legislativa) la gestación del tenor que habrán de adquirir sus propuestas de legislación, quizá sí le corresponda o pueda reclamar para sí (salvo interferencias ocasionales y contingentes de la iniciativa popular o de las Comunidades Autónomas) la facultad de su gestión en punto a decidir el momento de realizarlas.

Tal sería el efecto para la facultad gubernamental de impulso político derivado del fenómeno descrito en la Exposición de Motivos de la Ley 17/2001. A él ha de sumarse la consecuencia que, como se adelantaba, ocasiona en la tarea legislativa. Toda vez que no le es dado al legislador, sin cuestionar la fuerza normativa de la Constitución, desatender las solicitudes implícitas de reformar las leyes que le haga el Tribunal Constitucional, ni dejar de adoptarlas, sin romper sus compromisos con las Comunidades Europeas o con terceros Estados, cuando así lo exijan el Derecho Comunitario Europeo o los Tratados Internacionales.

(9) Esto es, la generadora de actos de «colaboración o de impulso realizados por el Gobierno frente a actividades que son propias de otros poderes del Estado», como los llama Alessandro Pizzorusso. *Cfr. Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1984, vol. I, pág. 357.

Sin embargo, el legislador no parece atribuirle mayor importancia a todo ello cuando, según se anunciaba, vuelve luego en la Exposición de Motivos tantas veces mencionada sobre las fuentes inspiradoras de su acción legislativa. Pues todo apunta a que lo hace para minimizar la importancia de su vertiente foránea, enfatizando la de la influencia nacional. Al fin y al cabo se limitará entonces a subrayar cómo «no todas las novedades que introduce la presente Ley obedecen a la necesidad de armonizar nuestro Derecho con los Ordenamientos Comunitario e Internacional. Existe un considerable número de artículos en los que se recogen opciones legislativas cuyo común denominador es el de dotar a la marca de un procedimiento ágil y lógico, introduciendo aquellas novedades que aconseja la experiencia de diez años de aplicación de la Ley de Marcas y aquellas otras que, habiendo revelado su utilidad en Estados de nuestro entorno jurídico, se hacen merecedoras ser acogidas por nuestro Derecho (...)».

II. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Desde luego que la ratificación por las Cortes de un tratado internacional reviste interés para el sistema de fuentes del Derecho, aunque no esa la única razón que puede esgrimirse para estimar relevante la Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001. Si se juzga destacada la citada Ley es por su contenido, teniendo en cuenta la importancia que parece cobrar cierto extremo de lo incorporado, por su intermedio, a nuestro ordenamiento. En concreto el art. 31 del Tratado de la Unión Europea atinente a la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas. Toda vez que, en virtud de la nueva redacción de los arts. 29 y 31 del Tratado de la Unión Europea, ningún supuesto de acción en común sobre cooperación judicial en materia penal —que la redacción original del último precepto citado contemplaba y reproduce su versión actual—, es preferido como instrumento para el logro del mencionado objetivo. A diferencia de lo que antes sucedía dado que el art. 29 mostraba predilección por algunos de tales supuestos de acción en común. Con lo que eso significa de impulso para la adopción de esas normas mínimas atinentes a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los referidos ámbitos, no se pase por alto que requeridos de implementación esta-

tal. He aquí por qué otra razón se estima también relevante para nuestro sistema de fuentes la Ley Orgánica de ratificación del Tratado de Niza.

Otros aspectos del Tratado de Niza más inmediatamente relacionados con los derechos fundamentales son, en primer lugar, el nuevo tratamiento que concede, no tanto a los derechos de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, reconocido desde antes de ahora por el art. 18 del Tratado de la Comunidad Europea, cuanto al posible alcance de las acciones de la Comunidad destinadas a facilitar el ejercicio de tales derechos. Pues, no en balde, excluye en la actualidad dicho precepto la posible adopción por el Consejo de disposiciones al respecto en el terreno, no ya de los pasaportes o de los documentos de identidad, sino también en el de los asuntos, de mayor entidad, relativos a los permisos de residencia o a cualquier otro asimilado, y a la seguridad social o a la protección social. Y, en segundo término, por la más generosa consideración que en la redacción del art. 137 del Tratado de la Comunidad Europea reciben ciertos aspectos de las relaciones laborales. De tal modo que, en su virtud, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros, además de en los ámbitos ya contemplados inicialmente por el expresado precepto (la mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la información y la consulta a los trabajadores, la integración de las personas excluidas del mercado laboral, y la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo), en los de la seguridad social de los trabajadores, su protección en caso de rescisión del contrato laboral, la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad, la lucha contra la exclusión social, la modernización de los sistemas de protección ajenos a la seguridad social y la protección social de los trabajadores.

2. En lo que a los derechos fundamentales se refiere también interesa citar la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. Veintitrés años ha tardado el legislador en actualizar el tratamiento normativo de este derecho fundamental desde una perspectiva constitucional, pues su régimen jurídico era definido hasta ahora en una norma preconstitucional, la Ley de 22 de diciembre de 1960, bien que convenientemente adaptado a las exigencias constitucionales gracias a la interpretación del art. 29 CE que ha venido efectuando el Tribunal Constitucional. Tal vez a eso obedezca la permanencia indiscutida, por plazo tan prolongado, de la norma preconstitucional finalmente derogada. Al menos, tal es la explicación que ofrece sobre el particular la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, en donde también se menciona la posibilidad de haber contribuido a dila-

tar en el tiempo la vigencia de aquella Ley dos circunstancias añadidas, su regulación eminentemente técnica y, por ende neutral, del derecho de petición, de un lado, y el carácter residual del derecho respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, de otro. Juicio este último que no es el único que recibe el derecho de petición en dicha Exposición de Motivos, toda vez que en el orden expositivo de ese discurso antepone el legislador a ese parecer su rechazo a considerarlo como un derecho menor.

De la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, también puede decirse que encierra una regulación eminentemente técnica, por su carácter administrativo, del derecho de petición. Harto significativa de ello son las rúbricas con que el legislador, como adelanto de sus contenidos respectivos, intitula cada uno de los preceptos que la integran: titulares del derecho de petición, destinatarios, objeto de las peticiones, formalización, utilización de lenguas cooficiales, presentación de escritos, tramitación de peticiones y subsanación, inadmisión de peticiones, declaración de inadmisibilidad y plazo, decisiones sobre competencia, tramitación y contestación de peticiones admitidas, protección jurisdiccional, regímenes especiales, Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas análogas, peticiones de los internos en las instituciones penitenciarias, y derogación normativa.

Dígame si la mayor parte de tales rúbricas no apelan a cuestiones puramente administrativas que consientan estimar a la Ley Orgánica 4/2001 caracterizada por la misma nota que ella misma destaca de su precedente legislativo, esto es, por ofrecer una regulación neutral del derecho de petición. Sin embargo, no sería juicioso elevar dicha conclusión a definitiva con base en tan escasa información como proporcionan tales rótulos de los preceptos, tanto más cuanto la consulta de sus concretas estipulaciones obliga a modificar esa primera imagen que transmite la Ley. Pues, en efecto, así debe procederse a la luz de los datos que proporciona dicho análisis, en cuya virtud no se exagera estimándose la superadora de las expectativas que pudiera haber despertado el desarrollo legislativo del art. 29 de la Constitución, desde el momento en que si éste identifica a los españoles como titulares del derecho de petición individual y colectivo, no hace otro tanto el legislador, mostrándose en este punto tan generoso como se le sugiere desde la jurisprudencia constitucional, pese a lo que cabía esperar por cuanto *prima facie* expresaba. Quiere decirse con ello que en sus consideraciones vertidas sobre este particular en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2001, no sólo sostiene el legislador del derecho de petición que consiente «la participación de los ciudadanos y de los grupos en que se integra en la cosa pública», sino también que «en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman (...) una mayor implicación» ciudadana «en las estructuras institucionales sobre las que se

asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho». Sin perjuicio de lo cual concluirá en el art. 1 de la Ley por asignar la titularidad del derecho a «toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad».

En este punto puede decirse que el legislador sigue la estela de la jurisprudencia constitucional. Se inspira esta reflexión en el análisis comparativo de dos Sentencias separadas entre sí por casi diez años, del cual admite extraerse la conclusión de haber evolucionado el Tribunal Constitucional hasta mostrar una actitud favorable a generalizar la titularidad de los derechos fundamentales consignados en el Título I de la Constitución a los extranjeros. Téngase en cuenta que en el primer pronunciamiento relativo a la titularidad y ejercicio de los derechos y más en concreto al problema de la igualdad en el ejercicio de los derechos por extranjeros y españoles, la STC 99/1985 asignará el Tribunal al art. 13.1 de la Constitución el significado en cuya virtud «el disfrute por los extranjeros de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución (y que por consiguiente se les reconoce también a ellos, en principio, con las salvedades concernientes a los artículos 19, 23 y 29, como se desprende de su tenor literal y del mismo art. 13 en su párrafo segundo) podrá atemperarse en cuanto a su contenido a lo que determinen los tratados internacionales y la Ley interna española» (10). Mientras que en el pronunciamiento posterior analizado, la STC 94/1993, matizaba bastante este primer planteamiento, pues, según sostenía allí:

«(...) el presente recurso suscita la cuestión previa de si un extranjero puede ser considerado titular del derecho fundamental de circulación, y en su caso con qué alcance.

Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal enfatizan que el texto del art. 19 CE solamente alude a «los españoles». Ahora bien, la inexistencia de declaración constitucional expresa que proclame directamente la libertad de circulación de las personas que no ostentan la nacionalidad española no es argumento bastante para considerar resuelto el problema, como ya se indicó respecto a una cuestión similar planteada por el principio de igualdad *ex* art. 14 CE en la STC 107/1984, Fundamento Jurídico 3. La dicción literal del art. 19 es insuficiente porque ese precepto no es el único que debe ser considerado; junto a él, es preciso tener en cuenta otros preceptos que determinan la posición jurídica de los extranjeros en España, entre los que destaca el art. 13 de la Constitución. Su apartado 1 dispone que los extranjeros gozan en España de las libertades públicas que garantizan el Título I de la Constitución, aun cuando sea en los términos que establezcan los tratados y la Ley, como se dijo

(10) *Cfr.* FJ. 2.

en las SSTC 107/1984, 99/1985 y 115/1987. Y el apartado 2 de este art. 13 solamente reserva a los españoles la titularidad de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, con el alcance que precisamos en la Declaración de 1 de julio de 1992 y que ha sido objeto de la reforma constitucional de 27 de agosto de 1992. Por consiguiente, resulta claro que los extranjeros pueden ser titulares de los derechos fundamentales a residir y desplazarse libremente que recoge la Constitución en su art. 19» (11).

Obsérvese el significativo cambio de criterio operado en el Tribunal de una a otra Sentencia. Adviértase que si en la STC 99/1985 sostenía que la Constitución reconoce también a los extranjeros los derechos enumerados en su Título I «con las salvedades concernientes a los arts. 19, 23 y 29», en la STC 94/1993 admite que los extranjeros puedan ser titulares de derechos que aquél primer pronunciamiento les negaba, esto es, de los derechos a residir y desplazarse libremente que recoge la Constitución en su art. 19, gracias a una interpretación del precepto a la que, por cierto, se presta asimismo el art. 29. Circunstancia que no parece haber pasado desapercibida para el legislador, a juzgar por su acción, quien muy bien pudo haber invocado el proceso de maduración jurisprudencial como la razón inspiradora de su decisión de hacer extensivo el juicio de la STC 94/1993 a otro derecho fundamental cuya titularidad negaba la STC 99/1985 a los extranjeros, identificándolos como titulares del derecho de petición (12).

3. Igualmente atractiva para los derechos fundamentales se muestra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuya vocación por regular de manera integral la institución, sin desatender ninguna de sus vertientes, viene a poner de manifiesto, inmediatamente, su relevancia para el derecho a la autonomía universitaria consignado en el art. 27.10 de la Constitución. En seguida será tratada con tanto detenimiento como lo permiten estas páginas dicha cuestión, antes interesa ocuparse de otra que, en rigor, no atañe a la Ley Orgánica de Universidades sino al Anteproyecto y al Proyecto de la misma.

3.1. Se alude a la polémica con que fueron recibidos ambos documentos en el mundo universitario y que no decayó durante el proceso parlamentario recorrido por el último hasta convertirse en Ley. Harto elocuentes son las sucesivas actitudes mostradas en torno a ellos por los Rectores de las Universidades españolas que oscilan de la ilusión al desencanto, pasando por una fuerte con-

(11) Cfr. FJ. 2.

(12) Sobre este particular. Cfr. M. J. TEROL BECERRA y M. J. RODRÍGUEZ RAMOS: «Constitución, extranjeros y derecho del trabajo», en la obra colectiva *Extranjeros en España. Régimen Jurídico*, Murcia, Ediciones Laborum, 2001, págs. 57/63-70.

testación del Proyecto de Ley, quienes, sin embargo, luego de consumarse su conversión en Ley, dejarán bien clara su determinación de respetarla. A este propósito interesa traer a colación, en primer lugar, las declaraciones efectuadas por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, en su comunicado de 18 de abril de 2001 —tres meses antes de aprobar el Consejo de Ministros, el 27 de julio de 2001, el Proyecto de Ley—, y no porque sean significativas de tener noticia ya los Rectores de lo avanzado del trabajo gubernamental orientado a sustituir la regulación legislativa de las Universidades entonces vigente por una nueva, sino por la ilusión que tales manifestaciones transmiten en torno a esa idea de modificar la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. No en balde, solicitaban allí «un nuevo marco legislativo que permita continuar avanzando en la mejora y modernización de nuestras instituciones de educación superior, impulsada decisivamente en 1983 por la Ley de Reforma Universitaria»; y hasta aprovechaban para precisar que «la nueva Ley de Universidades carecerá de capacidad transformadora real si no viene acompañada de un marco de financiación adecuado» (13).

Poco después, el 7 de mayo de 2001, daría a conocer el Gobierno el Anteproyecto de Ley, con el efecto inmediato de promover en la Conferencia de Rectores el cambio de actitud que evidencian sus críticas vertidas hacia el mismo apenas dos semanas más tarde, el 21 de mayo de 2001, el tiempo justo para disipar toda sospecha de precipitación en sus juicios. Tales críticas se centraban en el reparto de responsabilidades entre Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Universidades, al que acusaban de sustentarse en una visible desconfianza hacia la Universidad pública; la estructura de gobierno de las Universidades, reprochándole que afectaba seriamente a la autonomía que nuestra Constitución les reconoce; y la carrera académica, cuyo diseño gubernamental censuraban por seriamente perjudicial. En este contexto se inserta, hasta adquirir un nuevo significado, claro está, la reiteración por la Conferencia de Rectores de la reflexión manifestada en su primer comunicado relativa a que la nueva Ley de Universidades carecería de capacidad transformadora real si no se acompañaba de un nuevo marco de financiación adecuado y suficiente para asegurar la calidad y la equidad (14).

Con la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Universidades no se produjeron cambios significativos en el panorama hasta aquí descrito, desde el momento en que para la Conferencia de Rectores el documento se limitaba a

(13) Cfr. el Comunicado de la Conferencia de Rectores de las Universidades españolas de 18 de abril de 2001, <http://www.cruc.org/>.

(14) Cfr. el Texto acordado por la Asamblea General de la Conferencia de Rectores de las Universidades españolas, el 21 de mayo de 2001, <http://www.cruc.org/>.

revalidar el plan que ya expresaba el Anteproyecto. Así lo evidencian la serie de comunicados que le dedicaron a dicho Proyecto, con el cual se mostrarán cada vez más críticos a medida que pasaba el tiempo (15). El mismo día en que el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley, el 27 de julio de 2001, negará la Conferencia de Rectores que fuera el instrumento idóneo para subvenir a las necesidades del nuevo modelo de Universidad para el siglo XXI que propugnaban, y describían como «un servicio público de la enseñanza superior y de la investigación para la sociedad del conocimiento, congruentemente con la construcción del espacio europeo al que puedan acceder en igualdad de oportunidades todos los ciudadanos y ciudadanas». Sin que tan inmediata respuesta a la aprobación del Proyecto de Ley fuese la única reacción que éste le inspirase a la Conferencia de Rectores, la cual, según se adelantaba, le dedicará no pocos comunicados posteriores. Tales son los casos del formulado el 17 de octubre de 2001 para reclamar al Congreso de los Diputados «una tramitación congruente con la importancia del Proyecto, o del que hizo público el 14 de noviembre de 2001 significando, de un lado, que se hubiera obviado en la elaboración del Proyecto de Ley la opinión de la Comunidad Universitaria, y, de otro, la «masiva participación de profesores, estudiantes y personal de administración y servicios en las distintas convocatorias de protesta contra el proyecto», sin «precedente en la historia de nuestra Universidad». Nada tiene pues de particular, a la vista de tales manifestaciones que la Conferencia de Rectores solicitara el 26 de noviembre «la retirada del proyecto de Ley Orgánica de Universidades y el comienzo de un proceso de elaboración de un nuevo proyecto que responda a los objetivos, generalizadamente compartidos, de abrir un nuevo ciclo para nuestra universidad después de los 18 años de vigencia de la Ley de Reforma Universitaria». Muy probablemente influyeran en esta última declaración los dictámenes jurídicos, denunciando la inconstitucionalidad de algunos extremos del Proyecto, con que contaba la Conferencia de Rectores en el momento de emitirla (16), y que pudieron haber inspirado también algunos

(15) Cuyo grado de elaboración además, como sucedía con la nota sobre el Proyecto de Ley de Universidades dirigido a los Grupos Parlamentarios por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, de 19 de septiembre de 2001, es mucho mayor que el de cualquiera de los dedicados al Anteproyecto. *Cfr.* <http://www.crue.org/>.

(16) Al menos contaba con los dos que pueden consultarse en la página web de la Conferencia de Rectores. El primero lo confeccionaron por propia iniciativa, Manuel del Valle Pascual, Diego Cámara del Portillo, Juan José Fernández Fernández, Carlos A. Gómez Otero, Daniel Pastor Javaloyes, Javier Plana Plana, Jerónimo Reynés Vives, Blanca Ruiz González-Mateo y Fredéric Solá Eras. El segundo fue realizado, a instancia de los Rectores de las Universidades Politécnica de Cataluña, de Barcelona, Pompeu Fabra, de Lérida, de Gerona, Rovira y Virgil, y Abierta de Cataluña, por Marc Carrillo, Joquin Ferret y Jacas y Tomás Font y LLovet.

de los asertos efectuados por la misma en la nota de prensa que difundió al aprobarse la Ley Orgánica de Universidades. Téngase presente que en ella, sin perjuicio de manifestar su «compromiso de actuar con el máximo respeto a la legalidad vigente en nuestro Estado de Derecho», sostendrá la Conferencia de Rectores que «la Ley representa una merma para el derecho a la autonomía universitaria consagrado en la Constitución» (17).

3.2. De ahí que interese prestar atención a los juicios que, observada desde esa perspectiva de la autonomía universitaria, cabe entender que recibe la Ley en tales dictámenes. Así se hará en estas páginas, adoptando el de 21 de septiembre (18) a modo de guía con ayuda de la cual identificar los asuntos más polémicos y por eso mismo más interesantes a los que, en la imposibilidad de tratar aquí con el detenimiento debido todas sus determinaciones, circunscribir el comentario sucinto que se le dedicará a la Ley. Bien es verdad que dicho documento está referido al Proyecto de Ley y que las Cortes han modificado, a veces sustancialmente, no pocos extremos de esa propuesta gubernamental. Pero eso no impide, ni obstaculiza el empleo de aquel dictamen con la finalidad instrumental indicada, considerando las muchas pistas que ofrece para identificar los preceptos de la Ley a los cuales cabe entenderlo referido. Todo lo más obliga a tener presente los cambios introducidos en el Proyecto de Ley por las Cortes con la consecuencia inmediata, por cierto, para el plan trazado respecto al análisis de la Ley, de acortar el itinerario por la norma que hubiera debido seguirse con arreglo al dictamen. Dadas las variaciones verificadas en el Proyecto, no ajenas a las denuncias de contradicciones entre el Proyecto de Ley y el derecho a la autonomía universitaria, que trajo como resultado su discusión parlamentaria, con el efecto de sortear buena parte de las mismas.

En otros términos, carece de importancia que el Proyecto privase de voto en el Consejo Social al Rector cuando la Ley no se lo niega. Como es también irrelevante que el Proyecto pretendiese hacer de la Junta de Facultad o Escuela, órganos consultivos del Decano y Director e incluso que concediese idéntica

(17) Dificilmente, en cambio, puede entenderse inspirada dicha declaración en el Dictamen emitido el 19 de julio de 2001 por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, acerca del Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades, considerando que, para dicho órgano, «en una valoración global del texto normativo sometido a consulta no cabe apreciar desconocimiento o infracción del núcleo esencial de la autonomía universitaria». Cfr. <http://www.crue.org/>.

(18) Recuérdense que suscrito por Marc Carrillo, Joaquín Ferret i Jacas, y Tomás Font i Llovet, ciertamente atentos al referido dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades, como lo revela la cita del mismo por los mencionados profesores universitarios en el análisis que dedican, en su dictamen, a los arts. 6.2 y 6.5 del Proyecto de Ley Orgánica de Universidades.

consideración a los Departamentos en relación con su Director, cuando la Ley encomienda a tales órganos colegiados el gobierno de la Facultad, Escuela o Departamento.

Otra cosa es que en el Proyecto el Decano y el Director de Escuela pudieran ser designados o elegidos —según lo que al respecto determinasen los Estatutos de la Universidad—, el Director de Departamento necesariamente elegido y el de Instituto Universitario de Investigación designado. Quizá el mismo defecto que el dictamen censuraba del Proyecto pueda imputársele a la Ley porque confíe en la elección como medio para el nombramiento del Decano, el Director de Escuela y el de Departamento; así como en la designación para el nombramiento del Director de Instituto Universitario de Investigación. Tal vez la reflexión que el dictamen le dedicaba al referido extremo del Proyecto sea predicable de su tratamiento legislativo. Considérese al respecto que, según los autores del dictamen, «una vez determinados por el Proyecto cuales son los centros y estructuras básicas de las Universidades (...), la concreta concepción de su organización interna tiene que ser objeto de libre regulación por los Estatutos, tratándose como es el caso de órganos de representación general. En este sentido, los preceptos citados del Proyecto podrían resultar contrarios a la autonomía universitaria en su vertiente de autoorganización».

Júzguese si en efecto vulnera esa dimensión del derecho la decisión adoptada por el legislador de inclinarse por el sistema de elección —en los términos establecidos por los Estatutos— como método para nombrar a los Decanos y Directores de Escuela y de Departamento —sin duda que órganos representativos de los colectivos integrantes de las Facultades, Escuelas y Departamentos Universitarios— y por el de designación para los Directores de Institutos Universitarios de Investigación, cuyos miembros ni siquiera identifica la Ley.

La acción parlamentaria no ha modificado en cambio los restantes extremos del Proyecto analizados en el dictamen. Aunque, luego de comprobar el tenor de las críticas que éste les dedica, su interés, observados desde la perspectiva constitucional, llega hasta donde alcance el que quiera concedérsele al dato en cuya virtud ninguno fue allí abiertamente calificado contrario a la autonomía universitaria, sino, como mucho, considerado una amenaza para la misma. El juicio es naturalmente predicable de sus trasuntos legislativos y, por consiguiente, del régimen jurídico de aprobación de los Estatutos de la Universidad previsto en el art. 6.2 de la Ley; del sistema que contempla su art. 20 para la elección del Rector, susceptible de hacer derivar, tal vez, la controversia electoral hacia una contienda sobre intereses generales de carácter no específicamente universitario; o de la apertura, por su disposición Transitoria Segunda, de un proceso estatuyente generalizado en todas las Universidades públicas.

En otro orden de cosas, quizá admita la Ley el reproche de su contradicción con el orden constitucional de competencias. Pero éste es un análisis al que aquí se renuncia, pues rebasaría con mucho el objetivo al que atienden estas páginas, efectuarlo debidamente, por referencia a cada bloque de la constitucionalidad, siguiendo el ejemplo del dictamen que, no en balde, adopta como parámetro de sus juicios al respecto el resultante de conjugar las estipulaciones constitucionales atinentes al reparto competencial con las del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Si en algún terreno se ha mostrado fructífera la actividad legislativa desplegada por las Cortes durante 2001 es, sin duda, en el desarrollo del Título VIII de la Constitución. Así consiente afirmarlo el considerable número de leyes referidas a este asunto, adoptadas casi con el objeto exclusivo de atender a la financiación de las Comunidades Autónomas. Pues tal es el tema protagonista de la atención prestada por el Parlamento a esta vertiente de la Norma Constitucional, con la única excepción de la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

2. Una de las normas relacionadas con la actividad financiera autonómica es la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La cual responde a la característica de la sobriedad con que se expresa en no pocas ocasiones. Del por qué es ya indiciaria la denominación que recibe, pues, en efecto, ayudan a comprender sus contenidos los de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Resultaría desproporcionado referir aquí la insistencia con que los Preámbulos de una y otra ley subrayan la interdependencia entre ambas. Baste como botón de muestra el siguiente, extraído de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2001:

«La propia denominación de esta Ley pretende expresar el hecho de que la interpretación y aplicación de ambas leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentales al servicio de idénticos objetivos de política económica».

Interesaba además dejar constancia de tales palabras por la escasa frecuencia con que apela el legislador a una conducta como la expresada en relación con la interpretación y aplicación de un grupo normativo, cuya creación se explica en razón de la reserva de Ley Orgánica que pesa sobre los extremos regulados por la Ley Orgánica 5/2001, en otro caso llamados a encontrar acomodo en la Ley ordinaria 18/2001.

Abstracción hecha de lo superfluo o no del llamamiento a este tipo de proceder, pues no se vislumbra como actuar de otro modo ante un conjunto normativo, merece subrayarse que no se limita el legislador orgánico a efectuarlo, sino que pone los medios para conseguir la finalidad que propugna al emplear la técnica de presumir la existencia de la Ley ordinaria, como lo evidencia la cita reiterada de la Ley 18/2001 en el articulado de la Ley Orgánica 5/2001, con lo que eso significa de invitación a su consulta para esclarecer no pocos extremos de la Ley Orgánica. Sin ir más lejos, sólo mediante esta concreta fórmula se juzga posible aprehender en plenitud su objeto, al que define el artículo primero en los siguientes términos literales:

«La presente Ley Orgánica es complementaria de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y establece los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

Dígase si no alcanza un nuevo significado, más amplio, lo manifestado en el precepto transcrito contemplándose a la luz del tratamiento que dedica a este mismo asunto la Ley 18/2001:

«Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

De ahí que, para no poner en peligro la consecución de ese objetivo en el terreno de lo autonómico, atienda la Ley Orgánica a establecer los mecanismos pertinentes de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como no podía ser de otra forma, considerando su pretensión de limitar la emisión de deuda pública por tales entes como forma de financiación, y a qué obligan la autonomía financiera que les garantiza el art. 156.1 CE, de igual modo que la reserva de Ley Orgánica contemplada en el art. 157.3 CE. He aquí el por qué de su complementariedad con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Como ella, pretende lograr la Ley Orgánica 5/2001 que todas las Administraciones públicas cuenten con un marco de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio 2001. Aunque, a diferencia de las normas que integran la Ley 18/2001, referida al Estado y a las Entidades Locales, permiten las de la Ley Orgánica 5/2001 a las Comunidades Autónomas adoptar las medidas necesarias para alcanzarlo. Siendo digno de destacarse, por último, que, pues su ám-

bito de aplicación se extiende a todas las Comunidades Autónomas, no olvida las respectivas especialidades financieras de Navarra y del País Vasco. Significa eso que, en relación con la Comunidad Foral, preceptúa que se aplique conforme a lo establecido en el art. 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y que contempla asimismo un procedimiento para su aplicación adecuado al régimen foral especial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3. En ese conjunto normativo referido a la esfera de la financiación autonómica se inscribe también la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). De la cual merece destacarse que no sólo modifica a la primitiva LOFCA de 1980, sino también a la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, reformadora, a su vez de aquélla, y que, como tales precedentes, es fruto de un pacto o convenio previo entre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. En concreto del acuerdo adoptado, a propuesta del Gobierno de la Nación, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en su reunión de 27 de julio de 2001. El dato es expresamente mencionado en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2001 para justificar que habiéndose aprobado entonces un nuevo sistema de financiación autonómica era preciso, para ponerlo en práctica, efectuar la serie de reformas en la LOFCA objeto de la Ley Orgánica que se aprobaba.

3.1. A propósito del pacto del que trae causa la Ley Orgánica 7/2001, por más que, en rigor, no lo exija la Constitución, quizá no sea ocioso traer a colación que si bien la lógica del sistema de los sistemas de financiación autonómica aprobados desde 1980 no demandan los compromisos políticos previos que favorecieron su respectiva aprobación, termina por justificarlos, considerando la importancia para la financiación autonómica que adquiriría en aquellos sistemas el porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, a cuya naturaleza negociable seguramente se debe que tantos otros aspectos de sus regulaciones anteriores, y aun las mismas leyes reguladoras, participen de ese carácter. Conviene tenerlo en cuenta pues, según podrá comprobarse en seguida, aunque la nueva Ley revalide la participación en los ingresos del Estado como fórmula de financiación autonómica e incluso su condición de negociable, lo hace a costa de mermar la importancia que le concedían sus precedentes.

Si bien no se juzga aquí que eso represente ningún obstáculo para estimar razonable el método seguido de sustentar la Ley Orgánica 7/2001 en un acuerdo previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Máxime cuando, de una parte, así seguramente lo aconseje no sólo la prudencia, sino también «ese

deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» a que tantas veces se ha referido el Tribunal Constitucional, apelando a su condición de principio vertebrador de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas (19). Mientras que, por otro lado, no faltan los supuestos de remisión por la Ley Orgánica 7/2001 al pacto posterior para hacer efectivas sus determinaciones, con lo que eso revela en cuanto a concebir el legislador la financiación autonómica como un asunto objeto de negociación continua a la cual no ha querido sustraerse tampoco en esta ocasión.

3.2. Sin embargo, el remoto origen convencional de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, no es lo único destacable de la misma. Es más, ni siquiera se trata de su aspecto más atractivo, teniendo en cuenta las muchas novedades que introduce en el sistema de financiación autonómica vigente hasta su aprobación, merecedoras, por eso mismo, de atención en estas páginas. Con el propósito de no defraudar el interés que pueda mediar respecto a su concreto alcance, se juzga oportuno subrayar, en primer término, que todas ellas se fundamentan en el objetivo de profundizar en el desarrollo del principio de corresponsabilidad fiscal. De su ampliación, habla en concreto la Exposición de Motivos de dicha Ley Orgánica, en donde se informa cumplidamente del protagonismo que ya le concediera al principio el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su acuerdo de 23 de septiembre de 1996, al aprobar un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 sustentado, como «principio inspirador básico», en la corresponsabilidad fiscal y para cuya materialización, mediante la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, se acudió a dos vías, la de ceder el Estado tributos a las Comunidades Autónomas y la de atribuir a éstas ciertas competencias normativas en relación con los tributos cedidos.

Pues bien, como el objetivo perseguido por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, según se hace constar expresamente en su Exposición de Motivos, consiste en ampliar el mencionado principio de corresponsabilidad fiscal, nada tiene de particular que confíe la Ley en lograrlo con la ayuda de los instrumentos concebidos al efecto en su precedente legislativo inmediato, y que, en consecuencia, contemple la posibilidad de ceder nuevos tributos estatales a las Comunidades Autónomas, así como de ampliar las competencias normativas de éstas últimas acerca de los mismos.

En lo que se refiere a los tributos susceptibles de cesión insiste la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, en otorgar dicha consideración a la mayor parte de los que destinaba a esa finalidad la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de di-

(19) *Cfr.*, por ejemplo, la STC 13/1998, FF.JJ. 9 y 10.

ciembre (20). Del inventario que esta ofrecía únicamente no menciona ahora el legislador la imposición general sobre ventas en su fase minorista y los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista. Aunque compensa tales omisiones con nuevas incorporaciones a esa lista de impuestos estatales cesibles a las Comunidades Autónomas. Pues, en efecto, enriquece ahora el catálogo con el Impuesto sobre el Valor Añadido, hasta el límite máximo del 35 por 100; los Impuestos Especiales de Fabricación, excepción hecha del atinente a la electricidad, hasta el límite máximo del 40 por 100 de cada uno de ellos; el Impuesto sobre la Electricidad; el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; y el Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

Como sus precedentes, también la Ley Orgánica 7/2001 autoriza a que sobre tales tributos estatales susceptibles de cesión puedan establecer recargos las Comunidades Autónomas. Tan sólo impide la Ley tal proceder en relación con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas sobre Determinados Hidrocarburos, y lo condiciona en los casos del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales, al exigir para consentirlo que «las Comunidades Autónomas tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen».

En cuanto a la posibilidad de asumir las Comunidades Autónomas competencias normativas con relación a cada uno de los tributos susceptibles de cesión, delimita la Ley Orgánica 7/2001 las líneas generales de la atribución competencial. Las cuales habrá de precisar luego la ley que regula la cesión de los tributos. Las novedades en este terreno se concretan en el conjunto de facultades definidas en la Ley Orgánica que podrán atribuirse a las Comunidades Autónomas, cuya enumeración se descarta por vislumbrarse demasiado prolija para estas páginas. Sin que se renuncie, en cambio, a subrayar el dato llamativo de la falta de atribución de competencias normativas en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en los Impuestos Especiales de Fabricación, silencio a propósito del cual el propio legislador se ocupa de explicar que «responde a la imposibilidad que deriva de la normativa de la Unión Europea».

3.3. Sea como fuere, la enorme importancia que en el nuevo sistema de financiación autonómica adquieren los impuestos cesibles a las Comunidades Autónomas, minimiza hasta casi eclipsar la que, sin duda, reclama para sí la participación de estas últimas en los ingresos del Estado. No en balde califica

(20) En concreto a los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y los Tributos sobre el juego. La única novedad que introduce la Ley a su respecto concierne al primero de los citados y consiste en la elevación del 30 al 33 por 100 el límite máximo autorizado a ceder del impuesto.

la Ley Orgánica 7/2001 al instrumento que crea para canalizar y asegurar dicha participación, el Fondo de Suficiencia propio de cada Comunidad Autónoma, de «mecanismo de cierre del sistema de Financiación», congruentemente, cabe añadir, con la función que le encomienda desempeñar, esto es, la de cubrir «la diferencia entre las necesidades de gasto» calculadas para la concreta Comunidad Autónoma de que se trate y «su capacidad fiscal». Luego de conocer qué tarea le confía el legislador al citado Fondo se comprende que, al objeto de no comprometer la efectividad del sistema, exija además la negociación para determinar el montante inicial del correspondiente a cada Comunidad Autónoma, comunicándole así ciertos tintes pactistas, pues, en efecto, demanda la Ley Orgánica que esa operación se realice en la pertinente Comisión Mixta de transferencias.

3.4. Conviene subrayarlo, como también que no concluyen aquí las novedades de la Ley Orgánica 7/2001, por cierto que, en no pocas ocasiones, impregnadas también de ese tinte pactista. Tal es el caso del nivel mínimo que garantiza de los servicios públicos fundamentales. Consideración ésta que —según el criterio manifestado al efecto, en su reunión de 27 de julio de 2001, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera—, reserva a la educación y a la sanidad. Téngase en cuenta que así como atiende a la contingencia de tener que asignar a una Comunidad Autónoma, en los Presupuestos Generales del Estado, partidas destinadas a cubrir el nivel mínimo de los indicados servicios, cuando no logre atenderlo ésta con sus recursos financieros —integrados por los impuestos cedidos y el Fondo de Suficiencia—, contempla la eventualidad, para el caso de reiterarse la situación descrita por tiempo inferior a cinco años, de tener que corregir su Fondo de Suficiencia mediando la previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por otro lado, sólo en parte es inédita la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial. El cual casi es objeto del mismo tratamiento legislativo que hasta ahora, de modo que apenas ha sido reformado para acoger una nueva fórmula con arreglo a la que calcular su dotación anual y para permitir beneficiarse del mismo a las ciudades de Ceuta y Melilla (igualmente protagonistas en la regulación del Fondo de Suficiencia). Mientras que, en cambio, es del todo original el Fondo Complementario del Fondo de Compensación Interterritorial, creado por la Ley Orgánica 7/2001 con la finalidad de poder financiar con él no sólo gastos de inversión, sino también gastos corrientes o de funcionamiento asociados a la correspondiente inversión.

4. De la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, merece destacarse que es complementaria de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de

diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Como dicha Ley Orgánica, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, es también manifestación normativa del acuerdo adoptado, a propuesta del Gobierno de la Nación, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 27 de julio de 2001, y pretende llegar hasta donde no alcanza la referida Ley Orgánica, con el objeto de hacer practicable el nuevo sistema de financiación autonómica fraguado en aquél acuerdo. Harto elocuente al respecto es que, según se hace constar en su Exposición de Motivos, la Ley 21/2001 aspira a convertirse en instrumento favorecedor de las reformas legislativas exigidas por ese compromiso político en el anterior sistema de financiación. A propósito del cual menciona incluso esa Exposición de Motivos qué postulados inspiran la versión del mismo que implanta la Ley, cuando revela que «el nuevo sistema de financiación se fundamenta en los principios de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y participación en los Tribunales Económico Administrativos». Quizá no sea ocioso añadir, por último, que al definir su objeto, en el artículo primero, la Ley es concluyente respecto a las inferencias extraíbles de cuanto se ha venido diciendo de la misma, pues, no en balde, según el mencionado precepto, «la presente ley regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde 1 de enero de 2002, el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Asimismo, se adaptan al nuevo sistema de financiación la normativa de los Tributos cedidos, la Ley General de Sanidad y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social».

5. Si de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, se ha dicho que es complementaria de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, otro tanto puede afirmarse de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyo contenido se ajusta por completo a lo que cabía esperar, en tanto en cuanto es desarrollo puntual de los aspectos que, por innovadores, se han destacado de la mencionada Ley Orgánica. En otros términos, detalla la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, el modo de calcular la cuantía anual del Fondo de Compensación Interterritorial; describe cómo se benefician las ciudades de Ceuta y Melilla del mismo y del Fondo Complementario; y concreta las previsiones de la Ley Orgánica relativas a este último Fondo.

6. No deja de ser llamativo que una reforma del sistema de financiación autonómica como la efectuada mediante las normas hasta aquí descritas —la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre

y la Ley 22/2001, de 27 de diciembre—, todavía se deje sentir en otros legislativos de la misma fecha. Así, la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, dedica el capítulo II de su Título VII a tratar de este asunto. Mientras que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, vuelve otra vez sobre el particular para ocuparse de lo que con toda claridad expresa su Exposición de Motivos: «Por otra parte en el marco del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas se establece el nuevo impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, con la condición de impuesto estatal cedido a las Comunidades Autónomas y quedando afectada su recaudación a la cobertura de los gastos en materia de sanidad y, en su caso, de las actuaciones medio ambientales». De tanto calado se revela la reforma operada en el sistema de financiación autonómica.

7. No se pase por alto, sin embargo, que el nuevo sistema de financiación no afecta a las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado, para las cuales, rige el sistema de Concierto Económico. Viene a cuento este recordatorio —por cierto que enunciado en la Exposición de Motivos de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002— porque el 31 de diciembre de 2001 concluía la vigencia del hasta entonces regulador de tales relaciones financieras; porque el mismo —según se recordaba también en dicha Exposición de Motivos— no contemplaba la posibilidad de prórroga; y porque las representaciones de la Administración del Estado y de las Instituciones del País Vasco habían negociado durante el año 2001 sin acordar un nuevo concierto. Todo ello explica por qué se ha prorrogado la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, mediante la Ley 25/2001, de 27 de diciembre. La cual, haciéndose eco de cuanto se ha venido informando, dispone que «el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, será de aplicación en todos sus términos durante el año dos mil dos, hasta la aprobación de un nuevo Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco».

8. También se revela de interés para la organización territorial del Estado, aunque difiera notablemente en cuanto a tenor de las examinadas, la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En su virtud, se regula un nuevo procedimiento para la elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral que, en primer lugar, no sólo acorta los plazos previstos al efecto hasta ahora, sino que elimina el automatismo en favor del candidato respaldado por mayor número de escaños, en el caso de que ninguno de los propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesi-

vas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Exige, en segundo término, que para la designación del Presidente sea requisito imprescindible ostentar la condición política de Parlamentario de Navarra. Y le concede, por último, al Presidente la facultad, de la que carecía hasta ahora, de disolver el Parlamento, con independencia de lo establecido para el supuesto de fracaso del proceso de investidura.

CRÍTICA DE LIBROS

