

CRONICA PARLAMENTARIA

(Septiembre-diciembre 1987)

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

Doctor en Derecho
Letrado de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

Fieles a la estructura de estas páginas, hemos incluido las habituales secciones, refiriéndonos en el primero de los apartados al debate habido en el Senado relativo al Estado de las Autonomías. Sigue un análisis de la gran mayoría de las leyes que han terminado su tramitación parlamentaria en el período de referencia y una lista de los textos legislativos que han iniciado su periplo en el mismo. Por último, hacemos un breve comentario a otros textos de interés.

II. LOS DEBATES DEL PERÍODO

— Uno de los debates que iba a tener gancho, según todos los comentaristas, sería el que, a celebrar en el Senado, tendría como materia el Estado de las Autonomías. A este efecto, el Gobierno remitió a la Cámara Alta (que es de «representación territorial», según la Constitución) una comunicación —publicada en el número 136 de la Serie I del Senado, correspondiente al 30 de noviembre— en la que el Gobierno comenzaba por ensalzar el papel del Senado en esta materia, sobre todo por medio de su Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial. A continuación se exponía que están ya logrados los objetivos perseguidos por la Constitución al configurar el Estado de las Autonomías, estrechamente vinculado a la democracia en cuanto permite compatibilizar y articular unidad y diversidad dentro del marco de la solidaridad entre los pueblos de España. Se destaca acto seguido que se ha superado la etapa de las transferencias de bienes y

servicios, para entrar en otra caracterizada por la importancia adquirida por los instrumentos de colaboración entre las diferentes Administraciones públicas, con 570 convenios de cooperación, nombramiento de seis comisiones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, celebración de reuniones de órganos sectoriales de cooperación, todo ello con la lógica consecuencia de una reducción del número de conflictos de competencia. También se aludía en la comunicación a otros aspectos relevantes: el acuerdo realizado con todas las Comunidades Autónomas relativo al modelo de financiación del Estado autonómico (aunque queden cuestiones a resolver, como la adecuación de los cupos vasco y navarro, la revisión de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial y la puesta en marcha del artículo 15 de la LOFCA), la solución a la adaptación de Ceuta y Melilla a la nueva organización territorial del Estado, la financiación de las Corporaciones locales y la cooperación entre Administraciones españolas para lograr lo óptimo en la venida de recursos procedentes de fondos europeos.

El debate, como es de rigor, acabó con la presentación y votación de las correspondientes propuestas de resolución de los Grupos (están publicadas en el *BOCG* del Senado, serie I, núm. 147, de 20 de enero de 1988), de las cuales fueron rechazados todas menos la de Minoría Catalana, las del Grupo Socialista y un apartado de las presentadas por miembros del Grupo Mixto. En resumen, los puntos más destacados de las que lograron triunfar en la sesión de 2 de diciembre son los siguientes:

— Se propone que se estudie por la Comisión de Reglamento la modificación del vigente Reglamento de la Cámara, con el fin de adaptarlo, al máximo, a la condición de Cámara de Representación Territorial que la Constitución asigna al Senado, presente sus conclusiones y, si procediere, la correspondiente propuesta de reforma del citado Reglamento.

— El Pleno del Senado, en su voluntad de continuar en la tarea de conocimiento y estudio de los problemas que afectan al Estado de las Autonomías, acuerda que la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial continúe sus trabajos en este sentido, prestando atención, entre otras, y como cuestión prioritaria a estudiar, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en aquellos supuestos en los cuales las competencias de las Comunidades resulten afectadas por la actuación comunitaria europea, toda vez que la adhesión de España a la CEE no ha de alterar, en absoluto, el sistema de reparto constitucional de competencias.

— El Pleno del Senado, en su voluntad de afirmar su naturaleza constitucional como Cámara de representación territorial, acuerda iniciar el trámite pertinente para la modificación del vigente Reglamento de la Cámara, en los

términos señalados en el artículo 196 del mismo, a los efectos de que los Grupos Parlamentarios a que se refieren los artículos 27 y siguientes se integren obligatoriamente por todos los senadores elegidos o designados en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, expresando así la voz mayoritaria de cada una de éstas en los debates que se produzcan en el Senado.

— También se propone que se modifique el actual régimen económico fiscal de Canarias de acuerdo con el ordenamiento constitucional.

— La profundización en el modelo del Estado de las Autonomías previsto en nuestra Constitución viene condicionado por la actitud permanente de «lealtad constitucional» entre las partes. Deben, por tanto, establecerse adecuados sistemas de relaciones entre el Gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas en los que primen la cooperación y colaboración, sin merma del respeto mutuo, de conformidad con las previsiones de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

— Para ello, el Senado entiende que se debe proseguir con los diferentes mecanismos de coordinación y diálogo, como las Conferencias sectoriales y las Comisiones bilaterales de cooperación, de manera que se encuentren a través de ellas cauces para el entendimiento y solución de los distintos problemas que puedan afectar a las relaciones entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas.

— La adhesión de España a la Comunidad Europea obliga a establecer aquellos procedimientos que permitan la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la «voluntad» del Estado en aquellos temas que incidan en la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Ahora bien, estos procedimientos han de permitir y garantizar tanto la participación de las Comunidades Autónomas como la necesaria coordinación para que el Gobierno de la nación asegure el cumplimiento de los distintos compromisos internacionales de España.

— La articulación de las distintas Administraciones públicas y el modo de actuación de cada una de ellas, a la vista de las nuevas tareas que tienen encomendadas, obliga a traducir esta experiencia en normas jurídicas capaces de establecer los procedimientos y cauces de relación entre las Administraciones, sin distorsionar la distribución estatutaria de competencias, conformes con la Constitución y la jurisprudencia constitucional.

Para ello, el desarrollo progresivo del artículo 149.1.18 de la Constitución entendemos que es un requisito necesario para la construcción de un entramado coherente de relaciones entre ambas Administraciones.

— La ordenación del proceso autonómico debe basarse en el principio de igualdad en la pluralidad, respetando las peculiaridades propias de cada pueblo de los que integran España. En este proceso, si bien el horizonte

final ha de ser el de unas Comunidades Autónomas con niveles de competencias sensiblemente coincidentes, ni la configuración de cada Comunidad ni el ritmo de asunción de competencias tienen que ser necesariamente uniformes, sino adaptados a las características específicas de cada una.

Para ello resulta conveniente garantizar el equilibrio entre las aspiraciones de las Comunidades Autónomas y la deseable funcionalidad en la articulación del conjunto de las Administraciones públicas.

A estos efectos, se propone que para aquellas Comunidades que accedieran al autogobierno por el artículo 143 de la Constitución se utilice la vía prevista en el artículo 150.2 de la misma para la progresiva ampliación de los techos competenciales, en condiciones y ritmos capaces de asegurar el equilibrio antes indicado.

— Se valora positivamente el acuerdo alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el sistema de financiación que atiende los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad.

El Senado entiende que en desarrollo de las precisiones en él contenidas debería proseguirse en:

— Análisis, durante el tiempo de validez del citado acuerdo, de aquellas figuras tributarias que pudieran incrementar la capacidad de recursos y recaudaciones propias de las Comunidades Autónomas a fin de que pudiera incrementarse su corresponsabilidad fiscal.

— Análisis del cumplimiento de los objetivos encomendados al Fondo de Compensación Interterritorial y revisión, en su caso, de los criterios ponderadores establecidos en su ley reguladora para que dé respuesta a las necesidades del desarrollo regional y a la coordinación con los instrumentos de política regional de la Comunidad Económica Europea.

— Desarrollo del artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que prevé el establecimiento de asignaciones para la nivelación en las prestaciones de los servicios públicos fundamentales.

Dado que en el Estado de las Autonomías tiene particular incidencia cuáles sean y cómo se establezcan las relaciones con las entidades locales, el Senado estima debería profundizarse en:

— La articulación de las relaciones entre entes locales, Comunidades Autónomas y Estado teniendo en cuenta la peculiaridad de cada Comunidad y la vigencia, al mismo tiempo, de una gama de relaciones directas entre el Estado y los poderes locales.

— Resolución de los problemas derivados del actual sistema de financiación de los entes locales para que puedan ejercer sus funciones con suficiencia de recursos mediante el correspondiente proyecto de ley.

— Convendría avanzar en la definición de los niveles territoriales más

adecuados para la prestación de los servicios públicos con eficacia y que aseguren, al tiempo, una mayor participación ciudadana.

— Respecto al futuro régimen de autogobierno para las ciudades de Ceuta y Melilla, el Senado mantiene el principio de que se alcance el máximo grado de consenso, para lo que insta a que se culminen las conversaciones ya iniciadas entre el Gobierno y los distintos grupos políticos.

— Para coadyuvar a la prosecución de la actividad del Senado como Cámara con funciones territoriales, se insta a que los distintos responsables políticos e institucionales promuevan aquellas acciones que permitan cumplir de modo satisfactorio estas previsiones constitucionales.

III. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

1. *Textos definitivamente aprobados durante el período*

— Dentro del período que comentamos han aparecido publicadas muchas leyes, fruto de la terminación de su periplo parlamentario. La primera a la que hemos de dirigir nuestra mirada, por ser orgánica, es la Ley Orgánica 6/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifica la sección III del capítulo 4.º, título XIII, del libro II del Código Penal. Para una mayor y más rápida identificación de su contenido diremos que se refiere a las *propiedades industrial e intelectual*, y que antes de convertirse en norma autónoma formaba parte del proyecto de Ley de Propiedad Intelectual, que también ha sido recientemente aprobado de forma definitiva por las Cortes. En la Ley se modifica el artículo 534 del Código Penal, en el que ahora se recoge que quien infringiere intencionadamente los derechos de propiedad industrial será castigado con penas de arresto mayor y multa de 30.000 a 600.000 pesetas. Por lo que respecta a la propiedad intelectual y a su protección penal a través de la tipificación de las infracciones contra la misma, se crean los artículos 534 bis a) a bis c) y 534 ter y se prevén penas de hasta tres millones, prisión menor e inhabilitación especial, con grados según la intensidad y las circunstancias, para las siguientes acciones: reproducir, plagiar, distribuir o comunicar públicamente, en todo o parte, una obra literaria, artística o científica, o transformarla o interpretarla o ejecutarla, siempre que esté fijada en cualquier tipo de soporte o medio, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o sus cesionarios. También prevé la Ley que, cuando exista sentencia condenatoria, podrá el juez decretar la publicación de ésta a costa del infractor en un período oficial. Y, por último, establece que la responsabilidad civil de los delitos relativos

a la propiedad intelectual se registrarán por las normas de dicha Ley en cuanto a la regulación del cese de la actividad ilícita y a la indemnización de daños y perjuicios.

— Dentro ya de la legislación ordinaria, la primera Ley es la 17/1987, de 7 de octubre, sobre suscripción por España de acciones de capital de la *Corporación Financiera Internacional*, y en la cual se autoriza al Gobierno para que suscriba un total de 7.171 acciones nuevas de dicha Corporación, de un valor nominal de 1.000 dólares norteamericanos cada una, y que corresponden a la ampliación acordada en el año anterior por la Junta de Gobernadores de la citada institución.

— Otra norma de la que hemos de ocuparnos es la Ley 18/1987, de 7 de octubre (publicada en el *BOE* del siguiente día 8), que establece el día de la *Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre*, fecha que, según el preámbulo, simboliza la efémerides histórica en la que España, «a punto de concluir un proceso de construcción del Estado a partir de nuestra pluralidad cultural y política, y la integración de los Reinos de España en una misma Monarquía, inicia un período de proyección lingüística y cultural más allá de los límites europeos». Su artículo único declara Fiesta Nacional de España, a todos los efectos, el día 12 de octubre, y su disposición final establece que su entrada en vigor es el mismo día de su publicación en el *BOE*.

— Breve referencia hemos de hacer asimismo a la Ley 19/1987, de 7 de octubre, relativa a *régimen fiscal del Ente Público Radiotelevisión Vasca* y de sus sociedades de gestión, en cuyo articulado equipara dicho régimen al aplicado a RTVE y a sus sociedades de gestión, autoriza al Ministerio de Economía a adoptar las medidas necesarias para la plena aplicación de la ley, la cual termina afirmando que la misma se aplicará «sin perjuicio» del sistema foral tradicional del concierto económico con el País Vasco.

— La Ley 20/1987, de 7 de octubre, regula las *tasas* (por publicación de las reivindicaciones y dibujos de solicitud de patente española traducida al español, o por publicación de un fascículo de patente europea, o por solicitud de informe de búsqueda complementaria) que deben satisfacer los *solicitantes y concesionarios de patentes europeas* por determinadas actividades a realizar por el Registro de la Propiedad Industrial. Su contenido deriva de la entrada en vigor en España del Convenio de Munich de 1973, referente a concesión de patentes europeas, y se explica en virtud de la necesidad de establecer el importe de las tasas a que se refiere el Real Decreto 2424/1986, de 10 de octubre, el cual ya estableció la obligación de publicar y traducir al español, con la consiguiente impresión, por parte del citado Registro de las solicitudes de patentes europeas y de las patentes europeas concedidas y que son publicadas por la Oficina Europea de Patentes en al-

guno de sus idiomas oficiales, que son francés, inglés o alemán. Aparte de las cuantías concretas para cada supuesto, es de destacar que la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134.7 de la Constitución, prevé que dichas cuantías se adaptarán periódicamente a la variación de sus costes a través de las Leyes de Presupuesto.

— Llegamos así a la Ley 21/1987, de 11 de noviembre (su texto aparece publicado en el BOE de 17 del mismo mes), por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de *adopción*. En su preámbulo se reconoce, en primer término, que las sucesivas reformas no han conseguido que esa institución llegue a cumplir plenamente la función social que le corresponde, por existir un escaso control de las actuaciones que precedían a la adopción, por permitir en ocasiones el odioso tráfico de niños, por resultar inapropiado el tratamiento a los supuestos de abandono de menores, por la posibilidad indiscriminada de adopción de los mayores de edad... Por contraposición a lo anterior, esta Ley sienta dos principios fundamentales: la configuración de la adopción como un instrumento de integración familiar y el beneficio del adoptado, ante el que decae cualquier otro interés legítimo. Se establece así la completa ruptura del vínculo jurídico que el adoptado mantenía con su familia anterior y se crea por virtud de la norma una relación de filiación a la que son aplicables las normas de los artículos 108 y siguientes del Código Civil. Como novedad importante destaca la figura del acogimiento familiar, que produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien le recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral, con vigilancia del fiscal, sin que por ello se olviden los derechos y obligaciones de los padres por naturaleza. También se dan normas concretas sobre la tutela y guarda de los desamparados, que en caso de urgencia puede desembocar en un automatismo a cargo de la entidad pública a la que corresponda la protección de los menores en el territorio de que se trate.

La ya aludida primacía del interés del menor tiene importante reflejo en la necesidad de contar con su consentimiento a partir de los doce años y en las garantías de las que se rodea al procedimiento. Es también pieza clave de la Ley la colaboración de las instituciones públicas y privadas, exigiéndoseles a estas últimas unos requisitos imprescindibles para su calificación. Son asimismo de destacar la supresión de la antigua adopción simple y la modificación que sufren las normas de Derecho internacional privado del artículo 9 del Código Civil. Por último, dentro de las grandes modificaciones, debemos reseñar que únicamente (así lo dice el nuevo artículo 175 del Código Civil) podrán ser adoptados los menores no emancipados, admitiéndose

sólo la excepción del mayor de edad o menor emancipado que, inmediatamente antes de la adopción, hubiese estado en situación no interrumpida de acogimiento o de convivencia y anterior a la fecha de cumplir catorce años el adoptando.

— Hemos de ocuparnos a continuación de otro texto importante aprobado en este período. Me refiero a la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de *Propiedad Intelectual* (BOE de 17 de noviembre), que con sus 148 artículos y demás disposiciones (derogatoria, cinco adicionales y ocho transitorias) viene a sustituir a la ya centenaria de 10 de enero de 1879. El gran objetivo perseguido por este texto es lograr que los derechos sobre las obras de creación resulten real, concreta y efectivamente reconocidos y protegidos de acuerdo con las exigencias de nuestra época. En dicho marco distingue la ley los derechos sustantivos, de un lado, y, de otro, las acciones y procedimientos para su protección. Dentro del primer conjunto normativo se regulan en primer lugar los derechos del autor como persona que realiza la tarea humana y personal de creación de la obra, así como otros de personas físicas o jurídicas cuya intervención resulta indispensable para la interpretación, ejecución o difusión de las obras.

Es de destacar que el derecho de propiedad intelectual del autor se reconoce y tutela por el solo hecho de la creación de la obra y que se regula específicamente el derecho moral, al que se califica de irrenunciable e inalienable y se le considera integrado por un conjunto de derechos inherentes a la persona del autor (decidir si la obra ha de ser divulgada y cómo, exigir el reconocimiento de la condición de autor, modificar la obra, retirarla del comercio, etc.). También se determina la duración de la propiedad intelectual (se rebaja a sesenta años desde la muerte o declaración de fallecimiento del autor) y se regulan detalladamente los derechos de explotación y el régimen general de transmisión de los mismos, con cláusulas interesantes como la de interpretación restrictiva de los derechos cedidos, la de nulidad de cesión de obras futuras o de compromiso de no crear más obras en lo sucesivo. Hay que destacar igualmente el derecho a participar proporcionalmente en los ingresos derivados de la explotación de la obra.

Relieve singular tiene la incorporación a nuestro ordenamiento de derechos tales como el del autor de artes plásticas a participar en el precio de reventa de sus obras, o el de los autores, editores, productores, intérpretes o ejecutantes de obras publicadas en forma de libro, fonograma o grabación audiovisual a obtener una remuneración compensatoria por las reproducciones efectuadas para su uso personal.

El equilibrio entre derecho necesario y el principio de autonomía de la voluntad se quiere que sea el que presida la regulación de los contratos de

edición y de representación, si bien no se oculta la intención de proteger con claridad al autor. Se prima a la letra escrita, haciéndola obligatoria para la transmisión de derechos en general, y en particular para el contrato de edición. Para este último se fijan normas muy concretas, entre las que destaca la novedad del obligado control de tirada. Es de destacar también, con respecto a los denominados derechos afines o conexos (interpretación teatral, ejecución musical o producción y difusión de las obras de creación), la tendencia a seguir los criterios marcados por la Convención de Roma de 1961 y el Convenio de Ginebra de 1971, en los que se procura proteger los intereses de los autores cuando se ven afectados por los procedimientos de defraudación derivados de las nuevas tecnologías.

En el libro III de la Ley se regula específicamente la protección de los derechos reconocidos en la Ley. Destaca, entre otros aspectos, la posibilidad de instar el cese de la actividad ilícita del infractor y la indemnización de los daños materiales y morales causados. Por último, hemos de reseñar que la Ley se ocupa también de la creación del Registro de la Propiedad Intelectual, dependiente del Ministerio de Cultura y de la constitución de las entidades de gestión de los derechos reconocidos en la propia Ley, las cuales deberán obtener autorización del ya citado Ministerio.

— Otra Ley de naturaleza orgánica es la número 7/1987, de 11 de diciembre (*BOE* del siguiente día 12), por la que se reforma parcialmente el Código Penal en relación al *delito de incendio*. Aparte de las correspondientes rúbricas de capítulos, la modificación sustancial consiste en la nueva redacción del artículo 549, de acuerdo con el cual se impone la pena de prisión mayor al que incendiare un edificio público si su valor excede de 250.000 pesetas, o una casa habitada o cualquier edificio en que habitualmente se reúnan varias personas, o un tren de mercancías si el daño superase la citada cantidad, y del artículo 551, con arreglo al cual se castiga con la pena de prisión menor, si el daño excediese de la citada cuantía, a quienes incendien un edificio destinado a habitación en lugar despoblado o incendiaran mieses, pastos o plantíos. Y se incorporan al Código los artículos 553 bis a) y bis c): de acuerdo con el primero, se castiga con pena de prisión mayor y multa de cinco a cincuenta millones de pesetas al que incendiare montes o masas forestales si hubiere existido peligro para la vida o integridad de las personas y prisión menor y multa de la mitad si el peligro citado estuviese manifiestamente excluido; por su parte, el siguiente artículo impone las penas en su grado máximo cuando el incendio alcanzase especial gravedad y el último castiga con la de arresto mayor y multa de uno a diez millones de pesetas a quien prendiera fuego a montes o masas forestales sin que llegue a propagarse el incendio de los mismos.

— También hemos de comentar desde aquí la Ley 26/1987, de 11 de diciembre (BOE del 12), por la que se regulan los *tipos de gravamen* de las *Contribuciones Rústica y Pecuaria y Urbana*. Se dice en su preámbulo cuál es la finalidad de esta Ley, que es la de señalar los límites y criterios con arreglo a los cuales pueden los Ayuntamientos intervenir en la ordenación de los elementos esenciales de sus tributos propios, una vez que la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1987 ha declarado la inconstitucionalidad de la libre fijación por aquéllos de las citadas contribuciones territoriales. Toma la Ley como criterio determinante de la capacidad ordenadora municipal el constituido por las distintas necesidades financieras que puedan experimentar los municipios en función de sus características diversas, con referencias expresas a la población, capitalidad y nivel de servicios que presta, con especial relevancia del primero de los aspectos enunciados y con un criterio adicional, en la rústica y pecuaria, a la superficie rústica del término municipal. Digamos para finalizar este párrafo que el tipo de gravamen de la Contribución Urbana es del 20 por 100 (puede llegar al 40 en municipios con población de derecho superior a 100.000 habitantes) y del 10 por 100 en la rústica (puede llegar a lo sumo al 20 por 100).

— Por Ley 27/1987, de 11 de diciembre (BOE ya citado del 12 de diciembre), se modifica parcialmente el Real Decreto-Ley 6/1985, de 18 de diciembre, de *adaptación de la imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla*. Es un texto breve en el que se modifica el apartado 2 del artículo 1 del citado Decreto-Ley, estableciéndose que en Canarias, Ceuta y Melilla no estarán sujetos al impuesto general de tráfico de empresas los actos, contratos y operaciones especificados en los apartados a), b), f), h) y j) del artículo 3 del texto refundido regulador de dicho impuesto, ni las ejecuciones de obra que tengan por objeto la construcción o ensamblaje de bienes muebles corporales por el empresario previo encargo del dueño de la obra, ni las operaciones que estén exentas de IVA en la Península o en las Islas Baleares.

— La Ley 28/1987, de 11 de diciembre (BOE del siguiente día 12), crea la *Agencia para el aceite de oliva*, en consonancia con lo dispuesto en el Reglamento número 2262/1984, de 17 de julio, del Consejo de la CEE, y normas de desarrollo. Se concibe dicha Agencia como organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica, patrimonio propio y presupuesto independiente. Se adscribe al Ministerio de Agricultura. Se prevé la existencia de un consejo asesor y se enumeran los bienes y medios económicos de que dispondrá para el cumplimiento de sus fines, tales como los bienes y valores que constituyan su patrimonio, los productos y rentas del mismo, las subvenciones de la CEE o de las administraciones españolas,

las donaciones, legados y aportaciones voluntarias de entidades o particulares y cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido. Por último, se dictan normas, consonantes con la normativa vigente, relativas al personal funcionario que haya de prestar servicio en el organismo.

— Otro de los textos que tienen auténtica relevancia, entre los aprobados en el período a que se contrae la presente Crónica, es la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, que se ha publicado en el *BOE* de 19 de diciembre, y que se concibe como el cierre de la imposición directa y como tributo complementario del de la Renta de las Personas Físicas. Sin perjuicio de resaltarse su carácter de instrumento distribuidor de la riqueza, hemos de destacar como más importantes las siguientes reformas introducidas por el texto que comentamos: en primer lugar, se persigue una mayor precisión del hecho imponible, en el que se incluyen no sólo las adquisiciones *mortis causa*, sino otras *inter vivos* que impliquen adquisición patrimonial gratuita, y con mención expresa a las adquisiciones realizadas por los beneficiarios de pólizas de seguros sobre la vida. Por lo que se refiere a la delimitación del tributo, es de resaltar que se configura como un gravamen cuyo sujeto pasivo es la persona física. Es innovadora, dentro del ámbito territorial, la referencia que ahora se hace a la residencia efectiva como criterio para la aplicación de la legislación fiscal española, en lugar de la nacionalidad, que era el anteriormente vigente. Se reafirma también la tendencia a la personalización del tributo, pero ello conduce a la supresión de no pocas exenciones, que se referían a incrementos patrimoniales obtenidos por las personas jurídicas, o que no tienen fácil encaje en la nueva ordenación del impuesto.

En la regulación de los elementos cuantitativos de la obligación tributaria, la ley impone a los interesados la obligación de consignar en sus declaraciones el valor real que atribuyen a los bienes y derechos adquiridos, pero reserva a la Administración la facultad de comprobar ese valor por los medios generales a que se refiere el artículo 52 de la Ley General Tributaria. Se sigue con ello el criterio tradicional de que la base imponible en el Impuesto sobre las Sucesiones y Donaciones está constituida por el valor real de los bienes y derechos, por lo que se deducen las cargas y deudas que minoran ese valor. Por otra parte, se aprovechan los cambios en la titularidad de los bienes para actualizar la base imponible en el Impuesto sobre el Patrimonio y, en consecuencia, el valor que se obtenga de la comprobación se declara aplicable en el mismo para efectos de la liquidación a girar a cargo de los adquirentes. Dice el preámbulo, sin embargo, que es la tarifa del Impuesto lo que, sin duda, ofrece mayor novedad, por haberse plasmado en ella importantes avances de la técnica tributaria para conseguir la progresi-

vidad y una mejor distribución de la carga fiscal, acentuándose de esta forma la función social que persigue este Impuesto. Se eliminan, en primer lugar, los defectos de las anteriores tarifas, que no permitían obtener una auténtica progresividad; en segundo lugar, y respondiendo a la necesidad de perfeccionar la escala de tributación, desaparecen determinadas reglas que conducían a un desigual reparto del gravamen, como la que establecía un recargo en las sucesiones abintestato en favor de los parientes colaterales en tercer o cuarto grado del causante y la que disponía la aplicación de un gravamen especial sobre las adquisiciones gratuitas que excedieran de diez millones de pesetas.

La novedad fundamental consiste en el establecimiento de una tarifa única, con tipos progresivos en función de la cuantía de la base liquidable, que sustituye a las siete existentes anteriormente. Con el fin de lograr una primera progresividad, adaptada a la actual estructura económica de la sociedad española, los primeros diez escalones de la tarifa están constituidos por tramos de base de un millón de pesetas cada uno, a los que se aplican tipos que crecen muy moderadamente, lo que beneficiará a los sujetos pasivos que adquieran incremento de patrimonio de menor cuantía económica. Para acentuar, después, la progresividad que resulta de la simple aplicación de la tarifa y adaptarla, según el criterio tradicional, al grado de parentesco, la Ley dispone la aplicación de unos coeficientes multiplicadores que son distintos para cada uno de los grupos que establece. Sólo cuando el patrimonio preexistente del adquirente es de cierta importancia, el coeficiente se incrementa ligeramente, lo cual, a mi juicio, no deja de plantear ciertos problemas de estricta igualdad constitucional.

Novedad también, y de importante significación en la ordenación del tributo, es el establecimiento, cuando se trata de adquisiciones *mortis causa*, de unos mínimos exentos de considerable importancia, que se estructuran en forma de reducciones de la base imponible y que se modulan en función de los grupos de parientes que se indican, si bien cuando se trata de descendientes menores de veintiún años se tiene en cuenta la menor edad del adquirente para incrementar la reducción, por entender que la Ley debe tener en cuenta las situaciones de mayor desamparo económico.

Por lo demás, y como es obvio, la Ley equipara las diversas especies de filiación, acomodándose a lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución y en la Ley 11/1981, de 13 de mayo.

La Ley dedica un capítulo a la gestión del Impuesto, en el que se contienen normas generales sobre liquidación y pago del tributo. Como novedad, y con independencia de limitar las competencias en materia de liquidación a las oficinas de la Hacienda estatal o de las Comunidades Autónomas, se prevé

la posibilidad de implantar, con carácter general o particular, el régimen de autoliquidación y se contemplan de modo especial casos en los que será posible practicar liquidaciones parciales provisionales a cuenta de las definitivas que deban girarse en su momento.

Atención especial se dedica a las normas sobre plazos para el pago del Impuesto y, en su caso, sobre su aplazamiento o fraccionamiento. Siguiendo una tendencia ya iniciada, se unifican los plazos para el ingreso con los generales establecidos en el Reglamento de Recaudación, aunque se prevé la posibilidad de que con la implantación del régimen de autoliquidación se puedan establecer plazos especiales para la presentación de la declaración-liquidación.

En materia de aplazamiento y fraccionamiento de pago, la Ley dispone expresamente que puedan aplicarse las normas generales del Reglamento de Recaudación, pero sin perjuicio de ello recoge los dos supuestos tradicionales de aplazamiento y fraccionamiento de pago concedidos por las oficinas liquidadoras, y como novedad establece un sistema que tiende a facilitar el pago del tributo en los casos de transmisión de empresas familiares o de transmisión por herencia de la vivienda habitual del causante.

— A continuación hemos de mencionar un texto breve, la Ley 30/1987, de 18 de diciembre (*BOE* del 19), que ordena las competencias del Estado para la *protección del archipiélago de las islas Columbretes*. Su objeto principal es triple: de una parte, se prohíbe toda actividad que de manera directa o indirecta pueda alterar los elementos y la dinámica de los ecosistemas existentes en el archipiélago y la integridad de su gea, fauna, flora, vegetación, aguas y atmósfera; de otro lado, sentar el criterio de exigir del organismo del Estado que tenga encomendadas competencias, autorización para realizar cualquier tipo de actividad en el ámbito definido por el contorno que delimita al propio archipiélago; en tercer lugar, declarar que es pública la acción para exigir ante los órganos administrativos o de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia estricta de las normas de protección contenidas en la propia Ley.

— Es, asimismo, preciso dedicar el correspondiente comentario, por breve que sea, a la Ley 31/1987, de 18 de diciembre (*BOE* del siguiente día 19), de *ordenación de las telecomunicaciones*. Según nos dice su preámbulo, esta Ley responde a la necesidad de establecer, por primera vez en España, un marco jurídico básico en el que se contengan las líneas maestras a las que ha de ajustarse la prestación de las diversas modalidades de telecomunicación, a la vez que se definan con nitidez las funciones y responsabilidades de la Administración Pública y de los sectores público y privado en la materia.

En este contexto hay que destacar el carácter dinámico de las telecomu-

nicaciones por su incidencia en todos los estratos y sectores que configuran el tejido tecnológico-industrial de un país avanzado. Sin embargo, la dispersión y heterogeneidad normativa en este ámbito ha dificultado tradicionalmente el desarrollo de nuevos servicios y la expansión de otros.

La Ley, a la vez que trata de atender los problemas del presente, tiende a sentar las bases para el futuro de nuestras telecomunicaciones, de manera que sean una pieza fundamental del desarrollo tecnológico y económico de nuestro país. Para ello se configura la prestación de los servicios de telecomunicación en un marco abierto a la libre concurrencia y a la incorporación de nuevos servicios.

Como principio general, la Ley configura a las telecomunicaciones como servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público, definiendo el dominio público radioeléctrico y ordenando su utilización, estableciendo, al mismo tiempo, la exclusión de determinados servicios de dicho régimen. Clasifica los servicios de telecomunicación en diversos grupos, destinando a cada uno de ellos artículos específicos, al efecto de diferenciar el servicio que recibe el usuario en cada caso y el tratamiento legal que se da a unos y otros.

Introduce en la prestación de los servicios el régimen de libre adquisición de los terminales por el usuario siempre que los equipos terminales que se conecten a los puntos correspondientes hayan obtenido los certificados de homologación y de cumplimiento de las especificaciones técnicas oportunas. Novedad de la Ley es la regulación de los servicios de valor añadido, que atienden a satisfacer nuevas necesidades específicas de telecomunicación, singularmente conectando con los sistemas de tratamiento de la información, lo que facilitará la expansión de este nuevo mercado.

Para la planificación integrada de los servicios, la racionalización de las inversiones y el funcionamiento integrado de las redes existentes, se prevé la aprobación por el Gobierno del Plan Nacional de Telecomunicación. Por último, es de resaltar que se crea el Consejo Asesor de Telecomunicaciones como máximo órgano asesor del Gobierno en la materia, y se establecen los criterios para la formalización de un nuevo contrato con la Compañía Telefónica Nacional de España.

— Por Ley 32/1982, de 22 de diciembre (BOE del siguiente día 23), se amplía el alcance y la cesión del impuesto sobre *transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados a las Comunidades Autónomas*. Pues bien, una vez entrados en vigor la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, amén de otras leyes en la materia, parece oportuno ampliar la cesión, de manera que ésta comprenda también los denominados actos jurídicos documentados, a cuyo efecto se modifica la anterior Ley 30/1983, de 28 de diciembre, por

lo que quedan cedidos también los conceptos tributarios referentes a escrituras, actas y testimonios notariales, las letras de cambio y documentos de giro que realicen función de giro o suplan a éstas y las anotaciones preventivas en los Registros públicos. Ello implica, asimismo, y en términos generales, una delegación de competencias recaudatorias por los indicados conceptos en favor de las Comunidades Autónomas.

— En penúltimo lugar, hemos de dedicar sucintas reflexiones a la Ley 34/1987, de 26 de diciembre (*BOE* del siguiente día 30), por la que se regula la *potestad sancionadora* de la Administración Pública en materia de *juegos de suerte, envite o azar*, y que se concibe, sin perjuicio de la legislación que en dicha materia puedan dictar las Comunidades Autónomas, como derecho supletorio de las citadas normas, de acuerdo con el carácter que, como tal, le reconoce el ordenamiento constitucional. Destaca en la Ley la tipificación de las infracciones muy graves, graves y leves y sanciones administrativas. A la vez, se dictan normas sobre prescripción, régimen de recursos, medidas cautelares, fianzas y procedimiento sancionador, con respecto al cual se convierten las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo en normativa subsidiaria.

— Por último, y aunque su publicación se haya realizado fuera del plazo a que se refiere la presente Crónica (*BOE* de 15 de enero de 1988), hemos de hacer una breve referencia a la Ley 1/1988, de 14 de enero, por la que se modifica la Ley de 18 de junio de 1870, que establece las *reglas para el ejercicio de la gracia de indulto*. La modificación de mayor alcance (aparte de otras menores, que afectan a los artículos 3, 9, 20, 22, 23 y 26 de la Ley citada) consiste en añadirle un artículo 28 a la misma, en el cual se determina que los expedientes se tramitarán en turno preferente siempre que vengan calificados como urgentes o importantes, o cuando los informes del Ministerio Fiscal y del establecimiento penitenciario del ofendido, en su caso, no se opusieran a la propuesta del Tribunal.

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

A) *Proyectos de Ley.*

48. Real Decreto-ley 2/1987, de 3 de julio, de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar (se tramita como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia) (Congreso, serie A, núm. 48, de 21 de septiembre).

49. Concesión de un suplemento de crédito por importe de 6.034.715.570

pesetas para atender insuficiencias del crédito destinado a la cobertura de las «primas a la construcción naval», en los Presupuestos Generales del Estado para 1987 (Congreso, serie A, núm. 49, de 25 de septiembre).

50. De Presupuestos Generales del Estado (Congreso, serie A, núm. 50, de 30 de septiembre).

51. Ampliación del alcance y condiciones de la cesión del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados a las Comunidades Autónomas (Congreso, serie A, núm. 51, de 7 de octubre).

52. Creación de la Agencia para el aceite de oliva (Congreso, serie A, núm. 52, de 15 de octubre).

53. De Auditoría de Cuentas (Congreso, serie A, núm. 53, de 22 de octubre).

54. Concesión de dos créditos extraordinarios por importe global de 5.829.825.139 pesetas, para compensar al Consejo Superior de Deportes el déficit en la ejecución del Presupuesto del Organismo y financiar diversas incorporaciones de saldos de créditos comprometidos por operaciones de capital (Congreso, serie A, núm. 54, de 29 de octubre).

55. Creación del Cuerpo Jurídico Militar de la Defensa (Congreso, serie A, núm. 55, de 6 de noviembre).

56. Marcas (Congreso, serie A, núm. 56, de 6 de noviembre).

57. Modificación del artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (Orgánica) (Congreso, serie A, núm. 57, de 13 de noviembre).

58. Concesión de un crédito extraordinario por importe de pesetas 1.578.823.413, para financiar el déficit de explotación del Canal de Isabel II, correspondiente al ejercicio 1984 (Congreso, serie A, núm. 58, de 26 de noviembre).

59. Protección jurídica de las topografías de los productos semiconductores (Congreso, serie A, núm. 59, de 26 de noviembre).

60. Concesión de un crédito extraordinario, por importe de pesetas 674.291.841, para cubrir el déficit de explotación de los Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), correspondiente al ejercicio de 1984 (Congreso, serie A, núm. 60, de 26 de noviembre).

61. Concesión de un crédito extraordinario, por importe de pesetas 2.396.765.492, para atender el pago de los mayores déficit de explotación de los «Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña», correspondientes a los ejercicios 1982, 1983, 1984 y 1985 (Congreso, serie A, núm. 61, de 26 de noviembre).

62. General de publicidad (Congreso, serie A, núm. 62, de 26 de noviembre).

63. Carreteras (Congreso, serie A, núm. 63, de 9 de diciembre).
- 64.1. Regulación de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada (Orgánica) (desglosado del proyecto de Ley de Televisión Privada) (Congreso, serie A, núm. 64.1, de 12 de diciembre).
- 64.2. Regulación de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada (Orgánica) (Congreso, serie A, núm. 64.2, de 30 de diciembre).
65. Costas (Congreso, serie A, núm. 65, de 17 de diciembre).
66. Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Orgánica) (Congreso, serie A, núm. 66, de 17 de diciembre).
67. Reforma del Código Penal (Orgánica) (Congreso, serie A, núm. 67, de 17 de diciembre).
68. Beneficios fiscales relativos a la Exposición Universal Sevilla 1992 y actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América (Congreso, serie A, núm. 68, de 17 de diciembre).
69. Arbitraje (Congreso, serie A, núm. 69, de 28 de diciembre).
70. Disciplina e intervención de las Entidades de Crédito (Congreso, serie A, núm. 70, de 30 de diciembre).

B) *Proposiciones de Ley.*

81. Forma de prestar el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación PDP (Congreso, serie B, núm. 81, de 12 de septiembre).
82. Indemnización a personas que hayan sufrido prisión en supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15-X-1977, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación IU-EC (Congreso, serie B, núm. 82, de 12 de septiembre).
83. Modificación del artículo 5 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho a las Comunidades Europeas, presentada por los Grupos Parlamentarios Mixto, A. PDP, A. IU-EC y A. PL (Congreso, serie B, núm. 83, de 23 de octubre).
84. Regulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del sector público económico del Estado, presentada por el Parlamento de Cataluña (Congreso, serie B, núm. 84, de 6 de noviembre).
85. Modificación de la Ley 19/1984, de 8 de junio, del servicio militar, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.
86. Modificación de determinados artículos del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto 1568/1980, de 23 de junio, remitida por el Senado (Congreso, serie B, núm. 86, de 13 de noviembre).

87. Básica reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 87, de 9 de diciembre).

88. Sustitución de la figura de los gobernadores civiles, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Congreso, serie B, núm. 88, de 9 de diciembre).

89. Modificación del Código Penal en materia de abandono de menores (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 89, de 17 de diciembre).

90. Modificación del artículo 30 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 90, de 17 de diciembre).

91. Modificación del Código Penal en materia de detenciones ilegales (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 91, de 17 de diciembre).

92. Modificación de los artículos 979 y 984 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 92, de 17 de diciembre).

(93) Modificación de la Ley de Caza en materia de reincidencia (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 93, de 17 de diciembre).

94. Modificación de los artículos 42 y 43 de la Ley de Caza (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (Congreso, serie B, núm. 94, de 17 de diciembre).

95. Creación de la Universidad Sur de Madrid, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación IU-EC (Congreso, serie B, núm. 95, de 18 de diciembre).

96. Reforma parcial de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) (Congreso, serie B, núm. 96, de 28 de diciembre).

IV. OTROS TEXTOS

Conviene dentro de este apartado recoger las normas que se han publicado a lo largo del período que comentamos y destinadas a aspectos varios, fuera del ámbito estrictamente legislativo a que se dedica el apartado anterior.

— En primer lugar, acerca temáticamente de lo legislativo, aunque en sus momentos iniciales, que son siempre más de procedimiento, debemos destacar el *Acuerdo de la Mesa del Congreso* (publicado en la serie E, núm. 57,

de 5 de octubre), de 29 de septiembre, por el que se *admite a trámite una iniciativa legislativa popular*, en concreto la formulada por don JUAN SANTIAGO CORVILLO, y que versa sobre procedimiento para exigir la responsabilidad civil de las Administraciones Públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de la enseñanza. El acuerdo añade que se da cuenta de dicha admisión a la Junta Electoral Central a efectos de lo dispuesto en los artículos 7 y siguientes de la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, por la que se regula dicha institución de la iniciativa legislativa popular. Esta presentación es digna de resaltarse, dado lo restrictivo que nuestro ordenamiento vigente (inicialmente la Constitución, pero aún con más énfasis la citada Ley Orgánica 3/1984) se muestra con respecto a estas iniciativas populares en el ámbito legislativo.

— Un segundo Acuerdo de la Mesa del Congreso, de fecha también de 29 de septiembre (su texto aparece inserto en el núm. 58 de la serie E, correspondiente al 13 de octubre), tiene como contenido *transformar el Servicio de Personal* de la Dirección de Gobierno Interior de la Secretaría General de la Cámara en *Departamento*, así como *suprimir el Servicio de Mantenimiento Técnico de Instalaciones* que operaba dentro de la Dirección de Asuntos Económicos. En ambos casos, y como es lógico, se contiene además una autorización al secretario general de la Cámara para que incorpore dichas disposiciones al texto refundido de organización de la Secretaría General.

— Pertinente resulta también hacerse eco de la presentación en el Senado de una proposición de Ley de *modificación del artículo 148 del Reglamento*, realizada por la Agrupación del PDP, y en virtud de la cual se pretende que pueda existir dentro del procedimiento presupuestario un trámite en el que, antes de la propia de la Comisión de Presupuestos, se habilite a otra Ponencia para que evacue informe sobre una cuestión que sea de interés para la Ley de Presupuestos y que forme parte del contenido de ésta. Esa propuesta aparece publicada en la serie II del Senado, núm. 128(a), y tiene fecha de 29 de octubre.

— Es conveniente asimismo dar cuenta de la Resolución de la Mesa del Senado, de 10 de noviembre (publicada en el núm. 123 de la serie I, de 18 de noviembre), por la que se *modifican las normas* de organización de la Secretaría General de la Cámara Alta. Por cuestiones básicas plantea dicha resolución: de un lado, la creación del Departamento de Análisis y Proyectos Técnicos, que se integrará en el Gabinete técnico interdisciplinario, que depende directamente del Letrado Mayor; de otro, crear, también bajo igual dependencia, el Departamento de Asesoría Jurídica.

CRITICA DE LIBROS

