

CRONICA PARLAMENTARIA

(Enero-Abril 1993)

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

I. INTRODUCCION

Nos asomamos de nuevo a las páginas de la REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL para ofrecer desde ellas algunos datos de la realidad parlamentaria de nuestros días, dentro de los habituales apartados. Ello se produce, además, en un ambiente de auténtica expectación con respecto al futuro, en el que, tras la disolución parlamentaria anticipada, y una vez que se celebren elecciones generales el 6 de junio, hemos de asistir por pura lógica a una variación en las formas y acaso procedimientos en el seno de las Cámaras, lo cual se hace especialmente atractivo para el estudioso de nuestras prácticas parlamentarias. Pero no adelantemos acontecimientos. De momento sólo debemos anticipar el contenido de las páginas que siguen. Se resume en primer término el debate que tuvo como escenario el Pleno del Congreso y como fecha el 2 de marzo de 1993, ocasión en que se dedicó toda la sesión al problema del paro. Hablaremos más tarde de la actividad legislativa, y en el apartado segundo de ese gran temario dedicaremos unas reflexiones a valorar el conjunto de la legislatura en lo que se refiere a técnica y a contenidos. Y finalizaremos con una referencia a otros textos cuya reseña consideramos pertinente desde esta Crónica parlamentaria.

II. LOS DEBATES DEL PERIODO

En esta ocasión, como ya hemos anunciado, nos vamos a referir al debate sobre el paro que se celebró en el Congreso el 2 de marzo de 1993 (véase su *Diario de Sesiones* núm. 251). Su estructura formal fue la comparecencia del Gobierno, para informar a la Cámara, a solicitud propia y de dos Grupos Parlamentarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del Regla-

mento, y, como en otras ocasiones, fue el presidente del Gobierno quien llevó el peso del debate por parte del Ejecutivo.

Expresó éste, en primer término, cuál era el objeto o el sentido del debate, exponiendo que la comparecencia del Gabinete tenía como finalidad la de analizar la fuerte desaceleración de la actividad económica en nuestro país y sus efectos perniciosos sobre el empleo, puestos de manifiesto en la última encuesta de población activa, y las medidas adoptadas por el Gobierno en este contexto. A juicio del presidente, hace un año aprobó esta Cámara un programa de actuación a medio plazo que contenía una serie de objetivos relacionados con la reducción de los desequilibrios básicos de la economía española y un conjunto de reformas estructurales para facilitar los objetivos anteriores y colocar a dicha economía en una senda de crecimiento capaz de generar empleo. Era un programa que respondía a un diagnóstico común a todos los países de la Comunidad Europea, y cuya orientación básica se centraba en permitir la adaptación de las economías nacionales a las condiciones de un mercado interior sin fronteras, y junto a ello, prepararlas para hacer posible el avance hacia la Unión Económica y Monetaria.

A ello hay que añadir el rápido proceso de desaceleración económica producido en toda Europa, y al que ha acompañado un incremento apreciable de las tasas de desempleo. En España este proceso de desaceleración ha sido semejante, aunque su impacto sobre el empleo, después de varios años de fuerte crecimiento de la ocupación, ha sido más intenso que en otros países comunitarios. Siendo España una economía abierta, resultaba inevitable que la crisis nos afectase. Sin embargo, la pérdida de competitividad relativa de la economía española ha producido un deterioro del empleo bastante mayor que en otros países. Para combatir esta pérdida de competitividad y esa mayor destrucción de empleo tendremos que hacer un doble ejercicio: por una parte, mantener los objetivos de saneamiento de nuestros desequilibrios básicos, sobre todo del déficit público y de la inflación, y por otra, afrontar los problemas de competitividad de la economía española con acciones que sean compatibles con el mantenimiento de los objetivos anteriormente expuestos.

En Edimburgo se llegó a la conclusión de que era conveniente incrementar la coordinación de las políticas económicas y suministrar líneas de crédito, a través del Banco Europeo de Inversión, para permitir a los Estado miembros aprovechar sus márgenes relativos para impulsar la actividad. Además se decidió que cada país emplearía los medios a su alcance para llevar a cabo esta iniciativa económica de crecimiento, insistiendo en la necesidad de respetar los objetivos del Programa de Convergencia en la moderación del crecimiento de los salarios en el sector público.

Con esta orientación ha venido trabajando nuestro Gobierno, convencido

de la necesidad de resistir a la tentación de crear una falsa política expansiva, de la que más tarde se derivase un coste mayor por la imposibilidad de conectar de manera eficaz con la previsible recuperación del ciclo económico internacional.

Cuando se oye que los tipos de interés deberían bajar no puede más que mostrarse de acuerdo, ya que es deseable para todos que estos tipos de interés bajen. Pero cuando esa petición se combina con la de un aumento del gasto público, y por tanto del déficit, empieza a comprenderse menos, pues en una economía libre un aumento del déficit tiende inexorablemente a aumentar el coste del dinero y, como consecuencia ulterior, a aumentar la inflación. Esto nos llevaría a una nada deseable pérdida de competitividad.

Señala también que el Gobierno está decidido a actuar dentro de los márgenes de que disponemos y a discutir esos márgenes de buena fe con sus interlocutores políticos, económicos y sociales. Les interesa y preocupa los contenidos de las propuestas concretas que se hagan y, por lo que respecta a las medidas del Gobierno que hoy presenta a la Cámara, afirma que cumplen con los requerimientos a que antes hacía referencia.

Expone seguidamente el contenido de las medidas en cuestión, que divide en cuatro bloques relativos: el primero, a la intensificación de las inversiones en infraestructuras y medio ambiente; el segundo, a medidas de carácter fiscal y fundamentalmente dirigidas al apoyo a la inversión de las pequeñas y medianas empresas; el tercero, a medidas de carácter financiero y al apoyo de las pequeñas y medianas empresas; el cuarto bloque de medidas se sitúa en el ámbito del mercado laboral, donde se evidencia la necesidad de proceder a una revisión global y en profundidad de su marco legal, que en los últimos tiempos está dando muestras de su incompatibilidad con las exigencias que impone la adaptación del proceso productivo a las necesidades de competencia con los países europeos.

Concluye el señor presidente del Gobierno manifestando su esperanza en los efectos positivos de estas medidas; es consciente de que, hasta que no haya una recuperación en la tasa de crecimiento, será muy difícil generar empleo de manera sostenida. También demuestra la experiencia que todas las medidas que se adopten en contra de las tomadas por el conjunto de los demás países están condenadas al fracaso. Su propuesta, por consiguiente, es continuar con las medidas de saneamiento, aprovechar unos márgenes dentro de la iniciativa de crecimiento europeo y, dentro de esos márgenes, intentar reactivar nuestra economía, sin dejar de prepararla para recuperar el máximo impulso con el ciclo internacional, que espera que sea positivo en la segunda mitad de este año.

Siguiendo el esquema reglamentario y tradicional, intervino a continuación

el portavoz del grupo mayoritario de la oposición, quien comenzó su contestación al Gobierno recordando que en agosto de 1989 se disolvían las Cortes alegando que España necesitaba un Gobierno con tiempo suficiente para afrontar los retos que representaba la incorporación plena de España a la Comunidad Europea, a la vez que para contrarrestar las consecuencias que para nuestra economía iba a tener la puesta en marcha del Mercado Unico. Tres años y medio después se les convoca para que el Gobierno informe a la Cámara sobre su reacción ante el principal problema que tiene España, y que es, sin duda, el paro, problema de más de tres millones de personas que buscan empleo sin encontrarlo y que viven un drama diario en un clima de frustración y de desesperanza, viendo cómo se les niega la posibilidad de trabajar. Es ahí donde late la mayor tragedia de la vida española, frente a lo que el Gobierno y su presidente se quedaron primero sorprendidos y después paralizados, ya que no podían creer lo que les decían las cifras del último trimestre. Ha sido necesario que se levantase la voz unánime de la sociedad española advirtiendo que las cosas no podían seguir así para que el Gobierno se decidiese a dar la impresión de que todavía era capaz de tomar la iniciativa y enfrentarse a los problemas para intentar resolverlos, anunciando que el Consejo de Ministros adoptaría una serie de medidas para abordar el grave problema del paro.

Sin embargo, lo que se les ha presentado parece a su grupo un intento frustrado de tomar la iniciativa, cuando no simplemente una operación de imagen. Después de oír al señor González piensa que si alguno todavía tenía la esperanza de que desde su Gobierno estaban en condiciones de plantear en profundidad soluciones eficaces a la situación del paro en España la han perdido por completo. Muchas expectativas, pero la realidad es la destrucción de 2.900 empleos diarios y más de tres millones de parados en nuestro país, que reflejan una situación tan insostenible como intolerable.

Tal vez el Gobierno no podía traer otra cosa, lo cual significaría reconocer que se ha estado equivocando en los últimos años, metiendo a la economía española en un callejón del que no saben sacarla. De ahí que tenga que preguntarle en qué ha quedado aquella apelación que hizo en el año 1989 de preparar a España para los retos del 93, cuando los datos reflejan la pérdida de una legislatura para el objetivo de acercar a España a los países más avanzados de Europa. Desgraciadamente, hoy estamos más lejos de ese objetivo, tanto en términos de convergencia nominal como de convergencia real.

Pregunta también al señor González si cree seriamente que las medidas presentadas a la Cámara van a ser capaces de modificar la tendencia de destrucción de empleo e incremento del paro.

Importante sería, a su juicio, corregir el error cometido y reformar el

Impuesto sobre Actividades Económicas, que está produciendo graves efectos sobre el empleo.

Respecto a las medidas del mercado laboral, recuerda al presidente del Gobierno que en su Programa de Convergencia de marzo de 1992 se declaraba urgente la reforma del mercado de trabajo, cuestión sobre la que hace unas semanas sorprendió el señor González al país afirmando que si los agentes económicos y sociales no llegaban a un acuerdo, llevaría en su programa electoral una propuesta de reforma para que los españoles decidiesen. Le pregunta, una vez más, si no tiene en esta Cámara, al menos matemáticamente, 175 diputados para traer dicha reforma del mercado de trabajo y por qué no lo hace si tan urgente lo considera.

En resumen, afirma que se trata de unas medidas que constituyen auténticos parches para guardar las apariencias. Tal vez algunas, planteadas hace tiempo y en otros contextos, hubiesen sido eficaces, pero hoy existen razones más que sobradas para dudar de su posible eficacia, en primer lugar porque, en el fondo, lo que aquí subyace es una cuestión de confianza, y las crisis de confianza no se producen en un día.

En España quedan cada vez menos personas que crean en el Gobierno, y la levedad de las medidas presentadas no resuelve ese problema de la confianza perdida ni va a romper la tendencia creciente del paro. Por el contrario, se acentuarán las dudas sobre la capacidad del Gobierno que el señor González preside, sobre el que existe la idea en España de que es un Gobierno debilitado, dividido y sin capacidad para tomar las decisiones que el país necesita. Añade que el señor González les ha hecho apelación al rigor en el tratamiento de los temas económicos, cuando en el transcurso de los últimos dieciocho meses han visto nueve planes económicos distintos y a veces contradictorios.

No puede haber creación significativa de empleo ni empleo estable sin un proyecto económico creíble, y el del señor González ya no lo es, y los resultados están a la vista, habiéndose llegado a los mismos no por casualidad y sí como consecuencia de un conjunto de políticas equivocadas, de errores no corregidos y de empecinamiento y no por falta de advertencias.

A continuación alude el señor Aznar a la necesidad de una política económica distinta, una política económica basada en la economía real y productiva del país y no en la especulación financiera, una política económica donde nuestro tejido industrial no sea sacrificado a los tipos de cambio y donde las pequeñas y medianas empresas no sean consideradas exclusivamente como un objetivo de todo tipo de impuestos, una política económica donde el campo español recupere su importancia y sus posibilidades como sector productivo y que favorezca el ahorro y la inversión como base esencial de nuestra recu-

peración. Pero, con ser esto importante, cree que nada será posible si no hay recuperación de confianza.

Menciona, finalmente, el clima de corrupción, que ha alcanzado límites intolerables y que ha conducido en gran medida a la desmoralización y, en parte, a la crispación en la sociedad española, y en este escenario no cabe esperar a ver si la coyuntura internacional mejora ni a ver lo que electoralmente puede convenir a unos u otros, sino que por encima de sus intereses partidistas legítimos tiene que prevalecer el interés nacional, y ese interés nacional exige que se despejen cuanto antes horizontes plagados de incertidumbres. De ahí que el señor Aznar invite al señor González a no alargar inútilmente esta legislatura y a convocar elecciones (palabras casi premonitorias: la disolución se iba a producir pronto, incluso antes de que se celebrara el otro debate que estaba previsto para este período, el del estado de la nación, que debería realizarse en la primera quincena de abril).

Intervinieron a continuación los representantes de los grupos Catalán, Izquierda Unida, Centro Democrático y Social, Vasco y Mixto, finalizando este cupo de grupos el portavoz del Grupo Socialista, quien se muestra sustancialmente de acuerdo (en una corta intervención tras casi seis horas de debate) con lo sostenido por el presidente del Gobierno.

III. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

1. *Proyectos y proposiciones de Ley presentados en el período*

A) *Proyectos de Ley*

124. Concesión de un crédito extraordinario por importe de pesetas 13.464.683.902, para cancelar deudas con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre derivadas de entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas durante los ejercicios 1986, 1987, 1988 y 1989 (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 124, de 19 enero 1993).

125. Por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 125, de 19 enero 1993).

126. Modificación de la Ley 3/1980, de 10 de enero, de regulación de cuotas de pantalla y distribución cinematográfica (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 126, de 20 enero 1993).

127. Por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1992/1996 (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 127, de 1 febrero 1993).

128. Autonomía del Banco de España (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128, de 1 febrero 1993).

129. Sociedades de Garantía Recíproca (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 129, de 3 febrero 1993).

130. Plantillas de las Fuerzas Armadas (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 130, de 12 febrero 1993).

131. Por la que se adoptan medidas para paliar determinadas consecuencias adversas del accidente del buque «Aegean Sea» (procedente del Real Decreto-Ley 2/1993, de 15 de enero) (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 131, de 25 febrero 1993).

132. Responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 132, de 26 febrero 1993).

133. Adaptación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 133, de 5 marzo 1993).

134. Adaptación del Convenio Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 134, de 5 marzo 1993).

135. Por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 135, de 5 marzo 1993).

136. Suscripción por España de acciones del capital de la Corporación Financiera Internacional (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 136, de 12 marzo 1993).

137. Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 137, de 26 marzo 1993).

138. Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 138, de 26 marzo 1993).

139. Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, artículo 13.2 del Estatuto (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 139, de 26 marzo 1993).

140. Acuerdo de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León,

aprobado por el Pleno de las Cortes de Castilla y León el día 23-6-88 (Orgánico) (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 140, de 26 marzo 1993).

141. Proposición de Ley Orgánica de Ampliación de Competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 141, de 29 marzo 1993).

142. Proposición de Ley Orgánica sobre Reforma del Estatuto para Cantabria (Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 142, de 2 abril 1993).

B) *Proposiciones de Ley*

162. Reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sobre reducción de gastos electorales, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Catalán (Convergència i Unió), CDS y Vasco (PNV) (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 162, de 29 enero 1993).

163. Por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Registro Civil, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 163, de 29 enero 1993).

164. Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y sus sucesivas reformas, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 164, de 29 enero 1993).

165. Modificación de la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Catalán (Convergència i Unió), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, CDS, Vasco (PNV) y Mixto (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 165, de 29 enero 1993).

166. Seguridad Social del Ama de Casa, presentada por el Grupo Parlamentario del CDS (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 166, de 29 enero 1993).

167. Creación del Parque Nacional del Monte de El Pardo, presentada por la Asamblea de Madrid (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 167, de 29 enero 1993).

168. Por la que se modifica el artículo 5 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 168, de 1 febrero 1993).

169. Reforma de determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 169, de 4 febrero 1993).

170. Protección de denunciantes, testigos y peritos en determinadas causas criminales, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 170, de 12 febrero 1993).

171. Orgánica de modificación del Código Penal y la Ley Orgánica General Penitenciaria, presentada por el Grupo Parlamentario del CDS (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 171, de 12 febrero 1993).

172. Por la que se modifica el Estatuto de los Trabajadores al objeto de autorizar al Gobierno a ampliar la actual duración máxima de los contratos temporales como medida de fomento al empleo, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 172, de 26 febrero 1993).

173. Límites del dominio sobre inmuebles para hacer efectivo el derecho fundamental de residencia y de circulación de los minusválidos, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 173, de 26 febrero 1993).

174. Bases de Reforma Tributaria, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 174, de 12 marzo 1993).

175. Bases del Estatuto del Contribuyente, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 175, de 12 marzo 1993).

176. Del delegado del Gobierno, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 176, de 2 abril 1993).

177. Modificación de la Ley 16/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 177, de 2 abril 1993).

2. *Proyectos y proposiciones que han terminado su tramitación en este período*

Como anunciábamos al comienzo de esta crónica, hacemos a continuación un breve comentario crítico acerca de la labor legislativa de esta legislatura 1989-93. El propósito es, pues, que desde la sacristía parlamentaria enjuicemos el trabajo realizado, a la luz de la bondad o maldad de los previsibles resultados que dicha obra arroja particularmente sobre el mundo jurídico. Así las cosas, y explicitados los motivos, entremos de inmediato en materia.

Acertadísima me ha parecido siempre la afirmación de Kelsen según la cual el procedimiento parlamentario sirve esencialmente para coseguir acuer-

dos. Pero acaso ello no sea suficiente cuando, como ha ocurrido en las tres últimas legislaturas de las Cortes Generales, una mayoría absoluta puede imponer su criterio a los demás Grupos Parlamentarios. Se corre entonces el riesgo de despreciar las iniciativas u opiniones ajenas (enmiendas, proposiciones de Ley, etc.).

No es ése, empero, el único riesgo —y los datos son públicos, no desvelamos ningún secreto— que se ha corrido incluso en los últimos meses con algún proyecto de Ley en concreto. Apuntemos otros dos. De un lado, los *pactos extraparlamentarios*: por mucha fuerza social que puedan tener los interlocutores con quienes se suscribe el compromiso, ¿no es el Parlamento el representante directo del pueblo soberano?; ¿por qué, entonces, constreñirle e impedirle que mueva siquiera una tilde del texto resultante de dicho acuerdo? De otra parte, la *técnica legislativa*, que se ve últimamente agredida en algunos proyectos y que no encuentra ni el deseado prestigio ni el rumbo propio.

Ejemplo de texto acordado extramuros de las Cámaras ha sido el proyecto de Ley de Huelga, que se ha quedado en el tintero al disolverse el Parlamento, pero que por todos los indicios hubiera superado sus últimos trámites en Congreso y Senado sin traba y con casi nula modificación respecto a lo dicho por los agentes sociales. Ejemplo de esa falta de rumbo legislativo lo encontraríamos en lo que podíamos denominar «Ley-diccionario»: en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Tráfico, Vehículos de Motor y Seguridad Vial, existe, al final, y a modo de estrambote legislativo, una definición de 78 términos. Ante lo cual cabe preguntarse por el valor normativo de tales definiciones y si no sería más lógico que los conceptos formasen parte del propio Texto articulado, pues, con la fórmula utilizada, más parece un contrato privado de tipo anglosajón que una ley de cuño europeo continental. Y esto debe llevarnos a pensar detenida y objetivamente hasta qué punto son eficaces las fórmulas de control parlamentario —desde el punto de vista de la técnica legislativa— sobre los textos de las delegaciones que en dicha materia se realizan en favor del Ejecutivo.

Acaso el propio procedimiento parlamentario de nuestros días no es el más apropiado para lograr una depurada técnica legislativa. Ciertamente es que los dos extremos —tecnicismo puro y política decisionista sin más— en que el péndulo normativo puede moverse resultan igualmente desustanciadores. Tampoco es menos verdad que entre esos dos elementos —necesarios, pero con mezclas muy variables— puede existir un cierto antagonismo e incluso, si se me apura, un determinado grado de desconfianza recíproca. Por eso resulta conveniente apuntalar los trámites parlamentarios más serenos, como

ocurre con la Ponencia, en los que es posible la transacción y hasta la búsqueda de formulaciones para los textos; así, éstos, sin merma de la carga política que se considere imprescindible atribuirles, podrán, con el oportuno asesoramiento técnico, resultar comprensibles. Ello —lo creo sinceramente— evitaría además mucho trabajo, ingrato e innecesario, al ya de por sí sobrecargado Tribunal Constitucional.

La reflexión no resulta baladí en ningún momento. Pero el presente me parece especialmente indicado, pues en las Cámaras ha estado en muy avanzado curso de elaboración una modificación profunda de los Reglamentos parlamentarios, y que tenía la pretensión de sustituir a los textos de 1982. Y también es pertinente dicha reflexión de cara al igualmente necesario Reglamento de las Cortes Generales, que, aunque previsto en el artículo 72.2 de la Constitución, no ha logrado aprobarse en estos catorce años largos de vigencia de aquélla. La práctica suple, a veces con eficacia, la carencia de norma escrita. Pero no parece recomendable esta situación en que un mandato constitucional se encuentra aún, a casi tres lustros de la entrada en vigor del Texto de 1978, sin el adecuado desarrollo.

Cualquier comparación resulta siempre odiosa. Pero acaso algunos datos sí nos pueden dar al menos una idea somera de lo que ha sido la última Legislatura 1989-93, sobre todo si al tiempo ofrecemos algunos otros datos referentes a la de 1986-1989; así, la comparación puede tener mayor significado.

Parecidos resultan los términos si analizamos el número de proyectos de Ley (rondan los 130 los presentados tanto en una como en otra Legislaturas) y el de iniciativas legislativas de la oposición (las proposiciones de Ley han sido más numerosas en la de 1989-1993, pues se han acercado a las 180, siendo el número menor en veinte para la Legislatura 1986-1989). Pero quizá sea más atractivo entrar —eso sí, con los límites marcados por la ocasión— en la descripción de los contenidos de los textos legales que han aparecido en ambas legislaturas.

Una primera reflexión nos debe llevar a poner una vez más de manifiesto el excesivo número de leyes que se dedican siempre a resolver desajustes presupuestarios, bien sea por la vía de los créditos extraordinarios o de los suplementos de créditos, a las que habría que añadir las que, con carácter cíclico, tienen como objeto la participación monetaria de España en foros internacionales de tal índole (bancos de desarrollo de diversos continentes, etc.). Por poner dos ejemplos, en 1989 hubo 6 leyes de estas materias sobre un total de 23, y en 1990 hubo 12 sobre un total de 32 leyes. La previsión presupuestaria no parece, con esos indicadores en la mano, uno de nuestros mayores logros, y ello aunque se tenga muy en cuenta la creciente

complejidad del Estado contemporáneo y sus necesidades económicas mutables y los factores de incertidumbre en que se mueve, en general, el sector económico.

Del resto de la producción legislativa me gustaría poder afirmar, sin ningún afán polémico, que considero más relevante el esfuerzo hecho en la Legislatura 1986-1989, a lo largo de la cual vieron la luz textos de muy variada índole. Recordemos de manera muy sintética algunas materias: cooperativas, fondos de pensiones, conflictos jurisdiccionales, propiedad intelectual, adopción, ordenación de las telecomunicaciones, sucesiones y donaciones, televisión privada, auditoría de cuentas, marcas, publicidad, carreteras, costas, arbitraje, demarcación y planta judiciales, mercado de valores, tasas y precios públicos, haciendas locales, bases del procedimiento laboral...

En cambio, considero que la Legislatura 1989-1993 ha sido más parca. Incluso podría pensarse que lo ha sido por aplicación retorcida de lo en su día sentenciado por Gracián: lo malo, si poco, tres veces bueno. Se interpreta así que es cierto que ha habido leyes de gran contenido y repercusión para el mundo del Derecho y, en general, de la sociedad (competencia desleal, suelo, deporte, sistema educativo, supresión de testigos en los testamentos, protección de la seguridad ciudadana, tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, servicio militar, desaparición del monopolio de petróleos, impuestos especiales, Maastricht, procedimiento administrativo...). Pero se apunta a las dificultades, de índole incluso constitucional, que plantean algunas de las definitivamente aprobadas, como ocurre señaladamente con la ya citada de seguridad ciudadana. Y algunos sectores llegan a respirar con profundidad cuando se constata que al final no se han aprobado textos a los que, sin ambages, cabría calificar de conflictivos, y entre los cuales se encontrarían, desde luego, los que afectan a las siguientes materias: arrendamientos urbanos (mi buen padre la hubiera calificado, sin duda, de «enredamientos urbanos»), contratos de las Administraciones Públicas, impuestos especiales, colegios profesionales, seguros privados, fundaciones, blanqueo de dinero, Código Penal, autonomía del Banco de España, huelga y sociedades de garantía recíproca.

La próxima Legislatura —a juzgar por los resultados electorales— se presenta como apasionante, con fuertes presagios de inestabilidad gubernamental y con una no menor dificultad para sacar adelante el programa legislativo de cualquier partido aislado. Se impone, pues, a todas luces el pacto y la moderación, que acaso no sean malas compañeras para una deseable legislación técnicamente correcta y dotada de un contenido ajustado a las necesidades de la época que nos ha tocado vivir. El tiempo lo dirá, pero todo parece indicar que los contenidos, y también las formas (las coaliciones o acuerdos

se van a imponer por pura lógica), tienden a modificarse o a desenvolverse por derroteros más aquilatados. Acaso pierda la seguridad o estabilidad gubernamental, pero habrá que apostar por una mejoría del sistema constitucional en su conjunto.

IV. OTROS TEXTOS

Dos son los que, a nuestro juicio, deben ocupar estas páginas de la Crónica parlamentaria:

1. El primero es la declaración institucional que el Pleno del Congreso aprobó en su sesión de 25 de febrero de 1993, relativa a las «mujeres en el poder», por la que se asumía el texto adoptado en la Cumbre Europea de 3 de noviembre de 1992, y cuyo tenor literal era el siguiente:

En la Primera Cumbre Europea «Mujeres en el Poder», celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992, se adoptó la siguiente Declaración:

«PORQUE la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano.

PORQUE las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones.

PORQUE las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su interpretación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad.

PORQUE una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes, que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres.

PORQUE la infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión impide asumir plenamente los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad.

PROCLAMAMOS la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres.

REIVINDICAMOS la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones públicas y políticas.

DESTACAMOS la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad.»

El Congreso de los Diputados expresa su voluntad de hacer suya esta declaración y manifiesta su solidaridad con todos sus objetivos.

2. El segundo es la Resolución de la Presidencia de la Cámara Baja de 16 de marzo de 1993 (*BOCG*, Congreso, Serie E, núm. 255, de 22 de ese

mismo mes) por la que se establecían las normas del *procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía*, y que por su importancia (aunque lógicamente, y debido a la disolución anticipada de las Cámaras, sólo pueda tener efectividad a partir de la próxima Legislatura) nos permitimos transcribir a continuación, *per se*, la previsión que mayor efecto pueda tener en el desarrollo del título VIII de la Constitución española de 1978:

I. DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Segundo. 1. Recibida en el Congreso la propuesta de reforma de uno de los Estatutos que fueron elaborados por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos.

2. Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno.

3. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún defecto de forma, se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que la hubiese elaborado, suspendiendo la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste.

Tercero. 1. A partir de su publicación, la propuesta de reforma de Estatuto será sometida a un debate de totalidad en el Pleno. Dicho debate comenzará con una presentación de la propuesta por una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente compuesta por un máximo de tres miembros, interviniendo a continuación los Grupos Parlamentarios para fijar su posición, por turnos que no excederán de diez minutos cada uno.

2. Finalizado el debate, el presidente someterá a votación de totalidad la propuesta. Si la misma fuese favorable, la Mesa de la Cámara acordará la apertura del plazo de presentación de enmiendas al articulado y la remisión del texto a la Comisión Constitucional, para su tramitación conforme a lo previsto en el Reglamento para los proyectos de ley orgánica.

3. Si la votación de totalidad fuera desfavorable, se entenderá rechazada la propuesta de reforma, con los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía.

Cuarto. 1. El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que cualquier propuesta de reforma estatutaria se tramite directamente y en lectura única antes de que se celebre el debate de totalidad previsto en el apartado anterior de la presente Resolución.

2. Adoptado dicho acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de

enmiendas y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara.

Quinto. 1. La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara.

2. En el supuesto de que el Senado opusiese su veto al texto remitido por el Congreso, se dará cuenta inmediata a la Asamblea de la Comunidad Autónoma a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, dejándose transcurrir un período de diez días entre la recepción por ésta de la notificación y la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso.

3. En el supuesto de que el Senado introdujese enmiendas, el plazo de diez días se computará entre la notificación del texto aprobado definitivamente por el Congreso y la proclamación de dicha aprobación, que quedará, en consecuencia, diferida hasta la primera sesión plenaria que se celebre una vez transcurrido dicho plazo.

4. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, la propuesta de reforma se entenderá retirada siempre que se reciba en el Congreso de los Diputados la correspondiente comunicación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma con anterioridad al momento en el que haya de tener lugar la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso o la proclamación de su aprobación definitiva.

5. En el supuesto de que la Asamblea de la Comunidad Autónoma ejercite el derecho de retirada reconocido en esta Resolución, se entenderá que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales.

Sexto. En el supuesto de que la reforma haya de ser confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral correspondiente, se dará traslado inmediato del texto aprobado por las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y a la Comunidad Autónoma, a los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía.

II. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS QUE SE ELABORARON CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTICULO 151.2 DE LA CONSTITUCION

Séptimo. 1. La reforma de los Estatutos que fueron elaborados por el procedimiento previsto en el artículo 151.2 de la Constitución se ajustará a lo dispuesto en los apartados segundo y sexto de la presente Resolución, con las especialidades que se establecen en el presente apartado.

2. Salvo en el supuesto de que se acuerde aplicar el procedimiento previsto en el apartado cuarto de la Resolución, se celebrará el debate de totalidad y se abrirá el plazo de enmiendas al articulado en los términos previstos en el apartado tercero. Una vez finalizado el mismo se estará a lo dispuesto en los párrafos siguientes.

3. En el supuesto de que la propuesta de reforma no sea objeto de enmiendas, el texto de la misma será sometido directamente a un debate y votación de totalidad en el Pleno, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta para su aprobación.

4. Cuando se hayan presentado enmiendas, el presidente del Congreso lo notificará a la Asamblea proponente, invitándola a designar, si no lo hubiere hecho con anterioridad, una delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma.

5. La Comisión Constitucional, dentro del plazo de dos meses, a contar desde la finalización del plazo de enmiendas, examinará la propuesta de reforma con el concurso y asistencia de la delegación de la Asamblea proponente a la que se refiere el párrafo anterior, para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

6. Para la obtención de dicho acuerdo se procederá conforme a lo previsto en los artículos 139, 140, 141, 142 y 143.1 del Reglamento, sin más modificación que la de entender referidas a las enmiendas al articulado las menciones que en los mismos se contienen a los motivos de desacuerdo. Si se alcanzase el acuerdo, el texto resultante será sometido a votación final del Pleno, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros para su aprobación.

7. Transcurrido el plazo de dos meses sin que se haya alcanzado acuerdo, la Comisión Constitucional se pronunciará sobre las enmiendas al articulado que se hayan presentado mediante la formulación del correspondiente Dictamen, que será sometido al Pleno de la Cámara.

Octavo. La consulta a las Cortes Generales prevista en los artículos 47.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 57 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 57 del Estatuto de Autonomía para Galicia y 75 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se tramitará en el Congreso de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Recibido en el Congreso el texto objeto de consulta, la Presidencia lo remitirá inmediatamente al Senado y a la Comisión Constitucional y ordenará su publicación en el *Boletín*. La Comisión estudiará las propuestas que los diputados o los Grupos Parlamentarios presenten en los cinco días siguientes a la publicación y deberá pronunciarse, en todo caso, sobre la consulta en un plazo de quince días a partir de su recepción en el Registro de la Cámara.

b) En el supuesto de que la Comisión considerase que la reforma sobre la que se consulta no tiene por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a las relaciones de ésta con el Estado, o a los regímenes forales del País Vasco, su criterio se someterá al Pleno de la Cámara, que se pronunciará sobre el mismo, siguien-

do el procedimiento establecido en el Reglamento para los debates de totalidad, dentro de los treinta días siguientes a la recepción en el Registro de la Cámara del texto objeto de consulta.

c) La decisión adoptada por la Comisión o, en su caso, por el Pleno, que en todo caso deberá producirse en los treinta días fijados en el párrafo anterior, será comunicada inmediatamente al Senado, así como a la Asamblea de la Comunidad Autónoma y al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en los Estatutos de Autonomía.

Noveno. En el supuesto de que, habiendo dictaminado las Cortes Generales favorablemente la consulta prevista en el apartado anterior, se recibiese con posterioridad la comunicación de la aprobación en referéndum del texto propuesto, conforme a los preceptos estatutarios citados en dicho apartado, el Pleno decidirá sobre la propuesta de reforma estatutaria mediante una votación de totalidad sobre el conjunto del texto, que requerirá la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Cuando el texto objeto de consulta procediera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Cortes Generales dictaminasen negativamente la consulta, estimando que el texto propuesto no tiene por objeto la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a las relaciones de ésta con el Estado o a los regímenes forales del País Vasco, la Mesa del Congreso, en virtud de lo dispuesto en la letra e) del artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ordenará su tramitación, siguiendo el procedimiento establecido en el apartado séptimo de la presente Resolución.

III. DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES PREVISTOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Décimo. La supresión del precepto del Estatuto de Autonomía para el País Vasco a la que se refiere su artículo 47.3 podrá ser propuesta ante el Congreso de los Diputados por cualquiera de los titulares de la iniciativa legislativa reconocidos en el artículo 108 del Reglamento.

La propuesta de supresión, formalizada en un texto articulado que habrá de aprobarse como ley orgánica, se tramitará por el procedimiento de lectura única y requerirá el voto favorable de tres quintos de los miembros del Congreso. Las enmiendas que se presenten tendrán la calificación de enmiendas de totalidad de devolución.

Aprobada por ambas Cámaras la propuesta de supresión, el acuerdo se comunicará inmediatamente al Parlamento Vasco y al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en el indicado artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía.

Undécimo. Recibida en el Congreso de los Diputados una propuesta de incorporación de la Comunidad Autónoma de Cantabria o de la Comunidad Autónoma de La Rioja a otra limítrofe, de acuerdo con lo previsto, respectivamente, en los artículos 58 y 44 de sus Estatutos de Autonomía,

así como la propuesta de reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que aquélla se incorpore, la Mesa de la Cámara acordará su acumulación y su tramitación conforme a lo establecido en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con la única salvedad de que el ejercicio del derecho de retirada reconocido en el apartado quinto corresponderá, indistintamente, a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

Duodécimo. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencina se tramitará conforme a lo dispuesto en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con las singularidades que se recogen en el presente apartado.

Si las Cortes Generales acordaran la devolución de la propuesta o aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán traslado de ello a las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61.4 del Estatuto, acompañando mensaje motivado sobre los extremos que han ocasionado la devolución o la aprobación de soluciones alternativas.

En el supuesto de que las Cortes Valencianas, en el plazo de los tres meses siguientes a la recepción del mensaje motivado, comuniquen a las Cortes Generales su conformidad con todas las modificaciones, el texto aprobado por éstas podrá remitirse para su sanción.

En el supuesto de que, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, las Cortes Generales no reciban comunicación alguna, se entenderá que no se han producido los requisitos exigidos para la aprobación, en el sentido y con los efectos establecidos en el artículo 61.3 del Estatuto.

En el señalado plazo de tres meses, las Cortes Valencianas podrán, finalmente, formular una nueva propuesta de reforma que facilite un acuerdo por aproximación entre el texto originario y las correcciones señaladas por las Cortes Generales.

Esta propuesta se tramitará nuevamente conforme a lo previsto en la presente Resolución, aunque, en esta ocasión, sin ulterior trámite de devolución a la Comunidad Autónoma en caso de modificación, de forma que el texto inicialmente acordado por las Cortes se remitirá para su sanción, salvo en el supuesto de que la Comunidad Valenciana ejercite su derecho de retirada de la iniciativa, en los términos y con los efectos establecidos en el apartado quinto de esta Resolución.

Decimotercero. La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas.

Decimocuarto. Recibidas en el Congreso de los Diputados la propuesta de incorporación de una Comunidad Autónoma a la de Castilla y León y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de ésta, de acuerdo con lo

previsto en los párrafos primero y segundo de su Disposición Transitoria Séptima, la Mesa de la Cámara acordará su acumulación y su tramitación conforme a lo establecido en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con la única salvedad de que el ejercicio del derecho de retirada reconocido en el apartado quinto corresponderá, indistintamente, a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

IV. DE LA INICIATIVA DE LA REFORMA ESTATUTARIA POR LAS CORTES GENERALES

Decimoquinto. Respecto de aquellas Comunidades Autónomas en las que así se reconoce en su Estatuto de Autonomía, las Cortes Generales están facultadas para presentar una iniciativa de reforma del Estatuto ante la correspondiente Asamblea autonómica.

En tales supuestos, las propuestas de iniciativa podrán presentarse ante el Congreso por un diputado, con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, o por un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.

Las propuestas de iniciativa de reforma se presentarán acompañadas de un texto articulado y se tramitarán por el procedimiento establecido en el Reglamento para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, con la única salvedad de que la remisión al Gobierno prevista en el artículo 126.2 del Reglamento se efectuará a los meros efectos del conocimiento por el mismo de la iniciativa presentada.

Acordada la iniciativa por el Congreso, la propuesta se remitirá inmediatamente al Senado. En el caso de que esta última Cámara rechace la presentación de la propuesta, se entenderá finalizado el procedimiento sin acuerdo. En el supuesto de que el Senado se limite a introducir modificaciones en el texto articulado, se operará conforme a lo dispuesto para las enmiendas en el artículo 90.2 de la Constitución.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando se trate de reformar el Estatuto de Autonomía de La Rioja. En este caso, la propuesta de iniciativa aprobada por el Congreso será remitida directamente a la Diputación General, acompañada del texto articulado.

Decimosexto. Las propuestas de iniciativa de reforma presentadas en el Senado y remitidas al Congreso se tramitarán en esta Cámara conforme a lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento.

V. DISPOSICIONES FINALES

Decimoséptimo. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

La materia regulada por la Resolución habrá de incorporarse al Reglamen-

to de la Cámara, una vez cumplimentado el procedimiento establecido para la modificación del mismo previsto en la Constitución y en el propio Reglamento.

Los Parlamentos autonómicos que hubiesen remitido a la Cámara una propuesta de reforma de Estatuto que, al aprobarse la presente Resolución, se encontrase pendiente de tramitación, podrán optar entre el mantenimiento de aquella propuesta o la presentación de un nuevo texto, a cuyo efecto la Mesa de la Cámara remitirá a los mismos la pertinente comunicación.

CRITICA DE LIBROS

