

CRÓNICA PARLAMENTARIA
DEL SEXTO Y SÉPTIMO PERÍODOS DE SESIONES DE LA
VII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Septiembre-Diciembre 2002; Febrero-Junio 2003)

MONICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ (*)

SUMARIO: .I. INTRODUCCIÓN. - II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. -
III. LA FUNCIÓN DE CONTROL.

(*) Letrada de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

El sexto y séptimo períodos de sesiones de la VII Legislatura, que han comprendido los meses de septiembre de 2002 a junio de 2003, con el breve paréntesis del mes de enero de 2003, han estado marcados por acontecimientos de gran relevancia, como el suceso del Prestige o la crisis de Irak, que han forzado la actividad de la Cámara, especialmente en las tareas de control al Gobierno, sin olvidar que, al encontrarnos en la recta final de la Legislatura, la actividad legislativa también se ha visto impulsada con fuerza, habiéndose aprobado en estos dos períodos de sesiones un total de 56 Leyes .

Para analizar estos períodos de sesiones seguimos, como en crónicas anteriores, la clásica distinción entre función legislativa y función de control.

II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La actividad legislativa desarrollada por las Cámaras en la VII Legislatura ha dado ya lugar, incluido el sexto y séptimo períodos de sesiones, a un total de 146 Leyes.

En el sexto período se aprobaron 21 Leyes y en el séptimo se han aprobado otras 35 Leyes, proviniendo 8 de ellas de Propositiones de Ley y el resto de Proyectos de Ley del Gobierno. Además fueron rechazadas por el Pleno de la Cámara 52 Propositiones de Ley presentadas por Grupos Parlamentarios.

Las Leyes aprobadas en el sexto y séptimo períodos han sido por tanto 56, citándose algunas de ellas a continuación, si bien queremos destacar dos de entre todas, que son la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales y la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. La primera nace de una proposición de ley de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, y la segunda fruto de una Proposición de Ley suscrita por todos los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados para luchar contra la violencia de género, uno de los problemas más graves de nuestra sociedad. Destaca en dicha Ley 27/2003 la creación de la orden de protección a las víctimas de violencia doméstica, que unifica los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de estos delitos y faltas, de forma que a través de un rápido y sencillo procedimiento judicial, sustanciado ante el Juzgado de Instrucción, pueda obtener la víctima un estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal, es decir, que en una misma resolución judicial se incorporen tanto las medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir que se acerque a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin tener que esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil. Además esa orden judicial de protección supondrá la activación inmediata de los instrumentos de protección establecidos en los sistemas jurídicos de las Administraciones estatal, autonómica y local. Finalmente la Ley da carta de naturaleza al Registro Central para la protección de las víctimas de violencia doméstica, al que tendrán acceso inmediato todas las órdenes de protección dictadas por cualquier juzgado o tribunal y en el que se anotarán también los hechos relevantes a efectos de protección de las víctimas de estos delitos y faltas.

En materia de **Justicia e Interior** se aprobaron:

- Ley 11/2003, de 21 de marzo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea y Ley Orgánica 3/2003, de 21 de marzo, complementaria de la anterior, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España.

- Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo y Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la anterior, por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Ley 17/2003, de 29 de mayo, por la que se regula el Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados.
- Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega y Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la anterior.
- Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.
- Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores.
- Ley 14/2003, de 26 de mayo, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.
- Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.
- Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas y de modificación del procedimiento abreviado (fruto de una Proposición de Ley presentada por todos los Grupos Parlamentarios del Congreso de

los Diputados) y Ley Orgánica 8/2002, de 24 de octubre, complementaria de la anterior.

En el ámbito **mercantil** se aprobaron:

- Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.
- Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la reforma concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial,
- Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de contratos a distancia y para la adaptación de la Ley a diversas Directivas Comunitarias.

En materia de **educación**, se aprobó la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

En materia de **Economía y Hacienda** se aprobaron:

- Tres Leyes sobre concesión de créditos extraordinarios
- Ley 7/2003, de 1 de abril, de la sociedad limitada nueva empresa, por la que se modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de sociedades de responsabilidad limitada.
- Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos de Sociedades y sobre Renta de no residentes.
- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.
- Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003.

- Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social.
- Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.
- Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores y el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas.
- Ley 25/2003, de 15 julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio, que con el carácter de complementaria a la Ley 25/2003, de 15 julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y Ley Orgánica complementaria de la anterior, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En materia de **Defensa** se aprobó la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la Jurisdicción Militar.

En materia **laboral** se aprobó la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (procedente del Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo).

En materia **administrativa** se aprobaron:

- Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas Directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

- Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.
- Ley 1/2003, de 10 de marzo, por la que se crea el Consejo General de Colegios de Logopedas.
- Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del aparcamiento de vehículos.
- Ley 42/2002, de 14 de noviembre, de creación del Colegio de Prácticos de Puerto.

En materia de **Sanidad** se aprobó la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

También se aprobaron en estos dos períodos:

- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo.
- Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.
- Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario.
- Ley 20/2003, de 7 de julio, de protección jurídica del diseño industrial.
- Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea.
- Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal.
- Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.

III. LA FUNCIÓN DE CONTROL

Dentro de la función de control incluimos en estas crónicas determinados actos, como los de autorización de Tratados Internacionales o la convalidación de Decretos-Leyes, junto a los instrumentos típicos de control, que son las preguntas, interpelaciones y proposiciones no de ley, aunque estas últimas en realidad están más cerca de la función que Manzella llama de «indirizzo político» o de impulso a la acción del Gobierno, mostrando a éste cual es la postura de la Cámara ante temas determinados, sin que por ello el Gobierno esté obligado jurídicamente a acatar sus acuerdos, si bien apartarse de ellos, debido a la naturaleza del órgano del que emanan y a su publicidad, no es una decisión sin consecuencias. Algo similar ocurre con las comparecencias, que sirven para controlar al Gobierno pero también para que las Cámaras reciban información que de forma instrumental sirve al resto de sus funciones, legislativas, de control y de «indirizzo político» a que antes nos referíamos. Precisamente por ello el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados permite que las Comisiones «por conducto del Presidente del Congreso» recaben, además de la comparecencia de los miembros del Gobierno para que informen de las competencias de sus Departamentos, la presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión y la comparecencia de otras personas competentes en la materia, también a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

Entrando ya en el análisis del uso de estos instrumentos en los dos períodos que analizamos, cabe decir lo siguiente:

– En cuanto a las **comparecencias del Gobierno ante el Pleno de la Cámara**, una de las cuestiones que se puso de manifiesto en el séptimo período de sesiones fue la diferencia que existe entre el mecanismo regulado en los artículos 202 y 203 del Reglamento, por los que se prevén las comparecencias de los miembros del Gobierno para informar en Pleno o en Comisión sin que den lugar a la remisión de informes por el Gobierno (al menos de forma obligatoria, otra cosa es que el propio Gobierno decida presentar un informe sobre su comparecencia) ni a que el Congreso en Pleno o en Comisión adopte propuestas de resolución sobre esas informaciones, y el mecanismo regulado en el artículo 196 y siguientes, que contemplan el examen y debate de planes y comunicaciones remitidos

por el Gobierno y sobre los que la Cámara, en Pleno o en Comisión, adopta, después del debate con el Gobierno, propuestas de resolución. La cuestión no fue baladí porque al hilo de ella se presentaron por los Grupos Parlamentarios diversas solicitudes de comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno para informar sobre el conflicto de Irak. Por ello en esta crónica hemos de distinguir entre la comparecencia del Presidente del Gobierno que se celebró en el Pleno el 18 de febrero al amparo de los artículos 196 y 197, con propuestas de resolución, para informar sobre la crisis de Irak y otras 10 comparecencias del Presidente del Gobierno celebradas ante el Pleno al amparo de los artículos 202 y 203, también relacionadas con el conflicto de Irak, el suceso del Prestige y con las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario celebrado en Bruselas los días 24 y 25 de octubre de 2002, así como del de Copenhague los días 12 y 13 de diciembre de 2002, y en las que no hubo propuestas de resolución.

También se celebró en el séptimo período de sesiones el **Debate del estado de la Nación**, los días 30 de junio y 1 de julio 2003, que según los precedentes se tramita por la vía de los artículos 196 y 197 del Reglamento y por tanto con propuestas de resolución.

Y al amparo de lo dispuesto en los artículos 8 y 13 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se celebró el segundo **Debate relativo al Acuerdo del Gobierno por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria** del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el periodo 2004-2006, así como el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2004. Tuvo lugar en la sesión plenaria del día 27 de marzo de 2003, en que comparecía para su presentación el Ministro de Hacienda, previa la remisión de la documentación correspondiente. Dicho debate se corresponde con lo establecido en el artículo 8 de la citada Ley, que dispone que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público y para cada uno de los grupos de agentes que lo integran, es decir, la Administración General del Estado, la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (en estos últimos casos con el previo informe favorable y preceptivo del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración

Local, respectivamente); además según el artículo 13 de la misma Ley, en el mismo acuerdo del Consejo de Ministros en que se establece el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene que fijarse el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado del ejercicio siguiente.

– También ha comparecido el Gobierno en 174 ocasiones en Comisión al amparo del artículo 44 del Reglamento y otras 42 con arreglo a los artículos 202 y 203 del mismo. Además han tenido lugar más de 300 comparecencias de autoridades y funcionarios en Comisión, a las que se unen otras 27 de personas competentes en determinadas materias a efectos de asesorar e informar a las Comisiones.

– El protagonismo de las **preguntas** entre los mecanismos de control parlamentario continúa su ascenso, especialmente en lo referente a las escritas, y estos dos períodos, como vamos a ver, han sido buena muestra de ello. Como es sabido, las preguntas orales en Pleno están sometidas a cupo y su número se mantiene más o menos estable de una a otra Legislatura. Durante la VII se ha fijado ese cupo, para cada Grupo Parlamentario, en una pregunta por cada diez diputados o fracción, y se incluyen hasta 24 preguntas orales en cada sesión plenaria, los miércoles por la tarde. En cifras, se han formulado al Gobierno en estos dos períodos 550 preguntas orales en Pleno (211 por el Grupo Parlamentario Popular, 219 por el Grupo Parlamentario Socialista, 22 por el Grupo Parlamentario Catalán de Convèrgencia i Unió, 24 por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, 24 por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ- PNV), 7 por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y 24 por el Grupo Parlamentario Mixto). En cuanto a las preguntas orales en Comisión, no sometidas a cupo y que se centran en cuestiones más concretas y especializadas, relacionadas con la materia de las distintas Comisiones Parlamentarias, en el sexto y séptimo períodos de sesiones se han presentado más de 1.600 preguntas orales ante las distintas Comisiones, habiéndose tramitado 222, quedando convertidas al final de cada período de sesiones un total de casi 1.400 en preguntas escritas al amparo del artículo 189.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados. No obstante, como decíamos más arriba, las preguntas escritas siguen siendo las más numerosas, habiéndose presentado entre en estos dos períodos cerca de 22.000 (casi 2.800 por el Grupo Parlamentario Popular, 16.404 por el Grupo Parlamentario Socialista, 469 por el Grupo Parlamentario Catalán de Convèrgencia i Unió, 484 por el Grupo Parlamentario Federal de Iz-

quierda Unida, 17 por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ- PNV), 123 por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y 1.058 por el Grupo Parlamentario Mixto). Asimismo hay que destacar la formulación de 214 preguntas orales al Director General del Ente Público RTVE ante la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE, cuya tramitación, regulada por la Resolución de la Presidencia sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE, es muy similar al de las preguntas orales en Pleno, formulándose hasta un total de 25 en cada sesión de control, que tiene lugar una vez al mes, con arreglo también al sistema de cupo y atendiendo al principio de proporcionalidad. Igualmente se han tramitado 86 preguntas con respuesta escrita al Ente Público RTVE.

– En cuanto a las **Interpelaciones Urgentes**, que al igual que las preguntas orales en Pleno están sometidas a cupo, han sido tramitadas en el Pleno entre ambos períodos un total de 71 (se incluyen tres interpelaciones en cada sesión plenaria, los miércoles por la tarde, a continuación de las preguntas) dando lugar 68 de ellas a Mociones consecuencia de Interpelación Urgente, de las cuales han sido aprobadas con modificaciones un total de 16, mientras que 52 han sido rechazadas.

– En lo referente a las **Proposiciones no de ley**, se presentaron para su tramitación ante el Pleno 91, retirándose 23, aprobándose 14 sin modificaciones y 15 con modificaciones, siendo rechazadas por el Pleno un total de 35; en cuanto a las Proposiciones no de ley presentadas para su tramitación en Comisión se presentaron un total de 432, siendo rechazadas 243 y aprobadas 37 sin modificaciones y 102 con modificaciones, retirándose 32.

– En relación con los **Tratados Internacionales**, se ha autorizado en estos dos períodos al Gobierno a prestar el consentimiento, conforme al artículo 94.1 de la Constitución, a 34 Convenios Internacionales. Asimismo, las Cámaras han sido informadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 94.2 de la Constitución Española, de la conclusión de 3 Tratados Internacionales que no precisaban autorización.

– En lo que se refiere a los **Reales Decretos- Leyes**, cuya convalidación por el Congreso de los Diputados prevé la Constitución en el plazo de treinta días siguientes a su promulgación, se han presentado en el sexto y

séptimo períodos un total de 8 por el Gobierno, siendo convalidados los 8 y habiéndose tramitado 1 de ellos como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Destacamos el Real Decreto Ley 7/2002, de 22 de noviembre, sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque Prestige, y el Real Decreto Ley 8/2002, de 13 de diciembre, por el que se amplían las medidas del anterior. :

– En cuanto a los **mecanismos de información** puestos al servicio de los parlamentarios y al amparo del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que faculta a los Diputados, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, a recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas, se han presentado en los períodos que estamos analizando 1.079 solicitudes de informe, lo que supone un importante aumento respecto de períodos anteriores, sin duda debido a los acontecimientos que han marcado el lapso temporal que estamos analizando y a los que aludíamos al inicio de esta crónica.

– Se presentaron en estos dos períodos seis iniciativas de Grupos Parlamentarios de creación de Comisiones de Investigación, resultando todas ellas rechazadas por el Pleno.

Y finalmente queremos señalar:

– La celebración de un Pleno extraordinario en el mes de julio de 2003, para aprobar la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica.

– La creación entre los dos períodos de cinco **Subcomisiones**, destacando precisamente en relación con la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, la creación, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, de una Subcomisión con el objeto de «... formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género», Subcomisión de la que surgió la «orden de protección a las víctimas de violencia doméstica», recogida en la Ley antes citada.