

# CRONICA PARLAMENTARIA

## (Enero-abril 1988)

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

Doctor en Derecho  
Letrado de las Cortes Generales

### I. INTRODUCCIÓN

Sigue el presente número de la Crónica, y de forma fiel, el esquema que en su día trazáramos como guía. Por ello, nos ocuparemos en primer lugar del debate más importante del período, celebrado en la Cámara Baja y que tuvo como objeto la discusión en torno a la situación de la nación en el último año. En el apartado de más adelante pasaremos básicamente revista, con el breve comentario que ello requiera en cada caso, a los textos legislativos de mayor relevancia que hayan acabado su tramitación parlamentaria en los meses de enero (más bien febrero, por ser enero inhábil a efectos de sesiones ordinarias) a abril del año en curso. Y para concluir, haremos referencia a otros textos de interés que no puedan ser enmarcados en la rúbrica de textos legislativos.

### II. LOS DEBATES DEL PERÍODO

Ya hace un momento aludíamos a la conveniencia, y aun necesidad, de centrar nuestra atención en el denominado debate del *Estado de la Nación*. Como en anteriores ocasiones, tuvo como escenario el hemicycle del Congreso y como fechas las de 24 y 25 de febrero de 1988.

La introducción del debate, asimismo siguiendo los precedentes, se realizó por medio de la correspondiente Comunicación del Gobierno (hay texto íntegro de la misma en la serie E, núm. 80, de 29 de febrero de 1988), texto acaso más breve que en otros debates similares y que, ya desde su envío a la Cámara, predeterminaba la tramitación que en torno al debate se iba a produ-

cir, y que no podía diferir de la prevista en los artículos 196 y 197 del Reglamento de la Cámara.

Cinco eran los bloques de materias a las que el Gobierno, en relación con lo acaecido durante el año precedente, concedía mayor importancia en la citada Comunicación: de una parte, la situación económica y social; en segundo lugar, el denominado desarrollo de las instituciones, con especial referencia a la plena normalidad en el proceso de consolidación y asentamiento de la estructura autonómica del Estado; de otro lado, el desarrollo legislativo, sobre todo en materia de derechos y libertades; en cuarto término, la lucha contra el terrorismo, aspecto en el que se subrayaban avances sustanciales y esperanzadores gracias a la acción de las Fuerzas de Seguridad del Estado, la cooperación internacional y los acuerdos alcanzados entre las fuerzas políticas democráticas, y, por último, la política exterior de España, materia en la que se hacía alusión concreta al nuevo Acuerdo con los Estados Unidos, al desarrollo de la política de paz y seguridad, al referéndum de 1986, al acuerdo relativo a la modalidad de nuestra contribución a la Alianza Atlántica sin participar en su estructura militar integrada y a otras cuestiones no menores, pero más alejadas del citado marco, como son las relaciones con los países del Mediterráneo y Norte de África y con el continente iberoamericano. Por parte de los distintos Grupos, como es lógico, se atacaron muchas de las afirmaciones de la Presidencia del Gobierno, haciéndose especial énfasis en los factores menos lucidos (recordemos que la Comunicación del Gobierno contenía una frase, que transcribimos literalmente acto seguido, y que pudo suscitar esas discrepancias: «En todas estas áreas —se refiere a las cinco que ya hemos mencionado— la nota predominante a lo largo de 1987 ha sido el cumplimiento de los objetivos y previsiones que el Gobierno tenía establecidos, por lo que el balance se puede considerar como globalmente positivo»).

Esos factores a los que, sobre todo desde las diversas manifestaciones de oposición, se opusieron mayores objeciones fueron los siguientes: desde luego, el paro y la seguridad ciudadana, con muchas promesas gubernamentales incumplidas a juzgar por lo que manifestó más de un portavoz. Junto a ello, los restantes aspectos más destacados en el debate son estos: la recesión en cuestión de derechos y libertades fundamentales, descuidadas desde el Gobierno, en expresión de otro portavoz; inexistencia de datos que permitan afirmar consecuentemente que somos un país moderno; ausencia de auténtica voluntad de cambiar la sociedad y sí, en cambio, de controlarla y de ocupar el Estado; escasa inversión en Sanidad; deplorable estado de la Justicia, con la necesidad sentida de proveer más plazas judiciales, acortar los procedimientos y conseguir una policía judicial que dependa realmente de los Juzgados;

ineficacia, lentitud y normas aún procedentes del régimen anterior como características más relevantes de nuestra Administración; renovado centralismo; reforma necesaria del sistema educativo; reforzamiento imprescindible de la sociedad civil; medidas tendentes a abandonar la sociedad rural.

Por lo que se refiere a las propuestas de resolución, presentadas al final de dicho debate sobre el Estado de la Nación (todas ellas están publicadas en la serie E del Congreso, núm. 81, correspondiente al 5 de marzo de 1988), hemos de decir en primer término que fueron 24 en total, distribuidas de la siguiente forma: siete del CDS, siete de Minoría Catalana, dos del Grupo Vasco PNV, una de Coalición Popular, una de la Agrupación del PDP, una de la Agrupación Izquierda Unida, una de la Agrupación Liberal y otras cuatro de diputados pertenecientes al Grupo Mixto. Al final, se aprobaron parte de bastantes de ellas, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

— Se respalda el criterio del Gobierno de apoyar en los foros internacionales la reducción asimétrica de las armas convencionales entre los dos bloques, que garantice el necesario equilibrio.

— Se insta al Gobierno a que remita al Congreso de los Diputados un informe sobre las actuaciones legislativas y no legislativas que estima procede adoptar en orden a la aplicación en España, a partir de 1992, del Acta Unica Europea.

— Se insta al Gobierno a que comparezca con prontitud ante el Congreso para informar con detalle de todos los aspectos que configuran la elaboración y puesta en práctica de la política exterior de España con respecto a Iberoamérica.

— Se insta al Gobierno para que adopte las medidas necesarias con el fin de que el Estado español muestre su apoyo a la Conferencia de Paz sobre el Próximo Oriente, al cumplimiento de las resoluciones de la ONU y al reconocimiento del derecho de autodeterminación del pueblo palestino.

— Habida cuenta de que el Ministro para las Administraciones Públicas anunció el 3 de febrero de 1987 la presentación de un Convenio de Colaboración, de carácter general, entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los problemas derivados del ingreso en la CEE y que en el acuerdo que propició el actual Gobierno vasco en febrero de 1987 se contemplaba la creación y constitución de un mecanismo especial, de carácter bilateral, entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en orden al tratamiento y regulación de cuestiones y problemas en las que se vean afectadas por las consecuencias que se han derivado del ingreso en la CEE, el Congreso insta al Gobierno a que, en el más breve plazo posible de tiempo, articule los mecanismos que

permitan la resolución de los problemas actualmente planteados y su funcionamiento regular.

— Se insta al Gobierno a que remita a la Cámara Baja, según lo dispuesto en la disposición transitoria 5.<sup>a</sup> de la Constitución, el correspondiente proyecto de ley orgánica conteniendo los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

— Se requiere al Gobierno para que proceda al desarrollo reglamentario del artículo 54 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la adecuada regulación de las Juntas Locales de Seguridad, como instrumento de coordinación fundamental en la prevención y represión de los delitos y mejoramiento de la seguridad ciudadana.

— Se considera como objetivo prioritario de la acción política la lucha contra el paro y una estrategia activa de la creación de empleo, especialmente de empleo juvenil.

— Se considera necesaria la actualización del Plan Nacional de Lucha Contra la Droga, incorporando las medidas y dotaciones económicas adecuadas para el reforzamiento de los aspectos preventivos y rehabilitadores.

— Se insta al Gobierno para que, en el plazo más breve posible, eleve al Congreso un informe sobre las acciones que tiene previsto desarrollar en orden a la mejor adaptación del sistema educativo español a la realidad del mundo del trabajo en el nuevo contexto europeo, con especial consideración de la enseñanza universitaria, formación profesional y formación permanente.

— Ante el grave incumplimiento de la normativa actual sobre protección de minusválidos, tanto por parte de la empresa privada como de las Administraciones públicas (central, autonómica y local), en cuanto al acceso a los puestos de trabajo, se insta al Gobierno para que desarrolle la legislación vigente, con el fin de que, haciéndola eficaz, se cumpla efectivamente el derecho de los minusválidos a la reserva del 2 por 100 en los puestos de trabajo que a su favor, y en las condiciones y con los requisitos previstos, está legislado.

— Se insta al Gobierno a adoptar todas las medidas necesarias encaminadas al reforzamiento de la sociedad civil, a fin de que las instituciones, fundaciones y asociaciones de carácter privado sin ánimo de lucro, promovidas por los ciudadanos en defensa de la educación, la cultura, la salud, el bienestar, etc., puedan desarrollar su labor de la manera más eficaz posible para la defensa de los intereses de la sociedad.

— Se insta al Gobierno a elaborar un plan de mejora de las medidas de seguridad y conservación de fondos de las pinacotecas de gestión estatal.

— Se insta al Gobierno a remitir a las Cortes Generales un plan de apoyo a la extensión y conservación de la lengua oficial española.

— Se acuerda la constitución de una comisión parlamentaria que tenga como objeto la elaboración de un estudio sobre la situación de las Administraciones públicas en España. Dicho informe será elevado al Pleno del Congreso, para su debate, en el plazo de los próximos meses y deberá contener propuestas concretas sobre simplificación de trámites, eliminación de instancias y organismos, profesionalización de la función pública y demás medidas que puedan contribuir a la agilidad, eficacia e independencia de las Administraciones públicas.

— Se acuerda dar tratamiento de máxima urgencia a la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y las Agrupaciones del PDP, Izquierda Unida y Partido Liberal sobre nueva composición de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, para permitir que todos los Grupos y Agrupaciones parlamentarias tengan presencia en ella.

### III. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

#### 1. *Leyes definitivamente aprobadas durante el período*

— El primero de estos textos es la Ley de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre *Propiedad Horizontal* (Ley 2/1988, de 23 de febrero, BOE del 27 del propio mes). Es una norma breve, que afecta, y con una nueva redacción, a tres artículos de la anterior regulación legislativa en la materia, de los cuales los dos primeros (el 15, párrafo 2.º, y el 16, norma 2.ª, párrafo 2.º) se refieren a la posibilidad de reunión de la junta de propietarios en segunda convocatoria, y el tercero (art. 20 de la Ley de 1960) por el cual se dictan normas relativas a la forma de cumplimiento de las obligaciones de pago del propietario que afecten a las derramas que cubren los gastos generales. La primera novedad es, por tanto, la posibilidad de que la convocatoria prevea una segunda convocatoria a celebrar, al menos, para media hora más tarde de la primera, o bien, si no estuviera prevista en la convocatoria, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de la no celebrada. A ello se añade la importante precisión de que en la segunda convocatoria serán válidos los acuerdos adoptados por la mayoría de los asistentes, siempre que ésta represente, a su vez, más de la mitad del valor de las cuotas de los presentes. Por lo que se refiere al segundo aspecto, la Ley establece que las citadas obligaciones derivadas de la contribución a los gastos generales podrán ser exigidas, por el presidente de la comunidad, siempre que no las cumpliera el propietario, por vía judicial sin requerimiento previo alguno

(la vieja ley sí exigía este requisito previo), salvo que los Estatutos exijan dicho requerimiento. Además se introduce un nuevo párrafo en este artículo 20, en el que se dice que cualquiera que fuera el procedimiento que se utilice para el cobro, la certificación del acuerdo de la Junta, aprobatorio de la liquidación de la deuda, será documento suficiente, a efectos del número 1 del artículo 1.400 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para que pueda decretarse el embargo preventivo de los bienes del deudor, siempre que tal acuerdo haya sido notificado al mismo. Por último, es de destacar que se añade otro párrafo al artículo 9.5 de la vieja Ley, en el sentido de obligar a que en la escritura de transmisión de un piso o local a título oneroso el propietario declare que se halla al corriente en el pago de los gastos o, en su caso, exprese los que adeuda, quedando el transmitente sujeto a la obligación legal de saneamiento o por la carga no aparente de los gastos a cuyo pago esté afecto el piso o local.

— Otro de los textos de los que hemos de hacernos eco desde estas páginas es la Ley 3/1988, de 4 de marzo (BOE del 9 del propio mes), por la que se *autoriza la participación de España en el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones*. El preámbulo es relativamente explícito cuando expone que ese organismo, adscrito al Banco Mundial, proporciona a nuestro país una magnífica oportunidad para que sus inversiones en países de desarrollo (lo curioso es que en el apéndice A del propio Convenio se considera a España como país en desarrollo) «encuentren adecuada cobertura frente a los riesgos políticos asociados a esas iniciativas»; ello se completa con un segundo objetivo perseguido por el texto normativo: completa la presencia española en la práctica totalidad de las instituciones multilaterales de carácter financiero vinculadas al desarrollo. Para ello, se autoriza la suscripción por España de 1.285 acciones de un valor de 10.000 derechos especiales de giro cada una, amén de facultar a los Ministerios de Exteriores y Economía a adoptar las medidas que se precisen para ejecutar lo dispuesto en la Ley. Para terminar, hemos de precisar que la institución en la que España va a participar cuenta con 149 miembros y que su objetivo básico radica en propiciar el flujo de inversiones para fines productivos entre los países miembros y, en especial, hacia los países en desarrollo, a cuyo efecto, y por supuesto entre otras actividades, otorga garantías, incluidos coaseguros y reaseguros contra riesgos no comerciales respecto de inversiones realizadas en un país miembro y proveniente de otro país miembro. De esta manera se complementa la actuación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de la Corporación Financiera Internacional, así como de otras instituciones internacionales de financiación del desarrollo.

— Comentario específico requiere asimismo la Ley Orgánica 1/1988, de

24 de marzo (BOE de 26 del propio mes), de Reforma del *Código Penal* en materia de *tráfico ilegal de drogas*, que tiene cuatro objetivos concretos: en primer término, se da nueva redacción al artículo 344 de dicho Código, en el cual se eleva la pena posible por actos de cultivo, elaboración o tráfico de drogas hasta prisión mayor en grado mínimo y la multa hasta cuantías de cien a cincuenta millones, según causen o no grave daño a la salud; en segundo término, se añaden nuevos artículos 344 bis (hasta el 344 bis f, pasando el actual 344 bis a ser 344 ter), en los que se especifican supuestos de tráfico de droga que impliquen que se facilita a menores de dieciocho años, o fuera realizado en establecimiento público, o se realizare a través de organización aunque no sea estable, o el culpable fuera autoridad o funcionario público, o fuera la conducta de extrema gravedad, supuestos todos ellos que determinan que se apliquen grados superiores en las penas, o la disolución de la organización, etc.; en tercer lugar, se añade al Código Penal un nuevo artículo, el 93 bis, que se inserta en la sección relativa a la remisión condicional, y que prevé dicho beneficio para casos de pena de privación de libertad cuya duración no exceda de dos años, siempre que el delito se hubiera cometido por motivo de la dependencia de drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas y se dieran otras circunstancias, como que se certifique que el reo se encuentra ya deshabitado y que no sea reincidente; en cuarto y último lugar, debemos mencionar que se añade otro nuevo artículo al Código Penal, el 546 bis f) (pasando el que hoy ostenta dicho número y letra a tener idéntica numeración con letra g), que se inserta en el capítulo de los delitos de encubrimiento con ánimo de lucro y de receptación; en este artículo se establece básicamente que serán castigados con prisión menor y multa de un millón a cien millones de pesetas todos los que, con conocimiento de la comisión de alguno de los delitos regulados en los artículos 344 a 344 bis del propio Código, recibiesen, adquiriesen o se aprovecharen de algún modo para sí o para un tercero de los efectos o ganancias del mismo. Para terminar, permítanos apuntar que, como dice su preámbulo, una de las novedades más importantes introducidas por este texto legal de naturaleza orgánica consiste en la incorporación de un tratamiento jurídico-penal específico para la singular figura criminológica del drogodependiente que incurre en la comisión de algún hecho delictivo como medio de subvenir a su situación de tóxico-dependencia.

— Menor entidad, sin duda, tiene la Ley 4/1988, de 18 de marzo, por la que se concede un *crédito extraordinario*, por importe de casi doscientos millones de pesetas, para financiar el déficit de la Compañía Transmediterránea, no cubierto con las consignaciones presupuestarias, correspondiente al ejercicio de 1984.

— Por Ley 5/1988, de 24 de marzo (*BOE* del siguiente 29) se crea la *Fiscalía Especial* para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, muy conectada, por consiguiente, con la Ley Orgánica a que nos hemos referido con anterioridad. Esta Ley, mediante la modificación de seis artículos de la Ley 59/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, y dentro de la perspectiva iniciada por el Plan Nacional de Drogas de julio de 1985, crea una *Fiscalía Especial* para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, bajo la dirección del Fiscal General del Estado, y que estará integrada por un Fiscal de Sala como jefe de la misma, un teniente fiscal y los fiscales que determine la plantilla. A esta *Fiscalía Especial* se le encomiendan, muy resumidamente, las siguientes funciones: intervenir directamente en los procesos penales por delitos relativos al tráfico de drogas cometidos por bandas o grupos organizados; intervenir en los procedimientos penales relativos a dicho tráfico cuando así lo acuerde el Fiscal General del Estado; coordinar las actuaciones de las distintas fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas; investigar la situación económica y patrimonial, así como las operaciones financieras y mercantiles de personas respecto de las que existan indicios de que realizan o participan en actos de tráfico ilegal de drogas; colaborar con la autoridad judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional y promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en leyes, tratados y convenios internacionales en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, pudiendo impartir a la Policía Judicial las órdenes e instrucciones que considere procedentes para el desempeño de dichas funciones.

— Procede igualmente que dediquemos algún comentario a la Ley 6/1988, de 5 de abril (*BOE* de 7 de dicho mes), por la que se crea el *Cuerpo Jurídico Militar de la Defensa*. Recuerda con acierto el preámbulo de esta disposición que ya desde 1980 (Ley Orgánica por la que se regulaban los criterios básicos de la Defensa Nacional) se ha tendido a unificar todos los servicios cuya misión no sea exclusiva de un solo Ejército, para permitir el funcionamiento conjunto con criterios de eficacia y economía de medios, criterio en el que abunda más recientemente la Ley Orgánica de 1987 de competencia y organización de la jurisdicción militar. El resultado es la unificación de los cuerpos jurídicos de los Ejércitos, integrándolos en un cuerpo único de nueva creación mediante un sistema transitorio y progresivo, en el que se respeta el empleo y la antigüedad de los interesados y se permite ajustar las desigualdades existentes en los distintos modelos de carrera militar, para lo cual se prevén promociones integradas con arreglo a la fecha de ingreso en los distintos cuerpos jurídicos militares.



Antes, no obstante, de dar por concluido este tenue comentario, permítame que haga una breve consideración a la *disposición final 3.ª* de esta Ley, en la que, con arreglo a criterios similares a los del resto de la ley, se prevé que queden escalafonados en una escala única los miembros del Cuerpo Militar de *Intervención* de la Defensa, creado en abril de 1985. Estimo que la técnica legislativa puede resentirse a través de estas *incrustaciones* heterogéneas, pues nada tienen en principio que ver ambos Cuerpos, el Jurídico y el de *Intervención*; y ello es todavía más preocupante, desde esta misma hermenéutica, cuando se comprueba que la disposición relativa al Cuerpo de *Intervención* se introdujo en la Ponencia del Congreso una vez que ya los diputados y Grupos habían presentado sus enmiendas a un proyecto de Ley que parecía tener acotada su materia a las cuestiones relacionadas con la creación del citado Cuerpo Jurídico Militar de la Defensa. Dos cuestiones me preocupan al hilo de este comentario: en primer lugar, si no será llegado el momento de ir sentando doctrina acerca de cuál (y en qué momento del procedimiento parlamentario deben hacerse) ha de ser el acotamiento material de los proyectos y proposiciones de ley que discuten las Cortes; de otro lado, la indefensión que puede producirse en diputados que, tras el trámite de enmiendas, ven cómo se amplía el contenido de una ley por encima o al margen de sus propias propuestas, sobre todo teniendo en cuenta que en la ocasión que comentamos el proyecto de Ley fue tramitado con competencia legislativa plena de la Comisión de Defensa del Congreso y sin que el Senado enmendara ulteriormente este proyecto.

— La siguiente de las Leyes importantes aprobadas definitivamente en el período a que se contrae la presente Crónica regula el *funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, o Ley 7/1988, de 5 de abril, cuyo texto se publicó en el *BOE* dos días más tarde. La misma reconoce en su preámbulo varios aspectos que conviene retener: de un lado, el retraso en poner en marcha lo dispuesto en la disposición final 3.ª de la Ley Orgánica 2/1982, por la que se regula el propio Tribunal; de otro lado, la dificultad en hacer compatible la jurisdicción contable con los principios de unidad y exclusividad en el ejercicio de la jurisdicción que el artículo 117 de la Constitución reconoce a jueces y magistrados del Poder Judicial; de otra parte, la concepción de la Memoria o Informe anual a las Cortes como verdadero eje de la función de control de la actividad económico-financiera del sector público; también la atribución de la competencia respecto a las pretensiones de responsabilidad que se deduzcan contra quienes, teniendo a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos e interviniendo dolo, culpa o negligencia graves, originan menoscabo en los mismos por acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad aplicable a las enti-

dades del sector público o a las personas beneficiarias o perceptoras de subvenciones, créditos, avales y ayudas procedentes del citado sector. Es igualmente digno de resaltar el contenido básico de la Ley según lo anuncia su artículo 1: la ordenación del funcionamiento del Tribunal, las atribuciones de sus órganos y el estatuto de sus miembros y la regulación de los procedimientos. Por lo que se refiere a los órganos, se concibe como tales al presidente, al Pleno, la Comisión de Gobierno, las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento, los consejeros, la Fiscalía y la Secretaría General, si bien se mencionan otros órganos de apoyo, como el interventor, el Gabinete Técnico y el Servicio Jurídico del Estado. Dentro de la función fiscalizadora conviene destacar que ésta se entiende que tiene carácter externo, permanente y consultivo, que tiene facultad de recabar los resultados de cualquier función interventora o de control interno efectuado por el sector público o de fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas, y que dicha función fiscalizadora se realiza por el Tribunal por diversos medios, como son el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y de las que provengan de todo el sector público, el examen de los expedientes relativos a contratos celebrados por la Administración del Estado, el examen de la situación y variación del patrimonio de la misma, el examen de los expedientes de los créditos suplementarios y extraordinarios y los demás que resulten adecuados al cumplimiento de su función.

Cuestión que merece comentario aparte es el hecho de que se distingue por la Ley entre los procedimientos de responsabilidad contable distintos del alcance de caudales y efectos públicos y aquellos otros que sólo pretenden dilucidar pretensiones fundadas en ese último supuesto; la razón para esta separación se explica así: el alcance supone la existencia de un saldo negativo e injustificado de una cuenta, fácilmente constatable en un mero examen y comprobación de la misma, lo cual puede discurrir sin dificultad por los cauces del juicio declarativo que corresponda a su cuantía, mientras que los demás supuestos de responsabilidad implican las más de las veces un complejo proceso de fiscalización y constatación de datos que sólo pueden ser clarificados con las debidas garantías a través de un proceso declarativo como el contencioso-administrativo.

Amén del ya mencionado Estatuto de los Consejeros de Cuentas, cuyos grandes rasgos están constitucionalizados, regula también la ley el estatuto del personal al servicio del Tribunal de Cuentas, asimilándolo, en la medida de lo posible, al resto de la función pública y con referencias muy concretas a los cuerpos específicos, que son los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores y el Cuerpo de Contadores Diplomados. Y, para terminar estos comentarios, mencionemos que las disposiciones transitorias y finales dan las

normas correspondientes al régimen de recursos, modos de terminación de los procedimientos jurisdiccionales y clarifican qué debe entenderse por empresa pública a efectos de fiscalización; se regulan, provisionalmente, los recursos de casación y revisión y las repercusiones de esta nueva normativa con respecto al personal al servicio del Tribunal y el desarrollo reglamentario, cuya iniciativa se deja al propio Tribunal, con conocimiento ulterior de la Comisión Mixta Congreso-Senado.

— Otro de los textos que ha terminado su periplo parlamentario en el período a que se refiere la presente Crónica es la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre *infracciones y sanciones de orden social* (BOE del 15 del propio mes de abril), que comienza su preámbulo con un par de afirmaciones que conviene retener: de un lado, la dispersión normativa anterior en la materia y, en segundo lugar, la insuficiencia de rango del Real Decreto 2347/1985, cuya nulidad fue acordada por la Sala III del Tribunal Supremo, por estimarlo contrario a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad. También desde este comienzo debemos decir alguna palabra en torno al acotamiento material de la ley: de una parte, las conductas contrarias al orden social (con su definición y aplicación de la consabida sanción) en el área del empleo y del desempleo, concebidas como infracciones laborales o como infracciones en materia de seguridad social; en segundo término, infracciones en materias de emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros; en tercer lugar, delimitación de las competencias sancionadoras (Inspección de Trabajo, Directores Provinciales del Ministerio de Trabajo, Directores Generales, Ministro de Trabajo y Consejo de Ministros), y, por último, regulación del procedimiento sancionador. Es también digno de resaltar que la estructura de la norma está concebida de manera que se definen tres escalones para cada tipo de infracción (leve, grave, muy grave) y que, obviamente, de conformidad con lo habitual y lógico dentro del derecho administrativo sancionador, ello tiene también su traducción en la imposición de las correspondientes sanciones. Digamos, para terminar este breve comentario, que la cuantía de las sanciones (hasta quince millones de pesetas por acuerdo del Consejo de Ministros) es una materia que se deslegaliza por mor de la disposición adicional 1.ª de la Ley, en la que se faculta al Gobierno a que actualice periódicamente dicha cuantía, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

— Comentario específico requiere también la norma sobre *planta y organización territorial de la jurisdicción militar*, que, tras el último trámite parlamentario, se ha convertido en la Ley 9/1988, de 21 de abril, y cuyo texto aparece inserto en el BOE del siguiente día 22. En su breve preámbulo se dice sin ambages que esta norma viene a desarrollar lo dispuesto en la

Ley Orgánica 4/1977, de 15 de julio, por la que se determina la competencia y organización de la citada jurisdicción militar en lo relativo (arts. 44 y 59) a la división jurisdiccional territorial de la misma. Es de destacar que el territorio se divide en cinco partes, cada uno con la correspondiente asignación de provincias a los dichos efectos de división jurisdiccional, y que en cada uno de estos territorios se prevé la constitución de un Tribunal Militar, cuyas sedes, respectivamente, serán Madrid, Sevilla, Barcelona, La Coruña, Santa Cruz de Tenerife, capitales en las que, a excepción de Madrid, que contará con dos, se establece una sola Sección. También se especifica en la Ley que, en caso de insuficiencia de nombres para la provisión de vocales militares, se acudirá a la lista del territorio que corresponda al Tribunal Territorial de Madrid. Además, y con igual referencia a Madrid, se anuncia la existencia de dos Juzgados Togados Militares Centrales, e igualmente se especifica la demarcación, planta, número de orden y sede de los denominados Juzgados Togados Militares Territoriales y la forma de cubrir las vacantes, por ausencia o incompatibilidad, de los Jueces Togados. Reseñemos, por último, que la disposición adicional de esta Ley refiere qué normas procesales penales regirán en la jurisdicción militar a partir de mayo del presente año 1988.

— En este recorrido por las Leyes definitivamente aprobadas en este período, corresponde ahora el turno a la regulación de la *televisión privada*, que ha dado lugar a la aparición de dos normas, ambas insertas en el *BOE* de 5 de mayo. La primera de ellas es la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, por la que se regula la *publicidad electoral* en emisoras de televisión privada y es de contenido breve: no podrán contratarse, dice el punto 1 de su artículo único, espacios de publicidad electoral en las citadas emisoras privadas, a lo que se añade, en el apartado 2, que el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de televisión privada objeto de concesión quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los mismos términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública.

La segunda, Ley 10/1988, de 3 de mayo, es la que regula la televisión privada. Comienza su preámbulo recordándonos que en nuestro ordenamiento es la televisión un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado, según ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, y como tal debe satisfacer el interés de los ciudadanos y contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura. También se explica en esas palabras previas al articulado de la Ley que la actividad de las sociedades concesionarias de la gestión indirecta del servicio público habrá de inspirarse en los principios expresados

en el artículo 4 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, que regula el Estatuto de la Radio y la Televisión.

Son tres las concesiones previstas por la Ley, y todas para la emisión de programas de cobertura nacional, si bien está previsto también que la concesión refiera qué programas habrán de emitirse para las zonas que se delimiten en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada, elemento técnico éste de gran relevancia y al que la Ley, acaso con una no prudente deslegalización en cuestiones nada baladíes, se remite para la regulación de materias concretas y cuya aprobación será competencia del Ministerio de Transportes, al cual se le encomiendan otras importantes funciones, como el control e inspección de la observancia por las concesionarias de las normas contenidas en la Ley.

La concesión de estas licencias se hará por concurso público convocado por el Consejo de Ministros y la adjudicación la hará el Gobierno atendiendo a ciertos criterios, entre los que debemos destacar la garantía de libertad y pluralismo, la viabilidad técnica y económica de los proyectos, la relación entre la producción nacional, la europea comunitaria y la extranjera y la satisfacción por las solicitantes de las diversas demandas y plurales intereses del Estado. Se especifica asimismo qué empresas no pueden ser concesionarias: las previstas en el artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado, las no al corriente de pagos tributarios o de seguridad social, las que hayan visto extinguirse una anterior concesión por comisión de infracción muy grave y las que sean titulares de otra concesión. El plazo por el que se conceden es de diez años, prorrogables por periodos iguales. Se fijan en cuatro diarias y treinta y dos semanales el número mínimo de horas de programación y se dan normas acerca de la producción: se dice así, entre otras cosas, que el 15 por 100 debe ser propia del titular de la concesión; un 40 por 100 de las películas comerciales emitidas ha de ser comunitaria europea, y el 50 por 100 de ese porcentaje ha de ser en expresión originaria española. La publicidad no puede exceder del 10 por 100 del total de horas de programación anual ni ser superior a diez minutos dentro de cada hora de programación. Tienen que difundir, y gratuitamente, los comunicados remitidos por el Gobierno.

Las concesionarias han de ser necesariamente sociedades económicas, con capital mínimo de 1.000 millones de pesetas, íntegramente suscrito y desembolsado en un 50 por 100 al menos. Ningún accionista puede detentar más del 25 por 100 del capital ni participar en otra sociedad concesionaria; ese mismo porcentaje es el máximo para los extranjeros. Es de destacar también que requieren previa autorización administrativa los actos y negocios jurídicos que impliquen transmisión, disposición o gravamen de las acciones de

estas sociedades, al igual que la emisión de obligaciones o de títulos similares, y que deberán someterse anualmente a una auditoría externa.

Para finalizar, digamos que el último de los capítulos de la Ley es el dedicado a establecer el régimen de infracciones y sanciones; estas últimas, de acuerdo con la clasificación y descripción hechas en el artículo 24, se dividen en leves, graves y muy graves y pueden dar lugar a sanciones que llegan hasta los 50 millones, la suspensión temporal de las emisiones hasta quince días o incluso la extinción de la concesión. La disposición adicional autoriza al Gobierno a dictar las normas de desarrollo de la ley y a actualizar la cuantía mínima de capital social mínimo para participar en el concurso, la transitoria 1.<sup>a</sup> establece que no serán aplicables los ya mencionados porcentajes de producción para las sociedades que obtengan una concesión en el primer concurso público que se convoque y la 2.<sup>a</sup> termina diciendo que hasta que se regule con carácter general la publicidad del consumo de alcohol, tabaco y sustancias nocivas para la salud, su emisión a través de la televisión privada quedará sometida a las mismas normas que rigen para el Ente Público Radio-televisión Española.

## 2. *Proyectos y proposiciones de Ley publicados en este período*

### A) *Proyectos de Ley.*

71. Reforma de los artículos 855, 882 bis, 884, 885, 893 bis A) y 898 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Congreso, serie A, núm. 71, de 12 de febrero de 1988).

72. De planta y organización territorial de la jurisdicción militar (Congreso, serie A, núm. 72, de 13 de febrero de 1988).

73. Mercado de Valores (Congreso, serie A, núm. 73, de 4 de marzo de 1988).

74. Modificación de la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública (Congreso, serie A, núm. 74, de 4 de marzo de 1988).

75. Concesión de un crédito extraordinario por importe de 755.853.973 pesetas, para completar el abono de la Compañía Transmediterránea, S. A., de las bonificaciones en las tarifas de pasajeros marítimos en beneficio de los residentes en Canarias, Ceuta, Melilla y Baleares por su traslado a la Península y viceversa, durante los años 1984 y 1985 (Congreso, serie A, núm. 75, de 11 de marzo de 1988).

76. Concesión de dos créditos extraordinarios por importes de pesetas 3.700.825.508 y 3.699.112.444 pesetas, destinados, respectivamente, a la

aplicación del sistema retributivo previsto en la Ley 30/1984 a determinados funcionarios docentes y a la compensación de tasas universitarias correspondientes a los cursos académicos 1986-1987 y 1987-1988 (Congreso, serie A, núm. 76, de 11 de marzo de 1988).

77. Concesión de un crédito extraordinario por importe de pesetas 3.976.676.964, para cubrir el déficit de explotación de la Compañía Metropolitana de Madrid, S. A.-Ferrocaril Suburbano de Carabanchel, correspondiente al ejercicio de 1984 (Congreso, serie A, núm. 77, de 11 de marzo de 1988).

78. Concesión de dos créditos extraordinarios por importe de pesetas 562.662.966 y 630.582.540 pesetas, para abonar, respectivamente, a la Sociedad Cooperativa de Viviendas Sociales para Funcionarios de Bolsa, Ahorro y Banca y a la Sociedad Plaza del Norte, S. A., en concepto de daños y perjuicios derivados de actuaciones urbanísticas de la Administración (Congreso, serie A, núm. 78, de 11 de marzo de 1988).

79. Procesal Militar (Orgánica) (Congreso, serie A, núm. 79, de 15 de abril de 1988).

#### B) *Proposiciones de Ley.*

97. Prevención de riesgos para la salud en el trabajo ante pantallas de datos, presentada por el Grupo Parlamentario del CDS (Congreso, serie B, núm. 97, de 16 de enero de 1988).

98. Derogación del artículo 294 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario del CDS (Congreso, serie B, núm. 98, de 16 de enero de 1988).

99. Creación del Fondo de Indemnizaciones derivadas de delitos comunes, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación PDP (Congreso, serie B, núm. 99, de 5 de febrero de 1988).

100. Modificación del artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación PDP (Congreso, serie B, núm. 100, de 5 de febrero de 1988).

101. Modificación del artículo 2.012 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 101, de 26 de febrero de 1988).

102. Modificación del artículo 563 bis b) del Código Penal, presentada

por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, número 102, de 26 de febrero de 1988).

103. Ampliación de las deducciones fiscales por los hijos menores de seis años, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, presentada por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana (Congreso, serie B, número 103, de 26 de febrero de 1988).

104. Autorización al Gobierno a ampliar la actual duración máxima de lo contratos temporales, como medida de fomento al empleo, presentada por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana (Congreso, serie B, núm. 104, de 26 de febrero de 1988).

105. Modificación de la pena impuesta por los malos tratos a cónyuges o hijos menores comprendidos en el artículo 583 del Código Penal (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana (Congreso, serie B, núm. 105, de 26 de febrero de 1988).

106. Ampliación de la licencia por embarazo de la mujer trabajadora, presentada por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana (Congreso, serie B, núm. 106, de 26 de febrero de 1988).

107. Fabricación y uso de productos que contengan hidrocarburos halogenados, presentada por el Grupo Parlamentario del CDS (Congreso, serie B, núm. 107, de 18 de marzo de 1988).

108. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, número 108, de 13 de abril de 1988).

109. Por la que se regulan los derechos a la cláusula de conciencia y secreto profesional en el ejercicio de la libertad de información (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario del CDS (Congreso, serie B, número 109, de 21 de abril de 1988).

#### IV. OTROS TEXTOS

Parece interesante, en primer término, dar cuenta de ciertos acuerdos adoptados por la Junta de Portavoces en su sesión del día 2 de febrero del año en curso, y que afectan a una posible reforma del vigente Reglamento de la Cámara y al funcionamiento de ésta en su doble aspecto de Pleno y Comisiones. Muy en resumen, dichas cuestiones fueron abordadas por la citada Junta de la siguiente forma:

— «Se manifiesta expresamente la intención de todos los Grupos y Agrupaciones Parlamentarios de constituir un grupo de trabajo con el fin de estudiar y proponer, en su caso, una *reforma global del Reglamento* de la Cá-



mara; este grupo de trabajo se constituirá en el seno de la Comisión de Reglamento con un miembro de cada Grupo Parlamentario o Agrupación y contará con los medios y asistencia técnica de la Comisión, aunque el texto que elaboren tenga carácter prelegislativo. Se manifiesta expresamente por los Grupos Parlamentarios la voluntad de que la reforma del Reglamento se tramite con carácter urgente y de que entre en vigor en la presente legislatura, en los temas en que ello sea factible, inmediatamente después de su aprobación. Los Grupos y Agrupaciones Parlamentarios expresan su intención de que los trabajos del expresado grupo puedan concretarse en la redacción de una proposición de ley que pueda presentarse en el Registro del Congreso el 31 de marzo próximo como fecha límite.»

— *Funcionamiento del Pleno de la Cámara:* «Días de sesiones y ordenación de los asuntos:

Martes (tarde): Propositiones de ley, propositiones no de ley y mociones consecuencia de interpelaciones, así como otro trabajo legislativo en su caso; miércoles (tarde): Reunión de control parlamentario del Gobierno (preguntas e interpelaciones); jueves (mañana y tarde): Actividad legislativa.

En caso necesario se utilizará también la mañana de los miércoles para reunión del Pleno.»

— Ordenación de las *sesiones de control* (miércoles por la tarde):

A las dieciséis horas, *preguntas orales* (su número se eleva de dieciocho a veinticuatro).

A continuación, *interpelaciones* (tres, en lugar de las dos actuales).

— *Información del Gobierno* sobre asuntos urgentes, en los términos de la resolución presentada por la Presidencia de la Cámara. La Junta de Portavoces, en la reunión precedente a la sesión del Pleno, podrá acordar por unanimidad la sustitución de preguntas o interpelaciones previstas en el orden del día por otras que tengan el carácter de máxima urgencia.

— *Funcionamiento de las Comisiones:*

Separación clara, dentro de las sesiones de las Comisiones, de su tarea legislativa, de información a iniciativa del propio Gobierno, y la de control de éste por los Grupos Parlamentarios, celebrándose este último en todo caso en reunión separada del resto del orden del día de la sesión y teniendo prioridad temporal en la ordenación de los debates las preguntas de los diputados al Gobierno. Las Comisiones celebrarán como mínimo una vez al mes una reunión de control parlamentario, siempre que haya iniciativas pendientes para su inclusión en el orden del día. La ordenación de las reuniones de control deberá ser la siguiente: preguntas orales, en primer lugar, y, a continuación, las comparecencias solicitadas por los Grupos o Agrupaciones Parlamentarios. La ubicación de los distintos intervinientes se ajustará a la pre-

eminencia constitucional del Parlamento y, por analogía, a las previsiones del artículo 55.2 del Reglamento, diferenciando adecuadamente la Mesa de la Comisión de las autoridades comparecientes.

— *Comisiones de investigación:*

La posible modificación del artículo 52 del Reglamento se contemplará dentro de la reforma global del mismo.

— Conviene igualmente reseñar un acuerdo de la Mesa del Congreso de 23 de febrero, que transcribimos a continuación: «Ordenar que se adopten las medidas oportunas para reservar el espacio central de la *primera fila* de los bancos de todas las Salas de Comisiones a los efectos de situar en los mismos a los *miembros del Gobierno* u otras autoridades que comparezcan ante las Comisiones de los Diputados. En el caso de las Comisiones en las que la distribución de los asientos tiene forma rectangular, el compareciente ocupará los asientos situados enfrente a la Presidencia de la Comisión.» Es, por tanto, un acuerdo de fácil comprensión, en el que lo más probable es que se quiera evitar el permanente contacto disfuncionalizador entre Gobierno y Mesa de la correspondiente Comisión, así como dotar a ésta, incluso en su aspecto externo, de la imagen de independencia que le permita mejor cumplir su función de control sobre el Ejecutivo.

— Por último, hemos de traer a estas páginas una Resolución, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 24 de marzo de 1988 (está publicada en la serie I del Senado, núm. 160, de 1 de marzo), adoptada al hilo de la tramitación de la Cuenta General del Estado del ejercicio de 1983, pero que tiene un alcance más amplio. Dice así esta norma:

1.º Se requiere al Gobierno para que en próximos cierres de ejercicios figuren las deudas contraídas con CAMPSA y RENFE por la Administración.

2.º Se insta al Gobierno para que establezca una eficaz coordinación contable, al objeto de que los datos que figuran en la liquidación presupuestaria se correspondan con la Cuenta General de la Deuda.

3.º Se requiere al Gobierno para que en cada ejercicio se practiquen las operaciones contables necesarias para el adecuado reflejo en la contabilidad presupuestaria de derechos y obligaciones del período, evitando el aplazamiento a otros ejercicios de tales operaciones.

4.º Se insta al Gobierno para que corrija la falta de coordinación y consistencias contables entre agentes pagadores y receptores en las operaciones de transferencia internas del sector de organismos autónomos administrativos, y las de éste con el Estado, ya que afectan a la veracidad de los derechos contraídos, derechos pendientes de cobro y al resultado del ejercicio.

5.º Se insta al Gobierno para que proceda a una depuración de los

saldos existentes en el concepto de derechos pendientes de cobro de la Cuenta de Deudores y Acreedores extrapresupuestarios y que provienen de ejercicios muy anteriores, así como establecer un mayor grado de exigibilidad y recaudación por este concepto.

6.º Se requiere al Gobierno para que las operaciones de deudores y acreedores extrapresupuestarios en la contabilidad de los organismos autónomos se utilicen restrictivamente para sus fines específicos, reflejando en el presupuesto de cada organismo las operaciones que deban tener dicho carácter.

7.º Se insta al Gobierno para que, en los estados financieros anuales de los organismos autónomos, comerciales, industriales, financieros y análogos, consten contablemente las partidas de amortizaciones de sus inmovilizados que procedan.

8.º Se insta al Gobierno para que, de acuerdo con las consideraciones generales del Tribunal de Cuentas sobre la justificación de subvenciones y transferencias a personas naturales o jurídicas de carácter privado, se establezca un control y seguimiento de la aplicación a la finalidad que haya motivado la concesión de las mismas y se determine reglamentariamente la forma de realizarlo, concordando el artículo 1 del Decreto 2784/62 con el artículo 80 de la Ley General Presupuestaria.

9.º Se requiere al Gobierno para que, en un plazo no superior a la finalización del ejercicio presupuestario, se proceda a la rendición al Tribunal de Cuentas de los resultados definitivos de la depuración y conciliación de cuentas de la Seguridad Social de los años 1980, 1981, 1982 y 1983 por la Comisión creada a tal fin por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 1983.



*CRITICA DE LIBROS*

