



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS E INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES

ILLEGALIZATION OF POLITICAL PARTIES AND BREACH OF CONSTITUTIONAL OBLIGATIONS

ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS E VIOLACIÓN DE OBRIGACIÓNS CONSTITUCIONAIS

FACULTADE DE DEREITO

TRABALLO DE FIN DE GRADO

CURSO ACADÉMICO 2018/2019

AUTORA: Elena Cao García.

TITOR: Prof. Dr. Santiago A. Roura Gómez.

ABREVIATURAS	3
ANTECEDENTES DE HECHO	4
I. Órgano competente y procedimiento para resolver la demanda planteada por el gobierno. Postulación procesal de las partes de este litigio.....	5
I.1. Introducción. Cuestiones constitucionales.....	5
I.2. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.....	6
I.3. Causas de disolución.....	9
I.4. Procedimiento.....	10
II. Posibilidad, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de que prospere la demanda planteada por el gobierno	12
II.1 Impugnación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.....	12
II.2 Fundamentos del TC para defender la constitucionalidad de la LOPP.....	13
II.3. Jurisprudencia acorde al caso: STS 27 de marzo de 2003.....	14
II.4 Posibilidad de que prospere la demanda presentada por el Gobierno vs. Democracia militante.....	15
II.5. Distinción entre control de fines y control de actividades de los partidos.....	17
III. ¿Qué consecuencias jurídicas se derivan de una sentencia que declare ilegal AN? ¿Qué consecuencias jurídicas se derivarían de dicha sentencia si se pronuncia después de celebradas elecciones autonómicas en las que AN ha obtenido 32 escaños?	19
III.1 Efectos a rasgos generales.....	19
III.2 Precedente jurisprudencial: STS 27 de marzo de 2003. Las consecuencias jurídicas derivadas de una sentencia de ilegalización de un partido político.....	19
III.3. Consecuencias jurídicas de una sentencia de ilegalización tras la obtención de 32 escaños	21
IV. Proceso constitucional pertinente y tramitación para que el gobierno de la nación reclame de la Xunta de Galicia el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales.....	23
IV.1. La incorporación del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico español.....	23
IV.2. El efecto directo del derecho comunitario.....	24
IV.3. Primacía del derecho comunitario.....	24
IV.4. Aplicación del Derecho comunitario.....	25
IV.5. La obligatoriedad en la aplicación del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico interno.....	26
IV.6. Conflicto negativo de competencias	27

V. ¿Existe algún proceso constitucional que permita al gobierno reaccionar frente a la legislación de desarrollo que aprueba el Parlamento de Galicia, que entienda inconstitucional, que garantice, al menos temporalmente, su inaplicación?	30
V.1. Introducción al Título IX de la Constitución Española.....	30
V.2. Recurso de inconstitucionalidad.....	31
V.3. Incidencia del artículo 30 LOTC	34
V.4. Principios que se siguen.....	35
V.5. La sentencia.	36
VI. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ¿tiene el gobierno competencia para ejecutar por sí mismo la obligación dimanante de la directiva comunitaria?	37
VI. 1. Incorporación de las directivas: responsabilidad del Estado.....	37
VI.2. Consecuencias para el Estado Español.....	37
VI.3. Soluciones que ofrece el ordenamiento jurídico español.	38
VI.4. Propuesta del Informe del Consejo de Estado.....	39
VII. ¿Existe algún procedimiento constitucional que pudiera impulsar el gobierno en caso de fracasar las medidas anteriormente adoptadas?	41
VII.1. Introducción al artículo 155 de la Constitución Española.	41
VII.2. Análisis del procedimiento contemplado en el art. 155	43
CONCLUSIONES.	46
BIBLIOGRAFÍA	47
DOCTRINA	47
JURISPRUDENCIA.....	48
LEGISLACIÓN.....	50

ABREBIATURAS

Art: Artículo.

ATS: Auto del Tribunal Supremo.

CE: Constitución Española.

CP: Código Penal.

FJ: Fundamento Jurídico.

LOPP: Ley Orgánica de Partidos Políticos.

LOTCC: Ley Orgánica Tribunal Constitucional.

LECrim: Ley Enjuiciamiento Criminal.

LEC: Ley Enjuiciamiento Civil.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

SS: Siguietes.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STJUE: Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

ANTECEDENTES DE HECHO.

El CIS pronostica la presencia en el Congreso de los Diputados de Alternativa Nacional, un partido ultraderechista. Este partido se presenta a las elecciones autonómicas con el objetivo de alcanzar atención mediática en vista a la generales.

Del programa electoral que presenta la formación se extrae una gran reticencia hacia la pertenencia de España en la Unión Europea, por ejemplo: *España es erosionada desde las instituciones de la UE. Alternativa Nacional apoya la eliminación de competencias comunitarias y la defensa del derecho de las naciones europeas a decidir sobre sus propios asuntos.* Un fuerte rechazo hacia la Ley de Violencia de Género: *derogación de toda norma que discrimine a un sexo de otro, especialmente la ley de violencia de género.* Muestra una actitud contendiente frente al feminismo. También defiende una España centralizada y la recuperación para el Estado central las competencias en las materias de Educación y Sanidad que actualmente poseen los gobiernos autonómicos.

El Gobierno, en vista del ideario de la formación presenta una demanda de ilegalización al amparo de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

Alternativa Nacional obtiene 32 escaños en las elecciones autonómicas gallegas convirtiéndose su líder en el Presidente del Parlamento de Galicia. Una vez el poder, le corresponde al gobierno autonómico ejecutar una directiva en materia de derechos sociales pero el ejecutivo regional muestra su intención de no cumplir la obligación europea.

El gobierno autonómico se plantea derogar leyes autonómicas en materia de igualdad y derechos sociales y sustituirlas por una regulación que vulnera la legislación básica del Estado.

I. Órgano competente y procedimiento para resolver la demanda planteada por el gobierno. Postulación procesal de las partes de este litigio.

I.1. Introducción. Cuestiones constitucionales.

Partimos de la necesidad de los partidos políticos en una democracia, como resaltó Kelsen en su obra “Esencia y valor de la democracia”, destacando el papel esencial de estos. En su terminología, “democracia real”. Así es que, los partidos políticos han llegado a asumir una influencia cada vez más extensa en el funcionamiento de la vida constitucional de los Estados modernos, en la cual los ciudadanos participan como individuos aislados adheridos a formaciones sociales.

La participación de los ciudadanos en las funciones públicas de los Estado de democracia clásica del mundo contemporáneo ha conferido de nuevos aspectos a los partidos políticos. Viéndose una transformación desde las iniciales y simples asociaciones constituidas entre algunos componentes de las Cámaras parlamentarias hasta agrupaciones de ciudadanos que se potencian, con motivo de las competiciones electorales y convirtiéndose así en complejas organizaciones que tienen como fin influir de modo permanente en la opinión pública, teniendo a su alcance los medios de comunicación ofrecidos. Hoy en día los partidos políticos constituyen una absoluta necesidad, ya que son el cauce que permite a los ciudadanos la participación en la vida pública en los Estados democráticos contemporáneos.

La constitucionalización de los partidos políticos en los diferentes ordenamientos jurídicos es un hecho evidente. Hubo una primera fase de oposición a los mismos y otra, de agnosticismo (propia del Estado liberal del siglo XIX), se ha pasado a una fase de progresiva disciplina iuspublicista, que encuentra su culmen en una incorporación integral, mediante la concesión a los partidos políticos el status de personas jurídicas públicas con relevancia constitucional. Esta constitucionalización se llevó a cabo con numerosas cautelas y de manera sucesiva.

En consecuencia, la constituyente española de 1978 no albergaba ninguna duda sobre la necesidad de proceder a la constitucionalización de los partidos políticos, haciéndose eco de esto, el artículo (en adelante art.) 6 de la Constitución Española (en adelante CE) que lleva a cabo la incorporación positiva de los partidos políticos a nuestro ordenamiento, de tal modo que, “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

En esta redacción, podemos apreciar que, la regulación base de los partidos políticos emana de la CE pero, no le atribuye al Tribunal Constitucional (en adelante TC) la función de control de los partidos políticos. A este respecto merece ser destacada la enmienda número 655 presentada en el Senado por don Carlos Ollero que decía así: “corresponde al Tribunal Constitucional apreciar la constitucionalidad de los partidos políticos” tal propuesta fue rechazada al ser entendida como potencialmente delimitadora del derecho de asociación política, teniendo como resultado que el respeto efectivo a los límites constitucionales impuestos a los partidos políticos no haya sido fijado en sede constitucional. Pero, esto no es óbice para que el legislador mediante Ley Orgánica (en adelante LO) pudiera incluir entre las competencias del TC el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los partidos políticos al dar pie a esto el art.

161 CE en su apartado d) cuando establece las competencias de este Tribunal y, “de las materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”, ya que no estamos ante una lista de atribución cerrada.

La redacción del art. 6 CE nos señala la “pluralidad política”, se establece así el principio del pluralismo político que cumple dos importantes funciones: permitir el libre desarrollo de la personalidad y la participación de los individuos en la dialéctica política. El pluralismo es un principio con un alto componente activo. Permite el diálogo entre los grupos y la adopción (por mayoría) de decisiones que cierren discusiones sobre las distintas opciones que afectan a los ciudadanos, a colación de esto, es obligación del Estado asegurar los derechos que posibiliten el pluralismo, es decir, que la instrumentalización de este principio se haga en la CE.

Dependiendo del control que se imponga al pluralismo político se podrá saber qué tipo de democracia se pretende. Existe una clasificación de diferentes sistemas democráticos: militantes o tolerantes. Los primeros toman medidas restrictivas para prevenir el cambio de su carácter democrático por la actuación de partidos antidemocráticos. Se añade una subdivisión en democracias procedimentales (existe un marco para la toma de decisiones pero estas no están condicionadas) y sustantivas (se parte de la base de que las mayorías son temporales pero tiene que existir un conjunto de derechos políticos asegurados que no pueden ser utilizados para abolir otros derechos básicos).

“Por tanto, el pluralismo político se incardina en los partidos políticos, y solo existirá si estos lo representan.” (Pérez-Moneo Agapito, M.P, 2007:32)

En consecuencia, el control constitucional de los partidos políticos será un control indirecto, siendo el Poder Judicial -jurisdicción ordinaria- a quien le corresponde el control de los mismos STC 3/1981, de 2 de febrero “precisamente la apelación al Poder Judicial, que puede decretar, su suspensión provisional y, en último término su disolución, constituye el medio con que cuenta el Estado para su defensa en el caso de que sea atacado por medio de un partido que, por el contenido de sus estatutos o por su actuación al margen de éstos, atente contra su seguridad”

Entonces, los órganos encargados de garantizar que los partidos políticos cumplan las condiciones contenidas en el art. 6 CE serán los mismos que los encargados del derecho de asociación contenido en el art. 22 CE, al estar íntimamente relacionados por entender que un partido político también se incardina en este último precepto.

I.2. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

El antecedente legislativo a la actual Ley de Partidos, es la Ley Orgánica 54/1978, de 4 de diciembre, de *Partidos Políticos*. La regulación contemplada en la citada ley se consideraba insatisfactoria, partiendo de la base de su preconstitucionalidad.

Así es que, la actual regulación jurídica del régimen jurídico de los partidos políticos y su disolución se encuentra en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de *Partidos Políticos* (en adelante, LOPP). Dicha ley derogó la Ley anteriormente citada, y los artículos que aún estaban vigentes de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política, al tratarse de normas preconstitucionales.

Las razones que motivan la nueva LOPP están contenidas en su exposición de motivos, entre las que cabe destacar: la necesidad de una legislación sobre partidos que garantizara la sujeción de ellos a los principios constitucionales de organización interna y funcionamiento democráticos y de sujeción a la Constitución; la legislación anterior era incompleta e inadecuada a los nuevos tiempos, y la mejora del estatuto jurídico de los partidos políticos con un régimen más perfilado, garantista y completo.

La LOPP contiene regulación sobre la libertad de creación y afiliación (art. 1), capacidad para constituir (art. 2), Constitución, Estatutos y personalidad jurídica (art. 3), inscripción registral (art. 4), examen de los requisitos de inscripción (art. 5), principios democrático y de legalidad (art. 6), organización y funcionamiento (art. 7), los derechos y deberes de los afiliados (art. 8) y financiación de los partidos políticos (art. 13).

Sin embargo, los artículos relevantes para esta cuestión son el 9, 10, 11 y 12 referidos a la disolución de partidos políticos y al principio de constitucionalidad de los partidos en su dimensión externa.

El preámbulo de la LOPP en su apartado IV establece que:

El artículo 9 persigue asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y a los derechos humanos. Para ello la presente Ley Orgánica enumera las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios. La Ley opta, en primer lugar, por contrastar el carácter democrático de un partido y su respeto a los valores constitucionales, atendiendo no a las ideas o fines proclamados por el mismo, sino al conjunto de su actividad. De este modo, los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren directamente en el ilícito penal. Y, además, exige reiteración: para evitar la ilegalización por conductas aisladas, salvo las de naturaleza penal, se exige una reiteración o acumulación de acciones que pongan de manifiesto inequívocamente toda una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los valores constitucionales, al método democrático y a los derechos de los ciudadanos.

El legislador pone límites a los fines, objetivos políticos, programas o idearios que persigan los partidos, dispone las limitaciones y los controles a sus **actividades**, apoyado por la doctrina mayoritaria y ratificada por el TC.

La tesis mayoritaria doctrinal que se posiciona en contra de los límites a los fines, basándose en la inexistencia de límites materiales al poder de reforma constitucional. I. De Otto sintetiza esta idea en que al ser la Constitución reformable, para él, carece de sentido establecer límites ideológicos a los partidos, pues si los enemigos del orden constitucional están en situación de cambiarlo por los procedimientos del Título X, pueden hacerlo sin violar el derecho constitucional vigente.

No obstante, la diferencia entre actividades y fines que parece clara en la teoría, es mucho más complicada en la realidad. Para los críticos de la ley, la LOPP dispone la disolución de los partidos que incurran en determinadas conductas cuyo carácter esencialmente finalista es indiscutible, a través de los límites establecidos a las actividades partidistas, la ley está controlando también, aunque sea indirectamente, su ideología.

Algunos críticos no consideran inconstitucional un control ideológico por la existencia de límites materiales implícitos a la reforma constitucional como son algunos valores constitucionales inmunes a la posibilidad de reforma constitucional. Para el

profesor Santamaría el art. 6 CE apunta el requisito de respeto a la Constitución como la exigencia de un cierto grado de adhesión a sus principios básicos, que excede del mero acatamiento formal por lo que se exigiría unos mínimos de coincidencia entre la ideología del partido y los valores de la Constitución.

El art. 9 de la LOPP se encarga de fijar el control. En su primer apartado dispone que las actividades de los partidos son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Esto fue objeto de crítica por partidos nacionalistas vascos tachando la ley de antidemocrática, en especial, la mención de que los partidos ejercerán sus actividades respetando los valores constitucionales. El profesor Bastida afirma que el respeto de los valores constitucionales no se impone ni se exige a los programas de los partidos, sino sólo a su actividad, es decir, de acuerdo con la ley, un partido puede tener un programa anticonstitucional contrario a esos valores, y no incurrir en causa de disolución, siempre y cuando sus actividades no atenten contra esos valores.

En el art. 9.2 se concreta el significado del anterior apartado al establecer las conductas que suponen la declaración de ilegalidad. El tercer apartado es un complemento del segundo al detallar cuando se considerará que concurren las conductas del art. 9.2. Se recogen así una serie de actividades que se exige que sean reiteradas y graves. El cuarto apartado determina que para la valoración de las actividades de los partidos se tendrán en cuenta sus comunicados, propuestas y documentos, manifestaciones, actuaciones de miembros de grupos parlamentarios y municipales y actividades significativamente repetidas de sus afiliados.

El capítulo II de la LOPP incluye el procedimiento y órgano para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones de los partidos. Un partido político puede ser suspendido o disuelto por decisión de sus miembros en el procedimiento estatutario establecido o por la autoridad judicial (art.10.1).

Así, existen 3 causas de **ilicitud** de un partido político según el art. 10.2: incurrir en un supuesto de asociación ilícita de acuerdo al art. 515 del Código Penal; vulnerar las exigencias de estructura interna y funcionamiento democráticos de los artículos 7 y 8 de la LOPP y llevar a cabo las actuaciones que según el artículo 9 de la LOPP vulneren los principios democráticos. Por tanto, podemos comprobar la presencia de estas dos vías judiciales (penal y civil) presenta problemas en cuanto a la coordinación que puede existir entre ambas en lo referente a la posible quiebra del principio *non bis in ídem* y de la posibilidad de que uno de los dos procesos tenga mayores preferencias que otro.¹

De las 3 causas de ilicitud de un partido político contempladas en el art. 10.2 ya vistas cabe indicar lo siguiente: en el primer supuesto, el art. 10.4 de la LOPP le atribuye la competencia a la jurisdicción penal mientras que en los otros dos el órgano jurisdiccional competente es la Sala Especial del Tribunal Supremo (en adelante TS). Dicha atribución de competencia al TS fue criticada por la doctrina al tratarse de una materia legal-constitucional que sitúa al TS en la posición de defensor de la Constitución, función que le correspondería al Tribunal Constitucional (en adelante

¹ Por una parte, el art. 10.6 LOPP contempla que la posible pendencia de un proceso penal por asociación ilícita de un partido político no impedirá (hasta la sentencia) la tramitación del proceso regulado en el art. 11 LOPP. Se establece, por tanto, la posibilidad de simultanear ambos procesos, pretendiendo la ley que no se establezca ningún tipo de comunicación entre ellos, lo cual supone una excepción a las normas generales de prejudicialidad penal, mediante las cuales, si los hechos que fundamentasen las pretensiones de las partes estuviesen siendo investigados en un proceso penal, el juicio civil debería suspenderse hasta la resolución del anterior, de acuerdo con el principio de preferencia de la jurisdicción penal.

TC). En este sentido, el TC siempre podrá conocer el asunto vía recurso de amparo, (por razones de economía procesal se podría haber optado por el control directo por parte del TC de los partidos políticos).

A la vista de lo expuesto y, como recoge el capítulo II de a LOPP un partido político solo podrá ser suspendido o disuelto además de por decisión de sus miembros adoptada a través del procedimiento estatutariamente establecido, por la autoridad judicial competente y, como se vio, dicha autoridad difiere según sea la causa que motive el procedimiento.

I.3. Causas de disolución.

Como ya se ha señalado, en la LOPP existen tres diferentes causas de disolución judicial de los partidos políticos para con dos diferentes procedimientos. El art. 10.2 LOPP señala que el órgano jurisdiccional competente acordará la disolución de un partido político, en primer lugar, cuando concurren el mismo en los supuestos tipificados en el CP como de asociación ilícita.

En este supuesto, el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre la disolución será el correspondiente del orden jurisdiccional penal, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim) y la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ). En este sentido, dada la naturaleza de alguna de las conductas tipificadas en el art. 515 CP², deberá tenerse en cuenta la atribución competencial realizada a la Audiencia Nacional.

El art. 10 LOPP recoge además, dos supuestos de disolución civil del partido político como se indicó anteriormente, bien por vulnerar de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, bien por de forma reiterada y grave vulnerar en su actividad los principios democráticos o perseguir el deterioro o destrucción del régimen de libertades o el imposibilitar o eliminar el sistema democrático.

Entendemos que, la demanda planteada se acoge al procedimiento civil, a la luz de las pretensiones mostradas por el partido Alternativa Nacional. Al menos hasta el momento no podríamos encajar su actividad en el art. 515 del CP. Su actividad ataca directa y potencialmente contra los principios democráticos, encajando sus conductas en las descritas en el art. 9.2 de la LOPP:

- Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

² Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración:

1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión.

2.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución.

3.º Las organizaciones de carácter paramilitar.

4.º Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad.

- Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.
- Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

I.4.Procedimiento.

El procedimiento que regula la LOPP para hacer efectivo este control judicial sobre los partidos se recoge en el art. 11, ahí es donde se regula el procedimiento del control judicial sobre los partidos políticos.

I.5. a) Legitimación activa

En lo que a la legitimación activa para incoar este procedimiento se refiere, el Anteproyecto de Ley legitimaba a Gobierno, a cincuenta Diputados o a cincuenta Senadores y al Ministerio Fiscal. Es decir, la legitimación se confería a los representantes populares, esta legitimación podía ser contemplada como una acción sectaria y partidista de los grupos mayoritarios. Un sector mayoritario de la doctrina consideraba dicha legitimación como “un requisito de admisión de la pretensión en cuanto al fondo”, mientras que para otro, era “un elemento de eficacia de la pretensión”.

Para ello, se elaboró un informe por Consejo General del Poder Judicial contenía una serie de votos discrepantes de la mayoría entre los que me parece interesante destacar:

- El voto del vocal Sr. AGUIAR DE LUQUE, entendía que, el Ministerio Fiscal, en tanto defensor de legalidad (art. 124.1 CE) debería ser el único legitimado. Al entender que al tratarse de partidos políticos (que tengan una representación superior a 50 diputados o 50 senadores) estos, tengan la tentativa de expulsar del juego político a otros contrincantes.
- El vocal Sr. LÓPEZ TENA también tenía una postura discrepante de la mayoría estableciendo que, “nunca antes se había atribuido a los miembros de las Cámaras legislativas la potestad de incitar judicialmente el cumplimiento de las leyes, y ello no aparece en el art. 66 CE como competencia de las Cortes, ni está entre sus competencias reconocidas, limitadas a las demás que les atribuya la CE” (...) “esa atribución legal de legitimación, es ejercicio entre concurrentes para expulsar de la pluralidad política a un competidor, con refuerzo de los grandes frente a los pequeños y riesgo de uso táctico en la lucha política y electoral”.

El Consejo de Estado, señaló en su informe:

Un reconocimiento legal específico de legitimación específico para instar la ilegalización de un partido político debe orientarse a reflejar las personas, órganos o grupos que tienen encomendada la protección frente a ataques a los valores constitucionales, el régimen de libertades y el sistema democrático como tales.

Tras declarar procedente la legitimación al Ministerio Fiscal, al Gobierno y a 50 Diputados o Senadores:

Reconociendo el interés legítimo que tienen los representantes populares en la defensa del sistema democrático, consideraba que la solución intermedia, es decir, un determinado número de parlamentarios en vez de legitimar a las Cámaras como tales podría plantear problemas en cuanto al riesgo de que esa legitimación se utilizara para llevar la lucha de partidos a un terreno distinto del que le es propio.

Sin embargo, los finalmente legitimados fueron reducidos a dos, como recoge el art. 11.1 LOPP: “están **legitimados** para instar la declaración de ilegalidad de un partido político y su consecuente disolución, en virtud de lo dispuesto en los párrafos b) y c) del apartado 2 del artículo anterior de esta Ley Orgánica, el **Gobierno** y el **Ministerio Fiscal**.” Y, el añadido en el párrafo segundo de dicho artículo que, el Congreso de los Diputados o el Senado podrá instar al Gobierno a formalizar la correspondiente solicitud de ilegalización de un partido político, quedando obligado el Gobierno a formalizar la correspondiente solicitud de ilegalización, previa deliberación del Consejo de Ministros, por las causas recogidas en el art. 9 de la Ley.

Por tanto, el procedimiento se inicia mediante la presentación de la demanda, en este caso la presentará la Abogacía del Estado, en defensa del Gobierno. También podrá presentarla el Ministerio Fiscal, como en asunto de ilegalización de Batasuna. La presentarán ante la Sala Especial del TS (art. 61 LOPJ), en ella se adjuntarán los documentos acreditativos que exige el art. 11.2 LOPP para la ilegalidad del partido en cuestión y se procederá al emplazamiento del partido político por la Sala, a este se le da traslado de la demanda para que pueda comparecer representado por procurador y ostentando la defensa un abogado, la comparecencia será en un plazo de ocho días.

La demanda podrá ser inadmitida por la Sala, si concurre en los motivos de inadmisión contemplados en el art. 11.3 LOPP:

- a) Que se hubiera interpuesto por persona no legitimada o no debidamente representada.
- b) Que manifiestamente no se cumplan los requisitos sustantivos o de forma para su admisión.
- c) Que la demanda carezca manifiestamente de fundamento.

En caso de que concurra alguna de las circunstancias anteriores la sala podrá inadmitir la demanda mediante auto de inadmisión y se le comunicará a las partes para que, en el plazo de diez días puedan formular alegaciones. Una vez que la demanda se admita, se emplazará al demandado para que de contestación a la misma en el plazo de veinte días. Pero, como señala el art. 11.7 “si se desestima la demanda, ésta sólo podrá volver a reiterarse si se presentan ante el Tribunal Supremo nuevos elementos de hecho, suficientes para realizar valoraciones sobre la actividad ilegal de un partido diferentes a las ya contenidas en la sentencia.”

La sentencia de disolución de un partido político que dicte la Sala Especial no podrá ser objeto de recurso alguno, con excepción del recurso de amparo ante el TC y será ejecutiva desde el momento de su notificación. Los efectos que produce la sentencia se analizarán en la pregunta siguiente. Cabe indicar que, la Sala podrá adoptar las medidas cautelares que estime necesarias previstas en la LEC y siguiendo el procedimiento contemplado en esta. La sala en particular podrá acordar la “suspensión

cautelar de las actividades del partido hasta que se dicte sentencia, con el alcance y los efectos que estime oportunos para salvaguardar el interés general.” Como señala el art. 11.8 LOPP.

I.V b) Órgano competente.

Como ya se ha señalado, la disolución judicial de un partido político corresponde al Poder Judicial. La demanda se presentará ante la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial* (en adelante LOPJ). Para poder llevar a cabo esta atribución de competencia, la LOPP modifica, en su disposición adicional primera, la LOPJ, añadiendo un número 6 al apartado 1º del art. 61. Esta sala está compuesta por “el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas”. Precisamente la composición de la Sala ha sido el principal argumento que se ha utilizado en defensa de esta solución legal.³

En el momento en que se presente la demanda ante esta Sala especial, a ella se le adjuntarán los documentos que acrediten la concurrencia de los motivos de ilegalidad. La Sala procederá entonces al emplazamiento del partido político afectado, dándole traslado de la demanda para que pueda comparecer ante la misma en el plazo de ocho días. Una vez comparecido en debida forma o transcurrido el plazo correspondiente sin haberlo realizado, la Sala analizará la admisión inicial de la demanda.⁴

Admitida la demanda, se emplazará al demandado, si hubiere comparecido, para la contestación a la demanda por el plazo de veinte días. A continuación, si las partes lo han propuesto en sus escritos o la Sala lo considera necesario se abrirá un período de prueba. Del conjunto de la prueba practicada se dará vista a las partes, que podrán formular alegaciones sobre las mismas por el plazo sucesivo de veinte días, transcurridos los cuales, se hayan formalizado o no, el proceso quedará concluso para sentencia, que deberá dictarse en 20 días. Esta sentencia que podrá tener como fallo la declaración de la disolución del partido político o la desestimación de la demanda, no será objeto de recurso alguno, salvo, -como ya se señaló anteriormente- el recurso de amparo ante el TC, y esta tendrá carácter ejecutivo desde el momento de su notificación.

II. Posibilidad, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de que prospere la demanda planteada por el gobierno

II.1 Impugnación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

La LOPP fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE) núm. 154, de 28 de junio. Tres meses más tarde de su publicación, el Gobierno vasco impulsó un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.1; 2.1; 3.2; 4.2 y 3; 5.1; 6 y 9; el capítulo III (arts. 10 a 12) y la Disposición Transitoria Única, apartado dos de la Ley.

³ Se entiende que tal atribución encuentra su sentido en que se busca la máxima garantía para declarar la ilegalidad de partidos políticos. Se ha afirmado repetidamente que la Sala supone un pleno reducido del conjunto del Alto Tribunal

⁴ La ley prevé las siguientes causas de inadmisión: a) que se hubiera interpuesto por persona no legitimada o no debidamente representada. b) que manifiestamente no se cumplan los requisitos sustantivos o de forma para su admisión. c) que la demanda carezca manifiestamente de fundamento.

El Gobierno vasco, promovió el recurso de inconstitucionalidad impugnando los preceptos anteriormente señalados de la Ley recurrida, lo que se traduce en que una Ley puede ser impugnada por más de una razón.

El TC para la resolución del recurso llevó a cabo en esta larga sentencia, STC, de 12 de marzo de 2003 (ECLI:ES:TC:2003:48) la puntualización de distintos términos de la LOPP y **desestima en su totalidad el recurso**. Señalaremos sintéticamente lo que indicó el Tribunal Constitucional en su sentencia:

II.2 Fundamentos del TC para defender la constitucionalidad de la LOPP.

En sus Fundamentos Jurídicos (en adelante FJ) 5 y 6 afirma que la **fundamentación constitucional** de un régimen normativo propio de los partidos (diferente a la Ley Orgánica 1/2002 *del Derecho de Asociación*) tiene su fundamentación en la cualificación funcional que hace el art. 6 CE de los partidos políticos, al establecer obligaciones específicas a los partidos en relación a la Constitución y a la Ley, no mencionadas en su especificidad en el art. 22 CE, aunque a estas les afecta “la previsión genérica en el mismo sentido del art. 9.1 CE, lo que justifica, en impecables términos constitucionales, la inclusión en el ordenamiento de una Ley que regule los partidos políticos” (FJ 5). Se pone de manifiesto que, la relevancia constitucional de los partidos políticos es lo que hace que las condiciones específicas que el art. 6 les impone en relación con el respeto a la CE, a la ley y a su estructura interna y funcionamiento.

En su FJ 6 el Tribunal fundamenta que no comparte la tesis del recurrente al “concluir que los partidos políticos solo están sometidos a los límites del art. 22 CE sería tanto como admitir que las previsiones del art. CE agotan en el contenido de una norma no sancionada, lo que es tanto como decir, simplemente, en una proposición normativa”. Frente a la tesis del recurrente, el hecho de que haya dos regímenes normativos entre las asociaciones comunes (Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación) y otra, para los partidos políticos, específica al tratarse de asociaciones cualificadas por la relevancia que tiene su función (LOPP).

Rechaza que la **LOPP**, según el recurrente **asuma un modelo de democracia militante**, lo que impondría como límite a los partidos políticos la coincidencia con un determinado sistema político, aparte del respeto a la Constitución. El Tribunal deja claro que los preceptos de la Ley recurridos en este sentido se proyectan sobre la actividad de los partidos y no sobre sus fines. Además, la LOPP hace una distinción entre causas de ilegalización por las **ideas** de un partido (cuyo único límite son ilícitos penales) y las **actividades** que lleve a cabo, que se tendrán que encajar en los principios constitucionales y derechos fundamentales de la CE y que la LOPP concreta. Por ello afirma que en ningún caso se ven socavados los derechos fundamentales a la libertad ideológica, participación, expresión e información (FFJJ 7 y 10).

La LOPP **no vulnera el principio *non bis in idem***, la alegación de la parte recurrente la basa en que considera la LOPP como una norma punitiva (que no es así). Solo se produciría la vulneración a este principio en cuanto “se produzca un doble castigo de un mismo sujeto o se le somete a un doble procedimiento punitivo” (STC 2/2003, de 16 de enero). La disolución de partidos políticos que contempla la LOPP no constituye una sanción penal en la medida en que la disolución de los partidos declarados ilegales no responde a una finalidad retributiva, sino que lo que se pretende con su disolución es garantizar que la actuación de los partidos políticos respeten las

características que definen constitucionalmente a los partidos políticos. Además, no es un castigo al mismo sujeto ni un doble procedimiento punitivo, ya que en la LOPP el demandado será el partido político y en los supuestos del CP serán demandados personas físicas (FFJJ 8 y 9).

Tampoco vulnera el **principio de proporcionalidad** como fundamentaba el Gobierno vasco en su recurso de inconstitucionalidad en el hecho de que no se hubiera previsto una sanción menos gravosa que la disolución del partido político en cuestión. “El problema para el Gobierno vasco no es que las conductas mencionadas en los arts. 10.2 a) y b) merezcan una reacción por parte del Estado, sino la ausencia de necesidad y la desproporción que representa anudar la disolución de un partido a conductas que ni siquiera tienen entidad delictiva, sin haber previsto ninguna sanción menos gravosa” El TC rechaza la vulneración alegada por la parte recurrente, considera que, “ninguna de las conductas descritas en el art. 9 LOPP determina aisladamente la disolución: para que esta pueda tener lugar, es preciso que sean realizadas de forma reiterada y grave como precisa el encabezamiento del art. 9.2” FJ 12, no sancionándose las conductas descritas en el art. 9 cuando no se realicen de forma reiterada y grave, es decir cuando se realicen de forma aislada. También considera el TC que “la existencia de un partido que con su actividad colabore o apoye la violencia terrorista, pone el peligro la subsistencia del orden pluralista proclamado por la Constitución; y, frente a ese peligro, no parece que pueda aplicarse otra sanción reparadora del orden jurídico perturbado que la disolución” FJ 12, en este punto lo que el Tribunal reconoce es la proporcionalidad entre la amenaza subyacente en las conductas descritas y la consiguiente consecuencia jurídica de tales conductas, que será la disolución del partido.

La LOPP **no es una ley de “caso único”** esta era otra de las alegaciones contenidas en el recurso del Gobierno vasco, fundamentando su postura en el art.9, los contenidos del capítulo III y la disposición transitoria única. El recurrente entiende que desde el punto de vista material la ley ha sido concebida para perseguir a una determinada formación política. Frente a esto, el Tribunal hace uso de la doctrina relativa a las “leyes de caso único”, que dice así “hemos definido las denominadas leyes de caso único como aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador en ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro” STC 166/1986, de 19 de diciembre FJ 10. Aplicando esta doctrina, resulta evidente que frente a la tesis sostenida por el Gobierno vasco “la ley impugnada no solo es general formalmente por el modo en que se halla formulada, sino que también lo es materialmente, en tanto contempla, en abstracto una serie de conductas cuya realización en forma “reiterada y grave” podría determinar la disolución de cualquier partido presente o futuro” FJ 14

II.3. Jurisprudencia acorde al caso: STS 27 de marzo de 2003.

A los efectos que aquí nos interesa, saber si la demanda presentada por el Gobierno tiene, o no posibilidades de prosperar deberemos analizar el principal exponente jurisprudencial, la señalada Sentencia del 27 de marzo de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:213) de la Sala Especial de art. 61 LOPJ.

Concluye, en su primer fundamento jurídico, que la única exigencia del pluralismo que impone la CE, en sintonía con el Convenio de 4 de noviembre de 1950, para la *Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* es, que la defensa del ideario de un partido político tendrá que hacerse respetando la legalidad y

siguiendo los cauces que brinda el sistema democrático y no con el empleo de la violencia y con la restricción de derechos fundamentales. No se podrán aprovechar de un marco constitucional que otorga amplias libertades y garantías para lesionar derechos fundamentales de personas.

En el segundo fundamento jurídico expone los razonamientos que han sido determinantes para probar los hechos. El TC, en este apartado tomó en gran consideración el mandato singular en materia de prueba y la valoración de esta, contenida en el art. 9.4 LOPP que nos dice que para apreciar y valorar la legalidad de las actividades de los partidos políticos y, en su caso, la continuidad o repetición de aquellas que pudieran calificarse como ilegales se tendrán que valorar las resoluciones, documentos y comunicaciones del partido político en cuestión, especialmente de sus órganos y Grupos parlamentarios o municipales. También cómo se desarrollen los actos públicos, las manifestaciones públicas, tanto de sus dirigentes como de sus miembros parlamentarios, así como las propuestas que formulen, tanto en el marco de las instituciones como al margen de las mismas, también serán de relevancia las actitudes desprendidas de forma repetida por sus afiliados o candidatos. Como se puede observar, tal mandato legal otorga un peso fundamental a la prueba documental, frente a otras como la testifical, a la que la sala otorga un valor complementario de convicción. En aplicación de estas técnicas, el TC hila para llegar a la convicción de que los partidos demandados están subordinados a ETA. De los documentos internos de los partidos demandados y de la organización terrorista ETA se deduce que los primeros están subordinados a esta.

En consecuencia con lo anterior, el FJ 4 tiene como finalidad la calificación jurídica de hechos y conductas considerados probados. A tratar en primer lugar, el reparto de tareas o funciones entre los partidos demandados y la organización terrorista, como se señala el Tribunal:

Un reparto que se traduzca en su complemento y apoyo político, que fomente, propicie o legitime la violencia o multiplique sus efectos posibilitando su asunción por la sociedad, es una actividad que queda incluida en varias causas de ilegalización. Y es esta una realidad típica que concurre en los tres partidos demandados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

II.4 Posibilidad de que prospere la demanda presentada por el Gobierno vs. Democracia militante

Entiendo apropiado recordar que la LOPP se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico para el establecimiento de un proceso de ilegalización y disolución de partidos políticos distinto del que se deriva de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal* (en adelante CP) en concordancia con el art. 22 CE que, hasta el momento se aplicó a una concreta formación política, como se ha analizado hasta el momento, Batasuna y su vinculación parlamentaria del grupo terrorista ETA.

En vista a lo analizado entiendo que la demanda no tiene posibilidades de prosperar en nuestro ordenamiento jurídico actual y ello, por lo siguiente:

En España, *a priori*, la democracia militante no se regula en nuestro ordenamiento jurídico, una democracia militante es aquella en la que se pueden declarar ilegales actividades que no constituyen ilícito penal pero su pretensión es atacar los principios y valores constitucionales. Entonces, para defender la democracia se

ilegalizan actuaciones en virtud de los fines que persiguen, considerados contrarios al sistema democrático. En España, la literalidad del art. 6 CE señala que la actividad de los partidos políticos es libre “dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, si hacemos una interpretación literal podemos considerar que la actuación de los partidos se somete a los principios contenidos en la CE, la defensa de esta frente a los partidos que rijan su actividad por principios contrarios a esta. A esta interpretación entiendo que acertada, se opone el rechazo expreso de esta posibilidad, consolidada en la doctrina constitucional que rechazó el control ideológico de los partidos,

Ello no es óbice para concluir que “la LOPP ha reabierto el debate con sus referencias a los valores constitucionalistas, los principios democráticos y el sistema democrático que deben respetar los partidos políticos so riesgo de ser ilegalizados”. (Montilla Martos, 2004).

Como ya se ha señalado anteriormente, la STC de 12 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:48) mantiene que en nuestro ordenamiento no tiene cabida la democracia militante. Partimos de un argumento aportado por I. De Otto: “la inexistencia de cláusulas de intangibilidad en la Constitución” (De Otto, 185). Esta postura la adopta el TC, en nuestra Constitución no existe un núcleo que no pueda ser reformado lo que permite afirmar que el art. 6 CE no consagra la obligación de defender la CE porque los partidos puedan proponer su reforma total pero, si la legislación de desarrollo permite que un partido sea declarado ilegal cuando su actividad vulnere el principio democrático resulta evidente que ese partido no podrá proponer la reforma constitucional, por tanto, la inexistencia de cláusulas de intangibilidad permite afirmar que el art. 6 CE no impone una democracia militante pero no resulta óbice para que la legislación introduzca este modelo para la defensa de la Constitución al ordenamiento jurídico.

Alemania, el mayor exponente de la democracia militante, la expresión *Verfassungsschutz*, con la que se designa una técnica constitucional consistente en declarar ilegales actividades que no suponen infracción de normas constitucionales ni constituyen ilícito penal, pero que tienen por finalidad atacar el orden constitucional. Se trata, dicho de otro modo, de ilegalizar fines. La Ley Fundamental de Bonn ofrece el más completo instrumento de la defensa de la Constitución así entendido, como garantías a esto se encuentra la prohibición absoluta de modificación del orden constitucional, en su caso de las concretas normas en que se supone que se encuentra el núcleo protegido, así el art. 79.2 de la Ley Fundamental del Bonn (que positiviza la preocupación doctrinal weimariana) prohíbe una modificación de esta en la que se afecten elementos nucleares como la articulación de la Federación en *Länder* la colaboración de estos en la legislación o los principios recogidos del art. 1 al 20.

Volviendo a nuestro ordenamiento jurídico, como se ha visto en la STC de 12 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:48), un partido no podrá ser ilegalizado en España por vulnerar el principio democrático en sus fines y actuación sino por incurrir de forma **grave y reiterada** en las conductas señaladas en la Ley y, puede parecer que las conductas señaladas en la ley sean propias de una democracia militante. Esta reiteración y gravedad de las conductas es lo que separa el caso que nos ocupa con el precedente jurisprudencial.

A pesar de la postura adoptada por el TC y la doctrina mayoritaria entiendo que la LOPP adopta presupuestos propios de una democracia militante, al afirmar expresamente que los partidos políticos “deberán respetar en sus actividades los valores

constitucionales expresados en los principios democráticos” art. 9 LOPP o que “un partido será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos”. El tratar “actividades” y no fines entiendo que es insuficiente “porque la afectación al principio democrático se produce necesariamente mediante actos teleológicamente definidos por su oposición al sistema democrático” (Montilla Martos, 2004:11).

Esta perspectiva, con la que me siento aún concluye en que resulta inevitable la vinculación entre las actividades y los fines que tiene un partido, sean de la naturaleza que sean (estatutarios o deducidos de las actitudes que demuestren quienes comulguen con dicho partido).

II.5. Distinción entre control de fines y control de actividades de los partidos.

El legislador, no establece limitaciones a los fines políticos de los partidos pero sí a sus actividades, así lo establece el preámbulo de la LOPP. El legislador posibilita controlar los fines de los partidos, y es la postura adoptada por una tesis doctrinal mayoritaria y confirmada en la STC de 12 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:48) que descansa en el presupuesto de la inexistencia de límites materiales al poder de reforma constitucional.

Existe un problema previo a la distinción entre control de la actividad y de los fines y será determinar si el respeto a la CE y a la ley se estructura como un límite a la actividad de los partidos o no. El propio constituyente en el art. 6 CE impone dos límites a mayores de los establecidos en el art. 22 para las asociaciones. Estas limitaciones encuentran su explicación en la relevancia constitucional de las funciones que cumplen los partidos políticos, estas limitaciones son: la estructura y funcionamiento democrático y el respeto a la Constitución y el respeto a la Constitución y a la Ley en su creación y en el ejercicio de su actividad, esta última limitación ha dado un consenso doctrinal que determina que no es constitucionalmente lícito establecer límites a los fines de los partidos pero sí limitar sus actividades.

La doctrina mayoritaria en nuestro ordenamiento jurídico y seguida por el TC iniciada por I. De Otto sostiene que en España no es constitucionalmente lícito el establecimiento de límites a los programas políticos de los partidos. Entiendo conveniente señalar:

El orden constitucional no se defiende mediante la ilegalización de sus enemigos, sino con su propio funcionamiento correcto sobre una base social, economía y política adecuada, con el desarrollo de la primacía del derecho, con la creación de una conciencia constitucional, tareas todas ellas más arduas que la defensa de la Constitución pero más acordes con el orden constitucional de cuya garantía se trata. (De Otto Pardo, 1985:48)

La considero una cita llena de literalidad pero, comparto la postura que adopta Tajadura Tejada cuando dice:

No creo que la primera de las medidas sea incompatible con las demás. Personalmente considero que se trata de medidas complementarias y conducentes todas a un fin legítimo: garantizar la supervivencia del Estado constitucional como forma histórica de convivencia. (Tajadura Tejada, 2004:86)

Lo que nos ha quedado del pensamiento de I. De Otto y que, posteriormente recogerá gran parte de la doctrina y el TC, como ya se ha señalado es que consideran

inconstitucional el control de los fines de los partidos, reposando esto sobre una premisa concreta: la ausencia de límites materiales a la reforma constitucional.

Por otra parte, la tesis contraria, defendida por Santamaría Pastor y Alzaga Villaamil, Morodo Leoncio, Murillo de la Cueva, Pedro de Vega y Tajadura Tejada, principalmente. El primero de ellos, defiende que el art. 6 CE: Apunta hacia la posibilidad de configurar el requisito del respeto a la Constitución como una exigencia de un cierto grado de adhesión a sus principios básicos, que excede del mero acatamiento formal” (Santamaría Pastor, 2001:100). La justificación del autor es por un parte la naturaleza de los partidos y los fines de estos, que no podrán ser contrarios a la Constitución; por otra, los precedentes que entiende inspiran el art. 6 CE (art. 4 de la Constitución francesa y 21 de Ley Fundamental de Bonn).

En la línea al establecimiento de límites a los fines:

A pesar de ser el CP la barrera principal en el control jurisdiccional sobre los partidos, caben formas de control de la constitucionalidad que alcancen a sus fines ya que la posibilidad de que nuestra Constitución permita su reforma total no significa que consienta cualquier cosa ni que admita cualquier método para lograrla (Morodo Leoncio y Murillo de la Cueva, 2001).

Pedro de Vega sostiene que se produce la primacía de las concepciones instrumentales y formalistas sobre los valores y principios democráticos (libertad, igualdad, fraternidad), que dieron grandeza moral y política a la democracia, subordinándose las formas sobre el contenido, esta es la hipótesis mayoritaria, adoptada por en la STC de 12 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:48), de esta hipótesis se extrae que en nuestro ordenamiento jurídico caben todas las ideologías y fines mientras se guíen por procedimientos o formas democráticos. Ante tal conjetura, considero fundamental citar a Pedro de Vega:

La sacralización del aparato institucional como sistema de referencia en el que se expresan los equilibrios y las reglas del juego político, en detrimento de los valores y principios que constituyen su fuente de inspiración, tienen como traducción inmediata el hecho de que el respeto de esas reglas para convertirse en criterio rector (...) para enjuiciar toda la vida política democrática. Lo que no tendría mayor significación ni importancia si no fuera porque la divinización de las formas ha servido para raptar de la vida y de la historia los valores que dan sentido a la idea democrática. (De Vega, 2001).

Por tanto, tenemos dos tesis en juego: en primer lugar, la que admite que todas las ideas y programas políticos son legítimos aun cuando contradigan los valores básicos y fundacionales del constitucionalismo pero, los defiendan empleando los mecanismos democráticos (tesis mayoritaria y ratificada por el TC). En segundo lugar, la opuesta en la que se defiende que las ideas contrarias al constitucionalismo serán inconstitucionales y el Estado democrático y constitucional debería hallarse legitimado para salvaguardarse ante ellas mediante los exámenes pertinentes.

En vista de lo expuesto hasta el momento concluimos: en el actual sistema que contempla el ordenamiento jurídico español entiendo que no cabría la ilegalización de Alternativa Nacional, al no tener constancia de una reiteración en actividades “graves” que atenten contra el orden constitucional.

III. ¿Qué consecuencias jurídicas se derivan de una sentencia que declare ilegal AN? ¿Qué consecuencias jurídicas se derivarían de dicha sentencia si se pronuncia después de celebradas elecciones autonómicas en las que AN ha obtenido 32 escaños?

III.1 Efectos a rasgos generales.

Una sentencia dictada por la Sala especial del Tribunal Supremo que declare la ilegalidad de un partido político, en este caso AN, lleva consigo, como señala el art. **12.1.a) LOPP**, la **disolución del partido político como persona jurídica** y, en consecuencia el cese de todas las actividades del partido al ser una sentencia constitutiva, porque su efecto esencial es determinar la extinción del partido como persona jurídica y, en consecuencia, las medidas que se deban tomar para garantizar la efectividad práctica de la condena deben ser consideradas como ejecución impropia.

Será la Sala sentenciadora la encargada de vigilar en el trámite de ejecución de sentencia, que se cumpla esta prescripción, de acuerdo con la parte dispositiva de la misma, y con aplicación, expresamente reconocida por el TS, de las disposiciones del proceso de ejecución de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de *Enjuiciamiento Civil* (en adelante, LEC). En consecuencia, y de acuerdo con el principio dispositivo (art. 549.1 LEC), la ejecución de sentencia debe ser solicitada a instancia de parte, sin poder ser declarada de oficio por la Sala, de tal modo lo hicieron en el proceso de ilegalización de *Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna* la Fiscalía y la Abogacía del Estado, mediante demanda ejecutiva de 7 de abril de 2003. Durante la tramitación de este proceso de ejecución la representación del partido político disuelto podrá seguir personada a pesar de que la condena habrá supuesto la extinción de la personalidad jurídica, al efecto de ejercitar los derechos procesales que le corresponden, fundamentalmente el de alegar lo que estime conveniente durante la fase de ejecución y de oponerse, en su caso, a las diferentes resoluciones que se puedan dictar en este estadio procesal.

III.2 Precedente jurisprudencial: STS 27 de marzo de 2003. Las consecuencias jurídicas derivadas de una sentencia de ilegalización de un partido político.

El proceso de ilegalización de *Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna* dio lugar, como se ha señalado anteriormente, a la aplicación del art. 12 LOPP, pues terminó con la declaración de ilegalidad de los tres partidos políticos demandados. En el fallo de la sentencia indicada se declaró tanto la ilegalidad como la disolución de los partidos mencionados; ordenó la cancelación de sus respectivas inscripciones en el Registro de Partidos Políticos; obligó al cese inmediato de todas las actividades que realizaran estas entidades y procedió a la apertura de un proceso de liquidación patrimonial. Así lo establece el artículo anteriormente citado y, en consonancia lo declarado por la Sala especial del Tribunal Supremo, que en la STS de 27 de marzo de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:213) anudó a la declaración de disolución la condena al partido político al cese inmediato de todas las actividades que realizasen.

El resultado objetivo es que la STS de 27 de marzo de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:213) ha quedado en una mera declaración de disolución y por ese motivo el TS tuvo que dictar una serie de Autos ejecutivos de la sentencia. En 2006 (tres años más tarde de la Sentencia condenatoria) el Juzgado Central de Instrucción (JCI en adelante) dictó el Auto de 7 de enero de 2006 en el que declara que ha de recurrirse a la vía penal

para asegurar la efectividad del contenido ilegalizador de una sentencia de tales características.

Desde el momento en el que se disuelva un partido, se presumirá el carácter fraudulento y no será posible la creación de un nuevo partido que suceda en la actividad al disuelto ni tampoco la utilización de un partido ya creado para dar solución de continuidad al mismo. Lo importante en este punto es que se trate de la sucesión o continuidad en la actividad por la que fue ilegalizado el primer partido. En la LOPP se prevé que será la Sala sentenciadora la competente de la declaración de improcedencia de la continuidad.

Para determinar la conexión entre un partido político ilegal y el que pretenda continuarle sucederle, el art. 12.3 LOPP contempla los elementos que se tendrán en cuenta. En este precepto podemos apreciar una cierta contradicción al exigir, en un primer término una similitud sustancial entre ambos partidos en contraste con los datos y documentos obrantes en el procedimiento de disolución y, después, afirma que la similitud en aspectos formales como *estructura, organización y funcionamiento* sería suficiente para considerar dicha continuidad o sucesión, lo que llama la atención es que dichos elementos no habrían sido tenidos en cuenta para dictaminar la ilegalización del partido. Entonces, se puede entender que no deberían considerarse tales aspectos en la valoración que efectúe la Sala Especial y centrarse únicamente en la similitud sustancial de las conductas determinantes de la disolución del primer partido

También se contempla la incautación patrimonial, que lleva aparejada la disolución judicial de un partido. Este aspecto resulta problemático, así es que, en el Informe del Consejo General del Poder Judicial no hubo acuerdo al respecto, pues en un voto articular se estimaba que tal incautación se trataba de una expropiación total, sin que se haya apreciado la concurrencia de causa justificada de utilidad pública o interés social ni establecido la correspondiente indemnización, contra lo dispuesto en el art. 33.3 CE.

Sin embargo, tal aprehensión del patrimonio no puede entenderse como una medida confiscatoria en la medida en que constituye la única solución posible de disponibilidad del patrimonio de un partido ilegal. A este respecto, puede razonarse como el Consejo de Estado en su Informe sobre el Anteproyecto del LOPP, y entender que, como los partidos políticos reciben unos fondos, tanto públicos como privados, en función de los fines a los que sirven, y como puede entenderse que si un partido político incurre en una causa de ilegalidad se produce un incumplimiento de los fines del partido ya que, ese partido habrá utilizado el patrimonio para un fin distinto del permitido legalmente.

El patrimonio de un partido disuelto debería destinarse a un fin permitido legalmente así, la jurisprudencia y doctrina entiende que no resulta procedente la entrega a los integrantes del partido cuyos comportamientos han contribuido a su declaración de ilegalidad, aspecto que no comparto porque, aun siendo cierto que sus comportamientos tienen como consecuencia en lo que nos ocupa la ilegalización del partido, no por ello vayan a destinar necesariamente el patrimonio dividido a esos mismos fines. Así es que, la LOPP disponga que el patrimonio neto incautado se destine a actividades de interés social o humanitario, actuando el Tesoro como depositario provisional del mismo. Para llevar a cabo la liquidación, pese a no existir remisión expresa en la LOPP, el TS ha estimado que debe acudir al procedimiento de ejecución

dineraria de los arts. 571 a 698 LEC, en virtud de la subsidiariedad de la norma que, en este caso sí, ha sido reconocida por la Sala Especial.

III.3. Consecuencias jurídicas de una sentencia de ilegalización tras la obtención de 32 escaños.

Una mayoría de la doctrina señala que la disolución de los partidos en España no conlleva consecuencias jurídicas en cuanto al mandato representativo de electos en sus listas. En este sentido, la STS de 27 de marzo de 2003, afirma que, “el estatuto singular de los miembros de dichos partidos sigue la suerte revista para ellos en las normas jurídicas que resulten de aplicación” la pérdida del escaño no se prevé en la LOPP ni en otra norma jurídica que conozcamos.

En la sentencia que nos sirve de precedente, resulta especialmente polémica la extensión de la disolución del partido político a los grupos parlamentarios, cuyos integrantes han resultado elegidos en las listas electorales del partido que, posteriormente resultó disuelto.

El TS entendió necesaria la extensión de la disolución a los grupos parlamentarios, en la medida en que la finalidad de ilegalizar a un partido político es eliminar al mismo de la vida política por incumplir los deberes que la legislación le impone como derivación directa del respeto a los principios democráticos y constitucionales. Entonces, el hecho de que subsistiere el partido político ilegalizado en las instituciones supondría una frustración de las pretensiones de la sentencia.

Cabe destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, donde podemos encontrar cierta semejanza en los efectos de disolución de un partido político a los grupos institucionales. El Alto tribunal alemán, entendió que la declaración de anticonstitucionalidad de un partido político y la pérdida del mandato representativo de quienes hubieran accedido a cargos públicos a través de las listas por el propio partido debería ser un binomio perfecto. Sin embargo, no puede resultar de aplicación análoga a nuestro caso. En España, el proceso de disolución de partidos se orienta a la prohibición de ciertas actividades

No puede existir analogía entre el supuesto alemán y la situación española porque en el sistema español, la disolución de partidos se orienta a la prohibición de **ciertas actividades y no de ideas** no puede seguirse el razonamiento del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal Alemán), en cuanto que la retirada del mandato representativo procura la expulsión de las ideas anticonstitucionales de las instituciones políticas.

En nuestro sistema, la ilegalización es una sanción ante la concurrencia de ciertas conductas u elementos organizativos, estas no se predicán necesariamente de los representantes electos en las listas, sino que resultan imputadas al partido político como persona jurídica. Así, se entiende que la pérdida de la representación parlamentaria no puede derivarse de la sentencia de disolución y, por lo tanto, los diputados solo pueden perder su escaño en virtud de las causas tasadas en el art. 21 del Reglamento del 1 de septiembre de 1983 por el que se aprueba el *Reglamento del Parlamento de Galicia*⁵.

⁵ El Diputado perderá su condición de tal por las siguientes causas:

1º. Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del Diputado.

2º. Por fallecimiento o incapacitación del Diputado, declarada ésta por decisión judicial firme.

Son los Reglamentos Parlamentarios las normas que ordenan el juego parlamentario, la vida interna de la Cámara, así se desprende en la STC de 13 de febrero (ECLI:ES:TC:1995:44) y STC de 9 de abril (ECLI:ES:TC:2008:49). “De esta forma podríamos situar a los Reglamentos parlamentarios como la cabeza de la pirámide normativa de las Cámaras”. (García-Escudero Márquez, 1999: 431-454). Entre las causas que recoge el Reglamento no se encuentra la de “ilegalización de partido político” al que pertenecen los diputados electos.

No se regula en la LOPP la pérdida de condición de representante parlamentario en el caso de que se haya resultado electo en una formación política que, posteriormente es declarada ilegal. Además, como recoge el art. 67.2 CE el mandato parlamentario no es imperativo sino individual, por tanto, si a la no previsión legal expresa le añadimos el principio de autonomía reglamentaria de las Cámaras, el TS no encontraba base legal para imponer tal sanción. Tampoco recoge, la LOPP entre las consecuencias de disolución de un partido político las consecuencias jurídicas en relación con los grupos parlamentarios vinculados a dicho partido

Es el momento en que haremos referencia al Auto de 26 de Agosto de 2002 del Juzgado Central de Instrucción nº5 AJCI de 26 de agosto de 2002 (ARP 2002/479), en que se plantea si el Poder Judicial tiene capacidad o no para decidir sobre la suspensión o disolución de un grupo parlamentario como consecuencia de la ilegalización del partido político ligado a ese mismo grupo parlamentario. El Juez Instructor resuelve dejando a la voluntad de los respectivos Parlamentos la decisión de ejecutar la disolución de los grupos parlamentarios en el FJ. 7, bajo el pretexto de que las personas que forman ese partido político y consecuente grupo parlamentario han sido elegidos por electores. Subsiguientemente, los parlamentarios no representan a un partido político, sino a una comunidad política (sus electores), por lo que la suspensión de actividades de un partido político no conlleva la suspensión de la actividad parlamentaria de sus integrantes, sino que los **titulares de estos escaños tienen derecho a ejercer sus funciones parlamentarias mientras dure su mandato en la Cámara.**

En la STS 27 de marzo de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:213) el TS no incluyó entre los pronunciamientos de la sentencia la imposición de disolver los grupos parlamentarios asociados con el los ilegalizados Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna y, al ser un proceso de carácter dispositivo es acorde con la ausencia de petición de pronunciamiento en la demanda que incoo que procedimiento. A pesar de ello, en este procedimiento, **el TS, en fase de ejecución,** entendió que la disolución de los grupos parlamentarios debía ser considerada una consecuencia directa de la pérdida de personalidad jurídica del partido político producida por una sentencia de ilegalización del mismo y así en fase de ejecución dicta el Auto de la Sala especial del art. 61 de 24 de abril de 2003 en este, parte de una vinculación sustancial entre el grupo político y el partido, definiendo al primero como una emanación directa del segundo y así se refleja en el ATS 5161/2003 (ECLI:ES:TS:2003:5161A), en el que el TS nos indica que los grupos parlamentarios no ostentan personalidad jurídica propia y como consecuencia de perderla el partido político el grupo parlamentario también la pierde y por esta razón, en su decisión ordena que se proceda a la disolución de los grupos

3º. Por extinción del mandato, al expirar su plazo o disolverse la Cámara, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara.

4º. Por renuncia del Diputado, ante la Mesa del Congreso

parlamentarios. Entonces, el TS entiende que la disolución del grupo parlamentario es consecuencia directa de la ilegalización del partido político, llevando a cabo una interpretación finalista de la STS de 27 de marzo de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:213), que orienta la ejecución en, en virtud del principio *pro actione* y del derecho a la tutela judicial efectiva a “lograr la posibilidad de realización completa del fallo, infiriendo de él todas sus naturales consecuencias en relación con la causa petendi”. (Tajadura Tejada, 2008:83)

En consecuencia y siguiendo la línea del mencionado Auto se prohíbe el funcionamiento del grupo parlamentario obligando a sus miembros integrarse en el grupo mixto, siguiendo ejerciendo los parlamentarios como subgrupo dentro del grupo mixto, es decir, seguirán manteniendo sus funciones públicas, relacionadas con su pertenencia al grupo parlamentario mixto, “resulta, por ello, una medida jurídica por completo estéril e impropia de una resolución judicial de alto rango” (Portelo Molina, 2004:43).

Como consecuencia, entendemos que en caso de que se llegue a ilegalizar Alternativa Nacional los parlamentarios elegidos perderán sus derechos parlamentarios colectivos pero, conserven los derechos parlamentarios que les pertenecen individualmente considerados, pasando a formar parte del grupo mixto.

IV. Proceso constitucional pertinente y tramitación para que el gobierno de la nación reclame de la Xunta de Galicia el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales

IV.1. La incorporación del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico español.

Las normas jurídicas comunitarias tienen que incorporarse en el ordenamiento jurídico español, esto tiene una explicación. Para ello debemos remontarnos al año en el que se aprobó la Constitución, 1978, donde, el Título III, Capítulo Tercero versa sobre *Los Tratados Internacionales*.

El 12 de junio de 1985, fue firmado el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, publicado en el BOE el 1 de enero de 1986 quedando incorporado al ordenamiento jurídico español, como señala el art. 96.1 CE:

Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. La consecuencia es que desde ese momento tiene la capacidad de ordenar en el ordenamiento jurídico español.

Aquel contenido que se incorpora, se conoce como **acervo comunitario** y, se compone por la incorporación de los tratados constitutivos y aquellos que se modifiquen o completen, además de esto también se incorpora el Derecho derivado, que está compuesto por reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones.

Entonces, ante el objeto de ejecución en el que nos encontramos es el Derecho comunitario, integrado por un lado por el Derecho originario y por otro por el Derecho derivado, este último es el que nos interesa en este asunto. El derecho derivado es el resultado de las decisiones adoptadas por los órganos comunitarios, las normas jurídicas elaboradas a partir de las habilitaciones

IV.2. El efecto directo del derecho comunitario.

Al Derecho comunitario se le denomina con el término anglosajón de *self-executing* lo que viene a decir que las normas así caracterizadas se aplican de forma directa en el ordenamiento jurídico interno “de manera que imponen obligaciones a los particulares o crean derechos en favor de estos sin necesidad de que el Estado interponga su actuación entre esas normas y los particulares” (Pérez Calvo, 1993:193).

Las directivas, como en el caso que nos ocupa (se podría afirmar que estas y los reglamentos son las dos grandes categorías normativas del Derecho comunitario), estas no son directamente aplicables, porque a lo que esta obliga es la consecución de un objetivo, un resultado dejando a los Estados miembros la elección de la forma y los medios para la consecución de dicho resultado.

IV.3. Primacía del derecho comunitario.

Es la característica fundamental del Derecho comunitario y se fundamenta en el texto de los Tratados comunitarios ratificados por los Estados miembros, donde se establece que los reglamentos y directivas son de obligatoria ejecución. Se ha perfilado el concepto de primacía del Derecho comunitario sobre el interno gracias a una consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) que tiene, entre otras, como sentencia de referencia la STJCE de 15 de julio de 1964 (6/64) Costa/ENEL. Establece que:

Los Tratados son algo más que acuerdos que se limitan a preciar obligaciones mutuas entre los Estados contratantes, pues más allá de los Gobiernos, los Tratados contemplan a los pueblos y crean órganos que institucionalizan derechos soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los EEMM como a sus nacionales directamente. Lo anterior se ve confirmado por el hecho de que los ciudadanos sean llamados a colaborar por medio del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social al funcionamiento de esa Comunidad de la que hablamos. Por otra parte, existe un Tribunal de Justicia cuya función es asegurar la unidad de interpretación de los Tratados por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, lo que confirma que los EEMM reconocen al Derecho comunitario una autoridad susceptible de ser invocada por sus nacionales ante sus jurisdicciones. Por todo ello, hay que concluir que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional.

Instutuyendo que una norma posterior de un Estado no podrá prevalecer sobre el Derecho comunitario.

Posteriormente, el TJCE declara la obligación de los Estados miembros de derogar las normas internas que sean contrarias al Derecho comunitario.

Como vemos, la primacía del Derecho comunitario sobre el interno queda bastante clara, además de que se predica de normas comunitarias y que además, tiene vigencia sobre cualquier norma interna, las normas constitucionales incluidas, el fundamento se encuentra en que los Estados han realizado en favor de la Unión Europea una atribución de competencias produciéndose así una pérdida de competencias de los legisladores estatales, centrales o autonómicos, para regular las materias concretas sobre las que ha recaído la cesión a la Unión Europea.

A pesar de esta primacía latente es importante puntualizar lo que el TJCE , actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), reconoció en su

jurisprudencia y es que, una norma comunitaria no puede derogar normativa estatal aunque haya contradicción entre ellas, lo que sí puede ocurrir es que el juez nacional no aplique la norma nacional contraria o sino el legislador, con la obligación de su derogación, esta facultad de derogación es una manifestación de la jerarquía que ostenta la norma comunitaria sobre la estatal. Pero esta jerarquía no debe ser entendida como una jerarquía del Derecho comunitario sobre el interno, sino como un efecto de desplazamiento que sufre el Derecho interno en relación con el comunitario, al ser este último perteneciente a un ordenamiento competente en primer lugar para regular una determinada materia.

IV.4. Aplicación del Derecho comunitario.

Una vez que ya hemos concretado qué es el Derecho comunitario y su incidencia sobre el ordenamiento interno, tenemos que analizar qué se aplica de ese Derecho y cómo incide el Estado en su ejecución, en este sentido, las funciones que ha de realizar el Estado para su ejecución resultan actuaciones de carácter interno, no cubiertas por la atribución competencial recogida en el art. 149.1.3º CE, lo que significa, a efectos prácticos, que no tienen por qué ser los órganos centrales del Estado quienes lleven a cabo la ejecución sino que, debemos atenernos al reparto competencial interno.

Entendemos por ejecución del Derecho comunitario aquellas actividades concretas y necesarias para la aplicación o desarrollo de las normas comunitarias que no sean directamente aplicables⁶ o llevar a cabo las obligaciones activas o pasivas necesarias para la correcta aplicación de las normas, es lo que en la doctrina se denomina *implementación del Derecho comunitario*, que resulta lo mismo que la ejecución del mismo.

Las dos principales categorías señaladas anteriormente: los reglamentos y las directivas. Son estas últimas las que generalmente necesiten medidas internas de ejecución, como en el caso que no ocupa, por su naturaleza y características, ya que en todo caso necesitarán medidas de ejecución por parte de los Estados miembros para el despliegue de su objetivo normativo en los ordenamientos jurídicos internos.

IV.4. a) Competencia para la aplicación del Derecho Comunitario. Estatuto de Autonomía de Galicia.

En nuestro ordenamiento jurídico existe un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ahí reside el problema en lo referido a saber si la ejecución del Derecho comunitario también es objeto de esta distribución y, si lo es a cuál de los órganos le correspondería la ejecución.

Es de fundamental trascendencia referenciar el art. 93 CE:

Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión” así comprobamos cómo se le encomienda a las Cortes Generales o al Gobierno la garantía de dicho cumplimiento o ejecución del Derecho comunitario, tanto el contenido en los Tratados como el Derecho derivado.

⁶ No las operaciones de incorporación a nuestro ordenamiento del Tratado de Adhesión o de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, que sí resultan de competencia exclusiva para los órganos centrales del Estado

A mi juicio, la interpretación más adecuada de este artículo es aquella más acorde con la descentralización existente en nuestro ordenamiento (Estado-Comunidades Autónomas). Al entender que lo que corresponde al Gobierno y a las Cortes Generales es la garantía de la ejecución de las resoluciones y los tratados, pero no su ejecución. Este aspecto lo analizaremos más adelante.

La ejecución del Derecho comunitario, en la materia que nos ocupa, derechos sociales, es competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, como dispone el art. 27 apartado 23 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, *de Estatuto de Autonomía para Galicia*.

IV.5. La obligatoriedad en la aplicación del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico interno.

El Derecho comunitario presenta esa característica como principal, la obligatoriedad del cumplimiento de las obligaciones internacionales y, esencialmente el Derecho comunitario. Por las características analizadas hasta el momento, sabemos que este Derecho presenta una naturaleza que lo hace directamente aplicable y como consecuencia atribuye derechos subjetivos a los ciudadanos de los Estados Miembros. Entonces, cuando un Estado no cumple la obligación que le corresponde y no aplica el Derecho comunitario, incurre en una responsabilidad ante la Unión Europea.

En un Estado descentralizado como es el nuestro, no tiene porqué existir correspondencia entre el sujeto de la obligación internacional y el sujeto que deba cumplir dicha obligación en el ordenamiento interno. Lo que quiere decir que, “a una sola personalidad internacional se contraponen en el ordenamiento interno el hecho de una pluralidad de sujetos capaces de actuar, en este caso los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas”. (Pérez Calvo, 1993:258)

Por lo tanto, en el caso de España, pueden resultar obligados a la aplicación del Derecho comunitario derivado tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. El fundamento constitucional de esta obligación interna “es el mismo por el que resulta obligatorio un tratado internacional una vez que se ha publicado en España en virtud del mandato contenido en el art. 96 CE” (Pérez Calvo, 1993:259). En relación con el Derecho comunitario derivado, el motivo por el que resulta en España se fundamenta en que los Tratados comunitarios, una vez publicados en el Boletín Oficial del Estado, (en adelante, BOE) forman parte del ordenamiento jurídico interno y, obliga a todos los poderes públicos como señal el art. 9.1 CE es, una obligación interna como cualquier otra de las establecidas en el ordenamiento jurídico.

En este caso, es la Comunidad Autónoma gallega la que tiene que llevar a cabo la ejecución de la directiva pero, en vista a los acontecimientos esta obligación es muy probable que vaya a ser incumplida por su parte. Por lo tanto, tenemos que plantearnos si en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma, el Estado, como garante último de las obligaciones internacionales tiene algún medio para darle solución al problema.

Lo que se nos plantea es la ausencia de ejecución de obligaciones normativas, consistente en que una Comunidad Autónoma obligada a ello decide, por los motivos

que sean no transponer una directiva o no producir la normativa complementaria necesaria para la aplicación del Derecho comunitario dentro de los plazos habilitados para ello.

IV.6. Conflicto negativo de competencias

Antes de proceder a la explicación del procedimiento que ocupará este apartado entiendo que resulta de utilidad explicar que, desde la perspectiva comunitaria son los Estados miembros los sujetos jurídicos obligados (y consecuentes responsables en caso de incumplimiento) a la aplicación del Derecho comunitario tal como se desprende de los Tratados, este principio también es válido en el caso de un Estado compuesto, como es nuestro caso (Estado autonómico), el Derecho internacional general así lo establece y se recoge en el art. 27 del Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, *del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Desde la perspectiva del Derecho comunitario, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, quien ya en 1971 sentó la base del “principio de indiferencia” respecto de la estructura interna de un Estado miembro. Posteriormente, esta doctrina fue ratificada y aplicada por el mismo Tribunal declarando que tanto los Países Bajos, como Italia, cuando alegaron como causa de no aplicación del Derecho comunitario que presentaban una estructura interna descentralizada, habían desatendido las obligaciones que les correspondía atender en virtud del Tratado.

De forma que, el sujeto que ostenta la responsabilidad internacional es el Estado⁷, al ser este a quien se le reconoce la competencia sobre las relaciones, ratificado por el TC en la STC de 8 de julio (ECLI:ES:TC:1982:44) FJ 4.

En los arts. 68 a 72 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, *del Tribunal Constitucional* (en adelante, LOTC) se regulan los **conflictos negativos** que, junto a los conflictos positivos parecen integrar una única categoría: la de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o estas entre sí. De manera conjunta, se refieren los arts. 60 y 61 de la LOTC, como si se tratase de dos variantes de un mismo tipo de conflicto interterritorial. Por tanto, existe una concepción homogénea del conflicto interterritorial, apoyándose en que la causa de la incoación de cualquiera de los casos es la misma. En este tipo de procedimientos se pretende la resolución jurisdiccional ante la divergencia que pueda existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre estas con respecto al alcance efectivo de sus respectivas competencias para determinar la interpretación que deba hacerse del orden constitucional de distribución de competencias. Esta característica común (conflicto sobre la titularidad de una competencia que los entes territoriales enfrentados consideran que les corresponde o que, no les ha sido atribuida) determina que “el conflicto positivo y negativo no sean las dos caras de la misma moneda” (Fernández Farreres, 2001:1102)

Ahora bien, existen importantes diferencias entre estas dos variantes, diferencias que se reflejan en su regulación, con implicaciones que van más allá de lo que pudieran

⁷ El hecho de que el Estado sea responsable frente a las instancias comunitarias del posible incumplimiento del derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas, no comporta que por causa de dicha responsabilidad se produzca automáticamente un trasvase a favor del Estado de la titularidad de las competencias otorgadas a las Comunidades Autónomas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en relación con aquellas materias que exijan en su regulación la incorporación del contenido de directivas comunitarias.

parecer simples diferencias formales. A todo esto, matizar que es dentro de los conflictos negativos donde se contemplan dos variantes: los instados por personas físicas o jurídicas (arts. 68 a 70 LOTC) y, los que pueden plantear el **Gobierno de la Nación** (arts. 71 y 72).

En el caso que nos ocupa nos haremos valer del último mecanismo mencionado, en el que es el Gobierno quien plantea el conflicto. Nuestro ordenamiento jurídico ofrece la posibilidad instrumental mediante la que el Estado podrá hacer frente a un supuesto de inactividad de una Comunidad Autónoma, como sucede con Alternativa Nacional en la Comunidad Autónoma de Galicia, para reclamar a la Xunta de Galicia el ejercicio de sus competencias. Esta posibilidad la recoge el art. 71 LOTC, que señala lo siguiente:

El Gobierno podrá igualmente plantear conflicto de competencias negativo cuando habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios estatutos o una Ley orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido. La declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno le hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes.

En este supuesto, la principal especialidad es, como hemos señalado, es el Gobierno será el legitimado para su planteamiento y el **presupuesto para su planteamiento es el no ejercicio por una Comunidad Autónoma de las competencias que le hayan sido atribuidas por su Estatuto de Autonomía o por una ley orgánica de delegación o transferencia.**

IV.6.a) Partes procesales

Como ya hemos señalado hasta el momento, este solo podrá ser planteado por el Gobierno de la Nación, nunca por una Comunidad Autónoma, al ser esta el sujeto pasivo en el proceso.

La exclusiva legitimación activa al Gobierno de la Nación refleja que lo que se persigue con este proceso es la defensa del interés general para que las Comunidades Autónomas asuman y ejerzan de forma ciertamente las competencias que tienen atribuidas.

IV.6.b) Objeto del conflicto

El objeto, como se ha visto hasta el momento es el no ejercicio por parte de una Comunidad Autónoma de una competencia, tanto propia (estatutarias) como aquellas le fueron delegadas o conferidas.

IV.6.c) Procedimiento a seguir

1. Requerimiento previo y declaración de incompetencia

Ante la inactividad de la Comunidad Autónoma el Gobierno tiene que **requerirla** para que ponga fin a dicha inactividad, se exige que el Gobierno haya requerido al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma para que se pueda plantear el conflicto.

“Un conflicto competencial que presupone que el no ejercicio de la competencia se debe a que la Comunidad Autónoma requerida entiende que no dispone de dicha competencia” art. 71 LOTC que, una vez requerida la Comunidad Autónoma, este requerimiento “sea desatendido (...) por declararse incompetente el órgano requerido”. En este supuesto, la Comunidad Autónoma entiende que no es competente para dicho ejercicio. Pero, en el art. 71.2 hace referencia a que “la declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno le hubiera fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes”. Se entiende entonces, en base al tenor literal del apartado segundo que para que el proceso siga adelante no será necesaria una declinatoria sea expresa, servirá por lo tanto, una situación de inactividad, por este motivo cabe la posibilidad, como se da en el caso que estamos analizando, que el conflicto tenga por fundamento razones que no encuentren su apoyo en desacuerdos con el orden constitucional de distribución de competencias.

2. Iniciación del conflicto

El desarrollo del procedimiento del conflicto viene recogido en el art. 72 LOTC :

1. Dentro del mes siguiente al día en que de manera expresa o tácita haya de considerarse rechazado el requerimiento a que se refiere el artículo anterior, el Gobierno podrá plantear ante el Tribunal Constitucional el conflicto negativo mediante escrito en el que habrán de indicarse los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que a su juicio obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones. 2. El Tribunal dará traslado del escrito al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, al que fijará un plazo de un mes para presentar las alegaciones que entienda oportunas. Tres. Dentro del mes siguiente a la conclusión de tal plazo o, en su caso, del que sucesivamente hubiere fijado al Estado o a la Comunidad Autónoma para responder a las peticiones de aclaración, ampliación o precisiones que les hubiere dirigido, el Tribunal dictará sentencia, que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos: a) La declaración de que el requerimiento es procedente, que conllevará el establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida. b) La declaración de que el requerimiento es improcedente.

Como se desprende de la dicción literal, el Gobierno podrá plantear el conflicto ante el TC dentro del mes siguiente al día en que, de manera expresa o tácita, haya de considerarse rechazado el requerimiento, ya por la notificación del acuerdo en el que la Comunidad Autónoma declina su competencia, ya por la conclusión del plazo señalado para el ejercicio de las atribuciones.

3. Admisión del recurso-tramitación

En este conflicto el legislador no prevé ningún trámite de admisión por lo que, “presentado el escrito de formalización del conflicto se procederá sin más a la tramitación del mismo”. (Cita, 2001:1126)

A pesar de la ausencia de previsión se puede entender la aplicación de las disposiciones contenidas en el art. 69 LOTC resultando razonable que el TC pueda hacer uso de las disposiciones ahí contenidas, pues no sería lógico que

se viese el Tribunal obligado a la continuación de un proceso que puede resultar innecesario. Sin perjuicio de las previsiones contenidas en el art. 85.

Formalizado el conflicto, el TC dará traslado del escrito a la Comunidad Autónoma contra la que se dirija el conflicto (concretamente, a su órgano ejecutivo superior) otorgándole de plazo un mes para que, contestando a la demanda, pueda presentar las alegaciones que estime oportunas. Al igual que en los demás procedimientos negativos, se prevén en los arts. 80 y ss. LOTC que el TC podrá solicitar aclaraciones, ampliaciones o precisiones a ambas partes procesales “que coadyuven a la mejor determinación del objeto y términos del conflicto”.

4. Sentencia

Finalizado el procedimiento, deberá dictarse sentencia en el plazo de un mes, esta resolverá sobre la procedencia o improcedencia del requerimiento. Por tanto, como todo procedimiento judicial el término va acompañado con una sentencia, sin perjuicio de supuestos anormales de terminación del proceso, como podrían ser la satisfacción extraprocesal de pretensión. El contenido de la sentencia contendrá, como dice literalmente el art. 72.3 alguno de los siguientes pronunciamientos:

- a) la declaración de que el requerimiento es procedente, que conllevará el establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida.
- b) La declaración de que el requerimiento es improcedente.

V. ¿Existe algún proceso constitucional que permita al gobierno reaccionar frente a la legislación de desarrollo que aprueba el Parlamento de Galicia, que entienda inconstitucional, que garantice, al menos temporalmente, su inaplicación?

V.1. Introducción al Título IX de la Constitución Española.

Los mecanismos que ofrece nuestro ordenamiento para la salvaguarda de la legalidad y el mantenimiento del orden constitucional son evidentes. En primer lugar, la Constitución Española, en el Título IX, donde se trata del Tribunal Constitucional y sus competencias, entre las que está el recurso de inconstitucionalidad que abordaremos más adelante. Pero, a modo introductorio, entiendo apropiado tratar de forma breve el Título IX de la CE.

El significado de lo que es una Constitución implica unas exigencias en cuanto a la defensa de la misma. Aparte de la “defensa política” que procura su supervivencia cuando el Estado en que se aplica atraviesa circunstancias complicadas, la doctrina ha acuñado el término “defensa jurídica de la Constitución”, para garantizar la supremacía de la Constitución frente a las demás normas que, a su vez, estas últimas pudieran vulnerar la Norma Fundamental.

El concepto normativo de la Constitución cuando está marcado de la rigidez que, como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, supone la jerarquía normativa de esta norma con respecto a las demás. Se comprueba al saber que toda ley, tanto por el procedimiento legislativo ordinario como de uno especial distinto al de la reforma

constitucional, no puede contravenir las disposiciones constitucionales. Pero, como sucede en todos los campos sociales la contradicción es latente y es un hecho que se da, es complicado negar la conveniencia del control de constitucionalidad que nuestra Constitución confía sobre el TC, resultando el órgano que verdaderamente vela por el mantenimiento de la constitucionalidad cuando se dan este tipo de eventos.

Si nos remontamos a los mecanismos que ofrecían las Constituciones más antiguas nos encontramos con dos mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes. Por un lado, el ejercicio de este control por los órganos jurisdiccionales ordinarios, el Juez Marshall sentó precedente en 1803, en el caso “Marbury vs. Madison”. Por otra parte, su ejercicio por un órgano político, siguiendo la línea “*juri constitutionnaire*”, ideado en Francia por Sièyès, como Tribunal de Casación constitucional, compuesto por 108 miembros y que se conoce como el germen del “*Sénat Conservateur*”. Estas dos vías, son el referente de que el control constitucional que se hace sobre la legislación y la garantía de los derechos fundamentales frente a los poderes públicos son dos aspectos ante los que puede haber un enfoque enteramente judicialista, que en ocasiones es trasunto de una concepción jurídico-formal de la norma fundamental, o sino, un planteamiento que ponga el foco en la realidad del poder.

Estos métodos de velar por la supremacía y vigencia de la Constitución están hoy siendo abandonados en favor de Tribunales Constitucionales *ad hoc* que, hasta el momento se presentan como la mejor solución que da el Constitucionalismo moderno para esta controversia. Son órganos que operan conforme a la técnica judicial, de un judicialismo especializado y racionalizado pero en innegable el aspecto político latente en su composición.

El primer Tribunal constitucional que reunía estas características de modernidad fue el que, con la influencia de Kelsen, creó la Constitución austríaca de 1920, que sirvió de guía a la Constituyente de nuestra Segunda República, con la creación del llamado “Tribunal de Garantías Constitucionales”.

El constitucionalismo europeo, tras la II Guerra Mundial adoptó Tribunales Constitucionales con diferente terminología, en el caso de España optó por la misma terminología que Italia: “Tribunal Constitucional”.

Si recopilamos Derecho comparado, vemos como otros ordenamientos cercanos presentan sistemas similares. A estos efectos podemos señalar el art. 134 de la Constitución italiana, el art. 93 de la Ley Fundamental de Bonn, art. 61 de la Constitución francesa, el art. 284 de la Constitución portuguesa.

V.2. Recurso de inconstitucionalidad.

En el art. 161 de nuestra constitución se enumeran las funciones del Tribunal Constitucional, sin llegar a agotarlas, al existir una cláusula residual que le otorga el conocimiento de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

Encontramos como precedentes históricos el art. 121 de la Constitución de 1931 y, en un sentido limitado el art. 160 de la Constitución de 1812 que encomendaba a la Diputación Permanente de las Cortes “velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes”, también el art. 77 del proyecto de Constitución federal de 1873, en el que se facultaba al Tribunal Supremo para la suspensión de los efectos de las leyes anticonstitucionales.

Centrándonos en el apartado primero del artículo actual, donde se inicia con una declaración solemne de cuál es el ámbito geográfico a que se extiende la jurisdicción del TS (territorio español), no podría ser de otra forma al ser un órgano que actúa en única instancia o en última, en función del caso de que se trate. A continuación, formula una enumeración de competencias, en cuatro apartados, los tres primeros concretan claramente las competencias mientras que, el cuarto deja un margen de maniobra a nuevas competencias.

El primero de los apartados es el que en este caso nos interesa, tratar sobre el recurso de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”. Esta competencia es consecuencia lógica de la rigidez en cuanto a la reforma de la CE y es la que justifica la existencia de un órgano jurisdiccional especial, el Tribunal Constitucional, que es competente para la tutela jurídica de la Constitución, un guardián de la misma.

Por ende, será el art. 161.1 a) de la CE el que analizaremos en este punto, como se ha señalado, este precepto atribuye la competencia al TC para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. El art. 27 LOTC, establece cuáles pueden ser las normas susceptibles de control constitucional a través de este recurso. La naturaleza que presenta ese recurso: político-jurídica, le otorga un carácter incuestionablemente constitucional.

V.2.b) Presupuestos jurídico-procesales.

1. Legitimación.

El art. 162.1 a) considera partes legitimadas para interponer el recurso de inconstitucionalidad al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a 50 diputados o a 50 senadores, y a los órganos ejecutivos y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. El art. 32 de la LOTC reitera la misma legitimación pero, con una restricción respecto de la legitimación activa de las Comunidades Autónomas exige que “puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Como podemos comprobar la legitimación activa se le otorga a un *numerus clausus* y no hay voluntad por parte del legislador de ampliar esta previsión.

La legitimación activa la ostentará aquella parte que pretenda anular la ley por ser contraria a la Constitución y, en consonancia, la legitimación pasiva será de aquellos que manifiesten inconstitucionalidad en la ley.

En este caso, las partes son instituciones que tienen atribuida la capacidad de ejercer una acción para la defensa de la Constitución, por este motivo sería un poco forzado hablar de “parte en el sentido procesal para calificar la posición de los recurrentes y oponentes de este recurso, al no estar en presencia de la pretensión de un interés jurídico de la parte protegido por el ordenamiento jurídico a través de una acción procesal” (Balaguer Callejón, 2001:79)

En el caso que nos ocupa entendemos que será, el Presidente del Gobierno, como órgano unipersonal quien ejercite la acción por sí mismo, al no exigir la redacción del art. 162 CE ni 31.1 a) y b) LOTC trámite previo alguno a este ejercicio.

2. Presupuestos de admisibilidad de la demanda, sus requisitos.

En materia procesal, los requisitos han de ajustarse a lo previsto en el Título VII de la LOTC, donde se regulan las disposiciones comunes sobre procedimiento y, con carácter supletorio los preceptos de la LOPJ y la LEC. Las formalidades de todo proceso respecto del cómputo de los plazos, presentación de las demandas **comparencias y demás requisitos formales deberán someterse a lo que establece la materia procesal.**

El procedimiento se inicia con la presentación de la demanda (art. 33 LOTC) y esto supone la interposición del recurso en cuestión. Los requisitos de la demanda se ajustan a lo contenido en los arts. 33 y 85.1 LOTC.

En primer lugar, la demanda tiene que presentarse por escrito; en segundo lugar, la demanda deberá ser promovida por los órganos legitimados activamente para interponer el recurso de inconstitucionalidad; en tercer lugar, la demanda ha de contener una serie de precisiones: identidad de las personas y órganos que ejercitan la acción, esto supone su identificación concreta; el art. 33 LOTC exige que se especifique cuál es el precepto legal que se impugna y si lo es en todo o en parte, así como el precepto constitucional que se entiende vulnerado.

“Este requisito constituye la *causa petendi* es decir, que la demanda tiene que terminar con la pretensión procesal propiamente dicha o *petitum*” (García Martínez, 1991:169) que, en este proceso no puede más que la petición al TC de que declare la inconstitucionalidad de la norma que se impugna y de la que se pretende su nulidad, es en el art. 85.1 LOTC donde se precisan los requisitos de la pretensión cuando establece que en el escrito de iniciación de un proceso constitucional “se fijará con precisión y claridad lo que se pida” esto, lo vemos reflejado en la STC de 27 de junio (ECLI:ES:TC:1985:77).

3. Trámite y efectos de admisión de la demanda.

La función de admisión de la misma corresponde indudablemente al TC, que deberá examinar los requisitos procesales. Este trámite tiene principalmente por objeto el permitir al Tribunal la apreciación de que la demanda reúne aquellos requisitos formales necesarios y así podrá surtir los efectos que le son propios: la apertura de proceso de inconstitucionalidad.

Existe un problema en torno a este punto: la inexistencia de un trámite de admisión propiamente dicho, cuya ausencia ha sido tratada por el TC en la STC de 15 de marzo (ECLI:ES:TC:1985:42) FJ 1 cuando afirma que la LOTC no introdujo “un trámite de admisión que nos permita resolver, antes de oír las alegaciones sobre el fondo de la cuestión debatida, acerca de la existencia o inexistencia de los indispensables requisitos procesales”. Esta firmeza con la que se expresa el TC parece excluir la posibilidad de una declaración inicial de inadmisibilidad de los recursos de inconstitucionalidad, cuya presentación abriría la vía procesal. Sin embargo, es incuestionable que el TC tiene capacidad para verificar la concurrencia de los requisitos formales indispensables en los recursos que se presenten y así, declarar su admisibilidad o no previa al proceso, lo que supone una fase previa a la demanda de examen.

La no regulación legal de este trámite (no su ausencia) y principalmente el carácter no formalista que tienen la LOTC abren la puerta a que el TC verifique la

conurrencia de los requisitos procesales necesarios en la demanda en una fase posterior a su admisión e incluso en el transcurso del proceso propiamente dicho.

La admisión de la demanda abre la vía al proceso de inconstitucionalidad creando una situación de litispendencia que repercute a los sujetos legitimados activamente con respecto a la pretensión deducida en la demanda, que no podrá ser modificada por las partes pero, sí podrá serlo por el TC, dada la especial naturaleza del proceso de inconstitucionalidad y, el mismo TC impide el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad sobre el mismo objeto.

La norma que desarrolla con todo detalle este artículo es evidentemente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) que, además, y en virtud de la habilitación contenida en el apartado 1.d) del mismo ha procedido a añadir a las competencias previstas en aquél otras que el legislador ha considerado necesarias para cerrar el sistema de jurisdicción constitucional español. Así, podemos reproducir el art. 2 de la LOTC que determina los casos y la forma en que conocerá el Tribunal Constitucional de:

- a) Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley; b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades públicos relacionados en el artículo cincuenta y tres, dos, de la Constitución; c) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí; d) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado; d) bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local; e) De la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales; e) bis. Del control previo de inconstitucionalidad en el supuesto previsto en el artículo setenta y nueve de la presente Ley; f) De las impugnaciones previstas en el número dos del artículo ciento sesenta y uno de la Constitución; g) De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley; h) De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las Leyes orgánicas.

V.3. Incidencia del artículo 30 LOTC

Así, la propia LOTC establece en el art. 30 otro efecto de la admisión del recurso de inconstitucionalidad, “no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley” se entiende entonces, que la admisión no producirá -en principio- efecto suspensivo ni de vigencia ni de aplicación de la norma recurrida. Manteniendo de esta forma la “presunción de la ortodoxia constitucional de la norma en tanto no recaiga sentencia en contrario” (García Martínez, 1991:1739), esto conduce a que solo podrán declararse inconstitucionales las leyes en aquellos supuestos de inequívoca colisión con la CE.

La STC de 23 de mayo (ECLI:ES:TC:1985:66):

Igualmente evidente es, sin embargo, que los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como **el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de**

que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria general o generalizable de la primacía de la Constitución.

Como consecuencia de este carácter excepcional, se deduce que las facultades de suspensión de las que dispone el TC están estrictamente tasadas, así se desprende del ATC 462/1985, de 4 julio (ECLI:ES:TC:1985:462A) “no está implícita en los procesos conflictuales a que nos referimos la potestad de suspender”. Por otra parte, cuando lo que se pide eventualmente es la suspensión de una Ley, como sucede en este caso, podrá inferirse, junto con la fundamentación que acabamos de exponer, una regla opuesta a la postulada por el Consejo, pues, en cuanto a las Leyes, **excepto en el caso del art. 161.2 de la Constitución**, su impugnación no suspende la vigencia ni la aplicación de la Ley (art. 30 de la LOTC). Y es que tratándose de Leyes impugnables por la vía del recurso de inconstitucionalidad, el mencionado precepto impide tanto la suspensión automática como la suspensión a instancia de parte.

Los poderes de suspensión que tiene el Tribunal Constitucional están tasados. La suspensión automática prevista para otros casos (art. 161.2 citado) o a solicitud de parte (como es el supuesto del art. 64.3 de la LOTC) o de oficio o a instancia de parte (caso del recurso de amparo) son reglas que convienen a cada uno de los supuestos para los que están establecidas, pero no pueden extenderse a casos distintos de aquellos para las que están instauradas.

En conclusión, el art. 30 LOTC consagra como regla general que la admisión del recurso de inconstitucionalidad no suspende el efecto del objeto de dicho recurso, **únicamente se contempla la posible suspensión de las leyes autonómicas con base en lo dispuesto en el art. 161.2 CE**⁸.

Solo cabe la posibilidad de “disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas”, bajo ninguna circunstancia se podrá determinar la suspensión de las disposiciones emanadas de las Cortes Generales, así lo ha establecido el TC en el ATC, de 14 de marzo (ECLI:ES:TC:1989:141A), entre otros y dice así: tal suspensión sólo es posible cuando esté expresamente prevista y ni la Constitución ni la Ley Orgánica de este Tribunal han atribuido a la interposición del recurso efecto suspensivo alguno cuando el recurso se dirige contra Leyes del Estado ni han otorgado al Tribunal la facultad de acordar en este caso la suspensión de la Ley impugnada.

V.4. Principios que se siguen.

El presupuesto esencial es que, en el escrito por el que se interpone la demanda, el Presidente del Gobierno solicite la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados mediante la invocación del art. 161.2 CE. Así es que, la impugnación (siempre que el recuso sea admitido) produce automáticamente la suspensión de la norma autonómica recurrida, este carácter automático, se considera un “efecto inmediato del recurso de inconstitucionalidad” como apunta ATC, de 23 de julio

⁸ El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

(ECLI:ES:TC:1982:259A), no siendo necesario que se indique en la demanda los motivos que justifiquen la suspensión de la ley autonómica. Este automatismo puede generar una situación desfavorable si una vez admitida la demanda en trámite inicial es posteriormente, desestimada la sentencia por falta de requisitos formales, con lo que la suspensión habría resultado injustificada.

El motivo de la suspensión es evitar la producción de situaciones jurídicas amparadas en la norma autonómica recurrida que si esta se declara inconstitucional dichas situaciones resultarían de muy difícil reparación. Al mismo tiempo, se fija un plazo máximo de la suspensión, de cinco meses, en el que se estima que el Tribunal puede dictar sentencia y dar término a la situación de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión.

Transcurridos estos cinco meses sin que se dicte sentencia, el TC debe ratificar o levantar la suspensión. La revisión de la suspensión debe ser hecha por el Tribunal de oficio, aunque lo normal es que sea a instancia de parte (el Presidente del Gobierno o los órganos de la Comunidad Autónoma, legitimados pasivamente). Las alegaciones en cualquier caso no pueden presentarse hasta que no transcurran los cinco meses ATC, de 5 de febrero (ECLI:ES:TC:1987:140A), tienen que estar suficientemente motivadas como se desprender del ATC, de 13 de marzo (ECLI:ES:TC:1986:248A) y, el Tribunal, a la hora de decidir la prolongación o no de la suspensión deberá llevar a cabo una doble ponderación: por un lado, el carácter excepcional de la medida suspensiva que debe tener, en consecuencia, un alcance limitado, no debiendo de subsistir fuera de dicho plazo a menos que se fundamente en circunstancias graves, se desprende de lo que establece, entre otros, el ATC, de 18 de diciembre (ECLI:ES:TC:1981:139A). Por otro lado, el levantamiento o la ratificación de la suspensión implica una labor valorativa por parte del Tribunal respecto de la afección a una serie de principios, entre los que se encuentra, la seguridad jurídica, la dificultad de reparación de las situaciones que pudieran generarse tanto por la suspensión como por el levantamiento de la misma ATC, de 21 de julio (ECLI:ES:TC:1987:934A). La ponderación de estos elementos permite al Tribunal el levantamiento parcial de la suspensión.

La decisión de la suspensión de la ley autonómica la acuerda el TC en forma de auto, ni la CE, ni la LLOTC especifican nada respecto de la posibilidad de que el Tribunal pueda replantear su decisión en caso de que el proceso se prolongue en el tiempo, se entendería que la ratificación de la de la suspensión se prolongaría hasta que el Tribunal resolviese mediante sentencia el recurso de inconstitucionalidad en cuestión.

V.5. La sentencia.

En los recursos de inconstitucionalidad, el art. 164 CE indica que:

Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

Como se desprende de la dicción literal, estas sentencias tienen valor de cosa juzgada desde el día siguiente a su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o norma con fuerza de ley y todas

las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos a todos.

La doctrina ha distinguido tres efectos que producen las sentencias dictadas en este tipo de procesos, son los siguientes: consideración de cosa juzgada, que se establece en el art. 164 CE lo que tiene como consecuencia que no será susceptible de recurso ulterior, poniendo fin al proceso; vincula a todos los poderes públicos; tiene fuerza de ley.

VI. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ¿tiene el gobierno competencia para ejecutar por sí mismo la obligación dimanante de la directiva comunitaria?

VI. 1. Incorporación de las directivas: responsabilidad del Estado.

Como ya se ha visto hasta el momento, es Alternativa Nacional, por cuestión de la materia que se trata la competente para trasponer la directiva en la Comunidad Autónoma de Galicia. Las directivas comunitarias establecen un plazo para su incorporación en el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, una vez que expira el plazo de transposición fijado en ella, el Estado tiene la capacidad para comprobar si las Comunidades Autónomas han cumplido, en el ámbito de sus competencias, la obligación de incorporación que les toca en cada caso. Por otra lado, la adaptación de las directivas en el ordenamiento jurídico interno de cada Estado tiene que llevarse a cabo de una forma en la que los ciudadanos tengan claro de qué derechos gozan y a qué obligaciones están sujetos entre otras, STJ de 30 de mayo de 1991, Comisión contra Alemania (C-361/88); de 7 de noviembre de 1996, Comisión/Luxemburgo, (C-221/94); de 18 de enero de 2001, Comisión contra Italia, asunto (C-162/99).

Una vez concluido el plazo de transposición de la directiva cuyos límites ha perfilado el Tribunal de Justicia de forma precisa, siguiendo el método de *dies ad quem* que fije la directiva, sin que se dispense de responsabilidad al Estado y esta no se ha incorporado por todas las Comunidades Autónomas, es el Estado el ente que se verá ante una situación de incumplimiento comunitario, ya que la obligación le compromete a este último, con independencia de la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Por tanto, los Estados miembros tienen libertad a la hora de la distribución de las competencias internas para la ejecución de una Directiva mediante las disposiciones, en este caso de una disposición autonómica pero, también se puede dar el caso de que sea el ente local el que ostente esa competencia. La distribución de competencias con la que cuente cada Estado Miembro, sin embargo, este no puede eximir su obligación de garantizar que el contenido de la directiva sea reflejado en el Derecho interno.

VI.2. Consecuencias para el Estado Español

Una vez finalizado el plazo de transposición que fija la directiva y esta transposición no se ha verificado por las Comunidades Autónomas competentes, el Estado español se encontrará en ese momento en una situación de incumplimiento del derecho comunitario⁹.

⁹ En este caso, entra ya en juego la responsabilidad internacional del Estado como sujeto de Derecho internacional, a partir de lo previsto en los Tratados y, en particular, en el artículo 260 del TFUE.

La STC de 8 de marzo (ECLI:ES:TC:1993:80), estableció que los medios de los que dispone el Estado para asegurar la ejecución en ningún caso podrán corromper los medios de las Comunidades Autónomas, “desplazándola o sustituyéndola **anticipadamente**”, se entiende entonces, que transcurrido un período sí podrá producirse ese desplazamiento o sustitución. Parece lógico que ese momento se sitúe cuando expire el plazo para la trasposición, así pues, vencido el plazo, el Estado actuaría en sustitución de las Comunidades Autónomas que hayan infringido la obligación que les corresponde para poder garantizar los mandatos del ordenamiento europeo.

En este sentido, las normas que adopte el Estado están justificadas siempre que el objetivo que las rija sea el de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y nunca sobrepasar dicho objetivo. En el caso que nos ocupa analizar el la Comunidad Autónoma gallega la incumplidora, no teniendo referencias acerca de si otras Comunidades Autónomas cumplen o no su cometido, ello no es óbice para eximir de responsabilidad al Estado.

Se entiende que en caso de que el Estado tenga que adoptar una disposición, esta entre antes de la fecha de expiración del plazo para adoptar las medidas de transposición, es fundamental tener presente la duración del procedimiento de producción normativa, lo que aconseja iniciarlo desde el momento en que se publica la disposición europea. Se entiende que si se pospone la actividad legislativa estatal al momento de vencimiento del plazo y comprobar que alguna Comunidad Autónoma incumplió las obligaciones impuestas por la directiva, no se evitará el incumplimiento correspondiente al periodo transcurrido entre la finalización del plazo.

VI.3. Soluciones que ofrece el ordenamiento jurídico español.

El mecanismo para prevenir el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario, más eficaz y respetuoso con el principio de no alteración competencial, **podría ser la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución**. En virtud de esta cláusula el Estado puede cumplir su función de garante del cumplimiento del Derecho comunitario frente a la inactividad de los organismos autonómicos en cuando se trata de transposición.

El TC interpretó esta cláusula en sus SSTC de 27 de junio y de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1996:118) y (ECLI:ES:TC:1997:61), respectivamente, en las que el Tribunal rechazó que el Estado pudiese aprobar normas con carácter supletorio¹⁰.

Hasta el momento, el legislador no ha utilizado esta cláusula porque siguen existiendo dudas sobre su encaje constitucional, esta falta de utilización ha impedido que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre este tema para despejar dudas. La doctrina señalaba la inseguridad en que se encontraría una disposición estatal que tuviera como único fundamento la cláusula de supletoriedad en el caso de falta de incorporación autonómica de un acto comunitario, como ocurre con Alternativa Nacional.

¹⁰ Ni cuando las Comunidades Autónomas tuviesen competencia exclusiva ni cuando fuera compartida. La primera sentencia declaró la inconstitucionalidad del carácter supletorio con que habían sido aprobados algunos preceptos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987. La segunda declaró inconstitucionales preceptos de la Ley del Suelo de 1992 solo por el hecho de haber sido dictados como supletorios.

Es fundamental sacar a colación el Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario, de febrero de 2008 en el que propone modificar la cláusula de supletoriedad para que tenga un encaje pleno y con todas las garantías, que dice lo siguiente:

Aquel pronunciamiento –se refiere a la STC de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1997:61)- pareció reducir la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal a una pura disposición transitoria (...) y ello, a pesar de que el poder constituyente no le atribuyó dicho carácter transitorio, por lo que la garantía del Derecho de la Unión Europea podría convertirse en el cauce de rehabilitación de un principio constitucional que, de otro modo, habría quedado sin espacio para su desenvolvimiento.

Tras el Informe, esta tesis ha sido apuntada en la SSTC 130/2013 y 135/2013 en las que el Tribunal afirma que en el ámbito de la ejecución de la Unión Europea sí cabe que el Estado produzca normas de carácter meramente supletorio. La STC 130/2013, niega que ello sea una novedad, pues se fundamenta en lo establecido en la STC 79/1992, de 28 de mayo, donde el Tribunal consideró que las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de las normas europeas en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias. Es evidente que con estos pronunciamientos el Tribunal lleva a cabo lo que acertadamente De la Quadra ha denominado “reanimación” de la cláusula de supletoriedad.

Tras las sentencias mencionadas, el TJUE manifestó la insuficiencia de la cláusula tratada en la sentencia que resolvió el asunto Comisión v. España en octubre de ese mismo año donde se trató el incumplimiento del Estado español en la transposición Directiva 2000/60 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la STJUE de 24 de octubre de 2013. Comisión/España. España, en su defensa alegó la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 149. 3 CE y reprochando a la Comisión “haber querido imponer la forma en que debía llevarse a cabo la transposición en dicho Estado miembro, infringiendo de esa forma los artículos 4 TUE, apartado 2 y 288 TFUE, párrafo tercero”. Ante esto, el TJUE respondió que el Derecho constitucional español, en aplicación de la referida cláusula presentaba un oscurantismo y falta de claridad evidentes a la hora de garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario, así establece en la STJUE que “según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el Reino de España cita en sus observaciones, el artículo 149, apartado 3 *in fine*, de la Constitución no parece que permita aplicar normas estatales con carácter supletorio a falta de normativa de las CC.AA., sino únicamente colmar las lagunas detectadas”. Decretó el TJUE que la aplicación de esta cláusula vulnera potencialmente el principio de seguridad jurídica.

VI.4. Propuesta del Informe del Consejo de Estado.

Cuando el informe trata sobre los posibles incumplimientos del Derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas, asume una vacío en este sentido: “supuesto que el elemento comunitario no altera el orden interno de distribución de competencias, el ordenamiento vigente no contempla mecanismo alguno que permita garantizar que el Estado español cumpla con sus obligaciones de transposición frente a

la Unión Europea en el caso de que corresponda a las Comunidades Autónomas asumir la incorporación”.

El Consejo de Estado lo que propuso para cubrir esta laguna fue adoptar una fórmula semejante a la que, en 2002, se incorporó en el ordenamiento italiano, que prevé para hacer frente a este problema una suerte de **poder sustitutivo del Estado: cláusula de cedevolezza** que, opera como cláusula de supletoriedad (antes de que fuera desactivada por el Tribunal Constitucional). Por ello, el Consejo de Estado propone que una vez que concluya el plazo de transposición, en palabras de Tajadura Tejada:

El Estado pueda imponer la entrada en vigor de una norma suya en todas aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran aprobado sus propias normas. La norma estatal sería aplicable y eficaz hasta la entrada en vigor de la norma autonómica que, en su caso, pudiera tardíamente aprobarse. Según el Consejo de Estado, el lugar idóneo para establecer esta cláusula, con la que se reconocería el poder sustitutivo del Estado en este ámbito sería la propia Constitución.(Tajadura Tejada, 2014).

De esta forma, el poder sustitutivo del Estado se activaría en el caso que nos ocupa, ausencia de transposición por parte de Alternativa Nacional de la directiva.

Así, es que, con todo lo visto hasta el momento sabemos que la aplicación de una directiva puede corresponder a un ente autonómico y, la responsabilidad por el posible incumplimiento de la Comunidad Autónoma será del Estado. Para resolver este problema habrá que darle al sujeto responsable (el Estado) instrumentos para soslayar el incumplimiento autonómico.

Para conseguir este objetivo, siguiendo la línea expuesta por el Consejo de Estado, es necesario “europeizar” la Constitución, albergando en ella nuestra incorporación a la Unión Europea, “nuestra condición de Estado miembro de la Unión con todas sus consecuencias” (Tajadura Tejada, 2014). Entonces, incluir en la Constitución un “poder de sustitución” del Estado (como el previsto en Italia desde 2002, mencionado anteriormente) y así, asegurar el cumplimiento del Derecho Comunitario por parte de las Comunidades Autónomas. El Consejo de Estado lo sugirió en esta línea.

En todo caso, el poder de sustitución debe respetar lo máximo posible el principio de autonomía, y el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas, afectando el Estado este ámbito en aquellas circunstancias que sean necesarias.

En línea de Tajadura Tejada, el poder de sustitución debe articularse siguiendo el procedimiento sugerido por el Consejo de Estado, tomando a Italia como referente (títulos competenciales específicos, cláusula de supletoriedad, leyes de armonización). Lo que supondría establecer en la Constitución el cumplimiento del Derecho comunitario como un límite al principio de autonomía. “El “poder de sustitución” del Estado tiene como finalidad hacer efectivo ese límite, y por tanto, garantizar el cumplimiento del Derecho Europeo, que debe recogerse como obligación del Estado a nivel constitucional.” (Tajadura Tejada, 2016).

VII. ¿Existe algún procedimiento constitucional que pudiera impulsar el gobierno en caso de fracasar las medidas anteriormente adoptadas?

VII.1. Introducción al artículo 155 de la Constitución Española.

En la hipótesis de que la Comunidad Autónoma no lleve a cabo las obligaciones que le son encomendadas al Gobierno le queda la posibilidad de acudir al art. 155 CE, una vía extraordinaria, también conocida como “coerción federal”. El Estado tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales o comunitarios.

Algunos autores, al abordar esta cuestión sentenciaron que, el medio de la coerción estatal se trata de un medio ordinario más en manos del Estado, a pesar de la escasa funcionalidad de este procedimiento para los problemas ordinarios de inacción autonómica. Entiendo que, no se trata de un medio ordinario, como sí podría serlo el de la supletoriedad, explicado en la pregunta anterior. Entiendo esto porque, es el mecanismo empleado después de todo un proceso lógico ante la inactividad de las obligaciones constitucionales de una Comunidad Autónoma. Este procedimiento entra en acción una vez que se produce el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma.

En este artículo completa los medios de control a disposición del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas contemplada en art. 153 al establecer “un mecanismo de control subsidiario, de carácter excepcional o extremo, para situaciones igualmente excepcionales o extremas, consistentes en el incumplimiento por aquellas de obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes o en actuaciones de las mismas que atenten gravemente al interés general de España”.

El precepto se inspira fundamentalmente en la “coerción federal” (*Bundeszwang*), recogida en el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn¹¹. en cierta medida también en los arts. 125 y 126 de la Constitución italiana, pero no en su literalidad, sino en la interpretación que del primero de los artículos hizo la Comisión encargada del control de la legalidad de las regiones, el allí conocido como “control de oportunidad” de ciertos actos, que en lo fundamental vienen enunciados por el art. 46 de la Ley de 10 de febrero de 1953, relativa al funcionamiento de los órganos regionales.

La primera inspiración que tuvo (art. 37 Ley Fundamental de Bonn) es obvia, al coincidir en esencia la literalidad de ambos preceptos así que, a pesar de ser un mecanismo contemplado en una Constitución Federal ha servido de “musa” a los constituyentes de 1978, aunque con diferencias que hacen que se ajuste a nuestro tipo de sistema.

En otros sistemas federales o Estados con una estructura compuesta, el equivalente mecanismo de reacción del que dispone la Federación o el Estado Central consiste en que los órganos serán disueltos o suspendidos, a esto se le denomina “intervención o ejecución federal”, este sistema es el que se presenta en el art. 126 anteriormente mencionado de la Constitución italiana, al que se le pueden añadir el art.

¹¹“(1) Si un Land no cumpliere los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes mediante la coerción federal. (2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a sus autoridades”.

100 de la Constitución austríaca o el apartado 31 del art. 75 de la Constitución argentina. Por tanto, el precepto del que disponemos en nuestro ordenamiento con el que más se asemeja es con el contemplado en la norma alemana.

Las aportaciones introducidas por nuestro art. 155 con respecto texto alemán son dos: la primera, la ampliación de las hipótesis en que el Gobierno puede adoptar medidas, en caso de que la actuación de los órganos de la Comunidad Autónoma “atente gravemente al interés general de España” (recepción de la doctrina del “control de oportunidad” contenida en la norma italiana). La segunda, es la exigencia de que el Gobierno antes de adoptar las medidas tiene que requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma en cuestión. En esta exigencia no se contempla límite temporal de espera al Gobierno central en relación con el requerimiento que se le hace al Presidente de la Comunidad Autónoma esto implica que si se da un caso de extrema urgencia tal requerimiento se puede formular exigiendo una actuación inmediata y en caso de que no se produzca se procederá a la solicitud de la autorización que exige el apartado 1 de este precepto al Senado (por mayoría absoluta), este requisito proviene en lo fundamental del precepto contemplado en la ley fundamental alemana.

Por tanto, es la medida extraordinaria que permite al Estado adoptar las medidas necesarias ya sea para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones (como ocurre en el caso que nos ocupa), ya sea para proteger el interés general de España en los supuestos en que este se vea gravemente amenazado por la actuación de una Comunidad Autónoma. Este carácter extraordinario se establece en la STC de 22 de marzo (ECLI:ES:TC:1988:49) al afirmar que “se trata de un medio extraordinario de coerción no apropiado para resolver los problemas normales que plantea la aplicación de nuevas normas en sustitución de otras antiguas”

Al tratarse de un supuesto excepcional debe considerarse el que una Comunidad Autónoma sea obligada coactivamente al cumplimiento de sus obligaciones, constatadas normalmente por el TC. De ahí, las garantías de que la CE obliga a cumplir al Gobierno antes de poder plantear este procedimiento: requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la aprobación del Senado por mayoría absoluta de sus miembros.

Este carácter además de extraordinario, “excepcional” STC de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:1987:27) que presenta el mecanismo que estamos analizando se manifiesta en que, desde la aprobación de la CE en 1978 el precedente de aplicación¹², que se manifestó en octubre de 2017, respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo por la Generalitat de Catalunya y el Parlament que, a juicio del entonces Gobierno de la Nación hicieron necesarias la aplicación del art. 155. Su aplicación constituye un acontecimiento muy singular en la historia reciente de nuestro país y no solo de nuestro país ya que los mecanismos previstos que sirvieron de inspiración al constituyente español, como el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

¹² Hasta este punto llegó el litigio que en 1989 enfrentó al Gobierno y al Gobierno de las Islas Canarias porque este no aplicó la normativa europea sobre el desarme arancelario y la reducción en un 15% de los derechos de aduana sobre las mercancías comunitarias. El Consejo de Ministros remitió un requerimiento que, juntamente con el desplazamiento a Tenerife de Josep Borrell, secretario de Estado de Hacienda, resultó eficaz para que el Presidente autonómico finalizase la controversia.

VII.2. Análisis del procedimiento contemplado en el art. 155

Artículo 155:

1. Si una Comunidad Autónoma **no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan**, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las **medidas necesarias** para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, de la literalidad del artículo se deduce que, de los dos supuestos de hecho contemplados, habrá de cumplirse al menos uno de ellos y son: el primero es el **incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma de obligaciones constitucionales o legales**; el segundo, que una Comunidad Autónoma lleve a cabo actuaciones que atenten al interés general.

Este procedimiento se pone en marcha cuando el incumplimiento de la Comunidad Autónoma lo es de obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes, ello no es óbice para que se ponga en marcha en el caso que nos ocupa, de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, puesto que la Constitución y las leyes imponen su cumplimiento

Con respecto al primero, la STC de 22 de octubre (ECLI:ES:TC:2014:215) para concretar su significado, tal como sigue “incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una de terminada Comunidad autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido”.

El incumplimiento debe ser efectivo, entendiendo como tal que sea susceptible de producir efectos jurídicos en la Comunidad Autónoma que se está llevando a cabo este comportamiento, la exigencia responde a que, la STC de 25 de marzo (ECLI:ES:TC:2014:42):

Para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional es necesario que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de ésta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos.

Una vez que el Gobierno constate al menos uno de los dos supuestos de hecho señalados, deberá cumplimentar dos requisitos procedimentales para la aplicación de este artículo. Para que se pueda poner en marcha la coerción estatal contemplada en este artículo, tendrán que seguirse los trámites del procedimiento fijados en el art. 189 del *Reglamento del Senado*, texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

Se inicia con el requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma para que cese en sus actuaciones, con este requerimiento se podrá evitar que el Gobierno adopte las medidas destinadas para el cumplimiento forzoso. En relación con ello, la STC de 5 de agosto (ECLI:ES:TC:1983:76):

No puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el art. 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste”, sino que el requerimiento “constituye un trámite previo posible -y en ocasiones necesario- siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales.

Como ya se señaló anteriormente no se prevé que la respuesta a este requerimiento esté sujeta a plazo alguno. Pero, como señala el profesor García Torres se podría hacer una analogía del art. 63.4 LOTC y entender que el plazo para la respuesta sea de 1 mes. Se entiende por la doctrina que el plazo que da el Gobierno deberá ser razonable para poder llevar a cabo las medidas que se imponen. Cosa distinta es el plazo que tiene el Presidente de la Comunidad Autónoma para contestar si acepta o no el requerimiento.

El Presidente autonómico tendría tres alternativas, cada una con diferentes consecuencias: en primer lugar, la aceptación de los términos del requerimiento y corrección de las actuaciones denunciadas por el Gobierno central; en segundo lugar, negar el requerimiento que se le hace; en tercer lugar, un comportamiento omisivo, consistente en no contestar al requerimiento en plazo. En caso de que el Presidente de la Comunidad Autónoma acepte el requerimiento el proceso ya no seguirá su curso. Si no lo acepta, el Gobierno presentará al Presidente de la Cámara un escrito donde revele el contenido y alcance de las medidas propuestas y el justificante de haber efectuado el oportuno requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y el incumplimiento.

Como se ha señalado, la aprobación de esta medida está sujeta a la admisión de la misma por la mayoría absoluta del Senado, sujeta a los trámites del procedimiento que fija el art. 189 del Reglamento del Senado que serán los siguientes:

- Presentación por el Gobierno central de una demanda al Presidente del Senado indicando el contenido y alcance de las medidas que se pretenden implantar.
- Remisión a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o a la Conjunta que se constituyese *ad hoc* en este punto existe la posibilidad de que se soliciten encuestas o estudios. (art. 67)
- A los Senadores de designación autonómica se les indica su derecho de asistencia e intervención (art. 56.bis.1) al igual que el Gobierno y los Consejos de Gobierno autonómicos inclusive, los órganos autonómicos corresponderán a la Comunidad Autónoma afectada (art. 56.bis.2)
- Audiencia al Presidente de la Comunidad Autónoma para proceder a las alegaciones. En este punto el Presidente podrá delegar su función.
- Debate en Comisión de la propuesta razonada y enmendada.
- Debate sobre enmiendas y de la propuesta en Pleno, con turnos a favor y en contra además de las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios.
- Votación de la propuesta, para que sea aprobada lo tendrá a mayoría absoluta del Senado ha de pronunciarse en esta línea.

Una vez en este punto (concurrancia en los supuestos de hecho, aprobación de procedimiento por mayoría absoluta del Senado), el art. 155 CE faculta al Gobierno para la adopción de las medidas necesarias y obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para la protección del interés general.

Las medidas que el Gobierno puede adoptar vienen marcadas por un problema: la generalidad de las expresiones empleadas en la redacción del precepto, encontrándonos en cierto modo ante una cláusula general, en cierto modo porque cabe someter a un grado de concreción del objetivo o finalidad de las mismas. Esta cláusula general está sometida (como en cualquier Estado de Derecho) a los principios de **necesidad, proporcionalidad** (de cara a la obtención del fin perseguido) y **adecuación**. Quedando excluidas medidas que no resulten necesarias, que se entiendan desproporcionadas en relación al fin perseguido o manifiestamente inadecuadas.

Estas medidas además, se entiende que han de ser concretas, no pudiendo el Senado aprobar una cláusula en la que se le otorgue al Gobierno central una atribución de plenos poderes lo que, implica de forma consecuente que las medidas tengan un carácter de transitoriedad, no pudiendo establecerse de forma definitiva. No cabe, la supresión pura y simple de la Comunidad Autónoma en cuestión (lo que en la doctrina alemana se conoce como *Liquidation*, como tampoco cabe una reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma afectada.

De todo esto, podemos concluir, siguiendo la línea expuesta por Cruz Villaron señalando que la técnica a través de la que el Gobierno actuará será la de la **sustitución**, que consiste en que el Gobierno central sustituye a los órganos políticos de la Comunidad Autónoma y realizarán lo que aquellos tendrían que haber realizado o corregirán las actuaciones pasadas, en este caso estaríamos ante una sustitución de carácter puntual y concreto pero, cuando no sea así podemos presenciar una **suspensión** de los órganos de la Comunidad Autónoma y, como última posibilidad, la **disolución** anticipada del Parlamento autonómico acompañada de la destitución del Gobierno autonómico, en la doctrina alemana esta última posibilidad está excluida, mientras que en la italiana esta última es la que se prevé para las situaciones que podemos asimilar a las contenidas en nuestro art. 155.

Tal y como está regulada la coerción estatal en nuestro ordenamiento se podría entender como una medida con un cierto tono político, que sea una norma constitucional ya hace que esté marcada por un tono político. En nuestro ordenamiento jurídico, la Resolución del Senado del 27 de octubre de 2017 constituye el primer precedente de la aplicación de este precepto. Su alcance fue tajante y con un fuerte eco social, consistente en el cese de los cargos del Govern, la disolución del Parlament y la convocatoria de nuevas elecciones autonómicas en Catalunya.

A pesar de que el supuesto catalán y la hipótesis que aquí analizamos tienen desencadenantes diferentes, la medida a aplicar es la misma. Así es que entiendo que este mecanismo deberá ponerse en marcha en el momento en que se el Gobierno autonómico incurra en los supuestos de hecho previstos para su incoación. Está claro que se atribuye al Gobierno central la valoración de si la Comunidad Autónoma está incumpliendo sus obligaciones o está actuando de forma que atente gravemente al interés general de España entonces, es fundamental que el Gobierno valore si procede poner en marcha el procedimiento que, además, ha de contar con la ratificación de la mayoría absoluta del Senado. Esta valoración la entiendo como fundamental porque es un precepto de carácter excepcional con el que se limitan de forma notable las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma a la que se le aplique este artículo.

CONCLUSIONES.

I. Para superar los problemas técnicos que originaba la regulación de la disolución de partidos por la anterior Ley de Partidos Políticos (1978), en 2002 se promulga una nueva Ley de Partidos Políticos que apuesta por posibilitar la disolución de aquellos partidos políticos que lleven a cabo actividades contrarias a los principios democráticos. El órgano que conocerá del procedimiento contemplado en la Leu es la Sala Especial del art. 61 LOPJ, por entender que goza de un *status* de supremacía con respecto a las demás.

II. El legislador orgánico ha renunciado a cualquier tipo de control sobre los fines o ideologías que persiga un partido, sino que ha optado por el control de las actividades de estos a los principios constitucionales, la postura contemplada en la Ley fue declarada conforme con la Constitución por el Tribunal Constitucional. Lo que se produce entonces, es una reducción del control de los partidos en su dimensión externa, renunciando a establecer límites a los fines o programas que presenten los partidos.

Al producirse este control (de actividades) la demanda que presente el Gobierno será desestimada por el Tribunal porque no encajan las actividades de Alternativa Nacional con las contempladas en la Ley. Desde una perspectiva crítica podríamos hacer uso de la democracia militante, como ejemplo, Alemania, donde la Ley Fundamental de Bonn es el principal exponente de este sistema para la salvaguarda del orden constitucional e impedir que partidos políticos que atenten potencialmente el orden constitucional y los principios democráticos no tengan cabida en las instituciones públicas.

III. En vista a la actitud que Alternativa Nacional tiene, el Gobierno dispone de un mecanismo que le brinda el ordenamiento jurídico, el conflicto negativo de competencias, que tiene como finalidad que el Estado se haga frente de la inactividad de una Comunidad Autónoma, la gallega en este caso por la negativa en la ejecución de una directiva europea en materia de asuntos sociales.

Este conflicto se plantea, requiriendo al Presidente de la Comunidad Autónoma para que cumpla la atribución que tiene atribuida porque, en caso de que se mantenga esa actitud omisiva y, finalizado el plazo de trasposición que fija la directiva será el Estado español el sujeto infractor del Derecho de la Unión Europea. Por este motivo planteamos una reforma de la Constitución, con una visión más europea para poder regular en nuestro ordenamiento el poder de sustitución del Estado en este tipo de casos, de un modo similar a como se regula en Italia.

IV. El objeto de estudio de este trabajo está dividido, por una parte se analizó la posibilidad de disolución de Alternativa Nacional, al amparo de la LOPP y por otro, el incumplimiento de obligaciones constitucionales. El ordenamiento jurídico ofrece, generalmente, los mecanismos de defensa de la legalidad necesarios.

En este caso nos hicimos valer del recurso de inconstitucionalidad regulado en el art. 161.2 CE y del procedimiento extraordinario o excepcional contemplado en el art. 155 CE.

El primer mecanismo se pone en marcha para impedir que el Parlamento gallego vulnere los principios constitucionales con su legislación de desarrollo, pudiendo quedar suspendidas las leyes autonómicas hasta que el TC dicte sentencia en virtud de art. 30 LOTC.

Por otro lado, el artículo 155 CE recoge poderes del Estado, calificados como extraordinarios. Previsto, entendemos, para supuestos de especial gravedad, y seguido todo un procedimiento lógico, llegamos a la conclusión. Poner en marcha este mecanismo de reacción del que dispone el Estado ante el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma gallega de las obligaciones que le son atribuidas.

A modo de cierre. Tras el análisis realizado a lo largo de este trabajo hemos concluido en que, una demanda contra Alternativa Nacional será inadmitida por la Sala Especial del TS. Podemos ver cómo aferrándose en su ideología incumplirían repetidamente obligaciones que le corresponden a la Comunidad Autónoma, con el grave riesgo que ello conlleva llegando a vernos en la necesidad de aplicación de medidas tan excepcionales y extremas como el art. 155 CE. El mantenimiento del orden constitucional es fundamental y deberían existir medios para garantizarlo tratando de impedir la entrada en ella de este tipo de partidos. Tenemos como referencia la Constitución de Weimar, mediante la cual el Reichstag le dio al Gobierno de Hitler.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

BALAGUER CALLEJÓN, M.L., 2001. *El Recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

BLANCO VALDÉS, R., 1990. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos.

CONSEJO DE ESTADO, 2008, *Informe del Osejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf>.

CONSEJO DE ESTADO, 2010. *Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del derecho comunitario*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>.

CORCUERA ATIENZA, J., TAJADURA TEJDA, J., VÍRGALA FORURIA, E. 2008. *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Dykinson, Madrid.

CRUZ VILLALON, P., 1984. *Estados excepcionales y Suspensión de Garantías*, Tecnos, Madrid.

DE OTTO PARDO, I., 1985. *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

DE VEGA, P., 1985. *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder constituyente*, Tecnos, Madrid.

ECHARRI CASI, F.J., 2003. *Disolución y suspensión judicial de partidos políticos*, Dykinson, Madrid.

FERREIRO BAAMONDE, X., 2008. *El proceso de disolución de partidos políticos*, Iustel, Madrid.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., ALZAGA VILLAAMIL O. y PANDÁS GARCÍA B. 1999. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid.

GARCÍA-MARTÍNEZ, M.A., 1992. *El proceso directo de inconstitucionalidad*, Trivium, Madrid. PÉREZ-MONEO AGAPITO, M.P. (2007): *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, LEX NOVA, Valladolid.

PÉREZ CALVO, A., 1993. *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid.

REQUEJO PAGÉS, JL., 2001. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

TAJADURA TEJADA, J., 2004. *Partidos Políticos y Constitución*, Civitas Ediciones, Madrid.

TAJADURA TEJADA, J., *La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas*. en XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: *La Constitución Española treinta años después de la integración europea*. Disponible en: <http://congresoace.deusto.es/wp-content/uploads/2016/01/Mesa-3-Tajadura.pdf>.

Vírgala Foruria, E. 2004. "La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: El Estado de Derecho penetra en Euskadi". *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11.

JURISPRUDENCIA

UNIVERSIDADE DA CORUÑA

España. Tribunal Constitucional. Auto 139/1981, de 18 de diciembre (ECLI:ES:TC:1981:139A).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 44/1982, de 8 de julio (ECLI:ES:TC:1982:44).

España. Tribunal Constitucional. Auto 259/1982, de 23 de julio (ECLI:ES:TC:1982:259A).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 42/1985, de 15 de marzo (ECLI:ES:TC:1985:42).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 66/1985, de 23 de mayo (ECLI:ES:TC:1985:66).

Es España. Tribunal Constitucional. Sentencia 77/1985, de 27 de junio (ECLI:ES:TC:1985:77).

España. Tribunal Constitucional. Auto 462/1985, de 4 julio (ECLI:ES:TC:1985:462A).

España. Tribunal Constitucional. Auto 248/1986, de 13 de marzo (ECLI:ES:TC:1986:248A).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TC:1986:166).

España. Tribunal Constitucional. Auto 140/1987, de 5 de febrero (ECLI:ES:TC:1987:140A).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 27/1987, de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:1987:27).

España. Tribunal Constitucional. Auto 934/1987, de 21 de julio (ECLI:ES:TC:1987:934A).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 49/1988 de 22 de marzo (ECLI:ES:TC:1988:49).

España. Tribunal Constitucional. Auto 141/1989, de 14 de marzo (ECLI:ES:TC:1989:141A).

Unión Europea. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión contra Alemania (C-361/88).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 80/1993, de 8 de marzo (ECLI:ES:TC:1993:80).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 44/1995, de 13 de febrero (ECLI:ES:TC:1995:44).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 118/1996, de 27 de junio (ECLI:ES:TC:1996:118).

Unión Europea. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 7 de noviembre de 1996, Comisión contra Luxemburgo (C-221/94).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1997:61).

Unión Europea. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 18 de enero de 2001, Comisión contra Italia, asunto (C-162/99).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 48/2003, de 12 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:48).

España. Tribunal Supremo. Sentencia 2133/2003, de 27 de marzo de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:213).

España. Tribunal Supremo. Auto 5161/2003, de 20 de mayo (ECLI:ES:TS:2003:5161A)

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 214/2015, de 22 de octubre (ECLI:ES:TC:2014:215).

España. Tribunal Constitucional. Sentencia STC 76/1983, de 5 de agosto (ECLI:ES:TC:1983:76).

LEGISLACIÓN

Instrumento de ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Boletín Oficial del Estado núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

Tratado de la Unión Europea, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969. Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Boletín Oficial del Estado, 13 de junio de 1980, núm. 142, pp. 13099 13110.

España. Constitución Española 1978.

España. Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política Boletín Oficial del Estado, 16 de junio de 1976, núm. 144, pp. 11750 a 11752.

España. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado, 5 de octubre de 1979, núm. 239.

Comunidad Autónoma de Galicia. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Boletín Oficial del Estado de 28 de abril de 1981, núm. 101.

España. Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, de 24 de febrero de 1982, núm. 55.

Comunidad Autónoma de Galicia. Reglamento Boletín Oficial Parlamento de Galicia, del 1 de septiembre de 1983, núm. 150. Diario Oficial de Galicia del 7 de enero de 1984, núm.7.

España. Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

España. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, de 24 de noviembre de 1995, núm. 281.

España. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Boletín Oficial del Estado, de 8 de enero del 2000, núm. 7.

España. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Boletín Oficial del Estado, 26 de mayo de 2002, núm. 73.

España. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, Boletín Oficial del Estado, 28 de junio de 2002, núm. 154, pp. 23600 a 23607.