

# CRÓNICA POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2005

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

I. INTRODUCCIÓN.—II. LEYES APROBADAS POR LAS CORTES GENERALES.—III. EL ÚLTIMO RECORRIDO DEL *PLAN IBARRETXE* Y EL PROCESO DE PACIFICACIÓN EN EUSKADI.—IV. LA APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA POR LAS CORTES VALENCIANAS.—V. LA APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL *ESTATUT* POR EL PARLAMENTO DE CATALUÑA.—VI. OTRAS TEMÁTICAS.—VII. VALORACIÓN GENERAL.

## I. INTRODUCCIÓN

La actividad legislativa de las Cortes Generales ha sido muy intensa durante el año 2005. Un total de 30 leyes ordinarias (1) y de seis leyes orgá-

(1) Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.

Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz.

Ley 26/2005, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos

Ley 25/2005, de 24 de noviembre, reguladora de las entidades de capital-riesgo y sus sociedades gestoras.

Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.

Ley 23/2005, de 18 de noviembre, de reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad.

Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros

nicas (2) así lo acreditan. En ese conjunto de leyes podríamos diferenciar diversos tipos, atendiendo a criterios políticos y constitucionales. No vamos a

---

diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea.

Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica.

Ley 20/2005, de 14 de noviembre, sobre la creación del Registro de Contratos de Seguros de cobertura de fallecimiento.

Ley 19/2005, de 14 de noviembre, sobre la sociedad anónima europea domiciliada en España.

Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.

Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Ley 16/2005, de 18 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea.

Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.

Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los Convenios Colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.

Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

Ley 12/2005, de 22 de junio, por la que se modifica el artículo 23 de la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil.

Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.

Ley 7/2005, de 13 de mayo, por la que se crea el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos.

Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito.

Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero.

Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas.

Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

hacer, sin embargo, una clasificación en categorías rígidas de las distintas leyes aprobadas. Por el contrario, resulta evidente que cualquier criterio de clasificación resultaría insuficiente para abarcar los diversos ámbitos a los que las leyes mencionadas están destinadas. Muchas leyes tienen una motivación social o económica y, al tiempo, responden a exigencias derivadas de nuestra integración en la Unión Europea o inciden en las competencias de las Comunidades Autónomas.

Lo que vamos a hacer, por el contrario, es señalar los aspectos más relevantes de las medidas legislativas desde la perspectiva de los debates políticos y constitucionales que han suscitado. Esa polémica ha tenido, en ocasiones, una prolongación jurisdiccional cuyo resultado sólo podrá ser conocido dentro de algunos años. Del mismo modo que la jurisprudencia constitucional de este año es reflejo de otros conflictos cuyo *tiempo* puede haberse agotado ya, por lo que no siempre inciden en el debate público del año en que se dictan las sentencias.

Algo diferente puede decirse en relación con determinados proyectos, que antes de que alcancen virtualidad normativa ocasionan ya una tensión constitucional muy intensa. Es el caso de los que durante el año 2005 han tenido como finalidad las reformas territoriales, comenzando por el llamado *plan Ibarretxe*, siguiendo por el proyecto de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y terminando con la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña. Esta crónica político-constitucional, si quiere hacer honor a su nombre, no puede dejar de dedicarle una atención especial a la deriva de esos proyectos.

---

Ley 2/2005, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana.

Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

(2) Ley Orgánica 6/2005, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de la República de Rumanía.

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Ley Orgánica 4/2005, de 10 de octubre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de riesgo provocados por explosivos.

Ley Orgánica 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina.

Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal.

Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

No deja de ser significativo que los principales conflictos políticos del año (con alguna excepción) se hayan generado en torno a proyectos que o bien se han rechazado o bien todavía no han tenido oportunidad de ser aprobados. Esta peculiaridad resulta expresiva de los miedos (y también de sus estrategias) con los que se desenvuelve, quizás ya en demasiadas ocasiones, la actividad política en nuestro país. Esos miedos no contribuyen precisamente a favorecer un clima democrático y a promover la calidad democrática de nuestro ordenamiento constitucional.

## II. LEYES APROBADAS POR LAS CORTES GENERALES

Del total de 36 leyes aprobadas por las Cortes Generales, destacan por su temática las relacionadas con la Unión Europea, tanto las Leyes Orgánicas como las ordinarias. Las Leyes Orgánicas son dos, sobre un total de seis. Por un lado la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. La ratificación era obligada tras el resultado del referéndum del 20 de febrero, en el que votaron a favor del Tratado Constitucional un 76,73 por 100, frente a un 17,24 por 100 de votos en contra. El aspecto negativo del referéndum fue la baja participación, de un 42,32 por 100.

La situación actual de crisis de la Unión Europea, tras los resultados negativos del referéndum francés y del holandés, se evidencia también en sus causas si tenemos en cuenta el escaso debate que ha originado en nuestro país. El Tratado Constitucional permanece en *stand by* sin que una crisis de esta envergadura provoque una mínima convulsión interna. Por el contrario, la ausencia de un espacio público europeo se refleja en la orientación del debate hacia otras temáticas que han generado polémicas muy intensas.

La segunda Ley Orgánica de temática europea es la Ley Orgánica 6/2005, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de la República de Rumania.

Por lo que se refiere a las leyes ordinarias que tienen relación directa o indirecta (3) con la aplicación del Derecho europeo, suman un total de siete

(3) Es el caso de las siguientes leyes:

Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero.

Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito.

sobre las 30 aprobadas por el Parlamento (29, si descontamos la Ley de Presupuestos).

La notable incidencia que el derecho europeo tiene sobre nuestro ordenamiento contrasta poderosamente con la escasa incidencia que las cuestiones esenciales relativas al proceso de integración están teniendo en el debate público interno.

Un segundo bloque de leyes que tiene especial interés son las relativas a lo que podríamos denominar «recuperación de la memoria histórica» y que tienen relación con las consecuencias de la Guerra Civil. Se trata de dos leyes, de las cuales una no ha generado apenas polémica, mientras que la segunda ha tenido un recorrido muy conflictivo. La primera de ellas es la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional. La segunda, es la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica.

Esta última ley ha generado una oposición muy fuerte por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-León y del Ayuntamiento de Salamanca. Esa oposición se ha manifestado en iniciativas jurídicas y políticas que han generado una tensión muy considerable en torno a esta ley y a su aplicación. La tensión se amplifica si tenemos en cuenta otros puntos de conflicto relacionados con Cataluña (el Estatut, la OPA de Gas Natural sobre Endesa) que promueven la formación de un imaginario simbólico en el que la unidad de España aparece gravemente amenazada. De alguna manera la *unidad del*

---

Ley 16/2005, de 18 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea.

Ley 19/2005, de 14 de noviembre, sobre la sociedad anónima europea domiciliada en España.

Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea.

Ley 26/2005, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos.

Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

*archivo* ha venido a conformar una metáfora que subliminalmente apela a la *unidad de España* en este discurso. En el trasfondo de esta estrategia está el intento de generar un desgaste acelerado del gobierno de la Nación mediante la crítica de su dependencia de los votos nacionalistas.

Un tercer bloque de leyes están especialmente vinculadas al cambio político que se produjo en las anteriores elecciones generales. Se trata de leyes destinadas a revisar determinadas medidas legislativas impulsadas por el Gobierno anterior y que fueron contestadas muy intensamente por los partidos de oposición que hoy conforman nuevas mayorías parlamentarias. Es el caso de la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal. A través de esta Ley se derogan los artículos 506 bis, 521 bis y 576 bis del Código Penal, que habían sido incorporados a este texto legal mediante la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre. La finalidad de estas reformas era la de castigar a las autoridades que convocaran procesos electorales o consultas populares por vía de referéndum careciendo de competencias para ello, así como a quienes facilitaran promovieran o aseguraran la realización de esos procesos o consultas. Se trataba de una reforma legal orientada a penalizar una posible convocatoria de referéndum por parte del Presidente del Gobierno Vasco en relación con el llamado *Plan Ibarretxe*, así como la posible celebración de esa consulta. Se podría decir que esta modificación del Código Penal marcó el punto culminante de la tensión política generada por el gobierno anterior y de la pérdida de calidad democrática denunciada por diversos sectores. También se castigaba con pena de prisión a la autoridad o funcionario que allegara fondos, bienes, subvenciones o ayudas públicas a asociaciones o partidos disueltos o suspendidos por su relación con delitos de la sección segunda del capítulo V del título XXII del Código Penal.

La LO 2/2005 afirma, en su Exposición de Motivos que «*El derecho penal se rige por los principios de intervención mínima y proporcionalidad, según tiene señalado el Tribunal Constitucional, que ha reiterado que no se puede privar a una persona del derecho a la libertad sin que sea estrictamente imprescindible. En nuestro ordenamiento hay otras formas de control de la legalidad diferentes de la vía penal*». Partiendo de ese criterio, se concluye que: «*las conductas que se contemplan en estos tipos penales no presentan las notas exigidas para proceder a su incriminación. La Constitución y el conjunto del ordenamiento jurídico ya cuentan con los instrumentos suficientes y adecuados para asegurar el respeto a la legalidad y a las instituciones democráticas y garantizar la convivencia pacífica de todos los ciudadanos*».

Igualmente, en este grupo habría que incluir a la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas. La conexión con la legislación

producida por la anterior mayoría gobernante queda clara en la Exposición de Motivos de la Ley:

*«Durante los últimos años diversas Comunidades Autónomas han aprobado normativas destinadas a complementar las pensiones de sus ciudadanos, sea por el hecho de tratarse de las pensiones más bajas o sea por el hecho de que sus pensionistas padecen una superior pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de tener tasas de inflación más elevadas que la media del Estado.*

*Esta práctica, efectuada por Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias estatutarias, y permitida de manera explícita por la jurisdicción constitucional, se vio entorpecida a finales del año pasado por la aprobación de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de Disposiciones Específicas de Seguridad Social aprobada a instancias del Gobierno del Partido Popular.*

*Con el fin de reconducir esta situación a los términos de la doctrina constitucional, garantizando a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas, cuando así lo acuerden sus respectivos parlamentos y, al mismo tiempo, posibilitar que estos complementos no minoren la cuantía de las pensiones no contributivas, de modo que se mejoren, de forma efectiva, las condiciones de vida del pensionista, se presenta la siguiente proposición de ley».*

Hay que considerar también dentro de este grupo a la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Igualmente aquí la Exposición de motivos desvela ya claramente, en su primer párrafo, la orientación de la Ley en relación con las medidas legislativas adoptadas por el gobierno anterior:

*«El Plan Hidrológico Nacional, aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio, incluye en el capítulo III del título I las previsiones ligadas a las transferencias de agua entre el Bajo Ebro y las cuencas hidrológicas internas de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur, bajo unos supuestos objetivos de racionalidad, eficiencia socioeconómica y ambiental, que distintos informes técnicos han puesto en entredicho, al considerar que en una decisión de tanto calado como la de llevar a cabo el trasvase no han merecido la debida atención y tratamiento aspectos fundamentales»*

Debe ser objeto de consideración también la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Se trata de una LO que viene a actualizar la regulación anterior, ya desfasada (tras veinticinco años de vigencia) y que establece una ordenación más adecuada a la percepción actual de la Defensa. Como indica su Exposición de Motivos, *«Desde la promulgación en 1980 de la Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada parcialmente en 1984, han cambiado*

*profundamente el marco internacional de referencia y la propia sociedad española sin que se haya alterado, básicamente, el modelo organizativo de nuestras Fuerzas Armadas*». Entre esos cambios hay que mencionar, en el ámbito interno, la desaparición del servicio militar obligatorio y la orientación hacia un ejército profesional. En el ámbito externo se han producido modificaciones esenciales: la caída del Muro de Berlín y el fin de la política de bloques, la proliferación de conflictos armados locales, la irrupción del terrorismo fundamentalista, entre otras.

Por otro lado, el desarrollo de una política común de seguridad y defensa en el ámbito de la Unión Europea debe ser también tenido en cuenta. El recurso creciente al ejército en misiones de paz y la cooperación internacional en materia de defensa son igualmente aspectos a destacar. En ese nuevo contexto, resultaba necesario delimitar, como se hace en la LO, el marco de las decisiones internas en materia de Defensa.

En conexión con esas nuevas previsiones, la LO también viene a cumplir un compromiso electoral, adoptado por el Presidente del Gobierno, de pedir la aprobación expresa del Parlamento antes de enviar tropas españolas a zonas de guerra o conflicto. Este compromiso estaba relacionado, obviamente, con la oposición a la guerra de Irak y con el repudio a esa guerra y a nuestra participación en el conflicto. Esta motivación se refleja ya en la Exposición de motivos, en la que se indica que: *«Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales»*. Igualmente, en relación con la aprobación del Parlamento, se avanza ya que *«En relación con las misiones en el exterior, las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional, deben tener una mayor participación y protagonismo. La Ley somete a su debate las decisiones gubernamentales y regula de manera concreta las condiciones que deben cumplir»*. En la parte dispositiva se concreta este principio en el artículo 4.2, de la LO, de acuerdo con el cual, *«En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley»*.

Por su parte, los artículos 17 y 18 regulan el procedimiento de autorización y control. En el artículo 17 se establece el procedimiento de autorización por el Congreso de los Diputados:

*«1. Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados.*

2. *En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos.*

3. *En los supuestos previstos en el apartado anterior, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso».*

En el 18 se establece el procedimiento de control por el Congreso: «*El Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior*». Por último, en el artículo 19 se establecen las condiciones para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional:

«*Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, se deberán cumplir las siguientes condiciones:*

a) *Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.*

b) *Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.*

c) *Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución».*

No son estas las únicas medidas legislativas que están orientadas a deshacer el tejido normativo diseñado por el anterior gobierno o relacionadas con conflictos políticos de ese período, ya que hay otras normas en proyecto y que darán lugar en un plazo más o menos breve a modificaciones normativas propias de la alternancia en el poder, consustancial a cualquier sistema democrático. Entre ellas puede destacarse, por la polémica que ha generado durante el año 2005, el Proyecto de Ley Orgánica de Educación. El Proyecto fue aprobado en diciembre del año 2005 por el Congreso de los Diputados y pasó

al Senado. No es, por tanto, una de las leyes aprobadas en 2005 (4). Sin embargo, tiene una gran importancia política y constitucional por diversos motivos. En cuanto al plano político porque ha sido uno de los frentes abiertos por la oposición durante el año 2005, centrada en los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas (vinculantes para las Comunidades Autónomas) en la enseñanza de la religión y en la formulación de la libertad de elección de centros. Esta es una de las ocasiones en las que se han podido ver obispos participando en manifestaciones masivas (el 12 de noviembre en Madrid) contra los proyectos normativos del Gobierno, con el respaldo de la Conferencia Episcopal (aun sin la presencia de su Presidente).

Desde el punto de vista constitucional presenta especial interés la incorporación de la educación para la ciudadanía al sistema educativo, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa, que ha proclamado el año 2005 como «Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación». El Proyecto de Ley Orgánica de Educación ha prestado una atención singular a la educación para la ciudadanía, incorporando una ordenación específica que sigue claramente las recomendaciones del Consejo de Europa. De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto LOE:

*«En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato. Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios establecidos en la Constitución española y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global. Sin entrar en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares, la nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos».*

---

(4) Entre los proyectos normativos en curso tiene también gran importancia, aunque no ha despertado ninguna polémica significativa hasta ahora, el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que se envió a finales de año a las Cortes Generales (publicado en el BOC de 25 de noviembre de 2005).

En el articulado del Proyecto LOE se contienen abundantes referencias a esta materia, así como la previsión de enseñanzas específicas en todos los niveles y modalidades educativas. Se trata, sin duda, de una novedad importante que puede ser el germen de la formación de una ciudadanía activa y crítica que haga posible un aumento de la calidad de nuestro sistema democrático en el futuro. Sería importante, no obstante, que junto a los principios establecidos en la Constitución de 1978 y a las declaraciones universales de derechos humanos, se tuvieran en cuenta los ámbitos autonómicos y europeo de ciudadanía, atendiendo a su naturaleza constitucional y desde la perspectiva de la continuidad esencial que debe existir en la conformación democrática de esos diversos espacios.

Relacionada específicamente con los fines proclamados en el Proyecto LOE para el sistema educativo [en concreto, en el artículo 2.1.e)] está otra Ley, esta sí aprobada durante el año 2005. Se trata de la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz. Su promulgación deriva también de iniciativas internacionales: la «Década Internacional para la Cultura de Paz (2001-2010) proclamada por las Naciones Unidas». De acuerdo con el artículo 2.1 de la ley, el Gobierno debe «Promover que en todos los niveles del sistema educativo las asignaturas se impartan de acuerdo con los valores propios de una cultura de paz, y la creación de asignaturas especializadas en cuestiones relativas a la educación para la paz y los valores democráticos». En otros preceptos de la ley se prevén actuaciones similares en el sistema educativo y en otros ámbitos.

El programa legislativo del actual gobierno no se ha fraguado únicamente en la oposición al gobierno anterior, sino que incluye, en este año de 2005, otras normas relativas a derechos, un capítulo muy amplio si tenemos en cuenta también a los derechos laborales y sociales, aunque estos últimos no siempre ha surgido de iniciativas del partido en el gobierno. En este bloque podríamos incluir, en primer lugar una ley relativa a los derechos lingüísticos, como es el caso de la Ley 12/2005, de 22 de junio, por la que se modifica el artículo 23 de la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil. El artículo único de la ley dispone que se añada un nuevo párrafo al final del artículo 23, con el siguiente texto:

*«Los asientos se realizarán en lengua castellana o en la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en que radique el Registro Civil, según la lengua en que esté redactado el documento o en que se realice la manifestación. Si el documento es bilingüe, se realizarán en la lengua indicada por quien lo presente al Registro. Todo ello, siempre que la legislación lingüística de la Comunidad Autónoma prevea la posibilidad de redacción de los asientos de los registros públicos en idioma cooficial distinto del castellano».*

En segundo lugar, como medida que ha centrado durante bastante tiempo la polémica política y constitucional, la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. En la Exposición de Motivos de la Ley, se afirma que:

*«la regulación del matrimonio que ahora se instaure trata de dar satisfacción a una realidad palpable, cuyos cambios ha asumido la sociedad española con la contribución de los colectivos que han venido defendiendo la plena equiparación en derechos para todos con independencia de su orientación sexual, realidad que requiere un marco que determine los derechos y obligaciones de todos cuantos formalizan sus relaciones de pareja».*

Y sigue diciendo que:

*«En el contexto señalado, la ley permite que el matrimonio sea celebrado entre personas del mismo o distinto sexo, con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que sea su composición. En consecuencia, los efectos del matrimonio, que se mantienen en su integridad respetando la configuración objetiva de la institución, serán únicos en todos los ámbitos con independencia del sexo de los contrayentes; entre otros, tanto los referidos a derechos y prestaciones sociales como la posibilidad de ser parte en procedimientos de adopción».*

Es imposible dar cuenta en esta crónica de la resistencia que esta medida legislativa ha tenido que vencer. Por otro lado, esa resistencia no ha terminado con su aprobación porque la ley ha sido objeto de impugnación por parlamentarios del Partido Popular ante el Tribunal Constitucional. Baste señalar que esta ley fue durante bastantes meses objeto de oposición frontal por parte del PP y de la Iglesia Católica, que apoyaron una manifestación en contra en Madrid el 18 de junio de 2005, a la que asistieron un total de diez obispos. Hubo apelaciones a la objeción de conciencia por parte de los funcionarios que debían celebrar las bodas, y planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad manifiestamente contrarias a la regulación de esta institución. Cuestiones que han sido inadmitidas por el Tribunal Constitucional *«por incumplir las condiciones procesales exigidas por los arts. 163 CE y 35 LOTC (art. 37.1 LOTC)»* ya que, obviamente, *«la cuestión de inconstitucionalidad no resulta propuesta por un órgano judicial en un proceso en el cual el fallo que haya de dictarse dependa de la validez de la norma legal cuestionada»* (ATC 505/2005, de 13 de diciembre, FJ. 8, y en el mismo sentido ATC 508/2005, de idéntica fecha).

En relación con los derechos hay que considerar también a la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. En la Exposición de Motivos de la Ley se indica, respecto de la normativa anterior (introducida a través

de la Ley 30/1981, de 7 de julio) que: *«Estas disposiciones han estado en vigor durante casi un cuarto de siglo, tiempo durante el que se han puesto de manifiesto de modo suficiente tanto sus carencias como las disfunciones por ellas provocadas. Sirvan sólo a modo de ejemplo los casos de procesos de separación o de divorcio que, antes que resolver la situación de crisis matrimonial, han terminado agravándola o en los que su duración ha llegado a ser superior a la de la propia convivencia conyugal»*. La ley establece, en congruencia con ese planteamiento, una nueva regulación destinada a agilizar los procesos y a eliminar las restricciones a la libertad de los cónyuges contenidas en la normativa anterior. La reforma no sólo tiene importancia desde el punto de vista de una configuración de la materia más acorde con el régimen constitucional de derechos, sino también desde otras vertientes, entre las que cabe destacar la de prevenir situaciones de conflicto prolongado que pudieran provocar perjuicios a los cónyuges y a los hijos.

En el ámbito de los derechos laborales y sociales hay que considerar también otras normas tales como la Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado. Igualmente, la Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social. Por último, la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los Convenios Colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.

En el ámbito de la protección de los derechos se sitúa la Ley Orgánica 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina. Esta norma viene a completar la reforma del artículo 149 del Código Penal, promovida por el Gobierno anterior a través 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. Mediante esa Ley Orgánica, se incorporaba la penalización específica de esta práctica con la siguiente formulación:

*«El que causara a otro una mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones será castigado con la pena de prisión de seis a doce años.*

*Si la víctima fuera menor o incapaz, será aplicable la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de cuatro a diez años, si el juez lo estima adecuado al interés del menor o incapaz»*.

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la LO 3/2005: *«Los Estados miembros de la Unión Europea, cuyas Constituciones reconocen el derecho a la integridad personal, tanto física como mental, como un derecho fundamen-*

*tal, se han visto enfrentados a un fenómeno de exportación de la práctica de mutilaciones genitales femeninas debido a la inmigración de personas procedentes de países donde estas prácticas constituyen una costumbre tradicional aún en vigor».*

Esta práctica no puede encontrar ninguna justificación de carácter cultural o religiosa, por lo que su represión resulta absolutamente necesaria. Para hacer posible una mayor efectividad de esa represión es para lo que se aprueba esta ley, de tal modo que, como se indica en la Exposición de Motivos antes mencionada, su finalidad consiste en *«posibilitar la persecución extraterritorial de la práctica de la mutilación genital femenina cuando la comisión del delito se realiza en el extranjero, como sucede en la mayor parte de los casos, aprovechando viajes o estancias en los países de origen de quienes se encuentran en nuestro país».*

Otro apartado a tener en cuenta son las leyes que incorporan medidas de carácter económico que comparten una misma finalidad, como es el caso de la Ley 23/2005, de 18 de noviembre, de reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad o de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad. También en este apartado habría que mencionar a la Ley 25/2005, de 24 de noviembre, reguladora de las entidades de capital-riesgo y sus sociedades gestoras. Estas leyes tienen una fundamentación común, que se reitera literalmente en la Exposición de Motivos de todas ellas. Así, se indica en todas que: *«El alejamiento con respecto a los niveles de productividad de los países más avanzados representa un serio riesgo para la evolución de la economía española, tanto a largo plazo como de forma más inmediata. A largo plazo, la productividad es el principal determinante del crecimiento económico y su aumento es esencial para garantizar la sostenibilidad futura del Estado del bienestar, especialmente en el marco de envejecimiento de la población al que se enfrenta nuestra sociedad».* Las medidas que se adoptan en esos tres instrumentos legales están orientadas, por tanto, a promover la productividad en nuestro sistema económico.

Aunque muchas de las leyes de este período tienen relación con las Comunidades Autónomas, se puede mencionar especialmente la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Se trata de una ley desreguladora desde la perspectiva de la relación Estado-Comunidades Autónomas. Según expresa su Exposición de Motivos, *«la Ley de derogación se dirige a eliminar la regulación estatal, pero no implica la supresión de las Cámaras, cuestión que corresponde al marco de decisión de las Comunidades Autónomas, que serán las que adopten la decisión sobre su supresión o mantenimiento, su régimen jurídico y, en su caso, la disolución y*

*liquidación de acuerdo con los procesos regulados en la norma autonómica correspondiente».*

El resto de las leyes son difíciles de reconducir a un criterio de clasificación específico. Algunas de ellas son dignas de mencionarse aquí por diversos motivos. Así, la Ley Orgánica 4/2005, de 10 de octubre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de riesgo provocados por explosivos. Esta ley trae causa de las circunstancias que rodearon al atentado terrorista del 11 de marzo, y establece medidas para prevenir que se puedan repetir esas circunstancias. De acuerdo con su Exposición de Motivos, *«la actual reforma trata de reforzar la intervención sancionadora en un ámbito susceptible de mejorar, como es el de la utilización de sustancias explosivas que puedan causar estragos, con el objetivo de elevar el reproche penal del tráfico indebido y el incumplimiento de los deberes relativos a la seguridad colectiva en la tenencia de tan peligrosas sustancias».*

Algunas leyes han tenido una especial repercusión mediática. Es el caso de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. A través de esta ley se intenta reducir el alto número de víctimas de accidentes de tráfico. Las víctimas mortales alcanzan un número muy elevado, lo que justifica que se adopten todo tipo de medidas con objeto de que se produzca una reducción progresiva en los próximos años. Esta es una de las leyes que han obtenido un amplio consenso parlamentario (de todos los partidos salvo el PNV).

Posiblemente la que mayor repercusión mediática tenga sea la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. Se trata de una ley que ha obtenido un alto consenso parlamentario (y también social, si atendemos a las encuestas del CIS) y que intenta hacer frente a un grave problema social, puesto que el tabaco es la causa de un gran número de muertes en nuestro país (50.000 según las estimaciones del Ministerio de Sanidad). No obstante, tampoco se puede desconocer que las medidas represivas que contiene se insertan en un contexto permisivo previo en el que se han generado hábitos por la ciudadanía que resultan muy difíciles de controlar. Desde una perspectiva constitucional, nunca debería dejarse de lado el principio de proporcionalidad en la adopción de medidas normativas restrictivas de libertades, cuando no estén en juego los derechos de los fumadores pasivos.

También ha tenido repercusión mediática, como no podía ser menos, la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Tele-

visión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. Esta ley ha dado lugar a una polémica entre propietarios de medios de comunicación, que se ha reflejado también en la división de sus apoyos parlamentarios.

Por último, debe mencionarse la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Se trata de una materia que estaba ya sometida a regulación en las Comunidades Autónomas y que incorpora limitaciones en su artículo 4, declarado de carácter básico por la disposición final segunda, pese a que en el Senado se había aprobado una enmienda promovida por el PP y el PNV en sentido contrario. Ese artículo establece en su apartado 1.a) que no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación *«que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley»*. De acuerdo con el artículo 1, *«esta Ley establece el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria»*. No obstante, hay que considerar que, al tener carácter básico, vincula también a las Administraciones autonómicas en lo que a esa limitación se refiere.

Otras leyes de este año tienen una menor relevancia desde el punto de vista constitucional, por más que su importancia pueda ser muy notable desde otras perspectivas (5). Hay que indicar también que, junto a las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, durante este año se han dictado por el Gobierno un total de 16 Decretos-Leyes sobre materias diversas, entre las que destacan las de auténtica urgencia relativas a las medidas a adoptar en relación con los daños causados por incendios, inundaciones, tormentas, etc. (6). No se han dictado Decretos Legislativos en este período.

---

(5) Aparte de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, completan el elenco de leyes de este año la Ley 2/2005, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana; la Ley 7/2005, de 13 de mayo, por la que se crea el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos y la Ley 20/2005, de 14 de noviembre, sobre la creación del Registro de Contratos de Seguros de cobertura de fallecimiento.

(6) Son los siguientes:

Real Decreto-Ley 16/2005, de 30 de diciembre, por el que se modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y se regula la adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación.

### III. EL ÚLTIMO RECORRIDO DEL PLAN IBARRETXE Y EL PROCESO DE PACIFICACIÓN EN EUSKADI

El año 2005 debe valorarse, como ya se ha indicado, no sólo por lo que se ha aprobado sino también por lo que se ha rechazado en sede parlamentaria. Es el caso del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco,

Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua.

Real Decreto-Ley 14/2005, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por la tormenta tropical Delta en el archipiélago canario los días 28 y 29 de noviembre.

Real Decreto-Ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado.

Real Decreto-Ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria.

Real Decreto-Ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales.

Real Decreto-Ley 10/2005, de 20 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños producidos en el sector agrario por la sequía y otras adversidades climáticas.

Real Decreto-Ley 9/2005, de 6 de junio, por el que se prorroga el plazo previsto en la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para la renovación de los contratos de los profesores asociados contratados conforme a la legislación anterior.

Real Decreto-Ley 8/2005, de 27 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones acaecidas en la isla de La Gomera.

Real Decreto-Ley 7/2005, de 22 de abril, por el que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, en materia de financiación de la formación continua.

Real Decreto-Ley 6/2005, de 8 de abril, por el que se establece la aplicación del Real Decreto-Ley 1/2005, de 4 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños ocasionados en el sector agrario por las heladas acaecidas en el mes de enero de 2005, a los daños ocasionados por las heladas acaecidas durante los meses de febrero y marzo de 2005.

Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública.

Real Decreto-Ley 4/2005, de 11 de marzo, por el que se concede un plazo extraordinario de solicitud de ayudas para las víctimas del terrorismo.

Real Decreto-Ley 3/2005, de 18 de febrero, por el que se adoptan medidas en relación con la prestación de servicios portuarios básicos y se amplía el plazo para la transformación de las sociedades estatales de estiba y desestiba en agrupaciones portuarias de interés económico.

Real Decreto-Ley 2/2005, de 11 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 29 de enero y los primeros días del mes de febrero de 2005 en Lorca (Murcia).

Real Decreto-Ley 1/2005, de 4 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños ocasionados en el sector agrario por las heladas acaecidas en el mes de enero de 2005.

formulado como «Propuesta de reforma de estatuto político de la comunidad de Euskadi», que fue rechazado de manera contundente por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005. Terminó ahí, de momento, un proyecto que había marcado la tensión política durante mucho tiempo, saturando a la ciudadanía. En el marco de esa tensión hay que inscribir medidas tales como la de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, antes mencionada, corregida este mismo año por la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal.

Al rechazo del Plan Ibarretxe siguió la convocatoria de elecciones en Euskadi para el 17 de abril de 2005 y la constatación del desgaste político del PNV, atribuido justamente al Plan Ibarretxe, con la pérdida de cuatro escaños por parte de la coalición PNV-EA.

Además del rechazo del Plan Ibarretxe, las elecciones estuvieron marcadas por la candidatura del Partido Comunista de las Tierras Vascas, para quien la ilegalizada Batasuna terminó pidiendo el voto. El debate sobre la posible ilegalización de este partido seguiría después de las elecciones, en las que obtuvo un resultado electoral superior en escaños (9) al que tenía Batasuna (7).

A partir de las elecciones, la tensión manifestada anteriormente en torno al Plan Ibarretxe se ha desvanecido en gran medida y se han adoptado iniciativas parlamentarias relacionadas con un posible proceso de pacificación en Euskadi. También en este punto, las discrepancias entre el PP y el resto de los partidos (no sólo con el partido del gobierno) han sido constantes. El PP fue el único partido que no votó a favor de la moción aprobada por el Congreso de los Diputados el 17 de mayo de 2005 a favor del diálogo por la paz. Por el contrario, apoyó la manifestación de la Asociación de Víctimas del Terrorismo (mayoritaria) el día 4 de junio en Madrid para protestar contra la política antiterrorista del gobierno y específicamente contra esa moción del Congreso de los Diputados. Esa asociación había convocado previamente otra manifestación en enero (en ese caso no dirigida contra la política antiterrorista del gobierno) en la que el Ministro de Defensa, que asistió a la manifestación, fue objeto de un intento de agresión por parte de algunos manifestantes.

#### IV. LA APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA POR LAS CORTES VALENCIANAS

La aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana por las Cortes Valencianas, el 1 de julio de 2005, fue fruto del

consenso entre los dos principales partidos de la Comunidad Autónoma, el PP y el PSOE. La propuesta de reforma se presentó por sus promotores como una formulación respetuosa con la Constitución, aspecto éste en el que se incidió especialmente en las declaraciones públicas.

La propuesta es la primera que se presentó en las Cortes Generales y será, previsiblemente, la primera que se apruebe y que entre en vigor. Se incorporan reformas institucionales y relativas a derechos (entre ellos, el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad). En cuanto a los aspectos identitarios, se recoge la definición de «nacionalidad histórica». En los ámbitos competenciales y relativos a financiación se incluyen algunas innovaciones: Consejo de Justicia, Agencia tributaria (Servicio Tributario Valenciano) y una cláusula específica de nivelación competencial caracterizada en los medios de comunicación como «cláusula Camps» por referencia al Presidente de la Generalitat, y en virtud de la cual: «*Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias*».

Esta cláusula, como algunos otros aspectos de la propuesta de reforma (así, la vinculación que se establece entre las competencias y los derechos históricos o la cuestión del Derecho Foral) son bastante discutibles desde diversos puntos de vista, incluido el constitucional. No obstante, la polémica sobre esta reforma ha sido prácticamente inexistente, ya que se ha centrado absolutamente en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

#### V. LA APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUT POR EL PARLAMENTO DE CATALUÑA

La propuesta de reforma del *Estatut* ha sido, en efecto, la que ha venido a monopolizar, prácticamente, el debate sobre las reformas estatutarias durante el año 2005, al menos a nivel estatal. Si hubiera que definir el año 2005 en su conjunto, bien podría decirse que ha sido, sin duda, «el año del *Estatut*». Aunque las estrategias políticas de los partidos y la actividad legislativa y jurisdiccional han seguido otros derroteros muy intensos a lo largo del año, lo cierto es que la presión mediática ha sido constante en relación con este tema, alcanzando en algunos meses un carácter casi monográfico. Se trata, además, del único asunto que ha generado un descenso importante de la intención de voto al actual partido en el Gobierno de la Nación, lo que ha provocado, entre

otros efectos, que el principal partido de la oposición haya centrado su estrategia política en la reforma territorial, dejando en un segundo plano otras reformas importantes.

Los motivos para que se haya generado esta tensión pueden ser de diverso tipo. En primer lugar, la propia redacción final del Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña era muy ambiciosa y planteaba algunos problemas en diversos órdenes. Los más difundidos han terminado siendo los simbólicos y los relativos a la financiación de la Comunidad Autónoma, aunque habría que mencionar también, entre los más destacados, los relativos a las fórmulas de «blindaje» competencial y a las relaciones bilaterales con el Estado.

En lo que a los aspectos simbólicos se refiere, la definición de Cataluña como «nación» ha generado resistencias y un malestar importante no sólo en el PP sino también en sectores muy amplios del PSOE y, en general, de la ciudadanía del resto de las Comunidades Autónomas. Aunque se pueda partir de la idea de que es a cada Comunidad a quien le corresponde definir su identidad, lo cierto es que tampoco se puede desconocer el daño que una definición no aceptada en el conjunto del Estado podría suponer. Desde esa perspectiva, es comprensible tanto el deseo de la ciudadanía catalana de que se vea reconocida su identidad nacional cuanto la preocupación que ese deseo ha despertado en amplios sectores de la ciudadanía española. Quizás en otro contexto político diferente ese conflicto no se hubiera planteado pero, hoy por hoy, parece que se percibe como insalvable con la formulación que se le ha dado a esta cuestión en la propuesta de Reforma.

En cuanto a la formulación de la financiación de la Comunidad Autónoma, en la redacción propuesta por el Parlamento de Cataluña se ha partido de un planteamiento que difícilmente podía ser aceptado por el Estado y por las otras Comunidades Autónomas. El sistema de financiación de Cataluña no afecta sólo a Cataluña y por eso debe ser objeto de acuerdo previo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El Estatuto sólo puede contener principios o decisiones que sean susceptibles de integrar un acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera para todas las Comunidades Autónomas. Se trata de una cuestión más de forma que de fondo pues resulta claro que el actual sistema de financiación resulta insuficiente para dar respuesta a las necesidades de Cataluña.

Por cuestiones de forma o de procedimiento tampoco resultan aceptables otros aspectos de la propuesta de Reforma, como son la incorporación de materias que deben ser objeto de descentralización por la vía del artículo 150.2 CE o algunos aspectos del llamado «blindaje competencial» o de las relaciones bilaterales. Por otro lado, en muchos de esos ámbitos se contienen fórmulas nuevas que pueden ser muy útiles para el desarrollo futuro del Estado auto-

nómico, pero que por su carácter novedoso requieren de algunos ajustes y correcciones.

Más allá de los problemas puntuales que se puedan plantear en relación con la Propuesta de Reforma, lo cierto es que la expresa voluntad negociadora de todas las fuerzas políticas que la han apoyado podría hacer pensar en un debate más tranquilo y sosegado del que se ha producido. Sin embargo, no pueden dejar de tenerse en cuenta los problemas políticos. Algunos de esos problemas pueden dar la clave de la abigarrada redacción que salió del Parlamento de Cataluña. La situación compleja de la política catalana con un tripartito en el poder con diversidad de orientaciones e intereses políticos y un primer partido de oposición con un gran peso político no ha ayudado a una negociación reposada. Por otro parte, la rivalidad entre ERC y CiU favorecía que el resultado de esa negociación interna en Cataluña tendiera más al alza de lo que quizás podría haber sido en otras condiciones políticas.

En el ámbito nacional, las condiciones políticas tampoco son las más favorables. El principal partido de oposición se había manifestado ya radicalmente, cuando estaba en el gobierno, en contra del gobierno tripartito catalán. Una línea política que se ha visto impulsada a partir del debate sobre el Estatuto y que le ha dado importantes réditos políticos, de acuerdo con las encuestas (no tanto en cuanto incremento de su potencial de voto cuanto en desgaste del gobierno actual). En esas condiciones, es difícil que la oposición radical a la reforma sea sustituida por otras estrategias políticas. Aunque los votos del PP no son necesarios para aprobar la reforma, lo cierto es que esta estrategia de confrontación no resulta positiva para el conjunto del sistema político y constitucional.

## VI. OTRAS TEMÁTICAS

Una gran variedad de temas podrían ser abordados, además de los referidos hasta ahora, para tener una visión completa de lo que ha dado de sí el año 2005. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

En relación con la política antiterrorista, además de lo ya indicado respecto del terrorismo de ETA, hay que mencionar la actividad desarrollada por la Comisión de Investigación del 11 de marzo de 2004. Esta Comisión fue creada por el Pleno del Congreso el 24 de mayo de 2004, con la finalidad de «*esclarecer los acontecimientos anteriores y posteriores a los atentados del 11 de marzo vinculados con éstos, las actuaciones que han realizado sobre ellos los poderes del Estado, así como la implicación que para la seguridad pública han tenido y tienen tales hechos para el futuro*». Las conclusiones de la

Comisión fueron aprobadas por el Pleno del Congreso el 14 de julio de 2005 y durante todo ese período, sus actividades dieron lugar a una permanente tensión política. Esa tensión tenía como telón de fondo, por un lado, la convicción de los dirigentes del Partido Popular de que el resultado de las elecciones del 14 de marzo de 2004 había estado condicionado por el atentado terrorista. Por otro lado, la recriminación de los demás partidos a la actuación inmediata a los atentados por parte del gobierno del Partido Popular, cuando se orientaron las investigaciones hacia la banda terrorista ETA a pesar de los indicios que había en sentido contrario.

En materia autonómica es necesario hacer referencia al cambio político en Galicia. Las elecciones autonómicas del 19 de junio no arrojaron un resultado claro ya que permaneció la duda de si el PP podría conseguir la mayoría absoluta una vez que fueran contabilizados los votos de los inmigrantes. Esa duda no se resolvió hasta el día 27 de junio, cuando quedó claro que los resultados del 19 se consolidaban y que el PSOE y el BNG formarían gobierno. Se acabó así con un largo período de gobierno del Partido Popular en Galicia, que era partido hegemónico en esa Comunidad Autónoma.

Otras cuestiones que podrían mencionarse son expresivas del clima de confrontación política tan intenso de este año. Es el caso de las relativas a los conflictos por el agua que han generado una tensión notable entre algunas Comunidades Autónomas. También la crispación generada por el incendio de Guadalajara, que provocó la muerte de once personas que realizaban labores de extinción. El PP pidió la creación de una comisión de investigación en el Congreso que fue rechazada por el resto de los grupos políticos de la Cámara.

## VII. VALORACIÓN GENERAL

Una valoración general del año 2005 desde el punto de vista político-constitucional, debe tener en cuenta las luces y las sombras de un año que ha sido muy intenso tanto por lo que se refiere a la actividad desplegada por las instituciones cuanto por lo que atañe al clima de crispación política que ha presidido las relaciones del principal partido de la oposición con el gobierno (cuando no con el resto de las fuerzas políticas).

El año ha sido pródigo en lo que se refiere a la actividad legislativa y ha producido avances en materia de derechos civiles y de igualdad, así como proyectos de reordenación territorial que pueden ser muy positivos si se ajustan en los correspondientes trámites parlamentarios ante las Cortes Generales. Hay que tener en cuenta que la situación actual de crisis de la Unión Europea nos obliga a prescindir, de momento, de un marco constitucional de referencia

a nivel europeo. Por otro lado, aunque la reforma constitucional está muy avanzada en lo que se refiere a su formulación en los puntos concretos propuestos por el Gobierno (mediante la tarea desarrollada por el Consejo de Estado) lo cierto es que, incluso si esas reformas se produjeran, no permitirían abordar en todas sus dimensiones las necesarias correcciones del texto constitucional en materia territorial. Una reforma constitucional más ambiciosa no parece posible en el actual contexto político de confrontación. En estas circunstancias, las reformas estatutarias se revelan como un cauce posible para corregir algunas de las deficiencias del Estado Autonómico advertidas por la doctrina en los últimos años.

Una visión muy optimista no resulta procedente, sin embargo. Las tensiones políticas que están acompañando a este proceso son muy fuertes y la relación de daños que puede generar no debe desdeñarse. La oposición radical del principal partido de la oposición no es una buena señal si tenemos en cuenta que su concurso será necesario para afrontar, con éxito, las reformas constitucionales pendientes. La percepción por la ciudadanía de que las reformas territoriales y los conflictos políticos que generan no responden a necesidades reales de la sociedad se ve favorecida por esta situación de tensión extrema.

Por otro lado, la posición de enfrentamiento radical del principal partido de la oposición tampoco encuentra un fundamento sólido en las condiciones sociales y económicas de nuestro país. La promoción de un clima de inestabilidad permanente no favorece los intereses de los sectores sociales que están siendo representados por ese partido. Ni siquiera como estrategia de acceso al poder resulta comprensible la aceptación por esos sectores del riesgo que supone para el desarrollo constitucional y político de España. Las diferencias entre las políticas de los dos grandes partidos no son tan relevantes como para que se justifique el permanente incremento de la tensión política.

Tampoco es comprensible la creciente presencia de la Iglesia Católica en el escenario político (7), que ha dado lugar a imágenes inéditas como las de la participación de las altas jerarquías eclesiales en manifestaciones de protesta por la actuación legislativa promovida por el Gobierno. Ciertamente nadie le puede discutir a los miembros de la Iglesia (incluidos sus dirigentes) el derecho a manifestarse contra los proyectos normativos del Gobierno o en defensa de sus principios morales. No obstante, debería reflexionarse también sobre la dificultad que supone para una sociedad democrática armonizar el sistema normativo dinámico en el que se fundamenta el Estado de Derecho con los

---

(7) Es preciso dejar constancia también de un acontecimiento muy importante para la Iglesia Católica durante este año 2005: el fallecimiento de Juan Pablo II y la elección, el 19 de abril, del Cardenal Ratzinger como nuevo Papa bajo el nombre de Benedicto XVI.

sistemas normativos tendencialmente estáticos (por utilizar una diferenciación kelseniana ya clásica) en los que se asientan las confesiones religiosas. Esta dificultad se acrecienta a medida que las tendencias pluralistas e incluso multiculturales de las sociedades europeas se van intensificando, generando contradicciones insalvables en los planteamientos religiosos y morales de los diversos grupos sociales. Un discreto retraimiento de las confesiones religiosas en relación con el debate político, diferenciando netamente el ámbito privado de la moral y el público del derecho, es la única alternativa a esa contradicción fundamental.

La Iglesia no ha sido, desde luego, la única institución que ha concurrido en sus planteamientos con los del principal partido de oposición. Por el contrario, se ha podido verificar también una tendencia, que ya viene siendo preocupante, de activación de instituciones y órganos que se mantuvieron en estado de letargo durante el Gobierno anterior y que han desarrollado una actividad frenética durante el actual Gobierno, como ya lo hicieran previamente con otros gobiernos del mismo signo. Es el caso paradigmático del Consejo General del Poder Judicial, que ha llegado a emitir informes que no estaban previstos en la normativa vigente para manifestar su discrepancia con determinados proyectos, mientras en otros ha bajado el nivel de su argumentación jurídica hasta extremos que resultan incomprensibles. La calidad de la democracia depende también del buen juicio de las instituciones y del ejercicio prudente de sus responsabilidades por parte de las personas que las integran.

Más allá de los problemas concretos y las disfunciones que se puedan observar en el funcionamiento constitucional de algunas instituciones, lo cierto es que un programa avanzado de reformas, especialmente en materia territorial, venía siendo ya muy necesario. La vinculación que pretende hacerse entre las reformas estructurales y los pactos políticos coyunturales de los gobiernos no tiene en cuenta que esas reformas estructurales han sido demandadas durante muchos años por los juristas. Por otro lado, con carácter general, minusvalorar la necesidad y el efecto de las reformas de los marcos normativos básicos no es positivo ni para el sistema político ni para el orden constitucional. Ese tipo de planteamientos pueden inducir a la ciudadanía a pensar que resulta irrelevante la actividad de sus representantes políticos para el desarrollo social. En última instancia, es el propio sistema democrático el que se debilita generando apatía y desconfianza.