

CRONICA PARLAMENTARIA (Enero-Abril 1989)

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

Doctor en Derecho
Letrado de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

Siguiendo el esquema clásico de estas líneas, ofrecemos al lector los apartados tradicionales, consistentes en una referencia a los debates más importantes del período (el referente al estado de la Nación y una comparecencia del ministro de Cultura en el Congreso para informar acerca de la política de su Departamento), a los textos y proposiciones de ley que han iniciado o terminado su andadura en esos mismos meses y, por último, a las resoluciones y demás normas emanadas de las Cámaras también durante este período.

II. LOS DEBATES DEL PERÍODO

Como enunciábamos anteriormente, dos han sido los que acapararon mayor atención. El primero de ellos ha sido el ya tradicional debate en torno al estado de la Nación. Se originó a raíz del envío por el Gobierno de una comunicación (Serie E, núm. 165, de 14 de febrero de 1989), en la cual el Gobierno hacía referencia fundamentalmente a la situación general de España a lo largo del año anterior, con especial mención al área de economía, con sus aspectos positivos de crecimiento y referencias al producto interior bruto, al aumento de la creación de puestos de trabajo netos, y con sus también aspectos negativos, en especial la reaparición de tensiones inflacionistas y de aumento de los precios; el segundo gran aspecto al que hacía referencia la comunicación del Gobierno era la política exterior, y en este apartado se aludía a hechos de gran importancia, como la aprobación por el Consejo Atlántico de las directrices generales que establecen el marco de nuestra

contribución militar a la Alianza Atlántica dentro de los términos fijados en el referéndum, la firma de un convenio sobre Cooperación para la Defensa de Estados Unidos, actualmente pendiente de la aprobación de las Cortes Generales, y la firma del Protocolo de Adhesión de España a la Unión Europea Occidental, pendiente igualmente de la aprobación de las Cortes y de la ratificación por parte de los Parlamentos de los demás países miembros; había, asimismo, menciones a la participación de España en la Comunidad Europea, y ya, desde una perspectiva nacional, los puntos abordados en la comunicación eran la lucha contra el terrorismo, los acuerdos entre las fuerzas políticas democráticas y la situación de conflicto planteada por las directrices de las centrales sindicales, que dio lugar a la huelga general del 14 de diciembre.

El debate tuvo lugar los días 14 y 15 de febrero en el Congreso de los Diputados, y se desarrolló de acuerdo con el sistema ya tradicional, que hemos comentado en bastantes ocasiones desde estas páginas, por lo que ello nos evita mayores comentarios. Intervinieron, eso sí, todos los representantes de los grupos y agrupaciones de la Cámara, y el presidente del Gobierno fue contestando a cada uno de ellos en particular. Ni que decir tiene que uno de los aspectos más debatidos durante esos dos días fue la ya comentada huelga general, la necesidad de dar cumplimiento al artículo 28 de la Constitución y a las reivindicaciones sindicales, todo ello con referencias también muy abundantes al sistema político general, a la necesidad de seguir creando empleo, a la urgencia de crear una política de suelo urbano, de atajar la corrupción pretendidamente generalizada, incluso a la conveniencia de convocar anticipadamente elecciones generales, sin que faltaran tampoco expresiones relativas al fracaso de la concertación social, al Consejo Económico Social aún no creado, a la necesaria entrevista que el presidente del Gobierno debe tener periódicamente con los máximos responsables de las Comunidades Autónomas y al desequilibrio que está produciendo el empobrecimiento de determinadas zonas del Estado.

Como es tradicional, al final del debate se defendieron y pusieron a votación diferentes propuestas de resolución. De las cuarenta y nueve presentadas fueron aprobadas once, que son las que insertamos a continuación:

Primera. Instar al Gobierno a que remita a la Cámara para su discusión y aprobación, en su caso, el conjunto de medidas que, reasignando los recursos presupuestarios, permita hacer frente a los siguientes objetivos:

1. Compensar a quienes perciben retribuciones o pensiones del Estado a través de los Presupuestos y que hayan perdido poder adquisitivo a causa de la desviación de la inflación prevista en 1988, en términos

tales que el efecto de la compensación, para los pensionistas, quede consolidado para el ejercicio de 1989 y siguientes.

2. Ampliar la cobertura de desempleo a los colectivos de desempleados de larga duración, con consideración especial para los mayores de cuarenta y cinco años y para los que tienen cargas familiares.
3. Equiparar durante esta Legislatura la pensión mínima al salario mínimo interprofesional.

Segunda. Instar y, en lo menester, autorizar al Gobierno para que, con la redistribución de las partidas presupuestarias pertinentes, proceda al incremento hasta 20.000 pesetas al mes de las pensiones asistenciales y las derivadas de la Ley de Integración de los Minusválidos (LISMI), fijadas en los Presupuestos de 1989, así como a la reducción de la edad de percepción de las mismas a sesenta y seis años de edad.

Tercera. Instar al Gobierno a remitir, en el plazo más breve posible, un proyecto de ley reguladora de la huelga en el que se garantice el ejercicio de este derecho constitucional en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, así como el derecho al trabajo y las demás libertades constitucionalmente reconocidas.

Cuarta. Instar al Gobierno a que, en el más breve plazo de tiempo posible, envíe el proyecto de ley de creación y regulación de un Consejo Económico y Social que sirva de instrumento de diálogo entre los interlocutores sociales.

Quinta. Instar al Gobierno, en relación a Ceuta y Melilla, para que, previa negociación con las fuerzas políticas, a fin de obtener la definición de una base común y suficiente de instrumentos adecuados para que dichas ciudades gocen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, remita a estas Cortes los correspondientes proyectos de ley de Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, culminándose con ello la organización territorial del Estado.

Sexta. El Congreso de los Diputados, habida cuenta de que el Ministerio 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 Comunidad Económica Europea, y que el acuerdo que propició el actual Gobierno vasco en febrero de 1987

contempla la creación y constitución de un mecanismo especial entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en orden al tratamiento y regulación de sus cuestiones y problemas en las que se vean afectadas por las consecuencias que se han derivado del ingreso en la Comunidad Económica Europea, insta al Gobierno a que durante la presidencia española de la Comunidad Económica Europea articule los mecanismos que permitan la resolución de los problemas actualmente planteados y su funcionamiento regular.

Séptima. Instar al Gobierno, vistas las especiales características de la región transfronteriza Galicia-norte de Portugal y la importancia que para el desarrollo del Eje Atlántico va a tener el estudio de los Proyectos de Cooperación Transfronteriza de esa zona, objeto de financiación comunitaria, a informar puntualmente a la Xunta de Galicia de todos los desarrollos que se produzcan en esa dirección.

Octava. Afirmar, enterada de las conversaciones del Gobierno con ETA, tendentes a la deposición de las armas y el cese de la violencia terrorista:

1. La exclusiva competencia del Gobierno en la materia.
2. La exclusiva responsabilidad política del Gobierno ante estas Cortes.
3. En todo caso, dichas conversaciones deben mantener el más absoluto y escrupuloso respeto del marco de la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el Régimen Foral de Navarra.

Novena. Dirigirse al Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión Española, habida cuenta de que en el Acuerdo de Ajuria Enea del 12 de enero de 1988, ratificado en Madrid por la mayor parte de las fuerzas políticas, se hablaba de la creación de un clima informativo adecuado que alentara un estado de opinión que incidiera más en las claves para la consecución de la paz en Euskadi, a fin de que se cumpla este compromiso, de forma que se genera una dinámica de paz, una cultura de la paz y un énfasis mayor en las noticias de tipo institucional que en las relacionadas con la violencia y el terrorismo, con respeto pleno, en todo caso, al libre ejercicio de su actividad por los profesionales de la información.

Décima. Instar al Gobierno, en la medida en que las declaraciones formuladas recientemente en Argelia por el presidente de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat, constituyen un paso útil, al establecer implícitamente el reconocimiento del Estado de Israel en la

búsqueda de una solución negociada del conflicto que sacude al Medio Oriente desde hace más de cuarenta años, a:

1. Reiterar su condena total al terrorismo —organizado y ejecutado por grupos o Estados, cualquiera que sea el argumento que se esgrima— como medio de lucha política y lamentar, asimismo, que la violencia desatada en los territorios ocupados por Israel haya provocado un número tan elevado de víctimas, en su inmensa mayoría palestinos.
2. Hacer un llamamiento al pueblo israelí y a sus dirigentes a fin de que consideren la nueva actitud de las fuerzas palestinas en una perspectiva de búsqueda de soluciones que, aunque no se concrete a corto plazo, garanticen establemente la convivencia pacífica de pueblos y Estados con fronteras seguras.
3. Confirmar su respaldo a la organización de una Conferencia Internacional sobre Medio Oriente y destacar especialmente el papel que en su gestación y resultados puede desempeñar la Europa comunitaria y la presidencia española de la Comunidad Económica Europea.

Undécima. Encomendar a la Comisión de Reglamento la reforma del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados a fin de que se garantice:

1. El rápido trámite en la misma, tanto en Pleno como en Comisión, de las cuestiones políticas, económicas y sociales de actualidad nacional.
2. El más eficiente control por parte de los grupos parlamentarios, y en especial de los diversos grupos de la oposición, de las actividades del Gobierno.
3. La definitiva regulación de las normas que deban garantizar la confidencialidad de las materias reservadas, sin perjuicio del acceso de la Cámara a las mismas.

También decíamos anteriormente que el segundo debate se originó a consecuencia de la comparecencia del ministro de Cultura para informar acerca de la política de su Departamento. Tuvo lugar en el Congreso de los Diputados el día 2 de marzo de 1989 (*Diario de Sesiones* núm. 173). Se refirió el compareciente, en primer lugar, a la opción europea elegida por España; abordó también el problema de la compra de editoriales españolas; subrayó la necesidad de una modernización y de apoyar con incentivos e iniciativas del Estado al gremio de editores; señaló que iba a convocar dos reuniones europeas de ministros del ramo, una en Santiago y otra en Bruselas; aludió asimismo a problemas derivados de la *perestroika*; habló de

las necesarias conmemoraciones y encuentros de 1992 y de nuestras relaciones culturales con el mundo árabe; se preguntó sobre el funcionamiento del Estado en la política cultural y expuso la necesidad de colaborar con la sociedad civil. Intervinieron después los diferentes parlamentarios, que pusieron de manifiesto especialmente los problemas no suscitados por el ministro: los del cine, teatro, música, libro, peculiaridades de los pueblos de España y su patrimonio, falta de protección auténtica de la cultura propia española, litigios de naturaleza competencial y política lingüística.

III. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

1. *Proyectos y proposiciones de Ley* *que han iniciado su tramitación durante el periodo*

A) *Proyectos de Ley.*

104. Bases sobre tráfico y seguridad de la circulación vial (Congreso, serie A, de 9 de enero de 1989).

105. Defensa de la competencia (Congreso, serie A, de 2 de febrero de 1989).

107. Creación de la Universidad Carlos III de Madrid (Congreso, serie A, de 9 de febrero de 1989).

108. Función Militar (Congreso, serie A, de 16 de febrero de 1989).

110. Régimen fiscal de las cooperativas (Congreso, serie A, de 2 de marzo de 1989).

111. Medicamento (Congreso, serie A, de 17 de marzo de 1989).

112. Organización y control de las emisoras de radiodifusión sonora municipales (Congreso, serie A, de 17 de marzo de 1989).

113. Publicidad electoral en emisoras de radiodifusión sonora municipales (Orgánica) (Congreso, serie A, de 17 de marzo de 1989).

114. Concesión de un crédito extraordinario por un importe total de 1.341.200.000 pesetas para compensar el déficit de explotación definitivo de los ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña para el ejercicio de 1986 (Congreso, serie A, de 21 de abril de 1989).

115. Por el que se regula el tratamiento tributario de los derechos de suscripción y de las Letras del Tesoro para no residentes (procedente del Real Decreto-Ley 1/1989, de 22 de marzo) (Congreso, serie A, de 21 de abril de 1989).

B) Proposiciones de Ley.

136. Actividades e incompatibilidades de diputados y senadores, altos cargos y miembros de las Corporaciones Locales, presentada por el Grupo Socialista (Congreso, serie B, de 10 de febrero de 1989).

137. Mecenazgo, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, de 10 de febrero de 1989).

139. Salud y seguridad laboral, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación IU-IC (Congreso, serie B, de 10 de febrero de 1989).

140. Servicios de salud en el trabajo, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación IU-IC (Congreso, serie B, de 10 de febrero de 1989).

141. Delito informático (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario CDS (Congreso, serie B, de 10 de marzo de 1989).

142. Efectos económicos de la reducción de la edad de jubilación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, presentada por el Grupo Parlamentario CDS (Congreso, serie B, de 10 de marzo de 1989).

143. Por la que se da nueva redacción al artículo 19 de la Ley 25/1988, de 29 de junio, de Carreteras, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, de 10 de marzo de 1989).

144. Modificación del capítulo primero, del título IX; del capítulo VII, del título XII, y del capítulo VIII, del título VII, del Código Penal (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación IU-IC (Congreso, serie B, de 3 de abril de 1989).

145. Autorización y constitución de las Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Congreso, serie B, de 20 de abril de 1989).

146. Modificación del artículo 487 del Código Penal (Orgánica), presentada por el Parlamento de Cataluña (Congreso, serie B, de 20 de abril de 1989).

147. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de edad de jubilación de los jueces y magistrados (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, de 27 de abril de 1989).

148. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, de 27 de abril de 1989).

2. *Proyectos y proposiciones de Ley aprobados definitivamente*

Nos corresponde en este apartado ocuparnos de los textos que han culminado su tramitación parlamentaria durante el período a que se contrae la presente crónica. Entre ellos, hemos de destacar los siguientes:

— Modificación de la Ley de *Financiación de las Comunidades Autónomas*. Se ha realizado mediante Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril (*BOE* de 15 de abril), por virtud de la cual se da nueva redacción a los artículos 4.1 y 7.1 y 2 de la citada LOFCA. En el primero de los artículos citados se incluyen los precios públicos como fórmula de recabar recursos dichas Comunidades. El segundo de los preceptos modificados lo es para adecuarlo al concepto de tasas acuñado recientemente en otra disposición legal a la que posteriormente aludiremos, y de acuerdo con el cual el establecimiento de una tasa sólo puede realizarse cuando son de solicitud o recepción obligatoria por los administrados y el servicio o la prestación no pueda desarrollarse por el sector privado porque impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o porque en relación a dichos servicios esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

— También mediante norma Orgánica (2/1989, de 13 de abril, publicada en el *BOE* del 18 de abril) se ha dado redacción a la *Ley Procesal Militar*. Su exposición de motivos es bien reveladora de los propósitos y logros de este importante texto: se caracteriza por la acentuación de las garantías del justiciable y de los perjudicados por el delito —siempre que, en este caso, no afecte a la disciplina militar, principio esencial de la Institución militar y uno de los fundamentos de la existencia de la jurisdicción militar— e introduce como novedades las siguientes: la asistencia letrada desde el primer momento en que pueda surgir una imputación respecto a persona determinada, y las figuras del acusador particular y el actor civil. Se establece, aunque con matizaciones propias de las exigencias de la jurisdicción castrense, el principio de igualdad de partes en el proceso penal.

El principio de legalidad queda también acentuado con la vinculación del Tribunal sentenciador a petición de las partes acusadoras, salvo en el caso especial en que, siguiendo el criterio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sólo podrá el Tribunal condenar por delito más grave en el supuesto de que previamente hubiera advertido a las partes del error en que han incurrido al efectuar la calificación. El procedimiento se configura como *acusatorio y esencialmente oral*, y en él se da una mayor potenciación a la figura

del fiscal jurídico militar, que podrá realizar una investigación sumaria antes de instar la iniciación del proceso penal.

La trascendencia del juicio oral queda puesta de relieve por el valor que adquiere la prueba practicada en el mismo, pudiendo considerarse este período procesal, con el acto final de la vista, el esencial del proceso, pues en él se formará juicio sobre las cuestiones objeto del mismo, quedando circunscrito el sumario a sus propios límites, abandonando la tendencia a considerarlo como la parte esencial probatoria del procedimiento.

El procedimiento ordinario ha tomado sus normas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, adaptándolas a las peculiaridades que exige la jurisdicción militar, con lo que ha resultado un procedimiento más breve que el anterior, suprimiendo la anterior fase de prueba en plenario, abreviando plazos, limitando los recursos, aunque dejando siempre la posibilidad de recurso ante un Tribunal superior mediante los recursos de apelación y casación y el de revisión, y desechando el recurso de forma, aunque se regulan los de queja y súplica.

Una abreviación del proceso se logra también con la regulación de los actos de comunicación con las partes y con otros tribunales, procurando que se hagan directamente y se elimine el sistema anterior de la regulación por exhorto.

Se han recogido las normas que se encontraban dispersas sobre detención de militares, así como la figura del Juez de Vigilancia, que se desempeñará por los jueces togados que oportunamente se determinen.

En las diligencias previas se han acentuado su carácter judicial, pudiendo adoptarse medidas en orden al aseguramiento de las personas.

Se ha regulado el antejuicio para proceder contra jueces togados, presidente y vocales de Tribunales militares por causa de responsabilidad criminal, permitiendo que pueda promoverse por los mandos superiores militares a que se refiere el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Como procedimiento especial, se regulan las diligencias preparatorias para conocer de los delitos de deserción y de determinados delitos de quebrantamiento del deber de presencia y los de fraude cometidos con ocasión de aquéllos, en las que se acentúe su rapidez, sin mengua de las garantías de defensa del imputado y en el que no se dictará auto de procesamiento, pudiendo acordar la prisión preventiva en casos especialísimos. El sumario resulta brevísimo y las pruebas han de practicarse todas en el acto de la vista. Con tal procedimiento, en el plazo de dos meses, desde que el imputado esté a disposición judicial, podrá recaer sentencia.

Se establece asimismo el procedimiento sumarísimo, tan sólo para tiempo de guerra y para delitos militares flagrantes, para los que pueda imponerse como alternativa pena de muerte y los comunes cuando así se declare por el Gobierno. Se introduce un sencillo y breve procedimiento para conocer de las faltas comunes cuando su conocimiento se atribuya a la jurisdicción militar. Y se declara como supletoria, en lo que no se regula y no se oponga a esta ley, la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por último, en el libro IV se regulan los procedimientos no penales de que conoce la jurisdicción militar, entre los que destaca el contencioso-disciplinario militar. En la configuración y articulación de este procedimiento se ha seguido la pauta del contencioso-administrativo de la Ley de 27 de diciembre de 1956, pero introduciendo las peculiaridades propias del ámbito objetivo a que se contrae el recurso contencioso-disciplinario —la materia disciplinaria de las Fuerzas Armadas—, y estableciendo, como órganos judiciales competentes para el enjuiciamiento de dicho recurso, el Tribunal Militar Central y la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo. Precisamente por el hecho de que estos órganos judiciales militares tengan competencia en esta materia, se ha instituido un único recurso contra las decisiones adoptadas en primera instancia, recurso que no es el de apelación, como en la Ley de 1956, sino el de casación, siguiendo de esta forma el camino iniciado por el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

— Dentro de lo que son leyes ordinarias, destaca en primer término la Ley 3/1989, de 3 de marzo (BOE del 8 de marzo), por la que se *amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad* y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo. No sólo, por consiguiente, se regula la citada ampliación, sino que en el texto se contienen importantes referencias a otras cuestiones: en lo referente a la regulación de la excedencia por cuidado de hijos, la configuración de la misma como excedencia voluntaria, y sin derecho, por tanto, a la reserva de puesto de trabajo en la empresa, podía constituir, bien un serio factor de disuasión para el pase a esta situación, bien un elemento de apartamiento del mercado de trabajo de quienes se acogiesen a esta fórmula. Por ello se ha buscado una nueva fórmula legal que establece el derecho a la reserva del puesto de trabajo al menos durante el primer año, con lo que las empresas o la Administración pueden utilizar para la sustitución temporal del trabajador o funcionario las modalidades contractuales correspondientes, con lo que se abren también posibilidades de empleo para otras personas. Igualmente se ha tenido en cuenta la línea marcada por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que proporciona una nueva regulación a la adopción, de forma que también en los supuestos de paternidad o maternidad adoptiva pueda hacerse uso

de esta excedencia, al darse en este supuesto las mismas circunstancias de necesidad de atención a los hijos que concurren en los de paternidad o maternidad por naturaleza.

Por otra parte, en el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, y dentro de los objetivos relativos a impedir la discriminación por razón de sexo, se señala que las mujeres están expuestas en mayor medida a la presión y al acoso sexual en el trabajo por parte de sus colegas y superiores, por lo que se hace necesario prevenir este tipo de situaciones.

Aunque en la normativa vigente se establecen ya derechos que pueden servir para prevenir las situaciones de acoso sexual en el trabajo, como son el del respeto a la intimidad del trabajador o trabajadora y la consideración debida a su dignidad en la esfera funcionarial, la efectividad de estos derechos genéricos exige una mayor clarificación a fin de que tales situaciones queden claramente integradas en la esfera de la tutela jurídica dispensada por tales preceptos. En este aspecto concreto, se modifica el artículo 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, al cual se añade un párrafo en el que se dirá que todos los funcionarios tendrán derecho al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual.

— Es también digna de destacar la ley de *conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres* (Ley 4/1989, de 27 de marzo, publicada en el *BOE* de 28 de marzo), dictada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, que viene a sustituir a la anterior regulación de espacios naturales protegidos, que databa de 1975, y ampara su título competencial estatal en la previsión, hecha en el artículo 149.1.23 de la Constitución, según la cual el Estado tendrá la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Una vez dicho esto, conviene pasar revista, aunque sea someramente, al contenido de esta ley. El título I de la ley relaciona los principios inspiradores de la misma, centrados en la idea rectora de la conservación de la naturaleza, entendida ésta tanto como el medio en el que se desenvuelven los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales básicos como el conjunto de recursos indispensables para la misma. La utilización de dichos recursos se condiciona a su carácter ordenado y se confía a las Administraciones competentes la vigilancia sobre tal gestión, velando para poder transmitir a las generaciones futuras los recursos naturales susceptibles de satisfacer sus necesidades y aspiraciones. El título concluye con la previsión necesaria de que las actividades encaminadas al logro del objeto de esta ley puedan ser declaradas de utilidad pública.

El título II alude al planteamiento de los recursos naturales y crea, como

instrumento novedoso en nuestro ordenamiento jurídico, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, los cuales se configuran por la ley, huyendo de pretensiones inviables, como instrumentos flexibles que permitirán un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger. Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre.

El título III establece el régimen especial para la protección de los espacios naturales. La ley refunde los regímenes de protección creados por la Ley de 2 de mayo de 1975 en las cuatro categorías de Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. La declaración y gestión de estos espacios naturales protegidos corresponderá en todo caso a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados. La única reserva que la ley establece a favor del Estado es la gestión de los denominados Parques Nacionales, integrados en la Red de Parques Nacionales, en virtud de su condición de espacios representativos de alguno de los principales sistemas naturales españoles. La declaración de un espacio como Parque Nacional se realizará mediante ley de las Cortes Generales, sin perjuicio de la integración automática que, para los Parques Nacionales existentes a la entrada en vigor de esta ley, relacionados en la Disposición adicional primera, opera dicha Disposición.

La voluntad de la ley de atender no sólo a la conservación y restauración, sino a la prevención de los espacios naturales, se plasma en el capítulo V, del título III, que contempla un régimen de protección preventiva aplicable a zonas bien conservadas actualmente, pero amenazadas por un potencial factor de perturbación.

El título IV establece las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies de la flora y la fauna silvestre, con especial atención a las especies autóctonas. Se racionaliza el sistema de protección atendiendo preferentemente a la preservación de los *habitat* y se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas de la Comunidad Económica Europea sobre protección de la fauna y la flora, entre ellas la número 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres. Se crea el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y se prevén los catálogos de especies amenazadas a establecer por las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Se regulan asimismo en este título la Caza y la Pesca Continental, en su condición de recursos naturales cuya persistencia debe garantizarse, prohibiéndose la captura de especies catalogadas y creándose como instrumento de planeamiento los planes técnicos justificativos de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, cuyo contenido y aprobación se confía a las Comunidades Autónomas.

La ley establece la necesidad de acreditar la aptitud y conocimientos precisos a través de un examen cuya superación habilitará para obtener la correspondiente licencia de caza o pesca, a expedir por las Comunidades Autónomas. Como instrumento imprescindible para la racional explotación de la riqueza cinegética y piscícola se crea el Censo Nacional de Caza y Pesca, en el que se centralizará la información brindada por las respectivas Comunidades Autónomas. También se crea el Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca, en el que se inscribirán los datos facilitados por las Comunidades Autónomas a partir de sus propios registros de infractores de caza y pesca. Al exigirse el certificado del citado Registro Nacional para la expedición, en su caso, de la correspondiente licencia, se consigue coordinar las actuaciones de las distintas Comunidades Autónomas y extremar la vigilancia para la preservación de los recursos cinegéticos y acuícolas.

El título V refleja con plenitud la necesaria cooperación y coordinación que debe lograrse entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una materia, la política de conservación de la naturaleza, que nuestra Constitución ha querido compartirla entre las distintas Administraciones Públicas españolas. Se crea a tal fin la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, órgano consultivo y de cooperación en el que se integrarán la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Como elemento imprescindible de la política avanzada de conservación de la naturaleza que la presente ley establece, su título IV recoge un acabado catálogo de infracciones administrativas, con sus correspondientes sanciones, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolle estas normas de protección u otras normas especiales reguladoras de determinados recursos naturales. Se establece la obligación del infractor de reparar el daño causado, al margen de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, teniendo la reparación como objetivo el lograr la restauración del medio natural en la medida de lo posible. Se confiere a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias de la Administración Central, la imposición de las sanciones previstas en la ley, que podrán llegar, dada la trascendencia social de los intereses protegidos, hasta la multa de cincuenta millones de pesetas.

— Asimismo, hemos de traer a estas páginas la ley de *bases del proce-*

dimiento laboral, definitivamente aprobado mediante Ley 7/1989, de 12 de abril, texto que publica el *BOE* del 15 de abril. La ley ha prestado un especial cuidado al tratamiento del principio de igualdad procesal, entendido no de manera aislada, sino en conexión con la naturaleza del ordenamiento laboral, que se caracteriza por un sentido compensador e igualador de las desigualdades que subyacen a las posiciones del trabajador y empresario.

La garantía del derecho de defensa es otro de los ejes que ha guiado la elaboración del texto procesal, habiéndose incorporado las enseñanzas de la jurisdicción constitucional. Precisamente para evitar una posible indefensión, en la ley se prohíbe al demandado que formule una reconvencción por sorpresa. Se pretende, desde luego, adecuar la legislación procesal a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En tal sentido, los Juzgados de lo Social se configuran como órganos de acceso a la prestación jurisdiccional en primera y única instancia, no habiéndose incorporado al orden jurisdiccional laboral la figura de la apelación. Las sentencias de esos órganos unipersonales podrán ser recurribles en suplicación ante los Tribunales Superiores de Justicia y sólo ante ellos. De un lado, se cumple, y en términos rigurosos, la previsión contenida en el artículo 152.1, párrafo 3.º, de la Constitución; de otro, se fortalece la función casacional del Tribunal Supremo.

La planta de los Tribunales Superiores de Justicia y la atribución a los mismos de los recursos de suplicación ha de ordenarse en modo tal que quede asegurada la unificación de jurisprudencia que el respeto a los principios de unidad jurisdiccional y de igualdad en la aplicación de la ley exigen. A ello responde el recurso especial de casación para unificación de doctrina, que en modo alguno es un continuo del actual recurso en interés de la ley de que conoce el Tribunal Supremo contra sentencias dañosas o erróneas dictadas por el Tribunal Central de Trabajo. Como especialidad más destacada de este recurso, cabe citar el que su estimación produce efectos sobre las situaciones jurídicas creadas en virtud de la sentencia recurrida.

Novedad significativa en la ordenación de los recursos que el proyecto contempla es la posibilidad de abrir un trámite de inadmisión. La finalidad perseguida es la de descargar de recursos vacíos de contenido a los órganos judiciales superiores y, por lo mismo, facilitar respuestas judiciales rápidas, que son presupuesto del derecho a la tutela judicial efectiva. Se reconoce a sindicatos y asociaciones empresariales una legitimación *ad processum* para la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios, en expresión ceñida al texto constitucional, así como, y en un ámbito más específico, las de la base 27 que le concede una legitimación para promover conflictos colectivos y, señaladamente, la previsión contemplada en la

base 7.4, que atribuye a los sindicatos la actuación en juicio en nombre e interés de los trabajadores, defendiendo sus derechos individuales.

El proyecto, de otro lado, recoge y ordena los procesos contemplados por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical: el de impugnación de los estatutos de los sindicatos y el de tutela de los derechos de libertad sindical, que se configura como procedimiento sumario y preferente, y que puede ser iniciado, además de por un trabajador individual, por el sindicato que sufra la lesión. Haya sido o no vulnerado en su derecho, cualquier sindicato que ostente la condición de más representativo puede personarse en estos procesos en calidad de coadyuvante.

Por lo demás, y para concluir con el enunciado de novedades en este capítulo, ha de mencionarse la remodelación del proceso sobre impugnación de convenios colectivos.

El texto ha cuidado, especialmente, la regulación de las ejecuciones, aportando soluciones novedosas, con las que se confía agilizar y hacer efectiva esta capital manifestación del derecho a la tutela judicial. Así, y por lo pronto, se prevé la acumulación de títulos ejecutivos contra un mismo deudor en los casos en que se tramiten tanto ante un mismo órgano judicial como ante órganos de la misma o distinta circunscripción (bases 11.5 y 11.6). En este último supuesto se ha optado, en aras de los principios de seguridad y economía, por atribuir las facultades de decretar la acumulación y tramitar la ya acordada el órgano que hubiere iniciado con anterioridad la ejecución. Para estos casos, que tienen una evidente afinidad con los procesos de ejecución general, el texto prevé la aplicación del principio de la *par conditio creditorum* dentro del respeto a las preferencias de crédito legalmente establecidas, siguiendo soluciones de proporcionalidad y no de prioridad temporal cuando los bienes del deudor resulten insuficientes para satisfacer las obligaciones de los distintos acreedores (base 39.2). La base 38, de su lado, consagra legalmente la práctica, ya conocida en alguna circunscripción judicial, de asignar a un solo Juzgado de lo Social, de entre los varios que hubiere, el conocimiento de la ejecución de las sentencias dictadas por los Juzgados de la misma circunscripción. La base 40, en fin, mantiene, respecto de la ejecución provisional de sentencias, reglas ya reconocidas desde antiguo en nuestra legislación procesal, extendiendo el principio de ejecutoriedad de las sentencias no firmes a los procesos de conflictos colectivos, impugnación de convenios colectivos y tutela de los derechos de libertad sindical. Por último, hemos de decir que mientras no se dicte por el Gobierno el Decreto legislativo que articule las Bases de procedimiento laboral contenidas en la presente ley, la competencia funcional de los órganos de orden jurisdiccional que conocen de los recursos extraordinarios de casación y de

suplicación va a seguir sometida a las reglas que tradicionalmente han regido esta materia.

— De indudable trascendencia e interés es la Ley 8/1989, de 13 de abril, de *Tasas y precios públicos*, cuyo texto aparece publicado en el BOE del 15 de abril. Dice la ley de sí misma que pretende tres objetivos: a) Disponer de un instrumento legal para la racionalización y simplificación del sistema tributario y, en concreto, del subsistema de tasas y exacciones parafiscales, que permita, al mismo tiempo, diferenciar la financiación presupuestaria mediante ingresos tributarios en base a la combinación del principio de equivalencia con el de capacidad contributiva; b) Flexibilizar legalmente la utilización de este instrumento de financiación pública, mediante la incorporación al régimen tributario general de los criterios de la legislación reguladora de las Haciendas locales y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad en materia tributaria, y c) Delimitar los conceptos de tasa y precios públicos, así como el régimen de exigencia de estos últimos. Con ello dejarán de producirse confusiones entre una y otra institución y podrán clasificarse adecuadamente los distintos supuestos que vayan apareciendo en la realidad.

En los dos casos, el de la tasa y el del precio, tendremos ingresos públicos, pero mientras que *en el precio la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo* y, consecuentemente, las exigencias propias del principio constitucional de legalidad para su creación y aplicación.

Resulta, por tanto, igualmente necesario acometer a nivel legal la regulación del régimen jurídico del precio público y de su delimitación con las tasas, ya que la teoría jurídica de la distinción entre ambas figuras se encuentra poco desarrollada en España a todos los niveles.

Atendiendo a tal finalidad, se construye un esquema basado en los siguientes principios.

Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades, en régimen de Derecho público, que se refieran, o afecten o beneficien a los sujetos pasivos. Consciente la norma de que, en ciertos supuestos, pueden prestarse servicios o realizarse actividades que, por sus características, no implican las notas propias de la *tasa*, la delimitación o acotamiento del campo de la misma se efectúa con dos notas: *la solicitud o recepción del presupuesto de la tasa debe ser obligatoria para el obligado a satisfacerla y, además, el servicio o actividad que se presta por parte del Ente público no debe poder ser prestado por el sector privado* (no puede existir concurrencia entre el sector público y el sector privado). Cuando concurren en la prestación del servicio o realización de la acti-

vidad las dos notas comentadas (obligatoriedad y no concurrencia) estaremos ante una tasa. Por el *contrario*, si el servicio o actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado, o bien en su solicitud no existe obligatoriedad, estaremos ante el precio público. También estaremos ante un precio público cuando la actividad consista en la concesión de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público.

Con todo, no acaba ahí el contenido de la ley. Es de sobra conocido que en sus Disposiciones adicionales hay dos que destacan sobremanera: en la tercera se da nueva formulación a las obligaciones de los fedatarios y a la regulación de los aranceles de los funcionarios públicos, y en la cuarta se establece que en las transmisiones onerosas por actos *inter vivos* de bienes y derechos que se realicen a partir de la entrada en vigor de esta ley, cuando el valor comprobado a efectos de Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales exceda del consignado por las partes en el correspondiente documento en más alto del veinte por ciento de éste y dicho exceso sea superior a dos millones de pesetas, este último, sin perjuicio de la tributación que corresponda por el impuesto citado, tendrá para el transmitente y para el adquirente las repercusiones tributarias de los incrementos patrimoniales derivados de transmisiones a título lucrativo.

IV. OTROS TEXTOS

Dentro del presente apartado hemos de ocuparnos de aquellas normas que, sin hacer referencia directa a leyes, tienen también un valor normativo directo como expresión de la capacidad de autoorganización de las Cámaras.

— La primera de ellas es una resolución adoptada por la Mesa y la Junta de Portavoces del Congreso el día 7 de febrero de 1989 relativa a la extinción de las Agrupaciones de la Democracia Cristiana y del Partido Liberal. La resolución tiene cuatro puntos concretos, que son los siguientes:

1. Se tienen por decaídas las iniciativas presentadas por las dos mencionadas Agrupaciones.
2. Se tienen por decaídas las iniciativas presentadas conjuntamente por una o las dos Agrupaciones mencionadas y otro u otros Grupos o Agrupaciones, siempre que el Reglamento o sus normas de desarrollo exijan que la iniciativa sea presentada por un número mínimo de Grupos o Agrupaciones y tal número no se alcance una vez excluidas las Agrupaciones extintas.
3. Se tiene por subsistentes las iniciativas presentadas por los diputa-

dos pertenecientes a las Agrupaciones extintas, con la excepción de aquellas cuya presentación exija, conforme al Reglamento y sus normas de desarrollo, la firma del representante de la Agrupación.

4. No obstante lo dispuesto en los puntos primero y tercero, se tienen por subsistentes las enmiendas a iniciativas legislativas presentadas por las Agrupaciones extintas o por los diputados a ellas pertenecientes, siempre que sean asumidas por cualquier Grupo o Agrupación con anterioridad a la conclusión del Informe de la Ponencia.

— Alcance similar debe atribuirse al anuncio (Senado, serie I, núm. 276, de 10 de febrero) por el que se da conocimiento de la disolución en dicha Cámara Alta de la Agrupación de Senadores del Partido Liberal.

— Merece también destacarse el acuerdo de la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, relativo a la nueva composición de las comisiones tras los diversos cambios producidos en la adscripción de diputados a Grupos Parlamentarios; la citada composición será en lo sucesivo, y salvo supuestos especiales, la siguiente: diecinueve miembros del Grupo Parlamentario Socialista, nueve del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, tres del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social, dos del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, uno del Grupo Parlamentario Vasco (PNV) y tres del Grupo Parlamentario Mixto.

Asimismo, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, ha acordado que la Diputación Permanente tenga la misma composición que la expresada para las Comisiones, sin perjuicio de que cuenta con un miembro más, al estar presidida por el presidente de la Cámara.

— Como consecuencia también de los indicados cambios, con fecha 16 de febrero de 1989, la Presidencia del Congreso procedió a modificar el punto primero de la Resolución que la propia Presidencia había dictado anteriormente en desarrollo de el artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias. En consecuencia, el citado punto primero de la Resolución de 23 de septiembre de 1986 queda redactado en los siguientes términos:

«Las Ponencias colegiadas se compondrán de diez miembros, tres pertenecientes al Grupo Socialista, dos al Grupo de Coalición Popular, dos al Grupo Mixto, de los que uno corresponderá a la Agrupación de Diputados Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, y uno más por cada uno de los Grupos Centro Democrático y Social, Minoría Catalana y Vasco (PNV)».

— También mediante resolución de las Mesas de ambas Cámaras, de 27 de febrero de 1989, se modifica el párrafo uno del artículo 1.º de las normas por ellas dictadas referente al funcionamiento de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas. Esta modificación, que trae igualmente causa de los reiterados cambios políticos, tiene como texto concreto el siguiente:

«Artículo 1.º: 1. La Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado a la que se refiere la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, estará formada por treinta y nueve miembros, de los que veintidós serán diputados y diecisiete senadores, designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras.»

— Es de reseñar también que se ha procedido, con fecha 20 de febrero de 1989, a una nueva modificación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Afecta al apartado 7 del artículo 8.º del mismo (el texto puede verse en la serie I, núm. 286, de 2 de marzo de 1989, del Senado) y consiste en modificar la forma de ingreso en el Cuerpo de Ujieres, el cual se realizará con ocasión de vacante, mediante convocatoria pública, libre y concurso-oposición entre quienes posean el título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente.

— Por último, destaquemos que ha habido una pequeña modificación en las normas de organización de la Secretaría General del Senado (serie I, número 297, de 20 de marzo de 1989), consistente en la creación de un servicio de documentación de dicha Cámara dentro de la Dirección de Estudios y Documentación del Senado.

CRITICA DE LIBROS

