

# CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2007

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POLÍTICA ANTITERRORISTA. EL CONTROL POLÍTICO SOBRE LA NEGOCIACIÓN FRACASADA.—III. POLÍTICA AUTONÓMICA. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE CIERTOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES. DE LA MACRO A LA MICROPOLÍTICA: *Algunas consecuencias en la primera etapa de reforma. De la macro a la micropolítica.*—IV. LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD REAL. LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD A TRAVÉS DEL DERECHO: *De la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Otros ámbitos de especial atención para la igualdad efectiva.*—V. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. LA INTEGRACIÓN EN EL DERECHO DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL: *De las situaciones de sujeción especial. Los derechos fundamentales como base y límite de la investigación científica. Nuevas tecnologías, derechos e investigación criminal.*—VI. DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO: *Nuevas formas de ejercer el derecho de sufragio. La financiación de los partidos políticos. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Ministerio Fiscal.*—VII. LA GESTIÓN DEL PASADO COMO PROBLEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL.

## I. INTRODUCCIÓN

La necesidad metodológica de centrar la crónica sobre acontecimientos político-jurídicos tangibles recomienda construir el presente trabajo en torno a la acción política gubernamental y, en especial, la actividad legislativa. Y aunque en la exposición de las leyes con relevancia constitucional, sobre todo al subrayar sus puntos nodales, se tendrá en cuenta, explícita o implícitamente, los planteamientos de la oposición, sí que se prescindirá de analizar otros acontecimientos difusos que alimentan la dinámica política. Se favorece, por tanto, una aproximación que busca el punto de engarce entre la política y el Derecho. Creo que de esta manera se gana certidumbre.

El primer dato a señalar en esta introducción es que el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha gozado de la habitual estabilidad que ofrece nuestro sistema parlamentario, de modo que pese a contar con una minoría de gobierno sin pacto de legislatura sólo se ha visto obligado en este año a retirar un proyecto de ley, el de jurisdicción voluntaria, sin que ningún proyecto le haya sido devuelto. El único momento en el que la estabilidad gubernamental se ha puesto en entredicho ocurrió con el veto senatorial de la Ley de Presupuestos (1), que sería posteriormente levantado en el Congreso. Este veto, por su novedad, ha sido además interesante desde el punto de vista del Derecho parlamentario en la medida que ha dado lugar a la aplicación del artículo 149 del RS, que equipara la enmienda sobre una sección del Presupuesto a un veto y, por tanto, pone fin a la tramitación en el Senado sin dar lugar a la discusión en comisión.

En el marco de esta estabilidad, el Presidente cambió los titulares de las carteras de Administraciones Públicas —Sra. Salgado por Sr. Sevilla—, Cultura —Sr. Molina por Sra. Calvo—, Sanidad —Sr. Soria por Sra. Salgado— y Vivienda —Sra. Chacón por Sra. Trujillo— (2). Y en lo atinente a la producción legislativa, se han aprobado 16 leyes orgánicas (cuatro de ellas Estatutos de Autonomía) y 53 leyes ordinarias; de las leyes orgánicas, siete procedían de proposiciones de ley, y de las ordinarias, tan sólo dos han sido resultado de proposiciones. A partir de este panorama legislativo, la crónica escoge aquellas líneas más interesantes desde la vertiente del Derecho constitucional. Señalaré así cómo se intenta transformar la realidad social mediante el Derecho a través de medidas que buscan la igualdad real (IV); analizaré la manera en que la propia realidad incide sobre la articulación de los derechos fundamentales (V); presentaré los cambios en la organización de los poderes del Estado (VI); y me detendré en la gestión del pasado mediante una ley que reconoce derechos a quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (VII). Pero la crónica del año quedaría incompleta sin tratar, siguiendo la senda del anterior año, la política antiterrorista (II) y la política autonómica (III). Son dos temas que pese a carecer de un especial reflejo normativo, nulo en el primer caso, han ocupado significativamente la agenda política. No en vano, el líder de la oposición, Mariano Rajoy, de sus 23 preguntas ha dedicado siete a cuestiones relativas al terrorismo (siendo los otros temas dominantes la política económica y la ruptura del consenso constitucional) (3).

---

(1) *BOCG*, núm. 149-13, 14 de diciembre de 2007.

(2) Todos los ceses y nombramientos por Reales Decretos de la Presidencia del Gobierno (955 al 962) de 6 de julio y publicados en el *BOE* de 9 de julio.

(3) Indiscutiblemente la política antiterrorista ha seguido colmando el espacio político, sea mediante diversas manifestaciones, crisis de partido —la dimisión de Imaz como presidente del PNV— o iniciativas como la propuesta de consulta popular por parte del Lehendakari Ibarretxe.

Finalmente es preciso dar cuenta de las elecciones locales y autonómicas. En el ámbito autonómico, sólo se han producido cambios de gobierno en Canarias, donde Coalición Canaria ha formado un gobierno de coalición con el Partido Popular; y en las Illes Balears, donde el PSOE ha regresado a la Presidencia en coalición con Unió Mallorquina y el Bloc (4). Por otro lado, los resultados municipales conceden un mayor número de votos al Partido Popular —7.916.075, equivalente al 36,02 por 100 del voto (7.875.762, 34,29 por 100 en 2003), frente a 7.760.948, equivalente a un 35,32 por 100 del PSOE (7.999.178, 34,83 por 100 en el 2003) (5)—, pero un mayor número de concejales al PSOE, 24.029 (23.224 en el 2003), frente al PP, 23.350 (23.615 en el 2003), que ha supuesto para el PSOE el gobierno en 23 capitales de provincia (habiendo ganado 15 en votos), frente a 22 del PP (6).

## II. LA POLÍTICA ANTITERRORISTA. EL CONTROL POLÍTICO SOBRE LA NEGOCIACIÓN FRACASADA

En la crónica anterior, la del 2006, marqué el acento sobre el intento gubernamental de organizar y racionalizar la desactivación de elementos terroristas. Pese al fracaso de la negociación que ha supuesto la ruptura del alto el fuego de ETA por la vía de los hechos el 30 de diciembre de 2006 y mediante una declaración el 5 de junio del 2007, el estudio del fundamento, objeto y límites de esta función política conserva su interés teórico. Incluso en este curso han despuntado con mayor claridad los rasgos que configuran la función política destinada a la desactivación de elementos terroristas. En la reconstrucción de los márgenes del problema hemos de valernos esencialmente del debate fruto de la comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre la política antiterrorista tras la muerte de dos trabajadores ecuatorianos en el «atentado de la T4» (7).

---

(4) Tras la constitución de las Cámaras respectivas resultaron elegidos Presidentes autonómicos: en Asturias Vicente Álvarez Areces (PSOE), en Cantabria Miguel Ángel Revilla (PRC), en La Rioja Pedro Sanz (PP), en la Región de Murcia Pedro Luis Valcárcel (PP), en la Comunidad Valenciana Francisco Camps (PP), en Aragón Marcelino Iglesias (PSOE), en Castilla-La Mancha José María Barreda (PSOE), en Canarias Paulino Rivero (CC), en Navarra Miguel Sanz (PP), en Extremadura Guillermo Fernández Vara (PSOE), en Illes Balears Francesc Antich (PSOE), en la Comunidad de Madrid Esperanza Aguirre (PP), en Castilla y León Juan Vicente Herrera (PP), en Ceuta Juan Vivas (PP) y en Melilla Juan José Imbroda (PP).

(5) Fuente: Ministerio del Interior, <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

(6) Fuera del dominio de los dos grandes partidos quedaron Bilbao (PNV), Córdoba (IU), Santa Cruz de Tenerife (CC), Pontevedra (BNG) y Teruel (PAR).

(7) *BOCG*, Congreso de los Diputados, núm. 227, 15 de enero de 2007. Los argumentos se reiteran con menor extensión en el Debate del Estado de la Nación, pág. 13500 para los argu-

Respecto al fundamento de un proceso que tenía como objetivo el final de la violencia, el Presidente expone una variada serie de razones: un dato empírico, los cuarenta y dos meses sin víctimas mortales; un elemento jurídico, la autorización contenida en la Resolución del Congreso de mayo de 2005; el argumento del precedente, referido a las anteriores treguas y negociaciones de los Presidentes Suárez, González y Aznar; e incluso una suerte de razón moral, «la obligación que tiene todo Gobierno y, en consecuencia su presidente, de intentar por todos los medios que se le ofrezcan poner fin a la violencia en su país, si considera que se dan las oportunidades para que ese intento fructifique» (pág. 11531). A continuación el Presidente marca los límites al proceso de negociación, que «no puede ni podrá comportar precio político alguno», identificando esta barrera con el hecho de que no se «ha cambiado la legalidad..., las bases de la acción policial..., la acción de la justicia... y la política penitenciaria» (pág. 11532); y asimismo ese proceso requiere el reconocimiento de las víctimas que «se ha configurado como un horizonte moral y un principio irrenunciable a cualquier fin de la violencia» (pág. 11531) (8).

La intervención del líder de la oposición, Mariano Rajoy, no tiene una estructura teórica tan limpia, pues se centra, así lo exige su tarea de control, en apuntar las posibles responsabilidades del Gobierno. Respecto al fundamento discute la propia premisa mayor del fin de la violencia al afirmar que «en ningún rincón del comunicado terrorista apareció, ni siquiera insinuada, la voluntad de poner fin al terror» (pág. 11534), e incluso imputa al Gobierno la falta de una voluntad real para terminar con la violencia: «el tercer error ha sido renunciar a la desaparición de ETA y no decirlo claramente» (pág. 11535). Todavía en los fundamentos se discute la oportunidad de la Resolución del Congreso frente al Pacto de las Libertades (pág. 11534). Y en esta tónica se niega la utilidad de los límites marcados por el Gobierno, primero al aceptar supuestamente un precio político: «... aun siendo evidente que ETA pretendía obtener con el alto el fuego los mismos beneficios que reclamaba con las armas, se buscó un trato; aun siendo evidente que ETA se reservaba el derecho a dialogar con las bombas, se bus-

---

mentos del Presidente y pp.13506 y 13507 para el líder de la oposición, *BOCG*, Congreso de los Diputados, núm. 269, 3 de julio de 2007.

(8) Definido el fundamento y los límites del proceso negociado para el fin de la violencia, el Presidente explicó las bases sobre las que había desarrollado su acción (no cambiar la legalidad, apoyarse en la Resolución del Congreso, trasladar a la izquierda abertzale la inutilidad de la violencia, considerar la lucha contra el terrorismo un asunto de Estado, intentar evitar las discrepancias con el principal partido de la oposición y mantener el diálogo con las fuerzas políticas) y los motivos del fracaso («ETA ha roto el alto el fuego declarado por ella misma, ha puesto punto y final al proceso de diálogo y ha clausurado la oportunidad abierta»).

có un trato» (pág. 11535); y más adelante reivindicando a las víctimas, cuando dice que «en ese plan que usted y ETA llaman proceso de paz es imprescindible que se callen las víctimas» (pág. 11536). E incluso en algún momento se percibe en el líder de la oposición un cambio de perspectiva respecto al año anterior hasta el punto de negar la propia posibilidad de la función constitucional de desactivación de elementos terroristas, pues afirma que «con el terrorismo no se negocia» (pág. 11535), «... entre los demócratas y los terroristas no existen posiciones intermedias... Por eso en esta lucha habrá vencedores y vencidos» (pág. 11536).

No menos interés en la lucha antiterrorista tiene el diseño de una política que permita la persecución de partidos ilícitos o la sucesión de éstos. También aquí nos encontramos con una potestad que la ley atribuye principalmente al Gobierno y que ha sido ejercida en el marco de las elecciones locales de 2007. El día 3 de mayo de ese año, el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado en representación del Gobierno impugnaron ante la Sala Especial del artículo 61 LOPJ la proclamación de 252 candidaturas promovidas por agrupaciones de electores, bajo la denominación común de «Abertzale Sozialistak» y 133 presentadas por el partido político ANV. En sus demandas, interpuestas de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 49 de la LOREG y en el 12.2 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado solicitaron la anulación de dichas candidaturas en el entendido de que suponían la sucesión de un partido declarado ilegal y por tanto provocaban un uso fraudulento del proceso electoral. En el caso de las candidaturas promovidas por ANV, el Tribunal Supremo, mediante Auto de 6 de mayo, confirmó la idoneidad procesal de la vía prevista para asegurar la ejecución de una sentencia anterior que declaró ilegal a un partido y encontró probado que todas las candidaturas eran una continuación de Batasuna. En el caso de las agrupaciones electorales, la Sentencia del Tribunal Supremo de la misma fecha estimó que había pruebas suficientes para demostrar que la práctica totalidad de dichas listas —salvo siete— eran un instrumento de Batasuna para concurrir a las elecciones; en consecuencia acordó su nulidad. A su vez, el Tribunal Constitucional, en las SSTC 110/2007/17 y 112/2007/10 (9), desestimó los amparos electorales presentados por ANV y las agrupaciones electorales cuyas candidaturas rechazó

---

(9) No puede dejar de citarse el singular Auto 239/2007, de «corrección de errores» de la STC 112/2007, que elimina de la citada Sentencia todo un párrafo con el que se daba un espaldarazo al Gobierno, subrayando su proporcionada actuación al recurrir sólo aquellas candidaturas de ANV que fundadamente suponían continuidad de Batasuna y renunciando a un recurso general contra todas las candidaturas tal y como solicitaba el Partido Popular.

el Tribunal Supremo, confirmando la razonabilidad de la valoración efectuada por este Tribunal.

### III. POLÍTICA AUTONÓMICA. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE CIERTOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES. DE LA MACRO A LA MICROPOLÍTICA

#### *Algunas consecuencias en la primera etapa de reforma*

En la crónica del año 2006 abordé los primeros meses del año 2007 para exponer el contenido común que estaban adoptando las distintas reformas estatutarias. Basta ahora con recordar que se han aprobado los nuevos Estatutos de las Illes Balears (LO 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, ratificado previamente en referéndum como ya señalé en la crónica anterior), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre). La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias llegó a recibir enmiendas, sin embargo, el acuerdo entre Coalición Canaria y el Partido Popular para el gobierno de aquella Comunidad, pese a la victoria electoral del Partido Socialista de Canarias, debilitó lógicamente las relaciones entre los dos partidos promotores de la reforma, Coalición Canaria y Partido Socialista de Canarias, de manera que la Cámara autonómica optó por retirar la propuesta (10). En el caso castellano-manchego, la disolución y elección de una nueva Cámara Autonómica frenó su tramitación, sin que más tarde pudiese activarse en el último período de sesiones, viéndose así afectada por la disolución de las Cortes.

Puesto que ya se destacaron los contenidos materiales de las reformas, en esta crónica me gustaría subrayar un aspecto procedimental: ninguna de las reformas estatutarias tramitadas ha experimentado modificación alguna en el Senado. Es más, si descartamos las enmiendas de grupos minoritarios, es evidente que el texto aprobado por el Congreso llegó «políticamente cerrado» al Senado, que se limitó a cumplir formalmente con los trámites requeridos por el Reglamento y a aprobar el texto del Congreso. La irrelevancia política del Senado ha reflejado una vez más la ya conocida duplicidad representativa de nuestro bicameralismo. Pero sobre todo ha sido síntoma de cómo las reformas estatutarias escenifican la existencia de unidades políticas singulares dentro del Estado, de manera que los representantes de la Comunidad —unidad política singular— negocian directamente con los representantes del Estado central —unidad

---

(10) *BOCG*, Congreso de los Diputados, núm. 261, 15 de enero de 2008.

política total—. En este escenario parece suficiente, e incluso recomendable, la intervención de una sola Cámara estatal, puesto que en otra sede parlamentaria, la autonómica, ya se ha aquilatado un primer acuerdo.

Creo que esta perspectiva ayuda a comprender que Castilla y León y Aragón hayan consolidado el mecanismo de la doble ponencia introduciéndola en el Estatuto (11), e incluso que en el caso aragonés se haya previsto la ratificación mediante referéndum del Estatuto cuando lo solicitan las dos terceras partes de las Cortes de Aragón (art. 115.7). Se abre así un panorama interesante, ya que si la práctica política había homogeneizado las competencias y la forma de gobierno, los nuevos Estatutos tienden a asimilar los mecanismos de reforma, esto es, la rigidez de la norma institucional básica, contribuyendo a difuminar aún más las diferencias entre las Comunidades del 143 y del 151. Sin embargo, parece innegable que, a expensas de lo que ocurra en la próxima legislatura, la inclinación a la homogeneidad de nuestro Estado autonómico parece haber encontrado una fisura en la división entre nuevos y viejos Estatutos, aunque está por ver el recorrido político-jurídico que tal distinción puede acarrear (12).

### *De la macro a la micropolítica*

En la retórica política del año 2007 ha sido habitual hablar del «desarrollo estatutario». Evidentemente, el Estatuto, en cuanto que norma institucional básica, necesita de una concreción legislativa, pero además incide, como es palmario, en la transformación del contexto jurídico más allá del ámbito territorial al que va dirigido. Respecto al desarrollo estatutario en sentido estricto destacan la Ley catalana 7/2007, de 17 de julio, y la Ley andaluza 23/2007, de 18 de diciembre, que han creado las Agencias Tributarias autonómicas. Asimismo, se ha puesto en marcha la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, reunida ya en cuatro ocasiones (13). Pero sobre todo se ha iniciado el proceso de negociación

---

(11) Artículos 115.4 EArg y 91.3 ECyL.

(12) Y hablando de distinciones, es oportuno dar cuenta de la aprobación de la Ley 28/2007, de 25 de octubre, que modifica el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 48/2007, de 19 de diciembre, que modifica el Convenio Económico de Navarra.

(13) Téngase en cuenta la Resolución de 18 de septiembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, que aprueba el Reglamento de dicha Comisión. Conviene tener claro que la bilateralidad no es una circunstancia nueva, introducida por las reformas estatutarias, sino que viene funcionando *de facto* desde los años ochenta y encontró su reconocimiento jurídico en las Comisiones Bilaterales de Cooperación del artículo 5.2 de la LPA. Desde el año 2000 se publican sus reglamentos de funcionamiento.

para la transferencia de nuevas competencias (14). Este ámbito demuestra que pese a las reformas estatutarias, la transferencia efectiva de competencias se presenta como un dilema que prolonga y concreta parte del debate estatutario.

En cuanto a la transformación del contexto jurídico general por incidencia de los nuevos Estatutos, es necesaria una referencia a las SSTC 247 y 249/2007, en las que se confirma la constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos. Tan sólo señalar que las sentencias han salvado la constitucionalidad devaluando la intensidad normativa de las disposiciones que reconocen derechos, para convertirlas en disposiciones que garantizan principios (15). Sin duda, tal jurisprudencia significa una relectura, en mi opinión muy forzada, de los nuevos Estatutos, especialmente de las disposiciones relativas a los medios de garantía de esos derechos. Bajo su luz, parece evidente que los Estatutos reconocen derechos subjetivos, por muy delgado que sea el contenido indisponible de alguno de ellos.

También merece la pena observar la práctica legislativa, pues revela algunas dificultades en la comprensión de la incidencia de los nuevos Estatutos

---

(14) Real Decreto 1266/2007, de 24 de septiembre, de traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de declaración de utilidad pública de las asociaciones y aplicación de los beneficios fiscales a asociaciones y fundaciones. Real Decreto 1267/2007, de 24 de septiembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña relativos al Hospital Clínico y Provincial de Barcelona. Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones de instalaciones marítimas). Real Decreto 1405/2007, de 29 de octubre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña relativa a la asignación del ISBN y del ISSN. Real Decreto 1702/2007, de 14 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Real Decreto 1731/2007, de 21 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina. Real Decreto 1732/2007, de 21 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al mismo Instituto. Real Decreto 1733/2007, de 21 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina.

(15) STC 247/07/15: «En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncian, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya».



sobre la consideración de «lo básico», ese vértice en el que se apoyan las relaciones interordinamentales de nuestro Estado autonómico. Encontramos así disposiciones que parecen anunciar una legislación básica transitoria e incluso la activación de la prevalencia del Derecho autonómico. Un ejemplo lo ofrece la Ley 32/2007 que regula el cuidado de animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, cuya disposición final quinta dispone que «Lo dispuesto en los artículos 6.3, 14.1, letras *a*), *c*) y *d*), 14.2.a), 16.3 y en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de esta Ley, es aplicable en tanto en cuanto las Comunidades Autónomas con competencia estatutariamente asumida en esta materia no dicten su propia normativa». Apéndice final con el que se salvó la reivindicación de los grupos parlamentarios que exigían una disposición que declarara la supletoriedad de la Ley (16).

Por otro lado, nos encontramos con normas que exponen el debate sobre la variabilidad de lo básico. Por ejemplo, la Ley 7/2007, del Empleado Público, cuya disposición final segunda ordena que «Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución». O la Ley 19/2007, contra la violencia y el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, cuya disposición final primera estipula que «La presente Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales que corresponden al Estado [...] Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía en materia de deporte». Estas disposiciones, con un cierto aire redundante, son un acomodo de la disputa competencial en sede parlamentaria, donde ciertas enmiendas pretendían preservar la competencia autonómica (17) o directamente rechazaban la compe-

---

(16) Por ejemplo, la enmienda núm. 76 presentada por el Grupo de Convergència i Unió y que pretendía incluir una disposición adicional del siguiente tenor: «Lo dispuesto en la presente ley tendrá, en cualquier caso, carácter de derecho supletorio en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas donde su Estatuto de Autonomía les atribuya competencias exclusivas en materia de sanidad y protección de los animales». En el mismo sentido la enmienda 113 presentada por el Grupo de Esquerra Republicana.

(17) Por ejemplo, la enmienda 495 del Grupo de Convergència i Unió proponía la siguiente redacción:

«Disposición adicional tercera bis. *Aplicación de este Estatuto a Catalunya.*

El presente Estatuto se aplicará en Catalunya sin perjuicio del desarrollo de la posición singular de la Generalitat en relación a su sistema institucional y de organización, que se deriva del reconocimiento de los derechos históricos amparados en el artículo 5 de su Estatuto de Autonomía y respetando, en todo caso, las competencias exclusivas y compartidas asumidas en el mismo».

tencia del Estado (18). Se postulaba, en definitiva, la variabilidad de lo básico, y con ello el renacer del Derecho supletorio fruto de la asimetría competencial.

#### IV. LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD REAL. LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD A TRAVÉS DEL DERECHO

##### *De la igualdad efectiva entre hombres y mujeres*

Una de las actuaciones legislativas más llamativas de toda la octava legislatura es la Ley Orgánica 3/2007 (19), de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. De acuerdo con la exposición de motivos se trata de un esfuerzo por conformar «un genuino derecho de las mujeres» (II) y «la Ley nace con la vocación de erigirse en la ley código de la igualdad entre mujeres y hombres» (III). Pero no se ha de esperar, es obvio, un código de derechos en sentido clásico, que defina situaciones jurídicas en torno a la idea de una específica autonomía de la voluntad en clave femenina. Al contrario, la Ley se concibe como un programa de actuación destinado a propiciar la efectiva igualdad del hombre y la mujer (véase art. 1) a través de medidas que coadyuvan a que las facultades definidas de modo general en el ordenamiento se ejerzan sin padecer discriminación *de facto* por razón de género.

Dentro de este marco, la Ley admite una primera lectura. En el Título I se definen las formas comunes de discriminación [aquí la influencia del Derecho constitucional de la Unión es clave (20)]: la discriminación indirecta (art. 6), el acoso sexual o por razón de sexo (art. 7) y la discriminación por embarazo o maternidad (art. 8). Y se articulan las garantías básicas, esto es, la tutela judicial (art. 12) con carga inversa de la prueba (art. 13), que para ser efectiva habrá de declarar nulos los actos discriminatorios y fijar una indemnización real y proporcionada (art. 10), la habilitación de acciones positivas razonables y proporcionadas (art. 11) y finalmente la transversalidad interpretativa del principio de igualdad (art. 4).

---

Justificándose la enmienda con el siguiente argumento: «Respetar el desarrollo de los derechos históricos que ampara el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Catalunya y garantizar plenamente todas las competencias exclusivas y compartidas que en el mismo se asumen».

(18) Enmiendas de totalidad 10 (Grupo de Convergència i Unió) y 11 (Grupo de Ezquerra).

(19) El carácter orgánico viene dado tan sólo por tres preceptos (disposición final segunda).

(20) No en vano es parcialmente transposición de Directivas (disposición final cuarta).

La segunda lectura de la Ley (21) descubre un completo plan de acción de prevención de la discriminación y efectiva realización de la igualdad. Dentro de ese plan, la Ley distingue entre el ámbito de los poderes públicos («Políticas para la Igualdad», en especial Títulos II y V) y los ámbitos «privados» que forman los medios de comunicación social (Título III), el espacio laboral (Título IV), el del consumo (Título VI), la responsabilidad social en las empresas (Título VII) y el campo de la participación política, que analizaré en el epígrafe dedicado a la organización de los poderes del Estado.

Respecto a la esfera pública, destaca el mandato de presencia equilibrada («la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento», disposición adicional primera) en los nombramientos de responsabilidad (arts. 16 y 52) y en los órganos de selección del personal de la Administración General de Estado (art. 53). Administración en la que además se articula toda una serie de medidas concretas: organización de excedencias, permisos, etc., orientadas a la conciliación de la vida familiar, especial atención al embarazo y la lactancia, formación en igualdad y para la igualdad, y protección frente al acoso (arts. 56 y sigs.). Y junto a estas actuaciones específicas, la Ley estructura una política de conjunto mediante un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (art. 17), que ha de volcarse especialmente en las materias señaladas por el Capítulo II del Título II, considerados espacios de riesgo: la educación, la creación y producción artística e intelectual, la salud, la sociedad de la información, el deporte, el desarrollo rural, la ordenación del territorio y la vivienda, la cooperación al desarrollo, el suministro público y la contratación pública. Además, si bien con un contenido normativo muy exiguo, la Ley extiende el mandato de efectividad a las Fuerzas Armadas (Capítulo IV del Título V) y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Capítulo V del Título V).

Dentro de la esfera privada, como ya hemos visto, la Ley distingue cuatro ámbitos. En el laboral destaca el reconocimiento del «derecho a un permiso y una prestación de paternidad» (art. 44.3) y la obligación para las empresas con más de 250 trabajadores de diseñar un Plan de Igualdad (art. 45.2), que ha de realizar un diagnóstico de la situación, señalar los objetivos a alcanzar, las estrategias, las prácticas y los modos de evaluación (art. 46). En la protección de consumidores se ha de subrayar la limitación en la libertad de contratación,

---

(21) Y cabe una tercera lectura fruto de las treinta disposiciones adicionales, cuya función es modificar la legislación sectorial para acomodarla al principio general de igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

especialmente en los pactos de seguro y servicios financieros, que no podrán determinarse en virtud del sexo o el embarazo (arts. 69, 70 y 71). Para el caso de la responsabilidad social de las empresas, junto a la promoción y publicidad de las acciones destinadas a promover la igualdad, se ha de reseñar el mandato para que en el plazo de ocho años las sociedades obligadas a presentar cuentas no abreviadas «procuren» un Consejo de Administración equilibrado (art. 75). Finalmente, en los medios de comunicación social, la regulación hace una distinción entre los de titularidad pública y privada. En los primeros —Corporación RTVE y EFE— se impone un mandato para que se refleje la presencia de la mujer, se excluya el lenguaje sexista, se estipulen códigos de conducta tendentes a transmitir el principio de igualdad, se colabore en campañas institucionales dirigidas a fomentar la igualdad y se incorpore la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad (arts. 37 y 38). Mandatos que en el caso de los medios privados se reducen a un respeto de la igualdad y a una autorregulación «que contribuya al cumplimiento de la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres» (art. 39).

### *Otros ámbitos de especial atención para la igualdad efectiva*

El legislador ha tomado otras medidas destinadas a actuar en espacios que conllevan riesgo de discriminación. Un ejemplo paradigmático tanto en su carácter concreto como en el tipo de instrumentos utilizados es la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. La clave de la Ley, y así se indica en la propia Exposición de Motivos (V), radica en la definición de los actos que se quieren erradicar (art. 2 —un elenco de conductas violentas y actos racistas, xenófobos o intolerantes—), a partir de los cuales se monta el esquema de obligaciones, la identificación de los obligados y los tipos de sanción. La amplitud de los ilícitos definidos explica que la responsabilidad se impute no sólo sobre quien los comete, esencialmente los espectadores (art. 22), sino también sobre las personas organizadoras de la actividad (art. 21). Además, junto a la política sancionadora se añaden una serie de medidas de apoyo a la convivencia e integración por medio del deporte (Capítulo V), que incluyen básicamente iniciativas de fomento e información.

Interesa también mencionar la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, que habilita la citada rectificación y el cambio del nombre propio «a efectos de que no resulte discordante con su sexo registral» (art. 1). Para ello se requiere que haya sido diagnosticada una «disforia de sexo» y un tratamiento médico «durante al

menos dos años para acomodar sus características físicas a las correspondientes al sexo reclamado» (art. 4).

Finalmente se ha de citar la Ley 33/2006, de 30 de octubre, que regula la igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios. El artículo 1 expone perfectamente el propósito de la Ley: «El hombre y la mujer tienen igual derecho a suceder en las Grandezas de España y títulos nobiliarios, sin que pueda preferirse a las personas por razón de su sexo en el orden regular de llamamientos». De este modo se pone parcialmente fin al isloote premoderno que suponen los títulos nobiliarios (22). Y quizá hubiera sido oportuno, como intentó el Grupo Socialista en el Senado, que la igualdad hubiese sido «aplicable a los expedientes promovidos con posterioridad a aquella fecha en los casos en que la sucesión, cesión o distribución como hechos determinantes del expediente se hubieran producido a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978» (enmienda número 4) y no sólo a los hechos sucesorios ocurridos después del 27 de julio de 2005 (transitoria única, apartado tercero).

#### V. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. LA INTEGRACIÓN EN EL DERECHO DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

##### *De las situaciones de sujeción especial*

La incertidumbre sobre el contenido de los derechos fundamentales en el ámbito militar, solventada sólo de manera fragmentaria a golpe de jurisprudencia, ha encontrado una respuesta en el caso de la Guardia Civil mediante la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Pero quizá se ha desaprovechado la ocasión de componer un régimen similar para las Fuerzas Armadas, toda vez que la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, que regula la Carrera Militar, no ha sido aprovechada para definir la posición constitucional del militar en el desempeño de las funciones que la Constitución atribuye a las Fuerzas Armadas. Es más, el artículo 4 de la citada Ley, relativo a las reglas de comportamiento militar, conserva un tono más propio de la arenga que de un texto jurídico. Y, sobre todo, conviene destacar el punto undécimo de ese artículo 4 —su última oración—, pues muestra a todas luces la dimensión que el legislador ha querido dar al principio de jerarquía en el ámbito militar: «Si las órdenes entrañan la ejecución de

---

(22) Y se pone coto a la particular interpretación de la Constitución que se había realizado en la STC 126/1997.

actos constitutivos de delito, en particular contra la Constitución y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, el militar no estará obligado a obedecerlas. En todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión».

Como ya he dicho, el paso adelante se ha dado en el ámbito de la Guardia Civil. La lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 11/2007 refleja que el legislador ha querido encontrar un punto de equilibrio entre la naturaleza militar de la Benemérita y la circunstancia de que la mayoría de sus funciones no sean militares, sino de mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana (y quizá, la preeminencia de las funciones militares de las Fuerzas Armadas sea el motivo que ha llevado al legislador a no impulsar un régimen similar). En este sentido, la tarea de la Ley Orgánica es configurar el contenido específico de los derechos fundamentales cuando su titular es un guardia civil. Para ello la Ley opta por un suero de declaración de derechos de los guardias civiles (básicamente los mismos que la Constitución reconoce del 17 al 29, exceptuando la educación), si bien correctamente confirma en el artículo 2 que los guardias civiles son titulares de derechos fundamentales en virtud de la Constitución y no de la Ley. A partir de ahí, la Ley va intercalando la configuración específica de los distintos derechos. Así, otorga a los pabellones la naturaleza de domicilio constitucional (art. 5.1); establece un procedimiento para el registro personal (art. 5.2); la circulación al extranjero ha de ser comunicada (art. 6); la disciplina, el secreto profesional y la neutralidad modulan el contenido de la libertad de expresión e información (art. 7); sólo se permite la reunión en dependencia oficial y previa comunicación, o la reunión común bajo la premisa de la neutralidad y sin utilizar los distintivos del cuerpo (art. 8); se niega el derecho de sufragio pasivo (art. 10); y confirma el derecho de petición individual. Pero, sobre todo, destaca la intensa restricción de la libertad de residencia que queda sometida a autorización (art. 21); y la reducción de los instrumentos para el ejercicio de la libertad ideológica, al imponerse un mandato de neutralidad que impide la afiliación a partidos (art. 18), sindicatos (art. 11), o el ejercicio de medidas de conflicto colectivo, en especial la huelga (art. 12).

Con todo, el derecho que ha merecido una regulación más extensa ha sido el de asociación. Ya hemos visto que queda vedada la asociación en su forma de sindicación o afiliación a un partido político, pero además tal supresión se extiende a cualquier asociación que lleve a cabo «actividades políticas» — art. 5 —, concepto que en mi opinión habrá de ser interpretado muy restrictivamente, incluso vincularlo redundantemente a la afiliación partidista, si no se quiere vulnerar la libertad ideológica. El guardia civil es titular del derecho de asociación común, que disfruta en términos ordinarios. Pero además, goza del derecho de asociación «para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profe-

sionales, económicos y sociales», siendo ésta una de las grandes novedades de esta Ley. Las modulaciones en el ejercicio de este derecho son muchas. Así, por ejemplo, las asociaciones han de tener ámbito estatal (art. 36), no pueden recibir donaciones privadas (art. 37), estarán formadas exclusivamente por guardias civiles (art. 39) y su ejercicio «se realizará de modo que, en todo caso, queden garantizados los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y garantizar la seguridad ciudadana» (art. 40), es decir, la tarea del Cuerpo primará sobre el derecho de asociación. La función de las asociaciones, definida en términos genéricos por el artículo 38, se articulará a través del Consejo de la Guardia Civil, órgano al que la Ley dedica el Título VII, y donde los responsables del mando de la Guardia Civil informarán y «tendrán conocimiento» de las propuestas y peticiones de los representantes de las asociaciones que forman parte del Consejo en virtud de un proceso electoral.

Dentro del Título III, relativo a los deberes de los guardias civiles, se ha de destacar, en comparación con la regulación de la jerarquía estipulada en las Fuerzas Armadas, el artículo 16: «Los miembros de la Guardia Civil deberán adecuar su actuación profesional a los principios de jerarquía, disciplina y subordinación. En ningún caso la obediencia debida podrá amparar el cumplimiento de órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes». Y además, considero que los deberes de los guardias civiles deben ser leídos a la luz de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, pues la lectura del artículo 7, en el que se estipulan las faltas muy graves, refleja el punto de equilibrio entre la preservación de la seguridad ciudadana y el respeto de los derechos fundamentales. En efecto, ese artículo contiene las condiciones que modulan las potestades estatales de policía: fidelidad a la Constitución, neutralidad, proscripción de la discriminación, exclusión del trato inhumano y degradante, prohibición del acoso, manipulación de imágenes, etc. Ley 12/2007, que es asimismo interesante en la medida que elimina el arresto de las sanciones disciplinarias y, sobre todo, la exclusión de la aplicación del Código Penal Militar cuando se desempeñan funciones de seguridad ciudadana (disposición adicional cuarta).

Todavía en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, es oportuna una breve referencia a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, precisamente para confirmar que la función pública no es un espacio en el que sea posible modular el contenido de los derechos fundamentales, más allá de la habilitación prevista para la libertad sindical en el artículo 28 CE. Así, es correcto que el artículo 14, referido a los derechos individuales, se limite

a regular aquellas situaciones jurídicas subjetivas vinculadas estrictamente al funcionario (inamovilidad, derecho a la carrera profesional, etc.) y sólo toque aquellos derechos fundamentales que tradicionalmente se habían modulado —la libertad de expresión y la de asociación—, con la intención evidente de remachar su pleno disfrute sin condición adicional respecto al régimen común. Y, en cambio, el artículo 15, «derechos individuales ejercidos colectivamente», nos permite establecer una distinción entre la libertad sindical y la huelga, que se ejercerán en los términos comunes, y la negociación colectiva, la utilización de instrumentos de conflicto colectivo y la reunión en el centro de trabajo, para las que se establecen ciertas peculiaridades derivadas de la función pública (y en consonancia con el 28 CE). En concreto y desde una perspectiva constitucional, tiene especial relevancia el Capítulo IV, donde se regula la negociación colectiva y con ella la representación y participación institucional que la hace posible. Ahí nos encontramos con técnicas por todos conocidas, como el régimen jurídico de los Pactos, con especial atención a su relación con las materias reservadas a Ley (art. 38.3); la intervención de la Administración en caso de un fracaso de la negociación (art. 38.7); el concepto de organización sindical más representativa (art. 33); o las garantías de indemnidad del representante (art. 41).

*Los derechos fundamentales como base y límite  
de la investigación científica*

En la anterior crónica expliqué la importancia de la Ley 14/2006 en la creación de un marco jurídico sólido para progresar en la aplicación de los conocimientos biológicos, frente a los frenos de la legislación anterior. Un paso adicional en este impulso es la Ley 14/2007, de 3 de julio, que regula la investigación biomédica. Desde el punto de vista constitucional, este texto legal tiene un especial interés en la medida que conjuga la regulación del ejercicio de la libertad científica (art. 1 y Exposición de Motivos, II), con el «pleno respeto a la dignidad e identidad humanas y a los derechos inherentes a la persona...» (art. 1).

El contenido de la libertad científica, en definitiva su garantía, se logra habilitando la investigación que utiliza procedimientos invasivos (Título II), permitiendo trabajar con embriones y fetos no viables (Título III) y con células y tejidos de origen embrionario (ovocitos, preembriones y células troncales embrionarias, Título IV), y autorizando la realización de análisis genéticos (Título V). Correlativamente, la protección de los derechos fundamentales u otros bienes jurídicos constitucionales que puedan verse afectados se aseguran



condicionando el ejercicio de esa libertad científica. Los artículos del 4 al 12 diseñan un marco genérico de esas garantías, en las que destaca el consentimiento informado (art. 4), la protección de datos (art. 5), la no discriminación (art. 6), el derecho a ser informado o no de los análisis genéticos (art. 9), sin olvidar la garantía a través de los Comités de Ética de la Investigación, cuya panoplia de funciones (art. 12.2) los convierte en los órganos que habrán de articular para el caso concreto el adecuado juego de la libertad científica y su relación con los restantes bienes constitucionales. Con todo, para cada ámbito de investigación las garantías se precisan, de manera que, por ejemplo, en el caso de las investigaciones con procedimientos invasivos no basta con el consentimiento sino que se requiere la autorización del Comité de Ética competente (art. 16) y se regula el aseguramiento previo de los daños (art. 189). En el caso de los embriones y fetos no viables se exige el consentimiento informado de los donantes (art. 29, también para ovocitos y preembriones) y un informe favorable de la Comisión de Garantías para la Donación y Utilización de Células y Tejidos Humanos (art. 31). Y, lógicamente, en el caso de las muestras biológicas de naturaleza embrionaria, la única garantía puede ser objetiva, radicada en la Comisión de Garantías para la Donación y la Utilización de Células y Tejidos Humanos y el Comité de Ética. Finalmente, para los análisis genéticos, destacar que se requiere el consentimiento informado, pero que también se posee el derecho a no ser informado de los resultados del análisis (art. 49).

### *Nuevas tecnologías, derechos e investigación criminal*

El avance de la tecnología y su uso en la investigación criminal ha tenido un reflejo claro en la Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN, y en la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones.

La primera tiene por objeto la creación bajo titularidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de una «base de datos policial de identificadores obtenidos a partir del ADN» (art. 1). Sin duda, la primera cuestión relevante constitucionalmente hablando es saber qué datos habrán de inscribirse en tal base. En este sentido, la Ley traza una serie de límites. Así, la inscripción ha de resultar de una investigación criminal (art. 4), debe proporcionar información genética limitada a la identificación o sexo (art. 4) de un fallecido o desaparecido, o de un sospechoso, detenido o imputado (art. 3), con consentimiento en los tres últimos supuestos (art. 3.2) o sin consentimiento cuando se trate «de delitos graves y, en todo caso, los que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la

libertad sexual, la integridad de las personas, el patrimonio siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiendo entenderse incluida, en todo caso, en el término delincuencia organizada la recogida en el artículo 282 bis, apartado 4, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con los delitos enumerados».

Una pregunta ulterior tiene que ver con el uso de los datos obtenidos en el curso de la investigación criminal y en este sentido la Ley no restringe su utilización a la investigación de referencia, sino a cualquier investigación de delitos de «especial gravedad» (art. 7, salvo los datos obtenidos de cadáveres o personas desaparecidas, que sólo podrán emplearse en la investigación en la que se obtuvieron). Finalmente, la tercera cuestión es la relativa a la cancelación, vinculada a la prescripción del delito (la prescripción más amplia si hubiese delitos concurrentes), auto de sobreseimiento libre o sentencia absolutoria (art. 9). Cierta perplejidad causa, no obstante, la posición del sospechoso no imputado, cuya inscripción durará también hasta la prescripción del delito (art. 9), si bien creo que hay que entender que de darse las resoluciones judiciales antes mencionadas, también el sospechoso no imputado tendrá derecho a la cancelación.

Un interés constitucional igual de significativo tiene la Ley 25/2007, de conservación de datos. La definición técnica del objeto de la Ley —«regulación de la obligación de los operadores de conservar datos... así como el deber de cesión de dichos datos a los agentes facultados [...]» (art. 1)— revela que su propósito es facilitar el acceso del Estado, a través de sus Fuerzas de Seguridad, a comunicaciones que requieren una acumulación tecnológica y que se desarrollan en el marco de una prestación de servicios privada. Con la intención de lograr tal fin, la Ley separa el acto de conservación de datos de la cesión de esos datos para la investigación criminal. En este marco, la conservación de datos se hace recaer sobre los particulares, a saber, «los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o exploten redes públicas de comunicaciones» (art. 2). Y las comunicaciones cuyos datos se pueden conservar son las que se realizan por teléfono fijo, móvil y comunicaciones por internet, siendo los datos a conservar los referidos al origen, destino, fecha, hora, duración, tipo, equipo de comunicación y localización de ese equipo (art. 3).

Esta conservación general de datos puede causar alguna perturbación a la luz de la STC 114/1984/7, que declaró: «... Y puede también decirse que el concepto de “secreto”, que aparece en el art. 18.3, no cubre sólo el contenido de la comunicación, sino también, en su caso, otros aspectos de la misma, como, por ejemplo, la identidad subjetiva de los interlocutores o de los corresponsales». Aunque ciertamente cabe interpretar que el acto de conservación no es una «interceptación de comunicación» subsumible en el art. 18.3 CE, sino más

bien la obtención de un dato personal evaluable desde el 18.4, cuyas garantías constitucionales entonces estarían plenamente satisfechas en los artículos 4 y siguientes (garantía de seguridad y cesión, si bien faltaría la nuclear garantía del consentimiento inequívoco para la obtención del dato). Y éste parece ser el sentido de la Ley, que incluiría la garantía de resolución judicial cuando se produjese la cesión de datos a favor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 7), momento en el que la conservación de datos se convertiría en interceptación de la comunicación. Sentido de la Ley que se consolida en la lectura de la disposición final primera, donde se modifica el artículo 33 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que regula expresamente el deber de «interceptar comunicaciones electrónicas» previa autorización judicial. En definitiva, podemos distinguir entre la conservación y cesión de datos referidos a comunicaciones, regulados por la Ley 25/2007, y el deber de interceptar comunicaciones en virtud de mandato judicial, estipulado en el artículo 33 de la Ley 32/2003.

## VI. DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO

### *Nuevas formas de ejercer el derecho de sufragio*

El estudio del derecho de sufragio pasivo trae de nuevo a la crónica la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuya disposición adicional segunda ha impuesto el requisito de la composición equilibrada de las listas electorales para todas las instituciones representativas, salvo los municipios con 3.000 residentes o menos, las islas con 5.000 residentes o menos y las Diputaciones forales. Esa composición equilibrada requiere que «los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento», condición que además se articula «en cada tramo de cinco», lo que asegura que la proporción se mantiene en los puestos de salida. Por lo demás, la Ley pretende que la composición equilibrada se respete en tramos inferiores a cinco, en las listas de suplentes (23) y en las candidaturas

---

(23) La Junta Electoral Central dictó la Instrucción 5/2007, de 12 de abril, sobre aplicación de los artículos 44 bis y 187.2 de la LOREG en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la que aclaró la aplicación independiente a la lista de suplentes del requisito de listas compensadas y su inaplicación a las Juntas Generales de los Territorios Históricos y a las Asambleas de Castilla-La Mancha y las Illes Balears.

al Senado cuando se presentan en forma de lista. Evita además la Ley la hipotética inconstitucionalidad sobrevenida de la legislación electoral autonómica que ordena una igualdad de sexos más estricta, pues dispone que «en las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas».

Las elecciones municipales (excepcionalmente para municipios por encima de 5.000 residentes, de acuerdo con el punto quinto de la disposición adicional segunda) y autonómicas de mayo de 2007 fueron la primera aplicación de la Ley. A la luz de la efectividad de la norma, las elecciones municipales sirvieron para elegir 2.000 concejales más respecto al 2003 (24). Y en la perspectiva de la validez jurídica, el Tribunal Constitucional desestimó durante el proceso electoral los amparos que alegaron una lesión del derecho fundamental a la participación política. Además, las dudas que suscitó el ambiguo *obiter dicta* de la STC 108/2007/3 —«También sería posible sostener que el contraste con el derecho de sufragio pasivo de dicha norma podría, en algunas determinadas situaciones, llevar a considerar que era una exigencia, derivada de la Constitución, la de obviar el cumplimiento de dichos requisitos en el caso concreto»— han quedado plenamente superadas con la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en la STC de 29 de enero de 2008. En esta resolución, el TC ha declarado respecto a la norma cuestionada que «... supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el artículo 9.2 CE. Y hacerlo, además, de una manera constitucionalmente lícita, pues con la composición de las Cámaras legislativas o de los Ayuntamientos se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados» y que «... esa restricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de derechos fundamentales» (FJ 5), añadiendo además: «... En cuanto al derecho de sufragio pasivo importa reiterar que el artículo 23.2 CE no incorpora entre sus contenidos un pretendido derecho fundamental a ser propuesto o presentado, por las formaciones políticas, como candidato en unas elecciones... En relación con el derecho de sufragio activo, del mismo modo que del artículo 23.2 CE no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral,

---

(24) Cfr. [http://www.mir.es/DGPI/Elecciones/ELECCIONES\\_LOCALES\\_2007.pdf](http://www.mir.es/DGPI/Elecciones/ELECCIONES_LOCALES_2007.pdf).

o de un determinado mecanismo de atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos obtenidos» (FJ 9).

Merece la pena mencionar también la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de régimen electoral general, que definitivamente hace posible a los ciegos el ejercicio del sufragio constitucional con la garantía constitucional del «voto secreto». La Ley, en verdad, realiza una habilitación al reglamento determinada por su fin, ya que el nuevo artículo 87.2 dispone que: «No obstante, el Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará un procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto». El Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, ha organizado un procedimiento por el cual la persona con discapacidad recibe la documentación en lenguaje braille antes del día de la votación, lo que le permitirá ejercer el sufragio en secreto.

### *La financiación de los partidos políticos*

La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de Partidos Políticos, conserva la filosofía que se instauró en la derogada Ley Orgánica 3/1987. Busca, por tanto, un equilibrio a través de un modelo mixto que quiere aunar las aportaciones de la ciudadanía con la contribución del erario público, que financia al partido en proporción a su éxito electoral. Entiende el legislador que este modelo mixto ataja el riesgo de «distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político» (Exposición de Motivos, párrafo 5).

Así las cosas, no son excesivas las novedades. Destaca el artículo 2, relativo a los recursos económicos de los partidos, que es un intento de ajustarse a la realidad de la práctica política, superando la parquedad del derogado artículo 2. Añade, por tanto, como fuente de financiación las subvenciones electorales, a grupos parlamentarios y presupuestarias de las Comunidades Autónomas, las subvenciones presupuestarias de las Corporaciones locales, las subvenciones extraordinarias para los referéndums, las aportaciones de simpatizantes y adheridos, y, finalmente, sustituye el concepto de «aportaciones» por el más oportuno de las donaciones.

Y puesto que la financiación pública queda inalterada, es en este ámbito de las donaciones donde se realizan las modificaciones sustanciales. El elemento principal es la eliminación de las aportaciones anónimas (art. 5), que hasta la nueva Ley eran posibles con el límite de no superar el 5 por 100 de la financiación vía presupuesto del Estado. De este modo todas las donaciones han de ser nominativas y en cuenta bancaria específica [art. 4.Dos.a) y d)], sin superar

los 100.000 euros (art. 5). La excepción son las donaciones en especie, singularmente los bienes inmuebles, que lógicamente podrán superar ese valor. Una cuestión sin resolver es si el partido puede liquidar el bien inmueble donado haciendo suya la plusvalía, algo que parece plenamente lícito dado el carácter irrevocable de la donación [art. 4.Dos.f)]. En esta senda, la Ley también pretende cerrar el paso a vías indirectas de financiación privada, como refleja el artículo 4.Tres, que prohíbe a terceras personas asumir gastos de los partidos. O la disposición adicional octava, que pone el acento en las «Fundaciones y Asociaciones vinculadas orgánicamente a los partidos», cuya financiación privada está sometida a la Ley con la variante de que la donación puede ascender a 150.000 euros y se admite la financiación de empresas públicas o privadas que trabajen para la Administración. Pero quizá destaca rompiendo esta lógica la disposición transitoria segunda, que permite la renegociación de deudas, excluyéndola de los requisitos que la Ley configura para las donaciones privadas y sometiéndola al tenue límite de «los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes».

Con todo, no parece que se avance en la que ha sido la gran debilidad de la financiación de los partidos, a saber, la falta de un control efectivo, debido a la demora en la entrega al Tribunal de Cuentas de los datos contables. La nueva Ley conserva el plazo de seis meses para la entrega de la información contable. Si bien, ahora se prevé en el artículo 17 la posibilidad de imponer una sanción de no libramiento de fondos «en el supuesto de que un partido político no presente, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o éstas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador». Esperemos que esta vía ayude a un mejor control y transparencia.

### *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que modifica la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, señala directamente el objetivo de la Ley: «Sin embargo, las mencionadas modificaciones no habían acometido hasta el momento una reforma que afrontase de manera conjunta las dificultades de funcionamiento del Tribunal Constitucional, que es el objetivo de esta Ley Orgánica». La Ley Orgánica, por tanto, pretende solventar «las dificultades de funcionamiento», para lo que realiza cambios en los procedimientos, en el modo de organización del Tribunal e incluso en la selección de los Magistrados. Evidentemente, la Ley Orgánica sólo puede leerse como un impulso del legislador para facilitar al Tribunal una política judicial

más eficiente, esto es, una aplicación de los requisitos procesales para reducir el número de causas que se conocen y agilizar la resolución de las mismas. Mayor eficacia que, no obstante, posee un significado más amplio, pues, en definitiva, trasluce una concepción de la jurisdicción constitucional en la que Tribunal ha de centrarse en la tarea que le es genuina, la garantía de la Constitución frente a la ley.

No ha de sorprender entonces que la reforma más intensa haya incidido en el recurso de amparo. Sin duda, la clave está en la sustitución de una causa de inadmisión —la carencia manifiesta en la demanda «de contenido que justifique una decisión sobre el fondo» [art. 50.1.c), derogado]— por un requisito de admisión —la justificación en la demanda de la necesidad de una decisión sobre el fondo dada «la especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales» [nuevo art. 50.1.b)]—. La fórmula normativa, por su generalidad, abre un panorama de posibilidades aplicativas. Cabrá una política procesal que ponga todo el peso en el recurrente, quien habrá de demostrar la trascendencia justificando que el Tribunal nunca ha decidido un caso de tal naturaleza o que habiéndolo hecho no ha logrado penetrar en la doctrina jurisdiccional ordinaria. O se podrá proponer una postura en el otro extremo, de modo que baste la apariencia sustantiva de lesión para admitir el recurso, con lo cual poco habrá cambiado en la práctica procesal. Sea como fuere, parece evidente que la admisión seguramente se convertirá en una suerte de antejuicio.

Esta modificación de la admisión a trámite va acompañada de otros instrumentos que quieren potenciar la subsidiariedad del amparo y la agilidad de su resolución. Así, la posibilidad de que la Sección resuelva en aplicación de doctrina (art. 52.2), la potestad para imponer sanciones pecuniarias por temeridad o abuso de Derecho en la interposición de recursos de amparo (art. 95.3) y la ampliación a todos los derechos fundamentales del incidente de nulidad en la jurisdicción ordinaria (disposición final primera).

Para la cuestión de inconstitucionalidad se habilita la personación ante el Tribunal Constitucional de quienes fueron parte en procedimiento judicial (art. 37.2), y la llamada autocuestión deja ya de articularse como un proceso autónomo y se convierte en un incidente procesal que vincula la declaración de inconstitucionalidad con el proceso originario de amparo (art. 55.2).

Respecto a la organización jurisdiccional del Tribunal, se sientan las bases para realzar la funcionalidad de las Salas, pues sus competencias podrán verse claramente acrecidas. Se han de convertir en los órganos competentes para la «aplicación de doctrina» en los recursos de inconstitucionalidad por atribución

del Pleno; de las cuestiones de inconstitucionalidad que «el Pleno no se reserve para sí»; y de los conflictos de competencias, conflictos del art. 161.2 y conflictos en defensa de la autonomía local atribuidos en el trámite de admisión (art. 10). Sin duda, es pertinente una reflexión sobre la utilización de estas habilitaciones, que pueden servir, por ejemplo, para buscar una mayor especialización de cada Sala.

En lo atinente a los Magistrados, dos son los cambios a reseñar. Primero, la prórroga del mandato del Presidente y Vicepresidente cuando no coincida con la renovación del Tribunal, prórroga que ha de durar hasta la efectiva renovación (nuevo art. 16.3). Como es sabido, esta modificación ha sido impugnada ante el propio Tribunal y ha propiciado una sucesión de abstenciones y recusaciones sin precedentes (25). Al margen de estas turbulencias, la reforma es bastante razonable si se quiere evitar que los nuevos Magistrados se encuentren con una Presidencia impuesta por los Magistrados salientes.

Por otro lado, se articula la participación de las Comunidades Autónomas, a partir de una facultad de propuesta, en la selección de los Magistrados que designa el Senado. Esta Cámara reformó su Reglamento el 22 de noviembre de 2007 añadiendo un apartado 7 al artículo 184. Así, la facultad de propuestas se concreta en dos candidatos por Comunidad, que pasarán por la Comisión de nombramientos, que finalmente tendrá la potestad para elevar al Pleno tantos candidatos como vacantes a cubrir. El bloqueo de la renovación pendiente del Tribunal Constitucional y la cercanía de las elecciones llevó al Presidente del Senado a paralizar las propuestas de las Comunidades con el fin de no debilitar a los posibles candidatos.

### *Ministerio Fiscal*

La Ley 24/2007, de 9 de octubre, que modifica la Ley 50/1981, reguladora del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, ha introducido importantes cambios organizativos en el Ministerio Fiscal hasta el punto de que la ley se ve en condiciones de redefinir el concepto de unidad de actuación fiscal: «En efecto, el desarrollo social, económico y tecnológico de un lado, y la consolidación del Estado de las Autonomías de otro, junto a la evolución

---

(25) La abstención de la Presidenta y el Vicepresidente fue aceptada por el Tribunal en el Auto 387/2007, las recusaciones de los Magistrados P. Sala, M. Aragón y P. Pérez Tresp fue rechazada en el Auto 443/2007 y está por conocerse la recusación de R. García-Calvo y J. Rodríguez-Zapata.



del proceso —en especial del proceso penal— hacia fórmulas que exigen una presencia e intervención mucho mayor del Fiscal, exigen hoy la reordenación íntegra de las coordinadas organizativas del Ministerio Público, en el doble plano de su capacidad de especialización y de implantación territorial, de modo que su necesaria unidad de actuación se traduzca, como garantía esencial de los ciudadanos, en una presencia del Fiscal igual, y con el mismo grado de especialización por materias, en cualquier punto de España».

Desde un prisma constitucional y en el contexto de una crónica, creo que merece ser destacada la transformación de los Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia en Fiscales Superiores, acomodándose así a las recientes reforma territoriales, si bien el segundo comparte el núcleo de las funciones del anterior en cuanto que representante institucional de la Fiscalía y director de la misma en el territorio de la Comunidad (Título II). Asimismo, ha de recalcar que el nombramiento del Fiscal General del Estado, siguiendo el modelo generalizado para los organismos autónomos, se realizará previa comparecencia ante el Congreso de los Diputados y con causas objetivas de cese (una de las cuales sigue siendo la vinculación temporal a la duración del Gobierno que lo nombró). Y, finalmente, es oportuno destacar la importancia de la Junta de Fiscales de Sala en el asesoramiento al Fiscal General cuando se trata de causas que afecten al Gobierno (nuevo art. 25).

## VII. LA GESTIÓN DEL PASADO COMO PROBLEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL

La mal llamada «Ley de memoria histórica», en realidad Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que reconoce y amplía derechos y establece medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, a diferencia de los tonos que en ocasiones ha adquirido el debate político dentro y fuera del Parlamento, revela que no se trata de una medida típica de la llamada justicia transicional (26). La larguísima duración de la dictadura y

---

(26) La oposición del Grupo Popular se centró en subrayar la revisión de la transición que suponía el proyecto, así en el debate de totalidad el señor Atienza afirmó: «Solicitamos la devolución de este proyecto al Gobierno por varias razones. En primer lugar, porque es una ley innecesaria a la vez que extemporánea y errónea, porque es una ley hipócrita y falsaria y porque es una ley jurídicamente irrelevante que pretende atribuir derechos ficticios. Además, señorías, el planteamiento que subyace detrás de este proyecto de ley —legislar la llamada memoria histórica— constituye un gran error. Este proyecto supone un torpedo en la línea de flotación de nuestro régimen político, de la legitimación de la democracia, que es la transición y el pacto constitucional

el modo en el que se realizó la transición explican que justamente al inicio del período democrático fuesen innecesarias en sentido estricto medidas legislativas que imputasen culpabilidades delictivas, pues muchos de los responsables de la guerra civil habían fallecido y ninguno de ellos protagonizó la nueva fase política. Resulta así comprensible que treinta años después de la transición no se pretenda marcar responsabilidades penales derivadas del ejercicio del poder. La Ley que ahora reseño tiene otra finalidad y así lo remacha su artículo 1.1: «La presente Ley tiene por objeto reconocer y ampliar derechos a favor de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, o de creencia religiosa, durante la Guerra Civil y la Dictadura, promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal y familiar, y adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre los ciudadanos, todo ello con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales».

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, esta Ley resulta especialmente interesante para comprender cómo actúa el poder público sobre un pasado radicalmente injusto. Sabemos que en un ordenamiento constitucional se permite al Estado, a través del indulto, eximir individualmente de las consecuencias de un delito sin eliminar la responsabilidad penal. Puede también el legislador despenalizar conductas, de suerte que cuando esa intervención afecta a «delitos políticos», realmente podemos hablar en sentido laxo de una amnistía, circunstancia que se dio en la transición. Y más dudas de constitucionalidad ofrece la posibilidad de que la Ley «declare nulas» sentencias judiciales (27). Ésta es la opción que algunos grupos parlamentarios defendieron en la tramitación parlamentaria (28), planteamiento que buscaba «la inocencia» de aquellos que padecieron juicios de corte político durante la dictadura. Sin embargo, el legislador ha optado por otro tipo de medidas, destinadas a «promover la reparación moral» (arts. 1.1 y 2), para lo que «se reconoce y declara el carácter radicalmente injusto de todas las condenas, sanciones y cualesquiera formas de violencia personal producidas por razones políticas, ideológicas o de creencia

---

y es además una iniciativa que no sintoniza ni con los anhelos, ni con los sentimientos mayoritarios de la sociedad española». *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, núm. 222, 14 de noviembre de 2006, pág. 11259.

(27) El TC ha aceptado en la 73/2000/11, que mediante ley se sacrifique proporcionadamente el contenido de una resolución judicial.

(28) Por ejemplo, el artículo 1 de la enmienda a la totalidad de ERC, pág. 63 o la enmienda 195 presentada por Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, pág. 104. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 99-20, 14.3.07.

religiosa, durante la Guerra Civil, así como las sufridas por las mismas causas durante la Dictadura» (ampliándose los supuestos en el art. 2.2 a la participación en grupos políticos y el exilio en el art. 2.3). Se entiende así que se opte por declarar «la ilegitimidad de los tribunales, jurados y cualesquiera otros órganos penales o administrativos que, durante la Guerra Civil, se hubieran constituido para imponer, por motivos políticos, ideológicos o de creencia religiosa, condenas o sanciones de carácter personal, así como la de sus resoluciones» (art. 3.1), e «Igualmente, se declaran ilegítimas, por vicios de forma y fondo, las condenas y sanciones dictadas por motivos políticos, ideológicos o de creencia por cualesquiera tribunales u órganos penales o administrativos durante la Dictadura contra quienes defendieron la legalidad institucional anterior, pretendieron el restablecimiento de un régimen democrático en España o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos por la Constitución» (art. 3.3). Declaraciones de ilegitimidad que resultan por ser tales condenas y sanciones actos «contrarios a Derecho y vulnerar las más elementales exigencias del derecho a un juicio justo, se declara en todo caso la ilegitimidad del Tribunal de Represión de la Masonería y el Comunismo, el Tribunal de Orden Público, así como los Tribunales de Responsabilidades Políticas y Consejos de Guerra constituidos por motivos políticos, ideológicos o de creencia religiosa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la presente Ley». Lo que conduce finalmente al «derecho a obtener una Declaración de reparación y reconocimiento personal a quienes durante la Guerra Civil y la Dictadura padecieron los efectos de las resoluciones a que se refieren los artículos anteriores» (art. 4).

La lógica de la Ley se sostiene así sobre una declaración de ilegitimidad anclada en la radical injusticia de las medidas sufridas, lo que conduce a una reparación y reconocimiento personal. Y creo que esto es un acierto, pues si se desplazase el problema a los ámbitos de la nulidad, se introducirían en la lógica jurídica actuaciones que simplemente repugnan al Derecho. Las decisiones de los tribunales mencionados en la Ley fueron una parodia y resulta imposible darles efecto jurídico alguno en el marco de un Estado constitucional.

Mas la Ley no acaba aquí. En los artículos del 5 al 9 se mejoran ciertas situaciones socioeconómicas de las víctimas. Del 11 al 14 se estipulan medidas para facilitar la localización e identificación de víctimas. El artículo 15 pretende eliminar «escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la dictadura». En este sentido, se hace especial hincapié en el Valle de los Caídos y otras obras realizadas por «los Batallones Disciplinarios de Soldados Trabajadores, así como por prisioneros en campos de concentración, Batallones de Trabajadores y prisioneros en Colonias Pe-

nitenciarias Militarizadas», para eliminar su uso de exaltación. Y, finalmente, conviene destacar la disposición adicional séptima, que reconoce el derecho de opción a la nacionalidad en el plazo de dos años a «las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español».

### RESUMEN

Este trabajo analiza la acción gubernamental y la actividad legislativa del año 2007. En primer lugar se evalúan los debates en política antiterrorista y la evolución del Estado autonómico. A continuación se analiza la actividad legislativa con la intención de comprobar cómo transformar la realidad social desde el Derecho a través de medidas que buscan la igualdad real. Más tarde se prueba un esfuerzo inverso, orientado a analizar la manera en que la propia realidad incide sobre la articulación de los derechos fundamentales. Se atiende también a los cambios en la organización de los poderes del Estado y en la democracia de partidos. Y finalmente se valora la gestión del pasado mediante una ley que reconoce derechos a quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

**PALABRAS CLAVE:** Acción de gobierno. Actividad legislativa. Política antiterrorista. Estado autonómico. Igualdad. Derechos fundamentales. Organización del Estado. Democracia de partidos.

### ABSTRACT

This paper analyzes the government action and the legislative product of the year 2007. First, the paper evaluates the policy against terrorism and the evolution of the Federal State. After that, the legislative action is took under scrutiny to understand how the law transform the social reality through the promotion of equality, and in a reverse approach I try to study how the social reality influences law. After that I take a look to the legislative changes in the organization of the different state powers. And finally I explain how law tries to cope with the past.

**KEY WORDS:** Government action. Legislative action. Policy against terror. Federal State. Equality. Fundamental Rights. State powers. Party's democracy.