

CRONICA PARLAMENTARIA DE 1995: LOS PERIODOS DE SESIONES IV Y V DE LA V LEGISLATURA

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

I. INTRODUCCIÓN

Abordamos en estas páginas el estudio del final de la V Legislatura en el Congreso de los Diputados. Una legislatura especialmente intensa en lo que a actividad parlamentaria se refiere y que, por otro lado, no ha agotado todas sus posibilidades temporales, al haberse decretado la disolución de las Cortes Generales en el mes de enero de 1996.

En efecto, si recordamos lo señalado en otras crónicas publicadas en esta Revista, desde su inicio, la V Legislatura se ha caracterizado por el incremento de la actividad parlamentaria, especialmente en el ámbito de la información y del control, así como por una constante relación entre dicha actividad y la vida política del país: acontecimientos, prensa, actividad internacional, etc...

En este sentido ya decíamos en el número 33 de esta Revista, con referencia a 1994, que había sido un año en el «que se ha desarrollado una actividad parlamentaria especialmente intensa que ha venido, en gran medida determinada por los acontecimientos de la vida política de nuestro país».

El crecimiento de la actividad de control e información durante la legislatura no quiere decir que la actividad legislati-

va haya disminuido. Por el contrario, el ordenamiento jurídico español ha sido objeto de importantes modificaciones, bien con la regulación de materias nuevas, bien con la reforma de la legislación existente, tal y como hemos reseñado en las crónicas de los períodos I, II y III a las que nos remitimos.

Los períodos IV y V, de cuyo análisis ahora nos ocuparemos, ha seguido la tendencia señalada.

II. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

a) *Producción legislativa*

- IV Período

- Leyes: 18
- Leyes Orgánicas: 6
- Decretos Leyes: 5
- Decretos Legislativos: 2

- V Período

- Leyes: 20
- Leyes orgánicas: 6
- Decretos Leyes: 4
- Decretos Legislativos: 0

b) *Modificaciones legislativas*

1995 ha sido un año en el que se ha desarrollado una importante actividad legislativa. Unas veces se ha modificado el ordenamiento jurídico existente, otras se ha procedido a regulacio-

nes nuevas. Otras, en fin, la modificación o la nueva regulación ha venido íntimamente relacionada con las necesidades impuestas por la vida política del país, esto es, por la obligación o la oportunidad de dar respuesta por parte del legislativo a hechos o situaciones que demandaban una regulación normativa del más alto nivel.

En lo que podríamos denominar el ámbito *institucional* o de organización del Estado, se han aprobado la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y la Ley Orgánica 2/1985, de la misma fecha, de Estatuto de Autonomía de Melilla, mediante las cuales se ha completado (al menos en lo que a la constitución se refiere) el llamado mapa autonómico del Estado español. Bien es verdad que mediante estos Estatutos, Ceuta y Melilla han accedido a un régimen de autonomía peculiar, diferente de las 17 Comunidades Autónomas previamente existentes.

De decisiva importancia ha sido también la aprobación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, que ha venido a desarrollar el artículo 127 de la Constitución. La Ley fue objeto de una pronta modificación por la 8/1995, de 16 de noviembre.

Introducimos también aquí la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado; y la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

En cuanto al ámbito *presupuestario*, la novedad fundamental ha sido la no aprobación de una Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, siendo prorrogados los previstos para 1995.

En cuanto a créditos extraordinarios, se han aprobado las siguientes normas legales:

Ley 6/1995, de 23 de marzo, sobre concesión de un crédito extraordinario para el pago de indemnizaciones derivadas de sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, a titulares de las oficinas de farmacia; Ley 9/1995, de 23 de marzo, sobre concesión de un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para hacer frente a los gastos por prestaciones derivadas del síndrome tóxico en los ejercicios 1993 y 1994; Ley 8/1995, de 23 de marzo, sobre concesión de un crédito extraordinario al Ministerio de Industria y Energía, para completar el pago a la «Empresa Nacional Hulleras del Norte, S.A.» (HUNOSA), de la subvención de explotación correspondiente al ejercicio 1992, según contrato-programa; Ley 14/1995, de 22 de mayo, sobre concesión de un crédito extraordinario para satisfacer la contribución española al Centro europeo de investigación nuclear (CERN) correspondiente al ejercicio 1994; Ley 32/1995, de 8 de noviembre, sobre concesión de un crédito extraordinario para compensar el déficit de la «Compañía Transmediterránea, S.A.», correspondiente al ejercicio de 1993, por la explotación de los servicios de comunicaciones marítimas de interés nacional.

En el campo *tributario*, se ha llevado a cabo una importante reforma mediante la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

Dentro del *ordenamiento jurídico administrativo* destaca, ante todo, la nueva regulación de la contratación administrativa. Con la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, el legislador no ha pretendido abarcar toda la normativa de la contratación pública de manera uniforme, sino recoger un denominador común que asegure los intereses de todos los españoles, con independencia de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Adaptación a la normativa de la Unión europea, así como a las nuevas circunstancias económicas y sociales, y logro de la mayor transparencia posible, constituyen las finalidades más importantes de la nueva Ley.

En cuanto a la creación de *universidades* se ha aprobado la Ley 23/1995, de 17 de julio, por la que se reconoce a la universidad privada «Antonio de Nebrija» de Madrid y la 24/1995, de la misma fecha, por la que se reconoce como universidad privada a la denominada «Universidad Europea de Madrid», con sede en Madrid. En relación con la organización de la enseñanza se ha aprobado la Ley Orgánica 7/1995, de 29 de junio, por la que se prorroga la duración del mandato de los órganos unipersonales de Gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y la Ley 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el Gobierno de los centros docentes.

Numerosas modificaciones han afectado a los diferentes sectores de la *economía*. Así, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias y la 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias. Por otro lado la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas; la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo; la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, la Ley reguladora de los viajes combinados; y la Ley 20/1995, de 6 de julio, de medidas relativas a la conservación y comercialización de los productos pesqueros.

En el ámbito del *derecho mercantil* pueden reseñarse la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de sociedades de responsabilidad limitada; la Ley 7/1995, de 11 de octubre, de incorporación al derecho español de la Directiva 93/98/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines.

En último término en el campo de las *telecomunicaciones* se ha aprobado la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite y la Ley 28/1995, de 11 de octubre, de incorporación al derecho español de la Directiva 93/83/CEE del Consejo, de 27 de septiembre de 1993, sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable.

Un importante conjunto de leyes han contribuido a la expansión de un sector del ordenamiento que contribuye a la conservación del *medio ambiente* en general y del territorio español en particular. Se trata de las leyes sobre parques nacionales: Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del parque nacional de los Picos de Europa; Ley 33/1995, de 20 de noviembre de 1995, de declaración del Parque Nacional de Cabañeros; la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural Las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las islas Des Freus y las Salinas de Formentera. En otro orden destaca la Ley 17/1995, de 1 de junio, de transferencia de volúmenes de agua de la cuenca del río Guadiaro a la cuenca del río Guadalete.

Reseñar también la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En el *derecho civil* se han introducido modificaciones en la regulación de la nacionalidad mediante la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Código Civil en materia de recuperación de la nacionalidad.

En el orden *laboral* se ha procedido a la aprobación de la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados prevención de riesgos laborales y la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad.

En el plano *internacional* destaca la Ley 1/1995, de 13 de marzo, sobre participación del Reino de España en el décimo aumento de los recursos de la Asociación Internacional de Fomento; y la Ley 34/1995, de 27 de noviembre, para la suscripción por España de las acciones correspondientes al cuarto aumento de capital del Banco Asiático de Desarrollo.

Dentro del conjunto de leyes que han venido determinadas por los acontecimientos de la vida política del país, a las que nos referíamos anteriormente citamos, en primer lugar, la Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción; y la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.

Mención aparte merece, a nuestro juicio, las modificaciones introducidas en el derecho *penal* español. La aprobación de un nuevo Código Penal en noviembre de 1995 ha supuesto, si se tienen en cuenta las intervenciones del Gobierno y de los grupos parlamentarios, uno de los momentos cumbres de desarrollo de la Constitución española. A esta norma, por su trascendencia, nos referiremos en especial en el siguiente apartado c) de este epígrafe dedicado a la actividad legislativa.

Además se habían aprobado durante el año 1995 la Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio, por la que se modifican determinados preceptos del Código Penal relativos a los delitos contra la hacienda pública y contra la seguridad social; la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra; y la Ley 4/1995, de 11 de mayo, de modificación del Código Penal, mediante la que se tipifica la apología de los delitos de genocidio.

Reseñar en último lugar la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

c) *El Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal*

— Significado

El Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal se presentó en el Congreso de los Diputados con fecha 13 de septiembre de 1994. Tras su tramitación en la Cámara baja pasó al Senado, y otra vez al Congreso, que lo aprobó definitivamente en la sesión plenaria celebrada el 8 de noviembre del mismo año. La Ley Orgánica del Código Penal fue publicada el 24 de noviembre de 1995 en el Boletín Oficial del Estado y ha entrado en vigor el 26 de mayo de 1996, en cumplimiento de lo dispuesto en su disposición final séptima.

Dos han sido los puntos fundamentales de acuerdo en torno al nuevo Proyecto. En primer término la trascendencia de una norma como el Código Penal (de Constitución negativa la calificaba el Proyecto). En segundo lugar, el acuerdo ha versado sobre la oportunidad, en el Estado español en particular, de una nueva regulación de la materia criminal.

En este sentido, los representantes de los grupos parlamentarios han coincidido en señalar en los debates celebrados en las respectivas Comisiones y Plenos del Congreso y del Senado, la decisiva importancia que la regulación de los delitos, las faltas y sus penas reviste en una sociedad determinada. Dicha opinión fue también, en líneas generales la manifestada por el Ministro de Justicia e Interior en la presentación del Proyecto de Ley ante los Plenos de ambas Cámaras y; no en vano, ha sido la orientación recogida en la exposición de motivos del Proyecto, hoy Preámbulo de la Ley.

El segundo punto de acuerdo se había centrado, decíamos, en la necesidad específica en España de un nuevo Código. En efecto, tras la aprobación de la Constitución de 1978, tanto la sociedad española, como el ordenamiento jurídico español, han experimentado profundos cambios que han determinado una necesidad de reforma comúnmente sentida por el ejecutivo y el

legislativo, y dentro de este último, por la generalidad de las fuerzas políticas.

Pero junto a los dos puntos de acuerdo expresados, también ha existido el desacuerdo. Pese a la inexistencia de una enmienda a la totalidad, mecanismo parlamentario a través del cual suelen ponerse de manifiesto los desacuerdos globales con los proyectos presentados por el Gobierno, en los debates parlamentarios se han puesto de manifiesto opciones de política criminal bien diferentes. Nos referimos en concreto al polémico Título III que contiene sustancialmente la regulación de las penas, con respecto al cual, el grupo mayoritario de la oposición mantuvo durante toda la tramitación importantes discrepancias, que han impedido su voto favorable al Código.

— Tramitación

El Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal se tramitó en la Comisión de Justicia e Interior, la cual designó en su seno una ponencia para la elaboración del Informe, que una vez concluido el plazo de enmiendas, comenzó sus trabajos. Este órgano procedió a un estudio tanto del Proyecto, como de las 1.200 enmiendas presentadas a lo largo de los días 15, 22, 28, 29 y 30 de marzo y 4, 5, 6, 18, 19, 20 y 26 de abril de 1995, fecha en la que elevó a la Comisión el correspondiente Informe.

Por otro lado, la Ponencia adoptó un acuerdo (inusual en los precedentes parlamentarios) por el que solicitó de la Real Academia Española un dictamen sobre el texto que había resultado tras los trabajos de la misma. La Real Academia Española, a través de su Presidente, remitió meses más tarde determinadas propuestas de corrección de estilo.

Las sesiones de la Comisión de Justicia e Interior tuvieron lugar los días 10, 11, 16, 17, 30 y 31 de mayo y 1, 2, 5, 6, 7, 8 y 13 de junio de 1995. Por su parte, el Pleno de la Cámara deba-

tió el dictamen de la Comisión los días 27, 28 y 29 de junio y 5 de julio.

El debate en el Pleno de la Cámara Baja se inició con la presentación del Proyecto por el Ministro de Justicia e Interior, quien, ante todo, recordó el papel preeminente del Código Penal en el Ordenamiento Jurídico, subrayando asimismo las líneas básicas de la regulación propuesta por el Gobierno. En concreto, se refirió a los principios de intervención mínima, modernidad, adecuación a la realidad social y resocialización. Presentó, asimismo, el Proyecto como «el Código Penal de la democracia».

Dentro de la parte general el Ministro se centro en el sistema de penas, respecto a las cuales la regulación propuesta contiene cambios sustanciales en lo relativo a su concepción, clases, duración y sustitutivos a las mismas.

En cuanto a la parte especial manifestó los objetivos de las opciones de política criminal contenidas en el nuevo texto: protección de los derechos y libertades, tutela de los derechos, lucha contra la corrupción, protección de nuevos bienes jurídicos y moderación de la tutela penal.

Posteriormente, y con ocasión del debate de los Títulos Preliminar, I y II del Dictamen de la Comisión, los representantes de los grupos parlamentarios realizaron intervenciones de posicionamiento político en torno al nuevo Código. Hay que tener en cuenta que al no haberse celebrado un debate de totalidad previo, el debate político en el Pleno de la Cámara (cuya necesidad parece incuestionable en una norma de tal trascendencia) tuvo lugar en este momento. El principal desacuerdo versó, como ya se ha señalado, sobre la regulación de las penas, y en concreto, en las posibilidades ofrecidas por dicha regulación para que se produzca un efectivo cumplimiento de las mismas en determinados delitos.

El Texto del Congreso de los Diputados quedó aprobado el 5 de julio y se remitió por el Presidente de la Cámara al Presidente del Senado.

Tras la tramitación en la Cámara Alta, de nuevo el Pleno del Congreso examinó las enmiendas introducidas el 8 de noviembre de 1995 (rechazando algunas), fecha en la que quedó aprobada la Ley Orgánica del Código Penal.

d) *Aprobación de Tratados Internacionales*

La Comisión de Asuntos Exteriores ha dictaminado y el Pleno del Congreso de los Diputados ha autorizado un total de 77 Tratados (o instrumentos que con otra denominación supongan un acuerdo por el que se creen derechos u obligaciones para el Estado español en el plano internacional), siguiendo las disposiciones contenidas en los artículos 94.2 y 156 y siguientes del Reglamento.

III. ACTIVIDAD DE CONTROL Y OTRAS FUNCIONES

a) *Control: preguntas y comparencias*

Centrándonos ahora en la actividad de control nos limitaremos a las preguntas con respuesta oral y a las comparencias.

En cuanto a las preguntas se han tramitado ante el órgano plenario un total de 692. Hay que destacar además que este instrumento ha cobrado durante 1995 un especial protagonismo fruto del desarrollo del acuerdo entre los grupos parlamentarios, de contestación por el Presidente del Gobierno de tres preguntas cada semana en que se celebre sesión plenaria ordinaria.

Por lo que se refiere a las preguntas con respuesta oral en Comisión, se han tramitado 236, de las que corresponden 154 al primer período de sesiones y 82 al segundo.

En relación con las comparecencias ante el Pleno de la Cámara, las mismas se han centrado fundamentalmente en asuntos relacionados con la Unión Europea, y en este sentido se han celebrado, a petición propia, comparecencias para informar sobre el Consejo Europeo de Cannes de 26 y 27 de junio de 1995 y el de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, y tuvo lugar una sesión extraordinaria de la Cámara en la que el Gobierno informó sobre la Presidencia española de la Unión Europea; segundo, temas económicos, y tercero, asuntos políticos de relevancia.

En cuanto a la celebración de comparecencia en las diferentes Comisiones de la Cámara Baja se han tramitado, en el primer período 93 del Gobierno y 202 de otras autoridades, y desde septiembre a diciembre 49 del Gobierno y 193 de otras autoridades.

b) *Otras funciones. El informe sobre los nuevos retos y la reforma institucional de las Naciones Unidas*

Consideramos oportuno destacar en esta crónica parlamentaria, la elaboración por la Ponencia creada al efecto en la Comisión de Asuntos Exteriores del «Informe sobre los nuevos retos y la reforma institucional de las Naciones Unidas».

El origen del Informe se encuentra en la IV Legislatura, en la que se creó una Ponencia con el mismo encargo el 17 de febrero de 1993, si bien la disolución decretada con fecha 13 de abril del mismo año impidió la culminación de un trabajo apenas comenzado.

Ya en la V Legislatura el 9 de febrero de 1994 la Comisión de Asuntos Exteriores aprobó una Proposición de Ley por la

que se creaba una Ponencia para estudiar los nuevos retos y la reforma institucional de la ONU, órgano que quedó constituido el 22 de marzo del mismo año. A partir de esta fecha comenzaron los trabajos de la misma desde tres perspectivas fundamentales: 1.ª) la solicitud, recopilación, clasificación y estudio de un inmenso número de documentos de la más variada índole y procedencia; 2.ª) La comparecencia de un elevado número de personas especialistas en la materia: autoridades estatales, catedráticos de universidad, militares, diplomáticos y representantes de organizaciones no gubernamentales; 3.ª) La celebración de reuniones en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, con altas autoridades competentes en la materia, y representantes de distintos estados.

Una vez elaborado el Informe, así como debatido y aprobado por la Comisión de Asuntos Exteriores, el Pleno de la Cámara aprobó por unanimidad la Resolución comprensiva del mismo, el mismo día en que se cumplían cincuenta años desde la entrada en vigor de la Carta, es decir, el 24 de octubre de 1995.

Siguiendo los términos del propio Informe, el mismo: «no pretende abarcar todos los problemas que suscita el funcionamiento de la ONU, es una síntesis de experiencias, reflexiones, esperanzas y frustraciones que intenta contribuir, no sólo a una celebración constructiva del quincuagésimo aniversario de la Organización, sino también a una reflexión serena en el ámbito político y parlamentario sobre algunos de los grandes retos de la política internacional en este final del siglo xx y sobre las posibilidades de hacerles frente en nombre de la libertad, la democracia y la solidaridad entre todos los pueblos».

El Informe contiene catorce conclusiones que, sintetizadas, establecen lo siguiente:

1.ª) Los retos con los que la ONU se enfrenta hoy son muy diferentes a los del momento de su creación. La lógica bipolar ha sido sustituida por otra multipolar, así como por el estallido de conflictos nacionalistas. Las instituciones políticas y milita-

res, sin embargo, se mantienen, proceden de la etapa anterior, y no es fácil su adaptación.

También constituyen nuevos retos la agudización de problemas como «el narcotráfico, el terrorismo, el blanqueo de capitales y el deterioro del medio ambiente».

Al mismo tiempo se producen importantes «avances en la integración de países, culturas, lenguas e identidades colectivas» y otros muchos ámbitos con el desarrollo de la comunicación y de la información, con lo que se abren nuevas posibilidades.

2.ª) «En estas circunstancias, todas las miradas se dirigen a la Organización de las Naciones Unidas». Y la Organización ha tenido que hacer frente a los problemas con pocos medios, aquellos de los que disponía e incluso improvisando, a veces. Ello lleva necesariamente a formularse una pregunta, cual es, si cuenta con los medios necesarios y si debe procederse a realizar las reformas necesarias, teniendo en cuenta que ninguna será posible sin el acuerdo de los países que cuentan con derecho de veto.

3.ª) «Algunas de las reformas más evidentes conciernen a las principales instituciones: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General». De entre todas las preguntas, respuestas, y propuestas existe una opinión mayoritaria, que es la del Congreso de los Diputados a favor de la ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad, en unos 8 ó 10 más, sin extender el derecho de veto a más países, sino por el contrario tendiendo a suprimirlo o reemplazarlo.

4.ª) Se considera necesario reforzar el protagonismo de la Asamblea y ampliar sus competencias en materia de paz y seguridad. Además parecería conveniente una mayor relación entre la Organización y los Parlamentos nacionales.

5.a) Se estima preciso apoyar los esfuerzos de renovación y reforma emprendidos desde la Secretaría General.

6.a) Sería necesario mejorar los criterios de financiación de la Organización, sobre todo, a la vista de las operaciones de paz.

7.a) «No puede ni debe ser una Organización militar permanente». Sin embargo, debería desarrollar sus posibilidades de cara a las operaciones de paz.

8.a) Los países miembros deben contribuir a la que sigue siendo la actividad fundamental de la Organización: «La protección y el desarrollo de los derechos humanos en todo el mundo».

9.a) Es aconsejable, pese a las dificultades que se conocen, la profundización de la colaboración en materia de paz y seguridad entre la ONU y las Organizaciones regionales.

10.a) Reconociendo la labor de las ONG, la misma debe «ser coherente con la operación de paz que llevan a cabo las Naciones Unidas».

11.a) Se debería estudiar el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional.

12.a) Los nuevos retos que aparecerán y los problemas no resueltos «exigirán una permanente atención del Gobierno, de las Cortes Generales, y de todas las fuerzas políticas y sociales».

«Esto significa avanzar hacia un modelo español de participación en las operaciones de paz, en cuya definición el Parlamento español deberá tener un papel primordial».

13.a) En cuanto a la situación de España en las operaciones de paz, la participación en las mismas se realizará siempre bajo la autoridad de las Naciones Unidas; deberá estudiarse la crea-

ción de un centro especializado en las mismas, «los contingentes españoles que intervengan... deberán estar compuestos exclusivamente por profesionales y voluntarios».

14.ª) Se proponen un conjunto de medidas para introducir mayor racionalidad en la información al Parlamento y «aumentar la implicación de éste en las cuestiones relativas a la labor de las Naciones Unidas».