

# I

## CRONICA PARLAMENTARIA

La ciencia política sin historia carece de raíces; la historia sin ciencia política no da frutos.

SEELEY

Con carácter previo, conviene hacer dos advertencias: una relativa al tiempo que comprende la crónica y otra referente a los Estatutos de las Comunidades Autónomas que han sido objeto de tramitación o cuya tramitación se ha iniciado por el Congreso de los Diputados.

La presente crónica se refiere al tiempo transcurrido desde la publicación y entrada en vigor de la Constitución el día 29 de diciembre de 1978 hasta el 31 de agosto de 1979, de manera que básicamente comprende tres períodos: en primer lugar, el período intermedio entre la disolución de las Cortes constituyentes por Decreto de 29 de diciembre de 1978 (*BOE* del día 1.º de enero de 1979), que entra en vigor el 2 de enero, y la formación, tras las elecciones generales del 1.º de marzo, de las Cortes de la I Legislatura constitucional; en segundo lugar, el primer período de sesiones de esta I Legislatura, cuya iniciación tuvo lugar con la Junta Preparatoria del día 23 de marzo de 1979, terminando el 30 de junio; en tercer y último lugar, el período de vacaciones de los meses de julio y agosto, meses en los que se celebró sesión extraordinaria de las cámaras y de varios de sus órganos, especialmente son de destacar las reuniones de la Comisión Constitucional, que dictaminó en última instancia legislativa los proyectos de Estatuto del País Vasco y de Cataluña junto con las delegaciones de las asambleas de parlamentarios correspondientes.

Sin embargo, y con ello se expone la segunda advertencia, todo lo relativo a la actividad de las Cortes en materia de comunidades autónomas sólo va a ser objeto de muy sumaria referencia, por dedicarse el próximo número de esta revista con carácter monográfico precisamente al tema de las comunidades autónomas.

## 1. PRACTICAS APLICATIVAS DE LA CONSTITUCION

La vigencia de la Constitución, como cúspide del ordenamiento jurídico español, ha supuesto la remodelación o, al menos, la reconsideración de todos los actos de los órganos del Estado, con el propósito de adecuarlos a los principios y a los preceptos de aquélla, adecuación que ha corrido diversa fortuna según la materia y la ocasión en que se han adoptado. Conviene separar para su examen individualizado las prácticas no legislativas de aquéllas cuyo contenido es típicamente normativo.

### A) *Prácticas de carácter no legislativo*

Entre estas prácticas hay que considerar como más significativas las que a continuación se exponen:

a) *Prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado* de 1978 para el ejercicio de 1979, lo cual se produce de forma tácita por aplicación de lo dispuesto en el artículo 134.4 de la Constitución, de acuerdo con una técnica común en el Derecho constitucional comparado. Esta prórroga automática tiene lugar el día 1.º de enero de 1979.

b) *Disolución de las Cortes Generales* (cf. Disposición Transitoria 8.ª.1 de la Constitución) y simultánea *convocatoria de elecciones generales* por Decreto 3073/78 de 29 de diciembre, publicado en el BOE de 1.º de enero, pero cuya entrada en vigor se produce, en virtud de su disposición final, al día siguiente. De esta manera el presidente del Gobierno ejercitaba la opción prevista en la Disposición transitoria 8.ª.2 de la Constitución, en el sentido de utilizar la facultad de disolver ambas cámaras establecida en el artículo 115, renunciando a la alternativa de presentar la dimisión y desencadenar el procedimiento del artículo 99. Las elecciones generales se celebrarían al quincuagésimo noveno día (cf. art. 68.6) y con aplicación del Real Decreto-ley 20/77 de 18 de marzo que, no obstante tener por objeto *regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado* del día 15 de marzo de 1977 (art. 1.º) y estar consumada consecuentemente su normatividad, la Constitución en su Disposición transitoria 8.ª.3 había previsto su *resurrección* normativa, con la salvedad de que los miembros del Gobierno no estarían afectados por causas de inelegibilidad o incompatibilidad como corresponde a un régimen parlamentario (art. 70.b de la Constitución), con la excepción de que pueden votar los españoles mayores de dieciocho años incluidos en el Censo (art. 112 de la Constitución) y con aplicación de lo previsto en el artículo 69.3 respecto de la elección de senadores en las provincias insulares. Es preciso dejar constancia de que los mayores de dieciocho años habían sido habilitados, por un procedimiento todo lo aconsejable que se quiera desde el punto de vista político, pero indudablemente criticable en el plano jurídico (véase Real Decreto-ley 33/78 de 16 de noviembre, BOE del día 17, en relación con el artículo 2.º de la Ley de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945), para ejercitar el derecho de sufragio activo con motivo del referéndum constitucional celebrado el 6 de diciembre.

c) *La Diputación Permanente del Congreso de los Diputados*, que había sido objeto de *prorrogatio* por el funcionamiento combinado de la mencionada Disposición transitoria 8.ª.1 y el artículo 78 de la Constitución, se vio precisada a ejercer por vez primera las competencias de control del Congreso sobre la potestad del

Gobierno de dictar Decretos-ley, de conformidad con los artículos 86 y 78 de la Constitución, levantándose así la inmunidad *de facto* que en esta materia venía teniendo el Ejecutivo. La Diputación Permanente celebró tres sesiones, los días 18 de enero, 6 de febrero y 7 de marzo, con el solo objeto de convalidar, derogar o acordar la tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de siete Decretos-ley, cuestión que suscita delicados problemas, a los que se hace referencia más adelante.

d) La *designación de presidente del Gobierno* exige algún detenimiento, tanto por el hecho decisivo de ser el acto determinante para la formación de un nuevo Gobierno, como por concurrir en su adopción todos los detentadores del poder político, desde el electorado, cuya voluntad se puso de manifiesto en la configuración de las cámaras, hasta el Jefe del Estado, pasando esencialmente por el Congreso de los Diputados.

El resultado de las elecciones del 1.º de marzo, por lo que a la Cámara Baja se refiere, fue el siguiente: 168 diputados por Unión de Centro Democrático; 121, por el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Socialistas de Cataluña y el Partido Socialista de Euzkadi-PSOE; 23, por los Partidos Comunista de España y Socialista Unificado de Cataluña; 9, por Coalición Democrática (Acción Ciudadana Liberal, Alianza Popular y Partido Democrático Popular); 8, por Convergencia y Unión de Cataluña; 7, por el Partido Nacionalista Vasco; 5, por el Partido Socialista Andaluz; 3, por Herri Batasuna; un diputado por cada una de las formaciones políticas Esquerra Republicana de Cataluña, Euzkadiko Ezquerria, Fuerza Nueva, Partido Aragonés Regionalista, Unión del Pueblo Canario y Unión del Pueblo Navarro. Total, los 350 escaños que había señalado la Ley para la Reforma Política y que era la media de los números mínimo y máximo establecidos en el artículo 68.1 de la Constitución. Ningún partido detenta la mayoría absoluta, pero el partido con mayor número de escaños obtiene una ventaja de 47 diputados sobre el que le sigue en importancia, y con el apoyo de solamente ocho diputados, en coalición permanente o mediante la difícil técnica de las coaliciones alternativas, puede alcanzar aquella mayoría absoluta, que resulta indispensable para gobernar ante la tarea de desarrollo constitucional que le espera con la complicada técnica de las leyes orgánicas, así como ante la tarea, no menos delicada, de encauzar tan graves problemas como los derivados de la situación social y económica (paro, terrorismo, desarrollo, distribución territorial del poder político, incorporación a las comunidades europeas, etc.).

La Junta Preparatoria para la constitución interina del Congreso de los Diputados tuvo lugar el día 23 de marzo. El Rey, a través de la Presidencia del Congreso y dando una interpretación amplia al artículo 99.1 de la Constitución, llamó a consulta a todos los representantes de los grupos y coaliciones políticas con asiento en el Congreso y en el Senado, siendo la formación de Herri Batasuna la única en no acudir a la convocatoria, aspecto que queda implícito en la fórmula adoptada por la Corona al proponer candidato a la Presidencia del Gobierno:

«De acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución, y habiendo sido llamados a consulta los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, vengo en proponer al excelentísimo señor don Adolfo Suárez González como candidato a la Presidencia del Gobierno.—La Zarzuela, 28 de marzo de 1979, *Juan Carlos*.—El presidente del Congreso de los Diputados, *Lavilla Alsina*.»

La propuesta se produjo el día 28 de marzo, algo más tarde de lo previsto en principio, como consecuencia del elevado número de consultas evacuadas; en la

misma fecha el candidato, que era presidente del Gobierno en funciones desde la celebración de las elecciones generales (art. 101.2), comunicó a la Presidencia del Congreso su disponibilidad para comparecer ante la Cámara, exponer el programa político del nuevo Gobierno a formar y solicitar la confianza parlamentaria (artículo 99.2). Aun cuando los requisitos básicos para celebrar la llamada *sesión de investidura* se hallaban cumplidos, dos factores operaban en el sentido de demorarla: la inexistencia de previsiones reglamentarias para el desarrollo de la sesión y la inmediata celebración de elecciones locales en todo el país.

El artículo 137 del Reglamento provisional del Congreso dispone:

«Hasta que no entre en vigor la Constitución (obsérvese la pésima redacción, pues con seguridad se quiso decir *hasta que entre*, o bien *mientras no entre en vigor*), las cuestiones de confianza serán planteadas de acuerdo con lo que establezca una ley provisional.»

La aprobación de la Constitución no sólo había supuesto la derogación de la Ley 51/77 de 14 de noviembre sobre relaciones del Gobierno con las Cortes a efectos de moción de censura y cuestión de confianza, que, como la *línea Maginot*, nunca reportó utilidad alguna, sino que hacía inservible aquella previsión reglamentaria. No había otro remedio para llenar la laguna que recurrir a establecer una práctica o, de manera más rígida, a dictar una resolución con el mismo objeto de ordenar el debate. Una y otra vía hacían recaer sobre el presidente del Congreso la facultad y la carga de adoptar las medidas precisas, en virtud de que el artículo 23 del propio Reglamento le confiere la responsabilidad de asegurar la *buena marcha de los trabajos*, de dirigir los *debates* y de mantener el *orden* de los mismos, así como cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo y *supliéndolo en los casos de duda u omisión*.

La convocatoria de elecciones locales en toda España, que se iban a celebrar el día 3 de abril, hizo que las formaciones políticas ajenas al partido del Gobierno se opusieran, o se abstuvieran al menos, a que la sesión de investidura tuviera lugar antes de aquella fecha electoral, por temor a que el partido centrista capitalizara en provecho propio los comicios locales con motivo de la propaganda que la radio y, sobre todo, la televisión podían dar a la designación de presidente del Gobierno. El hecho es que el día 28 de marzo, tras una sesión plenaria por la tarde de puro trámite, el presidente interino reunió a los representantes de las formaciones políticas con asiento en la Cámara (algo así como una junta interina de portavoces) y después a la mesa interina. Dictó, en fin, una resolución (publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie H, número 2, de 29 de marzo) regulando el procedimiento para la aplicación de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución, y convocó la celebración de una sesión plenaria de carácter extraordinario con tal objeto para el día 30 de marzo por la mañana. Lo más relevante de la resolución estribaba en que el procedimiento comprendía las siguientes fases: en primer lugar, la intervención del candidato para exponer su programa político y solicitar la confianza de la Cámara; después, la votación del candidato a la Presidencia del Gobierno y de su programa, a fin de otorgarle o denegarle su confianza; finalmente, la intervención de un representante de cada una de las formaciones políticas con representación en el Congreso por el tiempo de treinta minutos acerca del programa presentado por el candidato.

La sesión comenzó en un clima de gran tensión, debido a que numerosas formaciones políticas pretendían que la votación se llevara a cabo una vez que hubiere tenido lugar la deliberación con las intervenciones de todos los grupos políticos. Para cuestión de orden en este sentido hizo uso de la palabra el líder socialista,

invocando el artículo 63 del Reglamento; el líder comunista, al amparo del artículo 54.2 del mismo, propuso la modificación del orden del día; también intervino el representante de Coalición Democrática, para alegar la infracción del artículo 72.1 de la Constitución, en cuanto prescribe que *las cámaras establecen sus propios reglamentos*, olvidando que el Reglamento provisional del Congreso, incluido su artículo 23, fue adoptado autónomamente por el mismo. Resueltas sucesivamente las tres incidencias señaladas, la sesión transcurrió conforme a lo previsto.

Lo más interesante del discurso presentando el programa de Gobierno puede esquematizarse así: apelación al modelo de sociedad occidental (*el humanismo cristiano y la asunción del sistema de economía de mercado corregido por unos objetivos sociales; que España se incorpore a la vida europea de hoy, frente a la tentación dirigista en áreas impropias de la correcta formulación de una sociedad libre...; se requiere la potenciación de la capacidad autoorganizativa de los entes sociales, la transferencia de funciones, la descentralización de competencias y el ejercicio pluralista del poder y de la responsabilidad*); solidaridad territorial (*destruir la rígida separación entre la España de la riqueza y la España de la miseria*); política reformadora (UCD *no va a hacer, desde luego, una política revolucionaria, pero realizará reformas profundas y rigurosas que modificarán seriamente las estructuras de nuestro país*); política internacional continuista (*recuperación de Gibraltar, adhesión de España a la Alianza Atlántica...; pero... teniendo en cuenta... la necesidad de un amplio respaldo parlamentario; estar presente con plenitud de derechos en las instituciones europeas; identidad con Iberoamérica*); política social y económica renovadora (*lucha contra el terrorismo, homologar nuestro sistema —de relaciones laborales— con el de la CEE; lucha contra el fraude fiscal; empresas públicas... con mayor eficacia y transparencia; mejorar la Seguridad Social; reformar en profundidad el derecho de familia; escolarización hasta los dieciséis años y modelo de centro educativo... participativo; propiciar una auténtica cultura popular*); desarrollo constitucional (*reforma de las leyes procesales, así como leyes sobre el Defensor del Pueblo, libertad religiosa, Estatuto de RTVE, Poder judicial, Ministerio fiscal, Tribunal constitucional, Código penal, sistema penitenciario, Consejo de Estado, Función pública, estados de excepción y Administración local, creando además un plan general de instalaciones y medios materiales de la Administración de Justicia*); implantación de las comunidades autónomas (*gradualismo, rigor y responsabilidad en la conducción general del proceso autonómico... asegurando la efectividad del principio de solidaridad; inmediata creación del Fondo de Compensación Interterritorial*); todo ello bajo la afirmación de entrada de un cambio sustancial en la dialéctica de las relaciones entre las fuerzas políticas, mediante las palabras *el consenso ha terminado*.

Ahora bien, cabe preguntarse si este programa, del que se han tratado de espigar las líneas más específicas y políticamente comprometedoras, es un verdadero programa. Esta palabra, que etimológicamente significa *anuncio por escrito*, carece de un sentido preciso o tecnificado en el ámbito de la actividad política, no siendo útiles las acepciones que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española, cuya acepción 2, la más próxima a los efectos de la presente crónica, peca de demasiado genérica: *Previa declaración de lo que se piensa hacer en una materia u ocasión*. En las modernas técnicas de organización, programar equivale a establecer previsiones sobre las acciones o actividades específicas que se acometerán en cada momento para alcanzar un determinado objetivo o conjunto de objetivos en un plazo cierto; las intervenciones de los principales grupos políticos que hicieron uso de la palabra en el debate del Congreso tras la votación de investidura, alentaban el propósito de que la expresión *programa político*, que figura en el artículo 99.2 de la Constitución, tuviera este alcance, y de ahí su vigorosa crítica al mismo.

El programa propuesto por el candidato a la Presidencia del Gobierno ofrece los siguientes caracteres:

- Amplio horizonte, basado en la transformación profunda de la sociedad por el camino de la reforma, para la consecución de una democracia social avanzada que reposa sobre los derechos del hombre y un sistema de economía social de mercado, homologando nuestro sistema con el de la Comunidad Económica Europea; propugna el ejercicio pluralista del poder y la responsabilidad, lo que se encuentra en estrecha conexión con el tema de las comunidades autónomas, cuya filosofía aparece como uno de los puntos más coherentes a nivel político de todo el programa; y tiende a un desarrollo constitucional, donde contrasta la precisión de los proyectos de ley a que dará lugar en el ámbito de la libertades públicas, la organización de la justicia, etc., con la ausencia de remisiones a proyectos de ley a dictar o medidas a disponer en ámbito de los principios rectores de la política económica y social (arts. 39 a 52), así como de la economía y hacienda (arts. 128 a 131) o de los medios para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español (art. 158.1). Las afirmaciones generales y vagas se complementan, pues, con referencias a realidades concretas, la CEE o el modelo de sociedad occidental, de gran magnitud y contenido enormemente heterogéneo.
- Indeterminación de objetivos específicos, puesto que nada se anuncia, fuera del amplio horizonte señalado, sobre los resultados concretos a alcanzar, con la excepción del anuncio de que la figura del secretario de Estado *adquirirá carta de naturaleza como miembro del Gobierno*, y la del expreso propósito de creación inmediata del Fondo de Compensación Interterritorial del artículo 158.2 de la Constitución, quedando veladas las intenciones relativas a su cuantía y funcionamiento.
- Silencio en cuanto a la indicación de medios para alcanzar el horizonte propuesto, como pone de manifiesto el extracto del programa antes llevado a cabo.
- Ausencia de prioridades y de calendario para llegar al horizonte previsto, siendo claro que con tan parco desarrollo de objetivos y de medios apenas cabe la posibilidad de determinar prioridades o de fijar un calendario.

En tales condiciones, parece que, rigurosamente hablando, la intervención del candidato a la Presidencia del Gobierno no implica, en cuanto a su contenido, la existencia de un verdadero programa de Gobierno, si bien hay que pensar que tal planteamiento no responde a la casualidad, sino que es un planteamiento conscientemente querido, que se debe quizá a condicionantes políticos del momento o a un tipo de estrategia que no prescinde del factor sorpresa.

Verificada la votación por los 340 diputados presentes, con 10 ausencias, dio como resultado 183 votos favorables al otorgamiento de la confianza (7 votos más de los precisos), 149 contrarios y 8 abstenciones. Votaron a favor los miembros de UCD, de Coalición Democrática y del Partido Socialista Andaluz, así como Aizpún Tuero y Gómez de las Rocas; se abstuvieron los ocho diputados que luego formarían el Grupo Minoría Catalana, y votaron en contra socialistas, comunistas, peneuvistas, así como Bandrés, Barrera Costa, Piñar López y Sagaseta Cabrera. Las ausencias, aparte de los tres miembros de Herri Batasuna, fueron predominantemente socialistas, junto con un vasco del PNV y un componente de Coalición Democrática, de manera que los ucedistas concurren sin excepción.

La sesión continuó por la tarde con los parlamentos de las 15 formaciones po-

líticas de asiento en el Congreso, a salvo de la incomparecencia de Herri Batasuna, terminando con la intervención del candidato investido a las 23,15 horas. No se produjo propiamente un debate, sino que más bien hubo monólogos sucesivos, sin más incidencia que la ocurrida durante la intervención del representante centrista, el cual hubo de ser protegido en el uso de la palabra por la presidencia cuando se refirió a la *tentación de la fragmentación* de fuerzas políticas unitarias en *voces plurales regionales*.

Esta es la primera aplicación práctica del otorgamiento de la confianza por parte del Parlamento a un candidato a la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con el régimen parlamentario que la Constitución establece, donde el presidente del Gobierno emerge como el órgano político medular, quedando reducido el resto del Gobierno a mero séquito, puesto que los ministros son *nombrados y separados por el Rey a propuesta de(l) presidente* (art. 100), esto es, sin la menor participación de la representación de la comunidad política. Contra lo que la tradición decimonónica imponía, el Ejecutivo ha dejado de ser en la práctica un órgano colegiado, para cobrar en rigor la cualidad de órgano unipersonal, al menos en la medida en que se acerca la posición que ocupa el presidente del Gobierno español a la del presidente de los regímenes presidencialistas, como pleno dominador de todos los resortes jurídicos de los componentes del Gobierno y de la Administración a su servicio. Ello no impide reconocer que la solidez de la investidura constitucional de la cabeza del Ejecutivo corre pareja con el vigor con que se configuran en la Constitución las Cortes Generales y, de manera más precisa, el Congreso de los Diputados, que en España parece recobrar parte sustancial de las energías perdidas por el legislativo, como lo prueban la continuidad de su existencia y la completa disponibilidad de su orden del día, a lo largo de la generalizada experiencia reciente del constitucionalismo comparado. En cambio, sí pone en cuestión el alcance y significado del artículo 108 de la Constitución, en cuanto dispone que *el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*, pues el hecho de que la confianza parlamentaria no se otorgue solidariamente al Gobierno, sino *solitariamente* al presidente de un Gobierno por formar, no puede carecer de consecuencias mollares. Quizá cabe pensar que la presentación ante la Cámara Baja del *programa político del Gobierno que pretenda formar* debería comprender el nombre de los miembros que integrarían el mismo, único modo de obtener una investidura solidaria justificadora, en su caso, de la solidaria dimisión que establece el artículo 114 para los casos de denegación de la cuestión de confianza o de adopción de la moción de censura.

El tema aquí expuesto tiene evidente relación con otro, que se planteó en la sesión plenaria del Congreso del día 18 de abril con la presentación del nuevo Gobierno, y del cual se trata más adelante.

e) Las *incompatibilidades*, por imperativo del artículo 11 del Reglamento provisional del Congreso, fue una de las primeras cuestiones de que tuvo que ocuparse la Cámara. Designada la correspondiente Comisión de Incompatibilidades por el pleno el día 28 de marzo, de conformidad con la resolución de la presidencia de la misma fecha (véase BOCG-CD, núm. 1 de la serie H), se formó una ponencia que emitió informe que la comisión hizo suyo como dictamen el 26 de abril (véase BOCG-CD, núm. 6 de la serie I, de 30 de abril). El régimen de las incompatibilidades continúa siendo el mismo de la legislatura precedente, esto es, el establecido en el artículo 4.º del Real Decreto-ley sobre Normas Electores de 18 de marzo de 1977, con la modificación de la Disposición transitoria 8.ª.3 de la Constitución, en el sentido de suprimir la causa de inelegibilidad antes existente respecto de los miembros del Gobierno que no fueran su presidente. El único caso que ofreció algún

problema fue el de un diputado, presidente del Tribunal Tutelar de Menores de una provincia, resolviéndose por el pleno del día 3 de mayo la compatibilidad del citado cargo con el mandato parlamentario. No obstante, se subrayó en el dictamen aprobado:

«La circunstancia de que la normativa sobre incompatibilidades está dictada para una situación política completamente distinta a la actual, por lo que urge una nueva regulación, en el sentido que el artículo 70 de la Constitución prevé y de manera que sea posible definir con claridad el criterio o criterios sobre incompatibilidades, ausentes en la legalidad vigente, manteniendo algún miembro de la Comisión la conveniencia de que la presidencia y dirección de las empresas públicas, como ya lo son las de los organismos autónomos, constituyan causas de incompatibilidad con el mandato parlamentario.»

El Senado trató de las incompatibilidades de sus miembros en la sesión plenaria del día 4 de mayo, llegando a la conclusión de que ningún senador estaba incurso en causa de incompatibilidad, si bien el socialista García-Oliva afirmó que existen *incompatibilidades morales que indudablemente alcanzan a muchos señores senadores y que el Derecho escrito no lo recoge.*

f) La creación de *comisiones de investigación*, autorizada por el artículo 76 de la Constitución, ha sido objeto de aplicación por acuerdo de la mesa del Congreso, conforme al cual el 31 de mayo se constituyó la Comisión de Investigación sobre Radiotelevisión Española, tomando como base una resolución del pleno del Congreso de la legislatura constituyente en sesión de finales de diciembre de 1978. La ausencia de previsiones reglamentarias en esta materia, la parvedad del artículo 76 y su forma de redacción, que ofrece connotaciones con los *hearings* americanos, así como la dificultad de su acomodo a la estructura del régimen parlamentario, ofrecen perspectivas y dificultades análogas a las que se pusieron de relieve con motivo de las comisiones de investigación creadas en el Senado (por ejemplo, la de prisiones) y en el Congreso (sucesos de Málaga y Tenerife) durante el período constituyente.

También el Senado ha hecho uso de la facultad que reconoce a las cámaras el artículo 76 de la Constitución, al acordar en su sesión plenaria del 13 de junio la creación de una Comisión Especial de Investigación sobre la situación del orden público y las actividades terroristas.

g) Las *sesiones extraordinarias de las cámaras*, previstas en el artículo 73.2 de la Constitución, han sido un instrumento utilizado tanto por el Congreso como por el Senado, originando actuaciones en ambas lo mismo en julio que en agosto.

El pleno del Congreso acordó el 28 de junio celebrar sesiones extraordinarias de ponencias, comisiones y del propio pleno, para informar y dictaminar 32 proyectos legislativos (comprende proyectos y proposiciones de ley), los proyectos de Estatuto de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, 6 convenios internacionales y, eventualmente, las enmiendas o veto del Senado sobre el proyecto de ley del Congreso relativo a los Presupuestos Generales del Estado para 1979, la proposición de ley de iniciativa senatorial sobre Fondo de Acción Coyuntural para la compensación de desequilibrios territoriales y el cumplimiento por el Gobierno de la moción del Congreso sobre el programa económico.

El Congreso celebró sesión plenaria entre los días 23 y 28 de julio; su Comisión Constitucional aprobó el proyecto de Estatuto del País Vasco el 21 de julio, así como el proyecto de Estatuto de Cataluña el día 13 de agosto; muchas comisiones

y ponencias tuvieron dilatada actividad, tanto más cuanto que la no celebración de sesiones plenarias hasta el 23 de julio facilitó sus trabajos preparatorios.

El Senado, por acuerdo del pleno adoptado el día 19 de junio, celebró sesiones plenarias el 6 de julio y el 31 del mismo mes; por acuerdo de su Diputación Permanente tuvo lugar un período adicional de sesiones de carácter extraordinario entre el 16 y el 31 de agosto, sin reuniones plenarias. Así aprobó los proyectos sobre Presupuestos del Estado para 1979 y el de prórroga de actuación de la Junta Central de Acuartelamiento, preparando durante la fase de agosto las sesiones plenarias de comienzos de septiembre para dictaminar numerosos proyectos legislativos recibidos como consecuencia de la sesión extraordinaria de julio del Congreso.

A pesar de la observación de los parlamentarios ingleses sobre que el trabajo de hombres casados es un trabajo inútil que no merece la pena hacer, las sesiones extraordinarias, singularmente en el plano legislativo, fueron especialmente fructíferas, ya que las tareas legislativas se acometieron muy avanzado el período de sesiones inicial, como consecuencia de las dificultades para la tardía constitución de los grupos parlamentarios, que se subordinó a la previa modificación del artículo 20 del Reglamento del Congreso.

Conviene dejar constancia de que la convocatoria de sesiones extraordinarias corresponde al presidente *a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría de los miembros* de la Cámara (art. 76). El Congreso acordó que se celebren sesiones extraordinarias *fuera del período ordinario de sesiones* sobre órdenes del día determinados, por la aprobación en pleno de la propuesta de la Mesa y la Junta de Portavoces, a la vista de la petición del Gobierno y de las sugerencias de los grupos parlamentarios. El acuerdo del Senado del día 19 de junio se produjo en términos similares, si bien la segunda sesión extraordinaria, desde el 16 al 31 de agosto, fue aprobada por la Diputación Permanente.

No cabe duda de que la aplicación del artículo 73.2 tiene fundamento bastante en la aprobación de los Presupuestos de 1979 y el proyecto de ley del Tribunal Constitucional (que, no obstante, no podrá constituirse hasta después de la aprobación de la Ley orgánica del Consejo Superior del Poder Judicial, actualmente en trámite), pero también es cierto que se ha hecho una interpretación muy flexible de la *prorrogatio intersesiones*; teniendo en cuenta que, a pesar de que fundamentalmente se han tramitado proyectos legislativos, el Congreso dio curso al Plan Energético Nacional, también de notoria urgencia, cabe pensar si no se ha entrado con ello en el terreno de la actividad parlamentaria de control sobre el Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias sin supuesto excepcional y grave que lo motive. Esta consideración, junto a la de que los períodos ordinarios de sesiones cubren nueve meses al año, puede generar una pauta de relaciones entre el legislativo y el Gobierno de condición tan continuada que no propicie la reflexión gubernamental de una política a seguir ni la serenidad necesaria para su ejecución, patología conocida de antiguo en el Derecho parlamentario y a la que, a veces, se ha aplicado por algunos regímenes una terapéutica tan severa como poco deseable para el cumplimiento de la función del Parlamento.

### B) *Prácticas de carácter legislativo*

Tres aspectos legislativos de la mayor importancia han sido objeto de diversas prácticas de lo que podría llamarse Derecho constitucional vivido: los Decreto-ley, las leyes y, por último, las leyes orgánicas.

a) Los *Decreto-ley*, regulados en el artículo 86 de la Constitución, constituyen uno de los elementos legislativos esenciales del Estado contemporáneo que, con mu-

cha frecuencia, ha escapado al control del parlamento, cosa que en buena medida ha sucedido entre nosotros durante todo el proceso constituyente. El citado artículo 86 pone coto a ello, acogiendo en parte con más imaginación y en parte con menor fortuna la técnica del artículo 77 de la Constitución italiana. Con más imaginación porque excluye determinadas materias del ámbito de los decretos-ley y porque permite que éstos sean tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia; pero acaso con peor fortuna porque, ¿qué sucede si en el plazo de treinta días el Pleno del Congreso no se pronuncia sobre su convalidación o derogación o, en su caso, la Diputación Permanente con arreglo al artículo 78.2? ¿Es operativo vedar al Decreto-ley, *en caso de extraordinaria y urgente necesidad*, que pueda *afectar* (sic) al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas o al Derecho electoral general? ¿Cuál es la naturaleza del acto convalidante o derogatorio del decreto-ley y, en consecuencia, qué forma ha de revestir para evidenciar tal naturaleza? Los interrogantes son de alguna envergadura y, respecto a ellos, salvo el primero, han tomado postura la Diputación Permanente y el Pleno del Congreso al convalidar, derogar o tramitar por el procedimiento de urgencia los decretos-ley que se han visto obligados a conocer.

El primer Decreto-ley convalidado el 18 de enero por la Diputación Permanente fue el núm. 50/78 de 29 de diciembre, por el que se *anticipa* (sic) la aplicación de los artículos del Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979 relativos a créditos de personal. Aparte de la infortunada redacción del rótulo, ¿son o no los Presupuestos del Estado una institución básica del Estado? ¿La certeza del Derecho impone que el acuerdo convalidante sea publicado, al menos con la misma publicidad que tuvo el decreto-ley convalidado, para que no padezca la seguridad jurídica? El hecho es que no se publicó la convalidación, por lo que cabe preguntar también, ¿de qué modo afecta a la validez y vigencia del decreto-ley tal omisión? ¿El principio de *publicidad de las normas*, reconocido en el artículo 9.º.3 de la Constitución, se encuentra o no vulnerado?

La Diputación Permanente derogó el día 6 de febrero el segundo decreto-ley sometido a su consideración núm. 1/79 de 8 de enero, por el que se prorrogaba la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento, derogación que fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de febrero como Resolución de aquella Diputación Permanente y con una fórmula tan extravagante como la siguiente:

«En su sesión del día de hoy, convocada en aplicación de lo dispuesto en los artículos 78 y 86 de la Constitución, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados se ha pronunciado en favor de la derogación del Real Decreto-ley 1/1979, de 8 de enero, por el que se prorroga por el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento.»

Esto suscita el más hondo problema de la naturaleza del acto parlamentario. Si el decreto-ley es un acto normativo dictado por el Ejecutivo con valor de ley formal y de efímera existencia, puesto que está limitada a treinta días como máximo, plazo en el cual tiene que pronunciarse el Congreso sobre su *convalidación* o *derogación*, parece que el acto parlamentario que convalida o que deroga no puede ser otra cosa que una ley de carácter especial, bien por el procedimiento de su tramitación y aprobación, que se produce directamente ante el Pleno del Congreso y sin ninguna participación del Senado, bien por el órgano extraordinario que lo adopta en períodos intersesiones o interlegislaturas, la Diputación Permanente, órgano habilitado expresamente para ello por el artículo 78.2 de la Constitución. Convalidar significaría entonces, conferir validez definitiva, por medio de una ley emanada del par-

lamento, a lo que sólo tenía valor y vigencia provisional, a causa de ser el decreto-ley una norma dictada por el Gobierno, órgano excepcionalmente competente para crear normas con valor de ley formal, para el solo *caso de extraordinaria y urgente necesidad* y con un alcance temporal muy limitado. De manera análoga, derogar una norma con valor de ley formal, como lo tiene el decreto-ley, sólo puede producirse por medio de otra norma del mismo rango. Así, pues, calificar de *resolución* lo que es por naturaleza *ley* no sólo induce a errores, sino a lo que es más grave, a confusiones, que son mucho más difíciles de superar.

Conviene resaltar que de los doce decretos-ley, el único derogado ha sido el identificado bajo el número 1/79; también ha sido el único que ha originado la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la llamada resolución derogante. El acto convalidante de los decretos-ley se produce de modo que quien se vea obligado a aplicar o alegar la aplicación de los mismos se encontrará sumido en la perplejidad. En efecto, la fórmula empleada (véase, por ejemplo, el BOE de 21 de marzo, 22 y 29 de mayo, 21 de junio o 24 de julio) se inspira en criterios de control político del Congreso sobre el Gobierno, cuando lo que impone el artículo 86 de la Constitución es la convalidación o derogación de cada decreto-ley, que es propiamente hablando un acto parlamentario de naturaleza normativa y, más específicamente, legislativa en sentido estricto.

El Real Decreto-ley 7/1979 de 20 de febrero, por el que se regula la composición de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, fue convalidado por el Pleno del Congreso en su sesión del 18 de abril, pero ofrece la particularidad aplicativa de la Constitución de que, acto seguido, se acordó su tramitación, conforme al artículo 86.3, como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, lo cual abre la posibilidad de enmiendas y la intervención del Senado. La misma propuesta se había hecho en la Diputación Permanente los días 6 de febrero y 7 de marzo respecto del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, propuesta que, después de tres votaciones con el mismo resultado de empate, se desechó en aplicación de lo previsto en el artículo 79 del Reglamento del Congreso; al comenzar la nueva Legislatura, los grupos comunista y socialista presentaron sendas proposiciones de ley de derogación de este decreto-ley, cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión del día 24 de mayo.

Por último, no es posible dejar de resaltar que algunos decretos-ley convalidados, originaron dudas acerca de su constitucionalidad por existir puntos de vista encontrados acerca de si su materia rebasaba o no los límites establecidos para el decreto-ley. En esta situación se hallaban: el núm. 50/78 sobre anticipación de la vigencia de determinados artículos relativos a créditos de personal del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, no sólo a causa de que éstos pueden considerarse una institución básica del Estado (art. 86.1), sino, sobre todo, porque, en virtud del artículo 134.1 de la Constitución, *corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación*; el núm. 2/79 sobre medidas económicas en relación con los presupuestos municipales y provinciales, en cuanto *impliquen aumento del gasto público*, dado el contenido del artículo 134.5 de la Constitución; el núm. 3/79 sobre protección de la seguridad ciudadana, por afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución; el número 9/79 que anticipa la aplicación de artículos del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979, relativos a Deuda Pública y operaciones del Instituto de Crédito Oficial, por los motivos antes señalados respecto del decreto-ley 50/78; y el núm. 11/79 sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales por igual razón a la indicada con relación al decreto-ley 2/79.

b) En el apartado de *las leyes* propiamente dichas, es decir, las autodisposiciones de la comunidad por medio de sus representantes (*por la Ley el pueblo se obliga a sí mismo*), solamente se han sancionado, promulgado, refrendado y publicado tres en el período contemplado por la presente crónica: la Ley 1/79 que aprueba los Presupuestos del Estado para 1979; la Ley 2/79 sobre distribución de los créditos consignados en el artículo 19 de la ley anterior; y la Ley 3/79 sobre prórroga de actuación de la Junta Central de Acuartelamiento. Es preciso llamar la atención sobre las fórmulas de sanción, que proceden al articulado de la ley, y del decreto de promulgación, que sigue al propio articulado. Ambas, aun de sabor añejo que enlaza con la tradición constitucional española desde Cádiz, contienen bellas expresiones lapidarias y ponen en evidencia la autoría, el rango y la eficacia ejecutiva de la ley:

«A todos los que la presente vieren y entendieren, Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

(Aquí, el texto de la Ley.)

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley.»

Las referidas Leyes han sido refrendadas, con arreglo a una interpretación positivista y excesivamente pegada a la letra del artículo 64.1 de la Constitución, por el presidente del Gobierno. Una contemplación sistemática de nuestro sistema institucional hubiera llevado, en mi opinión, a la conclusión de que el refrendo en esta materia de los actos del Rey corresponde al presidente del Congreso de los Diputados, criterio que ya intuía en el trabajo sobre *La posición de las Cortes Generales en la Constitución* (véase *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, págs. 660 y 670 del volumen II), y cuya fundamentación tengo entre manos.

c) La categoría de las *leyes orgánicas*, creada por el artículo 81 de la Constitución, ha dado lugar a prácticas parlamentarias en aplicación de la Constitución con motivo de la votación de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. No es ésta la ocasión propicia de insinuar siquiera la intrincada problemática de su naturaleza, de su rango en la jerarquía de las fuentes y de la delimitación de su ámbito, sino, mucho más sencillamente, la oportunidad de mencionar qué proyectos de ley en tramitación contenían elementos más o menos dudosos de ley orgánica, así como las especialidades procedimentales de su tramitación.

En el período que abarca esta crónica sólo respecto de tres proyectos legislativos, dos proyectos de ley y una proposición de ley tomada en consideración, se ha hecho indispensable considerar su carácter o no de ley orgánica. Son los relativos al Tribunal Constitucional, a la Ley General Penitenciaria y a la Ley sobre extracción y trasplante de órganos.

El carácter de ley orgánica del proyecto de ley sobre el Tribunal Constitucional no ofrecía duda al venir impuesto por el artículo 165 de la Constitución, al ser congruente con este precepto el contenido material del dictamen emitido por la Comisión Constitucional del Congreso y, en fin, al haberlo calificado el Gobierno como tal ley orgánica. Se advierte la conveniencia de que la condición de ley orgánica figure en el rótulo de la ley, no sólo por puros motivos de precisión y rigor no carentes de consecuencias, sino por más profundas razones de seguridad jurídica de los ciudadanos y de normal funcionamiento de los poderes públicos, teniendo en cuenta que *la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exi-*

*girá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.* La fórmula de promulgación de las leyes orgánicas debería comprender su proclamación de tal carácter por las mismas razones de seguridad jurídica antes señaladas, si bien se trata de un problema en parte ajeno al Congreso de los Diputados, de acuerdo con la competencia atribuida a la Corona por el artículo 91 de la Constitución, sin perjuicio, naturalmente, de que las instituciones parlamentarias puedan hacer las observaciones y consideraciones que estimen oportunas en orden al mejor funcionamiento y relación de los órganos constitucionales. Se ha sugerido también que la numeración de las leyes orgánicas sea independiente de la aplicada a las leyes ordinarias, aun siendo producto del concurso de voluntades de los mismos órganos políticos, por la misma razón que en otro ámbito normativo se numeran de manera separada los decretos y los decretos-ley, emanados unos y otros del Gobierno. En cuanto a la forma de cumplimiento de la votación por mayoría absoluta del Congreso, dispuesta por el artículo 81.2 de la Constitución, ofrece dos aspectos: el momento en que ha de producirse tal votación y los efectos de la no obtención de la mayoría absoluta requerida. Por lo que se refiere al momento de la votación, cabe la posibilidad de hacerla inmediatamente después de la aprobación por el Pleno del último precepto del dictamen, o bien con posterioridad a la aprobación por el Senado del proyecto de ley orgánica; motivos de economía procesal y la conveniencia de poner de manifiesto desde un primer momento la relevancia del proyecto, parecen inclinar por aquella solución. Por lo que se refiere al segundo aspecto, esto es, los efectos de la no obtención de la mayoría absoluta requerida, sería desproporcionado entender que el proyecto de ley orgánica ha sido definitivamente rechazado, sobre todo tomando en consideración que necesariamente están ya aprobados cada uno de los artículos del proyecto antes de la votación global verificada; en consecuencia, puede adoptarse, o bien el criterio de devolverlo a la Comisión, una vez que no se haya obtenido la mayoría absoluta en la votación global, para que reconsiderare el proyecto y emita nuevo dictamen en un breve plazo, o bien someter a una segunda votación global por el Pleno el proyecto de ley orgánica, de manera que si se produce la mayoría absoluta, resultaría aprobado con el carácter de ley orgánica, y, en caso contrario, se entenderá rechazado el proyecto de ley en cuestión. Naturalmente, que esta votación global que precede a la remisión del proyecto al Senado, sólo sería la votación *final* del artículo 81.2 con carácter *eventual*, puesto que en el caso de que el Senado introdujera enmiendas que, luego, fueran aceptadas por el Congreso, se impondría la necesidad de otra votación final, ahora con carácter *definitivo*.

Del proyecto de Ley General Penitenciaria, únicamente se planteaba si se trata o no de una ley orgánica, siendo por lo demás válido cuanto queda dicho con referencia al proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional. Se constataba, de antemano, que el proyecto penitenciario procedía de la Legislatura constituyente, no habiendo advertido el Gobierno en la actual que deba dársele la calificación de ley orgánica. Sin embargo, el artículo 25.2 de la Constitución, al referirse a los delitos y a las penas, menciona expresamente la Ley Penitenciaria, la cual indudablemente afecta a los derechos fundamentales y libertades públicas, por hallarse el mencionado precepto comprendido en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución. Precisamente, el artículo 81.1 dispone que *son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...*, corroborándolo más o menos directamente los artículos 53.1 y 86.1 de la propia norma fundamental. Con ello, parece posible concluir el carácter de ley orgánica que, por imperativo constitucional, debe tener la General Penitenciaria.

Por último, en relación con la proposición de ley sobre extracción y trasplante de órganos, se planteaba si del artículo 15 de la Constitución, que consagra el de-

*recho* de todos a la integridad física, cabe deducir que la ley reguladora de aquellas extracciones y trasplantes, ha de tener la condición de ley orgánica por imponerlo el artículo 81.1 de la Constitución. Visto el problema desde otro ángulo, se trataba de determinar si los derechos fundamentales y las libertades públicas se encontraban afectados por los preceptos de la proposición de ley, singularmente el derecho a la integridad física, que consiste en un derecho de los llamados absolutos o *erga omnes*. La ausencia del principio de alteridad, que estructuralmente forma el Derecho todo, al regular la disponibilidad de los propios órganos para antes o después de la muerte o la disponibilidad de los órganos de un fallecido, esto es, la disponibilidad de elementos corporales carentes de personalidad jurídica, hace considerar que esta materia no se encuentra sometida al imperativo constitucional de regularla mediante ley orgánica.

El proyecto de Ley de la Radio y la Televisión, en el que estuvo trabajando la ponencia diariamente a lo largo del mes de julio, inspiró también dudas relacionadas con el carácter de ley orgánica, pero no llegó a emitir informe hasta iniciado el segundo período de sesiones, que queda fuera de esta crónica.

La Presidencia del Congreso el 23 de julio dictó, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, que prestó su acuerdo, una Resolución regulando la votación final que se ha llamado eventual sobre el conjunto de cada proyecto de ley orgánica (véase *BOCG-CD*, núm. 11 de la Serie H, que se reproduce más adelante como Documentación), Resolución que fue objeto de aplicación en la sesión plenaria del día 24 de julio en cuanto a los proyectos de Ley orgánica del Tribunal Constitucional y de Ley General Penitenciaria, resultando ambas aprobadas con tal carácter, pero mientras en el primer caso el Senado introduciría enmiendas que, entrado el segundo período de sesiones aceptaría el Congreso, en el supuesto del proyecto de Ley Penitenciaria la votación final eventual adquiriría valor definitivo.

En cambio, la proposición de ley sobre extracción y trasplante de órganos fue dictaminada por el Pleno del Congreso el 27 de julio sin proceder a una votación final del conjunto del texto y, por tanto, con el carácter de ley ordinaria.

## 2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Se recogen en este apartado sucintas referencias a los proyectos legislativos, ya sean de iniciativa gubernamental o parlamentaria, que, perteneciendo al ámbito del Derecho público, tienen alcance normativo general, con lo cual normalmente quedarán excluidos los relativos a cuerpos de funcionarios y a créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Con carácter excepcional se hace indicación de los proyectos legislativos que, no obstante tener su asiento natural en las ramas del Derecho privado, revisten gran trascendencia.

En cuanto a los textos normativos relacionados con materias financieras, con las Comunidades Autónomas o con la organización interna de las Cámaras, las indicaciones se contienen en los respectivos apartados específicos de esta misma crónica.

Cuando un proyecto legislativo haya consumado su tramitación parlamentaria y la relevancia de su materia lo aconseje, se proporcionará respecto del mismo una nota más detallada, bien de las incidencias del procedimiento, bien de los puntos más debatidos, o de ambos aspectos a la vez. Durante el tiempo abarcado por la presente crónica únicamente han cumplido el *iter* legislativo el proyecto de ley de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1979, el proyecto de ley de distribución de los créditos consignados en el artículo 19 de la norma anterior

y el proyecto de ley por el que se prorroga la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento, a todos los cuales se aplicó el procedimiento de urgencia. Dado el carácter más que normativo, normado, del primero de los proyectos mencionados y el limitado interés de los otros dos, la primera nota detallada será la relativa al Tribunal Constitucional, al quedar el correspondiente proyecto de ley orgánica aprobado en el segundo período de sesiones.

### A) *Proyectos de ley*

Hasta el 31 de agosto se han recibido del Gobierno, siendo publicados en la Serie A del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), setenta proyectos de ley, de los cuales ha retirado uno. Se relacionan a continuación los de interés por orden cronológico de entrada en la Cámara Baja, pero llamando la atención sobre los más trascendentes mediante tipos en cursiva.

BOCG - CD Serie A Número	MATERIA
4	Organos rectores del Banco de España.
22	Creación de un fondo de regulación y organización del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos (FROM).
25	<i>General Penitenciaria.</i>
26	<i>Reforma del Código penal en materias relativas a las libertades de expresión, reunión y asociación.</i>
27	Régimen jurídico del control de cambios.
28	Arrendamientos rústicos.
29	Fomento de la industrialización y comercialización por entidades asociativas agrarias.
31	Protección de las costas españolas.
34	Contratos de seguros.
36	Convenios colectivos (retirado por incorporarse su materia al Estatuto de los Trabajadores, núm. 62).
37	Creación de la Audiencia Territorial de Bilbao.
41	Creación de las Universidades de Alicante, Cádiz, León y Politécnica de Las Palmas.
43	<i>Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión Estatales.</i>
44	<i>Orgánica del Tribunal Constitucional.</i>
45	General de la Cultura Física y del Deporte.
48	Estatuto de centros docentes no universitarios.
49	Conocimiento del ordenamiento constitucional en Bachillerato y Formación Profesional.
62	<i>Estatuto de los trabajadores.</i>
64	<i>Orgánica del Consejo General del Poder Judicial.</i>

### B) *Proposiciones de ley*

Hasta el 31 de agosto se han presentado 48 proposiciones de ley por los diversos grupos parlamentarios o por quince diputados. También aquí se llama la atención sobre los más importantes mediante tipos en cursiva.

BOCG - CD Serie B Número	MATERIA
1	Reforma urgente de la Administración local (Comunista).
2	<i>Estatuto del trabajador</i> (Comunista).
6	Consortio de transporte del Area Metropolitana de Madrid (Socialista del Congreso).
7	Protección contra el paro (Socialista del Congreso).
10	Modificación artículos Código civil (Minoría Catalana).
13	<i>Extracción y trasplante de órganos</i> (Socialista del Congreso).
17	<i>Retirada de reservas al Convenio de Derechos Políticos de la Mujer</i> (Comunista), transformada en proposición no de ley.
18	Estatuto Jurídico de Radio y Televisión (Comunista).
20	<i>Divorcio</i> (Comunista).
21	<i>Derecho de asilo</i> (Socialista del Congreso).
30	Juramento a la bandera por las Fuerzas Armadas (Socialistas de Cataluña).
31	<i>Reglamentación de encuestas electorales</i> (Coalición Democrática).
34	<i>Divorcio</i> (Socialista del Congreso).
35	<i>Obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones parlamentarias</i> (Socialista del Congreso).
39	<i>Defensor del Pueblo</i> (Socialista del Congreso).
42	Organos de gobierno de las Cajas de Ahorro (Socialistas de Cataluña).
48	Revalorización automática de pensiones de la Seguridad Social para 1980-1983 (Comunista).

### C) *Tratados y convenios internacionales*

Hasta el 31 de agosto se han presentado veintitrés para autorización por las Cortes Generales. Igualmente se llama aquí la atención sobre los más importantes, mediante cursiva.

BOCG - CD Serie C Número	MATERIA
5	<i>Convenio Europeo de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.</i>
9	<i>Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, y protocolo final.</i>
10	<i>Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos y protocolo adicional.</i>
11	<i>Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos y protocolo final.</i>
12	Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, y dos anexos complementarios.

## 3. ACTIVIDAD FINANCIERA

Son tres las Comisiones permanentes financieras que en el Congreso preparan los trabajos del Pleno, o actúan por delegación de éste o por acuerdo de la Mesa con competencia legislativa plena, de conformidad con los artículos 43 y 102 del Reglamento; se trata de las Comisiones de Presupuestos, de Hacienda y de Economía. Análoga función asumen en el Senado dos Comisiones, la de Presupuestos y la de Economía y Hacienda.

La actividad financiera relativa a las Comunidades Autónomas se lleva al apartado correspondiente de esta crónica, atendiendo al principio de especialidad.

La destacada importancia de los proyectos legislativos en la materia se resalta igualmente en cursiva.

A) *Materia presupuestaria*

De los setenta proyectos de ley recibidos del Gobierno, tres se refieren a los Presupuestos Generales del Estado para 1979, once tienen por objeto créditos extraordinarios y tres son de suplementos de crédito, todo ello sin contar, lógicamente, los proyectos de una marcada significación presupuestaria pero, al fin y al cabo, indirecta, como sucede con los referentes a la creación de cuerpos de funcionarios o aumento de sus plantillas, a la suscripción de acciones o ampliación de recursos de organismos internacionales (Corporación Financiera Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento), o a la asunción pública de ciertas actividades y servicios (ferrocarril metropolitano de Madrid, que afecta también a Barcelona y Bilbao, participación en el reaseguro del seguro de crédito a la exportación). Se incluyen además los proyectos con significación de gasto.

BOCG - CD Serie A Número	MATERIA
1	<i>Presupuestos Generales del Estado para 1979 (BOCG, Serie II, número 1 del Senado).</i>
2	Modificación del proyecto de ley anterior (ambos dictaminados conjuntamente).
3	De distribución del crédito de 55.000 millones consignado en el artículo 19 del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979 (BOCG, Serie II, número 2 del Senado).
50	<i>Financiación de la enseñanza obligatoria.</i>

B) *Materia tributaria*

Junto a los proyectos de orden impositivo, muchos de ellos tendentes a completar la reforma fiscal iniciada durante el proceso constituyente, se mencionan los presentados ante las Cámaras que proporcionan ingresos al erario público y los que regulan el procedimiento de su exacción.

BOCG - CD Serie A Número	MATERIA
5	<i>Impuesto sobre el patrimonio neto.</i>
9	Tasas de la Jefatura Central de Tráfico.
12	<i>Régimen transitorio de la imposición indirecta</i> (BOCG, Serie II, número 23 del Senado).
13	<i>Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.</i>
14	<i>Impuesto sobre sucesiones y donaciones.</i>
15	<i>Impuesto sobre el valor añadido.</i>
51	<i>Impuestos especiales.</i>
53	Derechos aeroportuarios.
55	<i>Reforma del procedimiento tributario.</i>

### C) Ordenación general o singular de la economía

Se trata aquí de recoger los proyectos legislativos o las actuaciones normativas de las Cámaras que, aun pudiendo originar gastos o ingresos a la hacienda pública, carecen de propósito financiero por estar destinados a regular el funcionamiento de la economía en general o un sector particular de la misma.

BOCG - CD Serie y número	MATERIA
A-22	Creación del fondo de regulación y organización del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos (FROM).
A-27	Régimen jurídico del control de cambios.
A-29	Fomento de la industrialización y comercialización por entidades asociativas agrarias.
A-30	Fincas manifiestamente mejorables (BOCG - Senado, Serie II, número 22).
A-32	Ferrocarril metropolitano de Madrid (que afecta también a los de Barcelona y Bilbao).
A-39	Participación del Estado en el reaseguro del seguro de crédito a la exportación.
A-68	Regulación del régimen económico de explotación del acueducto Tajo-Segura.

## 4. ACTIVIDAD DE CONTROL DEL GOBIERNO

La Ley para la Reforma Política, que derogó en parte y erosionó en su totalidad las Leyes Fundamentales de la autocracia, fue una ley política de transición, cuya premeditada intención no era la de crear un sistema completo y coherente, sino la de asir un punto fijo y seguro desde el cual proceder a la construcción de un nuevo régimen constitucional, finalidad que se cumplió con la elección y funcionamiento del nuevo Parlamento a partir del 15 de junio de 1977. Por esta razón carecía de unas normas ordenadoras de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes. A pesar

de que estas relaciones habían de encauzarse, como de manera inevitable ocurre en toda monarquía constitucional evolucionada, haciendo acopio de las técnicas esenciales del régimen parlamentario o de colaboración de poderes, tales técnicas no se hallaban consagradas legalmente, lo cual hacía insatisfactorio el pragmatismo de los primeros momentos, circunstancia que indujo a la rápida aprobación de la Ley 51/77 de 14 de noviembre, sobre relaciones del Gobierno con las Cortes a efectos de moción de censura y cuestión de confianza. De hecho, no hubo el más mínimo conato de aplicación de esta Ley, debido seguramente a la imposibilidad de que en la práctica tuviera éxito ante ambas Cámaras cualquier moción de censura planteada, no obstante la manifiesta viabilidad de su planteamiento, ya que se hallaban legitimados para ello un grupo parlamentario, o cincuenta diputados o treinta y cinco senadores; ahora bien, también pesaba el hecho, de modo decisivo, de que nadie quería comprometer el proceso de elaboración de la Constitución. Lo cierto es que la consecuencia de tales antecedentes fue la de acuñar un tipo de relación entre Gobierno y parlamento extraordinariamente difuso en sus resultados, carácter difuso que se acentuaba a causa de la materia sobre que versaron los grandes debates políticos habidos que, curiosamente, en lugar de referirse a temas domésticos, con frecuencia recaían sobre asuntos de política internacional, como sucedió con el tratado de pesca con Marruecos en debate del Pleno del Congreso en febrero de 1978 y, a finales de agosto del mismo año, en la primera sesión celebrada por la Diputación Permanente de la propia Cámara Baja, con el debate originado con motivo del anuncio del viaje de los Reyes a Argentina.

Todo esto explica que al iniciarse la I Legislatura constitucional las fuerzas políticas en la oposición hayan incrementado sus acciones de control sobre el Gobierno, especialmente en el Congreso de los Diputados, ante quien es responsable aquél. Hay que hacer observar que la Constitución, al estructurar un bicameralismo muy desigual, coloca en bien distinta posición al Senado que, siendo la Cámara de *representación territorial* (art. 69.1), por paradoja no tiene participación alguna en la formación de los Estatutos de autonomía y, careciendo de facultades en materia de moción de censura o cuestión de confianza, puede interpelar al Gobierno e incluso dar lugar a la consiguiente moción para manifestar su posición (art. 111, también de la Constitución). Con ello, cualquier observador puede sentirse tentado a calificar al Senado de órgano inútil, puesto que está privado de *potestas*; así, en el plano legislativo, además de quedar apartado en materia de convalidación o derogación de decretos-ley, sus facultades se reducen a vetar o enmendar los proyectos legislativos, veto y enmiendas de muy fugaz existencia o que simplemente obligan al Congreso a pronunciarse sobre ellas (arts. 86 y 90). Sin embargo, toda función pública, desempeñada con rigor en cuanto al fondo y con sencillez en la forma, puede ejercer una *auctoritas* efectiva en la dinámica del poder político que se imponga sin otro poder que el de la razón; esto es lo que empezó a suceder nada menos que con la Ley orgánica del Tribunal Constitucional que, ampliamente enmendada por el Senado, ya entrado el segundo período de sesiones, daría como resultado final un texto sustancialmente mejorado.

Ahora bien, recobrando el hilo de este apartado, el control del Gobierno es la verdadera función parlamentaria en cuyo desarrollo se produce la confrontación entre la mayoría y las minorías, esto es, la democracia concebida como el gobierno de la mayoría con la colaboración de las minorías, que orientan, corrigen y limitan la acción gubernamental. Los anglosajones advierten que todo control auténtico es un control *ex ante* o previo, nunca un control *ex post*; el primero lo es de oportunidad, campo propio de la política, en tanto que el segundo se muestra de manera primordial como un control de legalidad, de mucho mayor interés para juristas y legistas. En este período, y sin perjuicio de reconocer que la legislación aparece

también como ocasión de control del liderazgo del Ejecutivo, se han producido acciones de interés por parte de las fuerzas de oposición.

En epígrafes separados se examinan los debates políticos generales, las proposiciones no de ley o mociones y los demás medios de control.

#### A) *Debates generales*

Se incluyen aquí las deliberaciones de las Cámaras, en especial las del Congreso, sobre los grandes problemas políticos de la nación, ya sea a iniciativa del Gobierno o de los Grupos parlamentarios.

##### a) *Congreso de los Diputados*

La insatisfacción que produjo en los grupos de la oposición el programa de Gobierno presentado el 30 de abril (*supra*, véase, *designación de presidente del Gobierno*), llevó al Grupo parlamentario Socialista del Congreso a plantear la necesidad de que el Gobierno compareciera ante la Cámara para que expusiera las líneas de su política, tanto de carácter general sobre temas de la mayor envergadura, como de carácter sectorial con relación a cada uno de los Departamentos ministeriales.

La Junta de Portavoces se hizo eco de tal iniciativa, prestando el Gobierno su colaboración, de modo que se programaron para los meses de mayo y junio los correspondientes debates ante el Pleno, previas las oportunas comunicaciones del Gobierno sobre cada una de las materias objeto de discusión, salvo la que versaba sobre desequilibrios territoriales, donde el Ejecutivo renunció a la iniciativa y hubo de apoyarse en una interpelación de un diputado de Minoría Catalana a la que se adhirieron los Grupos parlamentarios. El procedimiento a que se ajustaron las deliberaciones fue el señalado en el artículo 143 del Reglamento provisional y las normas para su desarrollo dictadas por la Presidencia en diciembre de 1977. La duración de los debates fue de unas diez horas en cada ocasión e intervinieron los diez Grupos parlamentarios representados en la Cámara, lo cual pone de relieve el enorme esfuerzo desplegado, sobre cuando se considera que entre el 9 de mayo y el 27 de junio tuvieron lugar seis debates generales, generalmente de dos jornadas cada uno de ellos.

En esta crónica no es posible sino consignar los temas de tales debates y los Diarios de Sesiones del Congreso en que aparecen.

1. *Presentación del nuevo Gobierno* como asunto incluido en el orden del día por iniciativa del PSOE y después de la Junta de Portavoces, así como *declaración sobre la reestructuración orgánica de la Administración Central del Estado*, aspecto que fue objeto de la correspondiente comunicación del Gobierno. Por cierto que aquí se planteó el problema de la legalidad y la constitucionalidad del Real Decreto 708/1979 de 5 de abril, que sirvió de base para la formación del nuevo Gobierno por el presidente investido, incrementando en cuatro el número de sus miembros, invocándose el artículo 3.º.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el Real Decreto 135/1978 sobre la creación del Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas, y también los artículos 98, 103.2 y 86 de la Constitución. Aunque la cuestión no es clara ni política ni jurídicamente, parece que la entrada en vigor de la Constitución centraba todo el problema en el significado de la palabra *ley*, término empleado en el artículo 98.1 de la Constitución, cuyo tenor literal es el siguiente:

«El Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes, en su caso, de los ministros y de los miembros que establezca la ley».

La palabra *ley* tiene tres sentidos: *norma*, *norma escrita* y *norma escrita emanada del parlamento* (ley formal). ¿En qué sentido la emplea el artículo 98? El debate no se planteó en términos tan claros, pero hay que entender que no es casual que el Derecho constitucional comparado ofrezca como regla la flexibilidad en cuanto a la composición del Gobierno, de manera que es razonable entender que la apelación constitucional a la ley en este caso es sencillamente una apelación a la *norma* incluso no escrita, pero con respeto en todo caso del principio de legalidad. Sin embargo, otro problema, mencionado de manera incipiente, pero en el que no se profundizó, fue el de la doble investidura, problema de mayor calado, como es notorio, consistente en determinar si, tras el nombramiento de los miembros del Gobierno por el presidente ya investido, han de comparecer los mismos ante el Parlamento para recibir asimismo la confianza de la Cámara, sistema al que se acomodó por vía de costumbre la formación de Gobierno en la IV República francesa. Nuestra Constitución no lo prevé, pero algún tipo de comparecencia formal ante el Congreso se hace preciso arbitrar sobre el hecho de la publicación de los nombramientos en el *Boletín Oficial del Estado*, si se tiene presente la responsabilidad solidaria del Gobierno ante la Cámara (art. 108), el acceso de los miembros del Gobierno a las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones (art. 110) y la exigencia de responder a las preguntas e interpelaciones que se les formulen (art. 111), todo lo cual atañe de manera efectiva a la actividad parlamentaria de control sobre el ejecutivo. El debate tuvo lugar en la sesión plenaria de 18 de abril (*Diario de Sesiones*, núm. 4).

2. *Debate general sobre la situación económica.* Fueron rechazadas las propuestas de resolución de los grupos comunista, socialista del Congreso y Minoría catalana, y en cambio resultó aprobada la que presentaron los grupos centristas-UCD y Coalición Democrática del siguiente tenor:

*«La Cámara ha quedado informada de la posición del Gobierno y de los distintos grupos políticos de esta Cámara sobre los temas objeto del debate, e insta a aquél para que presente los programas de detalle, a corto o medio plazo, los proyectos de ley y las disposiciones que anuncia tener en preparación antes del plazo de dos meses, especialmente en materia de inflación y paro, relaciones laborales, financiación de la empresa, control del gasto público y problemas de desequilibrios territoriales.»*

La resolución se adoptó el 10 de mayo (*Diario de Sesiones*, núm. 8). El 28 de junio, al acordar el Pleno la celebración de sesiones extraordinarias, incluyó en el orden del día el debate del programa económico del Gobierno, adoptado en cumplimiento de la resolución. Pero el programa no se presentó ante la Cámara, aunque fue conocido por la prensa y presentado a la misma a finales de julio y principios de agosto; el programa no llegaría formalmente al Congreso hasta comenzado septiembre, esto es, el segundo período de sesiones.

Conviene aclarar, aunque sólo sea de manera incidental, la naturaleza jurídica de las resoluciones o mociones ordinarias de las Cámaras. La diferencia con las mociones de censura y cuestiones de confianza es esencial, porque la adopción de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza tienen como consecuencia vinculante, o jurídicamente necesaria, la dimisión del Gobierno; en este sentido, constituyen, como la aprobación de una ley, declaraciones de voluntad que se imponen con eficacia plena una vez adoptadas válidamente. El mecanismo de las mociones ordinarias (proposiciones no de ley, mociones consecuencia de interpelación o resoluciones de las Cámaras) carecen de sanción jurídica o institucionalizada precisa, de modo que se mantienen en el campo de lo puramente político, desvincu-

ladas de consecuencias en el ámbito del Derecho; no son declaraciones de voluntad, sino, en rigor, declaraciones de deseo (cf., por ejemplo, el art. 114 con el 111.2 de la Constitución, así como los arts. 127, 141 y 143 del Reglamento provisional del Congreso). Por consiguiente, cuando el Gobierno no sigue los deseos expresados en una moción parlamentaria, únicamente cabe proponer una moción de censura con arreglo al artículo 113 de la Constitución, promover una interpelación o una pregunta de acuerdo con el artículo 111 de la misma o, en fin, conformarse con la sanción social que pueda recibir el Gobierno como consecuencia de la información a la opinión pública de los hechos. En la *Knesset*, el Parlamento unicameral de Israel, en sustancia sucede lo mismo, si bien con un perfeccionamiento de gran interés: el Gobierno se halla obligado a comparecer ante la Cámara a los seis meses de aprobada una resolución, con el fin de explicar las medidas adoptadas en relación con la misma o las razones por las cuales no adoptó medida alguna.

3. *Debate sobre política energética*, celebrado el 16 de mayo (véase *Diario de Sesiones*, núm. 9), y que se complementó con el estudio del Plan Energético Nacional por la Comisión de Industria y Energía y por el propio pleno del Congreso, que los días 27 y 28 de julio aprobó numerosas resoluciones en la materia (*Diario de Sesiones*, núms. 26 y 27).

4. *Debate sobre seguridad ciudadana*, que tuvo lugar los días 23 y 24 de mayo (*Diario de Sesiones*, núms. 10 y 11), presentándose seis propuestas de resolución, respectivamente, por los grupos centrista, socialista del Congreso, vasco (PNV), andalucista, minoría catalana y comunista. La única aprobada fue la centrista, que no se reproduce dada su longitud.

5. *Debate sobre política agraria*, ocurrido los días 6 y 7 de junio (*Diario de Sesiones*, núms. 14 y 15), aprobándose la propuesta de resolución del grupo centrista y un apartado de la del grupo socialista, y siendo rechazadas la del señor Sagaseta y las de los grupos andalucista y comunista, así como el resto de la socialista.

6. *Debate sobre desequilibrios territoriales*, habido los días 20 y 21 de junio (*Diario de Sesiones*, núms. 19 y 20), sobre la base de una moción de los grupos parlamentarios y no de una comunicación del Gobierno, que en este caso no quiso tomar la iniciativa. Su tramitación se sujetó, no obstante, a las normas de desarrollo del artículo 143 del Reglamento. Se presentaron ocho propuestas de resolución: dos por Coalición Democrática, que retiró una; una por cada uno de los grupos comunista, andalucista, minoría catalana, vasco (PNV) y centrista, así como una del señor Sagaseta, del grupo mixto, que no fue admitida a trámite por la mesa, *en función de que pretende promover una reforma constitucional para el reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos, que no es congruente con el objeto del debate planteado*. Esta inadmisibilidad tuvo la virtud de no hacer caer en desuso las funciones calificadoras de la Mesa, de la mayor importancia para la ordenación de los trabajos y el desarrollo de los debates. Solamente se aprobó la propuesta centrista y el número 2 de la andalucista, referente éste a la *apertura de una encuesta a fin de investigar la dinámica actual de los movimientos de población entre los diversos territorios del Estado*.

7. *Debate sobre las Comunidades Europeas*, desarrollado ante el pleno del 27 de junio (*Diario de Sesiones*, núm. 21). La propuesta de resolución del grupo comunista, así como la del grupo andalucista fueron rechazadas; en cambio fue aprobada, con sólo dos votos en contra y ninguna abstención, la propuesta conjunta de los grupos centrista, socialista del Congreso, minoría catalana y vasco (PNV), ad-

hiriéndose posteriormente a la misma socialistas de Cataluña y de Euskadi y Coalición Democrática.

b) *Senado*

A pesar de que los artículos 11, 137 a) y ad) y 140 del Reglamento provisional de la Cámara Alta prevén las comunicaciones del Gobierno y la adopción de resoluciones o de mociones dirigidas al Gobierno, no se ha producido en el Senado ningún debate general del tipo de los reseñados respecto del Congreso.

B) *Proposiciones no de ley*

Se reseñan las que han sido objeto de conocimiento por cada Cámara.

a) *Congreso de los Diputados*

El pleno ha dado trámite a las siguientes:

1. Sobre *reforma sanitaria*, del grupo comunista, que fue rechazada (*Diario de Sesiones*, núm. 11, de 24 de mayo).
2. Sobre celebración de un *Congreso de la Emigración Española*, del grupo comunista, retirada (*Diario de Sesiones*, núm. 15, de 7 de junio).
3. Sobre creación de una *Comisión especial para asuntos de emigración*, del grupo comunista, aprobada (*Diario de Sesiones*, núm. 15, de 7 de junio).
4. Sobre *negociación con otros Gobiernos en relación con pensiones a exiliados políticos*, del grupo comunista, rechazada (*Diario de Sesiones*, núm. 20, de 21 de junio).
5. Sobre *mutilados del Ejército republicano*, del grupo socialistas de Cataluña, aprobada por unanimidad (*Diario de Sesiones*, núm. 20, de 21 de junio).
6. Sobre *cláusulas discriminatorias para la mujer trabajadora en los convenios colectivos*, del grupo socialista del Congreso, aprobada parcialmente (*Diario de Sesiones*, núm. 20, de 21 de junio).
7. Sobre *retirada de las reservas 1.ª y 3.ª del instrumento de adhesión de España al Convenio sobre los derechos políticos de la mujer*, del grupo socialista, aprobada (*Diario de Sesiones*, núm. 22, de 28 de junio). Originariamente se planteó como proposición de ley, pero la Mesa del Congreso acordó, tras considerar la configuración del *treaty making power* en la Constitución, su tramitación como proposición no de ley o moción independiente.

Es preciso señalar que el Reglamento admite en el artículo 139 que las proposiciones no de ley sean conocidas por las Comisiones, lo que no suele coincidir con los deseos de los grupos que las formulan. En cualquier caso, aquí sólo se recogen las debatidas en el pleno, salvo excepción.

b) *Senado*

En la Cámara Alta, en cambio, las proposiciones no de ley son siempre competencia del pleno (art. 138 del Reglamento), que ha debatido las siguientes:

1. Sobre *política de empleo en Andalucía*, del grupo socialista andaluz (PSOE), aprobada por asentimiento (*Diario de Sesiones*, núm. 4, de 9 de mayo).
2. Solicitando del Gobierno que se *abstenga de legislar por vía de decreto*,

durante el período de vigencia de los *regímenes preautónómicos*, en materia de organización interna de las comunidades autónomas, del grupo socialista andaluz (PSOE), rechazada (*Diario de Sesiones*, núm. 5, de 29 de mayo). El Gobierno había dictado el 18 de mayo, nueve días después de presentarse la moción, el decreto-ley 8/79 sobre el Consejo General del País Vasco.

3. Solicitando del Gobierno que formule ante la Cámara una declaración sobre criterios y medidas tendentes a corregir los *desequilibrios territoriales*, del grupo mixto, aprobada por asentimiento a la propuesta presidencial (*Diario de Sesiones*, número 7, de 13 de junio; y núm. 8, de 19 de junio).

4. Solicitando del Gobierno que formule una declaración sobre su política en materia de orden público, seguridad ciudadana y *lucha contra el terrorismo*, del grupo mixto, aprobada por asentimiento (*Diario de Sesiones*, núm. 7, de 13 de junio).

### C) *Interpelaciones y otros medios de control*

Los medios de control menores son las *interpelaciones* y las *preguntas*.

Las *interpelaciones* tuvieron enorme importancia durante el siglo pasado y parte del actual, porque obligaba al Gobierno a expresar su criterio sobre una cuestión de política general, de manera que, caso de no satisfacer al interpelante, podía plantear una moción de censura. Por esta vía se produjeron los excesos del parlamentarismo clásico, con sus continuas crisis parciales o totales de Gobierno, que impedía un normal desarrollo de la función gubernamental. Hoy se han independizado ambas técnicas, *interpelación* y *moción de censura*, después de las diferentes olas racionalizadoras del régimen parlamentario; sin embargo, pervive la posibilidad de que quien se muestre insatisfecho con la actitud mostrada por el Gobierno ante una *interpelación* pueda presentar una moción tendente a que la Cámara adopte una resolución dirigida al Gobierno, lo cual constituye el elemento diferencial más característico de las *interpelaciones* respecto de las *preguntas*. A este elemento formal debería acompañar un elemento material de diferenciación, como sería el de que las *interpelaciones* versaran sobre la conducta del ejecutivo en cuestiones referentes a aspectos generales de su política, en tanto que las *preguntas* consistirían en preguntar si un hecho es cierto o pedir cierta información. En la práctica parlamentaria se produce con extraordinaria frecuencia una invasión de *preguntas* en el ámbito de las *interpelaciones*.

Por último, conviene proporcionar el dato de que el Reglamento del Senado recoge la posibilidad de *ruegos*, ausentes en el Congreso como técnica independiente, lo que no impide que las *preguntas* sean a veces *ruegos* en cuanto a su contenido.

#### a) *Congreso de los Diputados*

Las *interpelaciones* se acogen al procedimiento establecido en los artículos 125 a 127 del Reglamento, y las *preguntas* al dispuesto en los artículos 128 a 133, siendo de aplicación a éstas con carácter subsidiario lo dispuesto para aquéllas. Mientras las *interpelaciones* siempre van al pleno, las *preguntas* pueden ser contestadas por escrito, en comisión o ante el pleno. La mesa tiene como principal problema ante sí el de la calificación por su contenido material, y no por la denominación que su autor les confiere, de las *preguntas* e *interpelaciones*.

Las más dignas de tenerse en cuenta de las *interpelaciones* tramitadas son las siguientes:

1. Sobre presencia de las *Fuerzas de Orden Público en la cárcel de Soria* (*Diario de Sesiones*, núm. 9, de 16 de mayo).

2. Sobre la *fuga del procesado señor Lerdo de Tejada* (ibíd.).
3. Sobre líneas generales de la *política laboral* (*Diario de Sesiones*, núm. 15, de 7 de junio), que originó una moción, rechazada (*Diario de Sesiones*, núm. 20, de 21 de junio).
4. Sobre *patrimonio sindical* (ibíd.), que también dio lugar a una moción que resultó rechazada (ibíd.).

Solamente se tramitaron tres preguntas en la sesión del 7 de junio (*Diario de Sesiones*, núm. 15).

#### b) *Senado*

Las interpelaciones se rigen por los artículos 135 y 136 del Reglamento; las preguntas, por los artículos 129 a 134, junto con los ruegos.

Entre las interpelaciones conocidas por el pleno del Senado hay que destacar:

1. Sobre *fuga del recluso don Fernando Lerdo de Tejada* (*Diario de Sesiones*, núm. 4, de 9 de mayo), con lo que se repite el control, si bien en este caso se había anticipado el Senado.
2. Sobre la *Cartera de Valores del Banco de España* (*Diario de Sesiones*, número 5, de 29 de mayo).
3. Iniciar una campaña de educación eficiente de *planificación familiar* (*Diario de Sesiones*, núm. 6, de 12 de junio).
4. Sobre *enseñanza de la educación física* (*Diario de Sesiones*, núm. 8, de 19 de junio).
5. Sobre política del Gobierno respecto de *personas de Guinea Ecuatorial* (*Diario de Sesiones*, núm. 9, de 26 de junio).
6. Sobre el *centro de investigación nuclear* instalado en las proximidades del pueblo de Lobia (Soria) (*Diario de Sesiones*, núm. 10, de 27 de junio).
7. Sobre criterios del Gobierno en relación con el proyecto de *Autonomía Universitaria* (*Diario de Sesiones*, núm. 10, de 27 de junio).

También se han visto por el pleno del Senado un reducido número de preguntas orales.

### 5. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Como se advirtió en un principio, dado que el próximo número monográfico de la revista se dedica a las comunidades autónomas, en él se hará una crónica detallada sobre la actividad parlamentaria en esta materia, dejando aquí una simple reseña.

#### A) *Actividades de carácter normativo*

##### a) *Generales*

Son las siguientes:

1. Normas sobre el *procedimiento de tramitación* por la Comisión Constitucional de los *Estatutos de Autonomía*, que fueron aprobadas por el pleno en sus sesiones de 30 y 31 de mayo (*Diario de Sesiones*, núms. 12 y 13, así como BOCG-CD de la serie H, núm. 5).

2. Proyecto de *Ley Orgánica de Policías de las Comunidades Autónomas* (BOCG-CD, serie, A, núm. 65), pendiente de informe de la ponencia.

3. Proyecto de *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (BOCG-CD, serie A, núm. 66), pendiente de informe de la ponencia.

#### b) *Particulares*

Los proyectos de Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña tuvieron entrada en el Congreso el 29 de diciembre de 1978, día en que se publicó y entró en vigor la Constitución. Ambos han sido ratificados en la presente legislatura, en la cual también ha tenido entrada el proyecto de Estatuto de Galicia:

1. *Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco* (BOCG-CD, serie H, número 8), que fue, finalmente, aprobado por la Comisión Constitucional el día 21 de julio, en período de sesiones extraordinarias.

2. *Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña* (BOCG-CD, serie H, número 9), igualmente aprobado por la Comisión Constitucional el día 13 de agosto.

3. *Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia* (BOCG-CD, serie H, número 10), pendiente de informar por la ponencia.

#### B) *Actividades de carácter no normativo*

Solamente cabe mencionar tres actuaciones en este terreno:

1. *Debate general sobre desequilibrios territoriales*, celebrado los días 20 y 21 de junio por el pleno del Congreso, del que antes se hizo mención.

2. *Moción del Senado*, también reseñada, sobre *desequilibrios territoriales*, que el pleno aprobó los días 13 y 19 de junio.

3. *Proposición de ley del Senado sobre Fondo de Acción Urgente para compensar los desequilibrios territoriales*, antes denominada de distribución del crédito de 20.000 millones de pesetas, consignado en el artículo 19 de la Ley de Presupuestos del Estado para 1979 (BOCG-S, serie III, núm. 2); fue tomada en consideración por el Senado en la sesión extraordinaria del mes de agosto (véase también BOCG-CD, serie A, núms. 3 y 45).

### 6. ORGANIZACION INTERNA DE LAS CAMARAS

En este apartado se proporciona la información sobre los principales aspectos organizativos de las Cámaras que condicionan su funcionamiento.

#### A) *Organos conjuntos*

Prescindiendo de la organización de los servicios del Congreso y del Senado, hay que hacer una sucinta referencia a los órganos propiamente parlamentarios en sentido político:

a) *Sesiones conjuntas de las Cámaras*. Previstas en el artículo 74 de la Constitución, prevé el artículo 72.2 que sean presididas por el presidente del Congreso.

La única sesión conjunta celebrada tuvo lugar el día 9 de mayo (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 6), para dirigir el Rey un discurso de salutación con motivo de la apertura de la primera legislatura.

b) *Sesiones de las Mesas conjuntas*, en que normalmente se tratan problemas de régimen interno (presupuestos de las Cámaras, personal, etc.).

### B) Congreso de los Diputados

a) La *Junta Preparatoria* se celebró el viernes día 23 de marzo (*Diario de Sesiones*, núm. 1), con los siguientes aspectos destacables:

1. La apertura de la sesión correspondió al señor Fraile Poujade, por haber sido el primero, como en 1977, en presentar la credencial; en el Palacio del Congreso se habían recibido la totalidad de actas de diputado, es decir, las 350.

2. Para formar parte de la Mesa de Edad como presidente fue llamado don Telesforo Monzón, que estuvo ausente ese día y durante todo el período de la crónica.

b) Formaron la *Mesa de Edad*: don León Máximo Rodríguez Valverde, como presidente; don Jesús Esperabé de Arteaga y don Diego Pérez Espejo, como vicepresidentes; don Jesús Pérez López y don Ramón Alvarez de Miranda García, como secretarios.

c) Elegida la *Mesa Interina*, resultó compuesta por los siguientes diputados: don Landelino Lavilla Alsina, como presidente; don Modesto Fraile Poujade, don Luis Gómez Llorente, doña Victoria Fernández-España y don Ignacio Gallego Bezales, por su orden, como vicepresidentes; don Víctor Carrascal Felgueroso, doña María Izquierdo Rojo, doña Soledad Becerril Bustamante y don Leopoldo Torres Boursault, por su orden, como secretarios. Con estas elecciones se produjo la *constitución interina de la Cámara*.

d) La Mesa Interina fue elegida como *Mesa definitiva* y, en consecuencia, se constituyó *definitivamente* la Cámara el día 3 de mayo (*Diario de Sesiones*, núm. 5).

e) Los *grupos parlamentarios* quedaron formados, tras la aprobación de la reforma del artículo 20.1, párrafo primero del Reglamento, en la sesión plenaria del propio día 3 de mayo de la siguiente manera: centrista (UCD), con 168 diputados; socialista del Congreso, con 98; comunista, con 23; socialistas de Cataluña, con 17; Coalición Democrática, con 9; mixto, con 9; Minoría catalana, con 8; vasco (PNV), con 7; socialista vasco (PSE), con 6, y andalucista, con 5.

f) Las *Comisiones* que se crearon, conforme al Reglamento, se clasifican así:

1. *Comisiones permanentes con competencia legislativa*: Administración Territorial, Agricultura, Asuntos Exteriores, Comercio y Turismo, Constitucional, Cultura, Defensa, Economía, Educación, Hacienda, Industria y Energía, Interior, Justicia, Presidencia, Obras Públicas y Urbanismo, Presupuestos, Sanidad y Seguridad Social, Trabajo, Transportes y Comunicaciones, Universidades e Investigación.

2. *Comisiones permanentes con competencias especiales*: Diputación Permanente, Incompatibilidades, Suplicatorios, Gobierno Interior, Reglamento y Peticiones.

3. *Comisiones especiales con competencia legislativa*: Disminuidos físicos y mentales, Medio ambiente y Tercera edad.

4. *Comisiones de investigación*: sobre Radio-Televisión Española.

g) Si hubiera que hacer una relación de los *principales problemas* de organización interna del Congreso de los Diputados, no habría que descuidar los siguientes:

1. La necesidad de un nuevo Reglamento que sustituya al provisional, de excesiva rigidez en muchos puntos (el procedimiento legislativo, por ejemplo) y con numerosas lagunas en ciertos aspectos que la Constitución impone llenar o la práctica muestra aconsejable hacerlo; por otra parte, el Reglamento vigente carece de precauciones en orden a que se reiteren los debates sobre un mismo tema, vedando, por ejemplo, su tramitación hasta la terminación del procedimiento del primero de todos los presentados sobre idéntica cuestión. En relación con todo esto, la Comisión de Reglamento fue una de las primeras cuya constitución se llevó a cabo, y tomando como elementos de trabajo una iniciativa del grupo socialista del Congreso (BOCG-CD, serie B, núm. 5) y aportaciones de los servicios de la Cámara, una ponencia designada al efecto viene elaborando un texto destinado a seguir un procedimiento análogo al empleado para la aprobación de la Constitución en su primera fase en el Congreso. En cualquier caso, como la regla de oro es la de que no existe *regula aurea*, no cabe esperar que el nuevo Reglamento resuelva todos los problemas, de modo que seguirá siendo necesaria la autodisciplina de los grupos, la negociación entre ellos y el rigor en los planteamientos.

2. El problema del elevado número de grupos parlamentarios, a pesar de que las dos grandes fuerzas políticas detentan 289 escaños, es decir, el 82,57 por 100, no parece que vaya a encontrar solución. Ofrece mayor riqueza de matices, pero a costa de reiteraciones constantes y de disfrazar con frecuencia las grandes opciones que se plantean en los grandes debates.

3. La mesa y la presidencia han dado, desde el primer momento, un gran impulso a todos los trabajos pendientes de que la Cámara se pronuncie, situando el centro de gravedad en las sesiones plenarias programadas de antemano, despachando los asuntos al día y coordinando la actividad de las diferentes Comisiones. No obstante, la demora en la constitución de los grupos parlamentarios y el alud de asuntos que han tenido entrada en el Congreso, muchos de ellos renacidos de la legislatura constituyente, hacen prever que el atasco perdure algún tiempo.

4. La Junta de Portavoces, que comparte con el presidente el dominio del orden del día del pleno y de las Comisiones, anticipa todo lo posible la inclusión de asuntos en el orden del día de éstas, y ha venido fijando sesiones plenarias dilatadas con el fin de despachar los proyectos legislativos disponibles, a los que confiere siempre prioridad.

5. El pleno, cuyas numerosas sesiones (son 27 las celebradas en el período objeto de consideración), muchas veces en jornadas de mañana y tarde o noche, corren el riesgo de entorpecer el indispensable trabajo de ponencias y Comisiones, acusa el defecto de que las intervenciones desde la tribuna, con frecuencia leyendo en lugar de hablar, se conviertan en verdaderos monólogos sucesivos, con el alejamiento consiguiente del diálogo vivo y fluido. Al mismo resultado contribuye el Reglamento con las muchas oportunidades de intervención, y por tiempos excesivos, que otorga a los grupos parlamentarios. La Mesa dispuso la instalación de micrófonos en los escaños, como forma de resolver parcialmente el problema, lo cual se ha llevado a efecto en agosto.

6. Las Comisiones, como trámite intermedio entre las ponencias y el pleno, presentan serias disfuncionalidades. Quizá la sustitución del Reglamento sea buena ocasión para reconsiderar el sistema de Comisiones permanentes, discriminando entre Comisiones legislativas, por un lado, que con un reducido número de miembros puedan realizar sin publicidad un trabajo eficaz, sin necesidad del trámite de ponencia (en realidad, las actuales ponencias serían las futuras Comisiones); y, por otro lado, Comisiones de control, más numerosas y de competencia amplia, sobre varios departamentos ministeriales en estrecha conexión, que descongestionarían al pleno de ruegos, preguntas, mociones e interpelaciones, con la ventaja de poder ofrecer aná-

loga información que éste a los medios periodísticos. La separación de ambos tipos de competencias, conferidas a Comisiones diferentes, induce a pensar que ha de proporcionar resultados positivos, dicho sea con toda la prudencia que el caso requiere, dada la falta de antecedentes conocidos en Derecho parlamentario comparado. Lo cierto es que puede mostrarse capaz de capitalizar las ventajas de las pequeñas y también de las grandes Comisiones, con la utilidad adicional de que, armonizando el sistema con las sesiones plenarias, tal vez quedara facilitada la relación con los miembros del Gobierno.

7. La evanescencia progresiva del diputado considerado individualmente es un problema nada desdeñable y que requiere atención, pues la firma por el portavoz de sus escritos, la disciplina de partido y el voto ponderado en las ponencias y en ciertas Comisiones (véase *Resolución de la Presidencia*, en *BOCG-CD*, serie H, número 4, de 2 de mayo) pueden ahogar iniciativas y enrarecer el clima de la Cámara.

8. Por último, no hay que olvidar como problema el escaso funcionariado del Parlamento, que no resiste la comparación con el de cualquier país de la democracia occidental, y la incapacidad del Palacio del Congreso para dar cabida a todos los servicios, circunstancia que se aliviará pronto con la ampliación del edificio del Congreso.

En la parte dedicada a documentación figuran diferentes acuerdos y resoluciones relativos al funcionamiento interno de la Cámara Baja.

### C) Senado

a) La *Junta Preparatoria* se efectuó el martes 27 de marzo (*Diario de Sesiones*, núm. 1), bajo la presidencia inicialmente de don Luciano Sánchez Reus por haber presentado la primera credencial de senador.

b) La *Mesa de Edad* la integraron: don Manuel Iglesias Corral, como presidente; don Rafael Estrella Pedrola, don Francisco Javier de Irizar Ortega, don Rafael Romás Guerrero y don Antonio Martínez Ovejero, como secretarios.

c) La *Mesa Interina* resultó estar elegida así: don Cecilio Valverde Mazuelas, como presidente; don Juan Carlos Guerra Zunzunegui y don Ramón Rubial Cavia, por su orden, como vicepresidentes; don José Luis López Henares, don Emilio Casals Parral, doña Amalia Miranzo Martínez y don Joaquín Martínez Bjorkman, por este orden, como secretarios.

d) La *Mesa Interina* pasó a ser *Mesa definitiva* por confirmación en sus respectivos cargos, con arreglo al artículo 25 del Reglamento provisional, y se operó la *constitución definitiva*, todo ello en la sesión plenaria de 4 de mayo (*Diario de Sesiones*, núm. 3).

e) Los *grupos parlamentarios* quedaron asimismo constituidos en la primera semana de abril de la siguiente forma: UCD, con 122 miembros; Socialista, con 40; Socialista Andaluz, con 19; Catalunya, Democracia y Socialisme, con 10; senadores vascos, con 10, y mixto, con 7.

f) Las *Comisiones* se crearon con arreglo a la siguiente participación de los grupos: 15, UCD; 5, Socialista; 2, Socialista Andaluz, y uno por cada uno de los tres grupos restantes arriba mencionados; no obstante, por acuerdo de la *Mesa Interina* (véase *BOCG-S*, serie I, núm. 2), los dos grupos mayoritarios podrán ceder cada uno de ellos un puesto en cada Comisión a los demás grupos constituidos en la Cámara.

Están constituidas las siguientes Comisiones:

1. Comisiones *permanentes con competencia legislativa*: Agricultura y Pesca, Asuntos Exteriores, Asuntos Iberoamericanos, Constitución, Defensa, Derechos Humanos, Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Industria, Comercio y Turismo, Justicia e Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Transporte y Comunicaciones, Presidencia del Gobierno y Ordenación General de la Administración Pública, Presupuestos, Sanidad y Seguridad Social, Trabajo.

2. Comisiones *permanentes con competencias especiales*: Diputación Permanente, Incompatibilidades, Peticiones, Reglamento y Suplicatorios.

3. Comisión *de investigación*: sobre situación del orden público y actuaciones terroristas.

g) Los problemas de organización interna del Senado son, en parte, semejantes a los que padece el Congreso; pero en determinados aspectos son en realidad muy diferentes, como consecuencia de la distinta configuración de las fuerzas políticas con asiento en la Cámara (UCD goza de una mayoría tan absoluta y cómoda que podría denominarse *soberana*) y de los condicionantes a que la Constitución la somete en su actividad. Estos condicionamientos se han mencionado oportunamente al hilo de la exposición anterior, por lo que bastará con recordarlos con toda brevedad:

1. En el terreno de las funciones legislativa y financiera, el Senado dispone de un plazo máximo de dos meses, según el artículo 90 de la Constitución, para oponer su veto o introducir enmiendas a los proyectos legislativos aprobados por el Congreso de los Diputados; este plazo se encuentra reducido a veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. Esto obliga a establecer procedimientos legislativos, sumarios y vertiginosos, a pesar de lo cual no se ha prescindido de ninguna de las tres fases al uso: ponencia, comisión y pleno.

2. En el campo de la función de control, sus facultades se encuentran más mermadas si cabe, como lo prueba el hecho de que el banco azul permanece desierto o, en todo caso, muy despoblado por importante que sea la sesión plenaria que se esté celebrando.

MANUEL GONZALO