

I

CRONICA PARLAMENTARIA

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament.

1. INTRODUCCION

La presente crónica comprende las actividades de las Cortes Generales durante el segundo período de sesiones de la primera legislatura constitucional, esto es, desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 1979. Junto con las dos crónicas precedentes, publicadas en los números 4 y 5 de la Revista, completa el examen del primer año de actuación de las Cámaras parlamentarias bajo la Constitución de 1978. Su acción en materia de comunidades autónomas se excluye aquí, naturalmente, puesto que la crónica anterior se dedicó monográficamente a ellas en coherencia con el carácter específico del número 5 de la Revista.

El año inicial de vida de las instituciones resulta en buena medida significativo porque origina prácticas que son inercias, precedentes que son rutinas; pero también implica la adopción de decisiones políticas fundamentales y, como tales, de profundo alcance innovador, o bien, al menos, la decisión de no adoptarlas, con todo lo que esta postura pasiva comporta. El torbellino de ideas y normas, de intereses y hechos hace desde luego difícil una explicación orientadora.

Aunque no es posible un balance del año desde la perspectiva parlamentaria, buen punto de mira, si no el mejor punto de apoyo en una monarquía parlamentaria, debiera ser imperdonable silenciar los aspectos más notables que cabe deducir de estos meses de actividad con el temple que la razón proporciona a la pasión y que el *pathos* confiere al *logos*, dentro de las exigencias y de la vocación por el servicio público. Y ello con el laconismo que el propósito de rigor permite.

En el ámbito del parlamento, no cabe duda que ha predominado la actividad legislativa, incluida sólo en parte su manifestación tributaria, sobre las demás funciones políticas. Lo ha favorecido la circunstancia de que numerosos proyectos legislativos procedentes de la legislatura constitucional, y ya elaborados teniendo presentes los trabajos constitucionales entonces en curso, estaban a la espera de su estudio por las Cámaras; pero quizá ha sido todavía más decisivo el hecho de que en materia constitucional el Gobierno ha tenido un programa de desarrollo preciso y explícito, no en cuanto al modo de tratar los asuntos, pero sí respecto qué asuntos estimaba prioritarios, lo cual es de por sí bastante. El dato es que han sido 232 los textos normativos presentados a las Cortes a lo largo de 1979 (103 proyectos de ley, 63 proposiciones de ley de iniciativa del Congreso y ocho del Senado, 35 tratados o convenios internacionales, tres proyectos de estatuto de autonomía y 20 decretos-ley), como se ve de rango todos ellos con fuerza de ley; han sido aprobados, tras cumplir el *iter* procedimental correspondiente, nada menos que 99, esto es, más de la mitad de los 165 textos que habían entrado en las Cámaras antes de septiembre. A pesar de que pocas veces se reconoce, la eficacia de nuestro Parlamento en la producción normativa supera con creces a la de otras Cámaras de sistema político análogo. La cantidad no garantiza la calidad de los proyectos, sino que más bien la compromete, terreno en el cual las críticas poseen mejor fundamento. Es difícil percibir el sentido de lo que se llamaba el *depósito sagrado de las leyes*, con motivo de las tareas parlamentarias. Por otra parte, el ejercicio de las tareas legislativas es lo que ha alumbrado de manera más cabal la colaboración entre el Gobierno y la oposición, incluso de las minorías, así como los puntos de confrontación y enfrentamiento.

Es curioso comprobar que el carácter ideológico de la Constitución y sus ambigüedades apenas ha dado lugar a la presentación de textos normativos destinados a desarrollar los derechos fundamentales y las libertades públicas; aparte de la *Convención europea de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, así como de la *Carta Social Europea*, sólo de manera incidental se ha regulado esta materia al aprobar textos de condición orgánica clara, como sucede con el Tribunal Constitucional, el estatuto de la radio y la televisión, el sistema penitenciario o las distintas modalidades de referéndum. La situación es la misma respecto de los proyectos y proposiciones en trámite relativos al Defensor del Pueblo, a la seguridad ciudadana, al Consejo de Estado, a la autonomía universitaria, con la salvedad de los referentes a la modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico matrimonial, y a la libertad religiosa.

La función financiera se despliega con excesiva parsimonia en la línea de continuar la reforma fiscal con la aprobación de la ley de impuestos especiales y, acaso con conciencia desdichada, la de régimen transitorio de la imposición indirecta. En cuanto a los gastos, los largos debates de los presupuestos generales del Estado para 1979 y para 1980 no permiten deducir unas coordinadas determinantes de la política gubernamental ni de las grandes opciones de la oposición de cara a la orientación y configuración de la opinión pública. De esta manera se desdibuja el liderazgo del ejecutivo y también la función de la oposición.

En este mismo sentido, el control parlamentario sobre el Gobierno es objeto de tanteos a través de algunos grandes debates, cuyos resultados se estiman en general insatisfactorios porque no llegan a vertebrar un verdadero diálogo entre las

fuerzas políticas que delimiten los problemas nacionales o ilustren sobre las opciones y soluciones a adoptar.

Por último, hay que resaltar dos aspectos particulares que caracterizan la actividad de las Cortes durante el año 1979. En primer lugar, la natural tendencia de la oposición de llevar el sistema parlamentario hacia una interpretación próxima al régimen de asamblea y la búsqueda por el Gobierno de la colaboración de la oposición han originado algún precepto en determinadas leyes por el que el Parlamento asume de manera más o menos directa responsabilidades en la esfera de la administración de servicios públicos; el ejemplo más notorio de ello se encuentra en el art. 7.º de la Ley del Estatuto de la Radio y la Televisión, que atribuye la designación de los doce miembros del Consejo de Administración del ente público RTVE al Congreso y al Senado, mediante acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y dado que aquel Consejo posee no sólo competencias consultivas, sino también decisorias, la separación entre órgano controlante y órgano controlado pierde buena parte de su fundamento. No es posible afirmar que esta solución es análoga a la que para el Consejo General del Poder Judicial o para el Tribunal Constitucional (arts. 122.3 y 159.1) establece la norma suprema, ya que en ambos casos se trata de órganos constitucionales y no de órganos administrativos.

En segundo lugar, quizá lo más importante desde el punto de vista del Derecho político sea dejar constancia de que con bastante frecuencia se han invocado argumentos de inconstitucionalidad al deliberar sobre textos normativos, como ha sido el caso de las leyes reguladoras del Tribunal Constitucional, del Estatuto de la Radio y la Televisión, de las distintas modalidades de referéndum, de extracción y trasplante de órganos, de fincas mejorables y de cuotas de pantalla y distribución cinematográficas; de la proposición de ley sobre derecho de asilo, finalmente no tomada en consideración; de los decretos-ley de convocatoria de los referéndums de los estatutos vasco y catalán y sobre medidas antiterroristas; y, en fin, de acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede.

2. PRACTICAS APLICATIVAS DE LA CONSTITUCION

Dos series de cuestiones se recogen en este apartado. Por un lado, las prácticas aplicativas de la Constitución de carácter no normativo, y por otro, las de índole propiamente normativo.

A) *Prácticas de carácter no normativo*

En el período objeto de consideración, las prácticas más significativas se centran en los puntos que a continuación se exponen:

a) *Suplicatorios*. Presentado suplicatorio ante el Congreso de los Diputados el 10 de junio respecto de determinados miembros de la Cámara del Grupo Mixto, en concreto representantes de la formación política de Herri Batasuna, se procedió a tramitarlos con arreglo a lo previsto en el artículo 71.2 de la Constitución y el 18 del Reglamento provisional del Congreso. En cuanto al cómputo de los dos meses de plazo para pronunciarse sobre los mismos, se estimó una doble suspensión: la del período intersesiones de los meses de julio y agosto y la originada, según se declaró en la prensa, por el acuerdo del Pleno de solicitar de la Justicia nuevos datos antes de pronunciarse. Este acuerdo se adoptó en la sesión plenaria de 9 de octubre, de carácter secreto por imperativo reglamentario. Recibidos los datos complementarios, el Pleno en sesión de 27 de noviembre acordó conceder la autorización para seguir cuatro procedimientos respecto de dos diputados, que por otra

parte nunca tomaron parte en las tareas de la Cámara, por los supuestos delitos de apología del terrorismo y de resistencia grave a agentes de la autoridad. De los suplicatorios también se ocupa el Senado en sesión secreta el 27 de diciembre.

b) *Comisiones de investigación.* De nuevo en ambas Cámaras, y de manera separada, se hace uso de la facultad establecida en el artículo 76 de la Constitución; la posibilidad de que las comisiones sean conjuntas se desecha por las dificultades que originaría la tramitación del correspondiente dictamen por los Plenos separados de cada Cámara o por la necesidad de convocar la celebración de sesión conjunta de las mismas, convocatoria no prevista para este supuesto por la Constitución de manera expresa, pero que quizá se halla en la naturaleza de las cosas. En cuanto al Congreso, el Pleno acuerda la creación de una comisión de investigación sobre presuntos malos tratos a detenidos en el País Vasco con fecha 12 de diciembre, adoptando una iniciativa del Grupo Mixto y otra en idéntico sentido del Grupo Socialista del Congreso; por criterio unánime de los grupos parlamentarios expresado en la Junta de Portavoces, tal acuerdo se adopta por asentimiento a la propuesta presidencial y sin debate. En cuanto al Senado, más que con el significado de comisión de investigación de presuntos delitos o corrupciones, se crean dos comisiones de estudios en el Pleno de 27 de noviembre: una para el estudio de los problemas que afectan a la enseñanza universitaria española y otra para el estudio de los problemas que afectan a la investigación científica española.

c) *Programa a medio plazo para la economía española.* En el Congreso de los Diputados, como consecuencia del debate general sobre la situación económica habido en la sesión plenaria de 10 de mayo correspondiente al primer período de sesiones, en este segundo período se debatió una comunicación del Gobierno los días 25 y 26 de septiembre conteniendo un programa a medio plazo para la economía española, que supone la primera práctica aplicativa del artículo 131 de la Constitución por vía no normativa, puesto que no es posible distinguir como diferentes en cuanto a su naturaleza las actividades de programación y de planificación. Se aprobó íntegramente la propuesta de resolución centrista, que aceptaba el programa económico del Gobierno, como también lo fue la de los grupos catalán y vasco, sobre prioridad de las medidas de financiación y reforzamiento de las pequeñas y medianas empresas y de las de estímulo fiscal del ahorro con destino a inversiones productivas generadoras de empleo; asimismo se obtuvo la aprobación de parte de la propuesta socialista, respecto de la urgente presentación de un proyecto de ley de creación del Consejo Económico-Social previsto en el artículo 131 de la Constitución. Las deliberaciones resultaron mucho más interesantes, por lo que a la exposición de las respectivas posiciones se refiere, que útiles en atajar los graves problemas existentes en la materia.

d) *El problema de los números 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución.* Con motivo de la toma en consideración de determinadas proposiciones de ley que comportaban aumento de créditos presupuestarios, se planteó la capital cuestión del alcance de los números 5 y 6 de la Constitución en cuanto a la posibilidad de iniciar el procedimiento de su tramitación. Es el caso, por ejemplo, de la proposición de ley comunista sobre Estatuto del Trabajador, debatida y rechazada su toma en consideración en la sesión del Pleno del Congreso de 12 de septiembre. Inicialmente el Gobierno se opuso a su tramitación al amparo de los preceptos constitucionales mencionados, lo cual obligó a la Mesa y a la Junta de Portavoces a considerar los distintos factores intervinientes, que en síntesis se reducen a lo siguiente: la denegación de la conformidad del Gobierno sólo puede referirse a las proposiciones de ley o enmiendas que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al ejercicio presupuestario en curso, pero no a las proposiciones de ley que comporten tal aumento o disminución respecto de ejercicios económicos posteriores, ni a las enmiendas que se formulen al proyecto de pre-

supuestos generales del Estado del año siguiente, en consideración a que estos presupuestos son el pacto económico entre el Parlamento y el Ejecutivo y a lo dispuesto en el núm. 1 del artículo 134, que reconoce a las Cortes Generales la facultad de su examen, enmienda y aprobación. El grupo parlamentario proponente de la citada proposición de ley contempló la eventualidad de introducir un precepto en el texto destinado a declarar que su entrada en vigor en cuanto al punto controvertido tendría lugar en el ejercicio económico siguiente al de su aprobación como ley; pero el Gobierno se anticipó rectificando su anterior negativa a la tramitación, con lo cual pudo producirse la deliberación sobre la toma en consideración, siendo finalmente rechazada. La cuestión es de la mayor trascendencia a causa de poner en entredicho en el terreno económico las facultades de dirección política del ejecutivo, cuyo liderazgo se ve aquí comprometido al tener que responder por medio del voto del grupo o grupos políticos que lo apoyan ante cada tentativa de la oposición de incrementar el gasto público, considerando la repercusión en el electorado al que afecte de los pronunciamientos públicos a favor o en contra de las medidas de gasto propuestas.

e) *Votaciones secretas y disciplina de voto.* Se trata aquí solamente de dejar constancia del hecho de que no es usual ni por ahora siquiera excepcional que los grupos parlamentarios dejen en libertad de voto a los diputados que los integran con ocasión de algún tema sobre el que una fuerza parlamentaria renuncia a pronunciarse como tal, lo cual no significa que en algunas cuestiones no se haya producido el voto de algún diputado a favor del criterio sostenido por un grupo adverso a aquel al cual pertenece, dato que se puede comprobar cuando la votación es pública. Hay que añadir que cuando esto ha sucedido es siempre respecto de un asunto políticamente menor, al menos durante 1979, puesto que en la legislatura constitucional se produjeron peripecias de alguna importancia. Baste, seguramente, como ejemplo, la proposición no de ley socialista sobre protección de la infancia en materia de escuelas y guarderías, que fue debatida y rechazada en la sesión plenaria del Congreso de 20 de septiembre. La consecuencia del voto cruzado es la de permitir la actuación en el interior del grupo o del partido, conforme a sus normas internas, del comité de disciplina contra el miembro que la infringe. Ahora bien, cuando la votación es secreta, supuesto previsto en el artículo 75 del Reglamento provisional del Congreso, la disciplina de voto carece de virtualidad, circunstancia que ha llevado en alguna ocasión a los socialistas, como la que tuvo lugar con motivo de la convalidación del Decreto-ley 19/1979, de 23 de noviembre, sobre la Audiencia Nacional y medidas antiterroristas en la sesión plenaria celebrada el 20 de diciembre, a pedir que la votación tenga carácter nominal y secreta cuando espera que su postura se nutra del apoyo de diputados adscritos a algún grupo adverso; es ilustrativo a estos efectos el debate y votación de referencia (*Diario de Sesiones*, núm. 57, de 1979), votación que hubo de efectuarse por tres veces. Dejando aparte el carácter más o menos vergonzante del voto cruzado secreto, lo que se dilucida no es, desde luego, baladí, puesto que se trata de determinar qué es lo que debe prevalecer como interés más necesitado de protección: si la convicción moral del diputado individual o el dominio del grupo político al que está adscrito, teniendo en cuenta la imposibilidad práctica de una democracia sin partidos; de otra parte, si la responsabilidad efectiva y eficaz del diputado ante la medida que se vaya a adoptar o la responsabilidad pública ante quienes lo eligieron, único medio cierto ante cuestiones graves de conocer su conducta y de decidir o no su reelección, al menos de una manera consciente y racional. Quizá no sea ocioso recordar aquí, como vía de reflexión, que la Ley Fundamental de Bonn creadora del voto de censura constructivo recibe en la aplicación práctica de este supuesto la votación secreta. No obstante, parece que el carácter público del voto, ateniéndose a sus consecuencias quien rompa con la disciplina de partido, es un

requerimiento indispensable del ejercicio transparente y responsable de funciones de interés colectivo, para hacer primar el coraje político sobre el egoísmo calculador.

B) *Prácticas de carácter normativo*

Aparte de las normas dictadas en desarrollo de la Constitución, que forman lo más sustancial de la tarea de especificación de ésta y se comentan con brevedad en el apartado referente a la *actividad legislativa*, es preciso reseñar tres prácticas normativas cuya importancia resulta notoria. Es cierto que en la crónica del número 5 de esta REVISTA se alude a ellas, pero se hacía de manera que quedaban encubiertas. No obstante tener como motivo la materia de comunidades autónomas, conviene ahora darles el relieve que les corresponde.

a) *Nuevas dudas sobre convalidación de decretos-ley*. La aceleración del proceso autonomista vasco y catalán llevó a convocar el referéndum de ratificación de los respectivos estatutos mediante sendos decretos-ley 13 y 14/1979, de 14 de septiembre. Ambos fueron convalidados en la sesión del Congreso en pleno de 27 de septiembre, no sin antes invocar Coalición Democrática su inconstitucionalidad, criterio que fue discutido por centristas y socialistas. Una vez más jugó el criterio extensivo o ampliatorio del ámbito material permitido al decreto-ley adaptado nada más comenzar la vigencia de la Constitución (véase la crónica parlamentaria del número 4 de esta REVISTA), criterio que todavía se vio ampliado con motivo de la convalidación del Decreto-ley 19/1979, de 23 de noviembre, sobre medidas anti-terroristas en la sesión de 20 de diciembre. Para apreciar su constitucionalidad o la ausencia de la misma hay que tener presentes, junto a los artículos 86 y 81, el contenido del artículo 55.2, todos de la Constitución. Según pasa el tiempo, parece posible afirmar no sólo que el cauce dejado al Decreto-ley es asaz estrecho en la norma suprema, sino que se está produciendo una verdadera mutación constitucional, debido, mucho más que al quebrantamiento de la misma en una ocasión aislada, a su revisión sin previa reforma o modificación expresa del texto.

b) *Ratificación por las Cortes de estatutos de autonomía*. Solamente recordar aquí que la previsión establecida en el artículo 151.2.4.º de la Constitución recibió práctica aplicación en las sesiones celebradas por el Congreso el 29 de noviembre y por el Senado el 12 de diciembre, según quedó consignado en la crónica parlamentaria del número anterior de la REVISTA, a la cual se hace remisión en cuanto al País Vasco, Cataluña y, eventualmente, Galicia.

c) *La distribución de competencias y el proyecto de estatuto para Galicia*. Bien sabido es que la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas constituye uno de los puntos cruciales que la Constitución no resuelve al establecer una nueva configuración territorial del poder. Quizá sea éste uno de sus vicios más criticables y generador de mayor número de problemas o, lo que es más grave, de bloqueos del proceso político entre los diferentes y separados detentadores del poder. Por ello resulta ineludible mencionar con toda brevedad que la distribución de competencias ha tenido en el período contemplado dos versiones: la primera, propia de los Estatutos vasco y catalán, consistente en determinar en los mismos las competencias de las comunidades autónomas que se crean, correspondiendo las restantes al Estado, versión que hay que interpretar en la oscuridad, y no a la luz de los artículos 148 a 150 principalmente de la Constitución; la segunda, prevista en la disposición transitoria 2.ª.2 del proyecto de Estatuto para Galicia, que en realidad remite a la delimitación de competencias a lo que disponga una ley aprobada por las Cortes Generales. Ambas versiones pueden volver a ser empleadas siempre que la formación de una comunidad autónoma siga el camino marcado por el artículo 151 de la Constitución; en cambio, las que se erijan por la vía del artículo 143 habrán de atenerse obligadamente a la segunda

versión. Hay que señalar la condición consensuada de las normas autonómicas vasca y catalana, en tanto que el proyecto gallego fue aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso con el solo apoyo en cuanto al conjunto del texto de los diputados centristas, la oposición de andalucistas, comunistas y socialistas y la ausencia de los demás grupos. El centro de la discordia residía en la aludida disposición transitoria y quizá ello explique el retraso de la correspondiente convocatoria de referéndum para su ratificación por la población afectada.

3. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Aun excluyendo los proyectos legislativos aprobados que carecen de alcance normativo general, son numerosos e importantes los aprobados durante el período de sesiones objeto de esta crónica, que naturalmente sigue análoga sistemática a la que se viene utilizando en números precedentes.

A) *Proyectos de ley*

En apartados diferentes se reseñan los aprobados definitivamente en el período contemplado y los que han entrado en las Cámaras.

a) *Aprobadas definitivamente* por las Cortes, se podrían enumerar hasta diecinueve leyes de iniciativa gubernamental, pero de trascendencia general o constitucional baste con señalar las siguientes:

BOC-CD Serie A Número	M A T E R I A
25	General Penitenciaria (ley orgánica)
37	Creación de la Audiencia Territorial de Bilbao
43	Estatuto de la Radio y la Televisión
44	Tribunal Constitucional (ley orgánica)
49	Conocimiento del ordenamiento constitucional en bachillerato y formación profesional de primer grado
64	Consejo General del Poder Judicial (ley orgánica)
86	Regulación de cuotas de pantalla y distribución cinematográficas
97	Regulación de las distintas modalidades de referéndum (ley orgánica)

Conviene hacer algunas referencias a la tramitación de las más interesantes.

1) *Ley General Penitenciaria*. El proyecto fue presentado en la legislatura constituyente, sin que llegara a debatirse en Comisión, la cual emitió dictamen el 10 de julio de 1979, recibiendo la aprobación del Pleno del Congreso el día 24 del mismo mes, con dos votos en contra y ninguna abstención; se introdujeron enmiendas en buen número sin desvirtuar la orientación del texto inicial. En el Senado, donde ni siquiera se presentaron enmiendas, fue aprobada el 12 de septiembre. Se trata de una ley profundamente innovadora, comenzando por el lenguaje, cuya finalidad primera es la reeducación y reinserción social de los detenidos, a cuyo fin establece la separación de adultos y jóvenes menores de veintinueve años, de hombres

y de mujeres. Supone un sustancial vaciamiento de facultades antes atribuidas al personal penitenciario directivo mediante la creación de un juez de vigilancia para hacer cumplir la pena impuesta, resolver recursos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir abusos y desviaciones de los preceptos penitenciarios; asimismo, en caso de conflicto de orden que lleven a adoptar la medida de hacer presentes a las fuerzas de seguridad, el jefe de tales fuerzas asume funciones directivas. Acaso son dos los aspectos que más llaman la atención del constitucionalista: el trabajo considerado como derecho y deber del interno y el pleno respeto de los derechos del mismo, incluso los derechos políticos cuando su ejercicio no es incompatible con el cumplimiento de la pena. No es posible pasar inadvertido que la materia adquiere rango de ley orgánica, en virtud de cierta interpretación del artículo 25 de la Constitución, estando regulada con anterioridad por meras disposiciones administrativas.

2) *Ley del Estatuto de la Radio y la Televisión*. Se trata también de un proyecto procedente de la legislatura constituyente. Tras detenidos trabajos de la ponencia durante el mes de julio y primeros días de septiembre, cuyo informe afecta a puntos sustanciales, la Comisión de Cultura presenta su dictamen que el Pleno del Congreso debate y aprueba con modificaciones el 26 de septiembre. El 29 de noviembre el Senado aprueba dos decenas de enmiendas, siendo ratificadas la mayoría de ellas por el Congreso el 20 de diciembre. Por vez primera se regula con rango de ley la radio y la televisión, cuyo funcionamiento se concibe debe responder al pluralismo político y estar orientado a cumplir una política de Estado y no de Gobierno. A tal fin se establece la titularidad estatal de tales medios, que se encomiendan a la gestión del ente público RTVE, cuya naturaleza administrativa responde al principio de descentralización funcional pero sometido en su actuación a las normas de Derecho privado. La objetividad informativa, el acceso a los medios de los grupos políticos y sociales más significativos, la regulación del derecho de rectificación, la designación parlamentaria de los miembros del Consejo de administración (nuevo órgano que comparte competencias con el director general), la posibilidad de establecer un canal de televisión para el ámbito territorial de cada comunidad autónoma y bajo su gestión, la limitación de la publicidad y la creación de una comisión de control *ad hoc* en el Congreso de los Diputados, son otras tantas características innovadoras de la ley. El artículo 24 de ésta sobre acceso a los medios de comunicación estatal de los grupos sociales y políticos significativos viene a ser desarrollo del artículo 20.3 en relación con el 9.º-2 de la Constitución, en tanto que el artículo 25 de aquélla relativo al derecho de rectificación puede suscitar reparos si se le confronta con el artículo 53 de la Constitución en función del derecho sobre el que se fundamenta la pretensión de rectificación. En cualquier caso, la trascendencia política y electoral de la radio y la televisión, en la que demuestran crear los grupos parlamentarios desde su aparición, confiere importancia a esta ley.

3) *Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Presentado el proyecto en mayo de 1979, se publica como ley orgánica en octubre siguiente; en menos de cinco meses cumple el complejo *iter* parlamentario en una carrera vertiginosa jalonada de cientos de enmiendas y confrontaciones entre las diversas fuerzas políticas. Consta de 102 artículos, cinco disposiciones transitorias y dos adicionales. Como señalaba la exposición de motivos del proyecto, luego suprimida, el Tribunal Constitucional, que debe asegurar la supremacía de la Constitución y garantizar la adecuación a ésta de todo nuestro ordenamiento jurídico, es, manifiestamente, una pieza esencial en la organización jurídico-política del Estado, lo que no permite hacer el más mínimo análisis del contenido de la ley. Aparte, pues, de señalar que fue objeto de numerosas modificaciones, a lo que contribuyó el Senado de manera importante, poniendo de relieve su capacidad legislativa, baste con remitir a la obra

Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios, en edición del Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, preparada por Santamaría Pastor y aparecida este año de 1980.

4) *Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial*. Desarrollo del artículo 122 de la Constitución y tramitada por el procedimiento de urgencia, para permitir la más pronta constitución del Tribunal Constitucional en pleno, se trata de una ley cuyos preceptos están llamados a integrarse en la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, que habrá de sustituir a la venerable Ley *provisional* de 15 de septiembre de 1870. Vale más que encarecer su importancia señalar que se establecen los principios de unidad e independencia del Poder Judicial, cuyo gobierno y administración corresponde al Consejo General con competencia en todo el territorio nacional. De esta manera el Ministerio de Justicia pierde sin duda la parte más sustancial de las funciones que venía ejerciendo, lo que obligará a una profunda remodelación. La ley, que comprende 54 artículos y 16 preceptos más entre disposiciones adicionales, transitorias y finales, regula en cuatro títulos las competencias del Consejo General, su composición, su organización interna, el régimen de los acuerdos y los órganos técnicos a su servicio. Es de notar además que la disposición adicional 2.^a establece por vez primera en España el régimen de asociación profesional de jueces y magistrados previsto en el artículo 127.1 de la Constitución. Los dos aspectos más relevantes son la estructura del Consejo y sus competencias. Se compone del presidente del Tribunal Supremo, que acumula la presidencia de aquél, y de veinte vocales. El presidente es nombrado por el Rey a propuesta del propio Consejo General entre magistrados del Tribunal Supremo, miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia con quince años de ejercicio; nombrado por cinco años, sólo es reelegible una vez. De los veinte vocales, doce son elegidos por todos los jueces y magistrados y de entre ellos siempre que se encuentren en servicio activo; otros cuatro se designan a propuesta del Congreso de los Diputados y otros tantos del Senado, entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional; el mandato es de cinco años, habiéndose de renovar la totalidad de los vocales. Sus competencias más señaladas son las siguientes: establecer el régimen de selección, destino, ascenso, situaciones administrativas y sistema disciplinario de jueces y magistrados, de los secretarios de juzgado y tribunales y del personal auxiliar y colaborador; nombrar al secretario general del Consejo y al director de la Escuela Judicial, así como aprobar el anteproyecto de presupuestos. También puede proponer o ha de informar la fijación de demarcaciones judiciales, sin perjuicio de lo establecido en los estatutos de las comunidades autónomas; las plantillas orgánicas; el régimen de retribuciones y los proyectos de ley procesales, relativos a la organización de juzgados y tribunales o al estatuto de jueces y magistrados, que afecten al personal judicial o que versen sobre materia presupuestaria. Dicta reglamentos sobre la organización y funcionamiento interno del propio Consejo, al cual el Gobierno provee de los medios precisos para el desarrollo de sus funciones con independencia y eficacia. Las fechas más útiles de los debates parlamentarios en torno a la ley son las de 7 y 8 de noviembre en cuanto al Pleno del Congreso, la de 18 de diciembre en cuanto a las enmiendas del Senado y la del 27 del mismo mes respecto de la aprobación definitiva por el Congreso.

5) *Ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*. Presentada por el Gobierno a primeros de noviembre con carácter de urgencia, a fin de ajustar a ella la celebración del referéndum de iniciativa autonómica de Andalucía prevista según un compromiso político para el 28 de febrero de 1980, es la que más rápida tramitación ha tenido, hasta el punto de ser presentado el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso al Pleno el 28 de diciembre, que con la misma fecha y en un debate nocturno muy intenso aprobó el texto que

se convertiría en definitivo, al resultar también aprobado en sus propios términos por el Senado en la sesión plenaria de 15 de enero de 1980. Se dicta en desarrollo de los artículos 92, 149.1-32.ª, 151, 152, 167 y 168 de la Constitución. Ley importante y breve, con diecinueve artículos y otros siete preceptos de distinto carácter, con buen criterio somete la celebración de cada referéndum al régimen electoral general, limitando su objeto a establecer las normas especiales requeridas por los diferentes tipos de consulta popular que regula. La autorización de la consulta popular por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado, que corresponde al Gobierno a propuesta de su presidente, salvo cuando se encuentra reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados; la convocatoria compete en todo caso al Rey, pero se trata de un acto debido. Se regula el contenido del real decreto de convocatoria y su publicidad oficial, así como la emisión del sufragio libre, igual, directo y secreto, tomando como circunscripción la provincia, salvo los exclusivos casos de Ceuta y Melilla. Se prohíbe la celebración de referéndum durante los estados de excepción o sitio y se establecen medidas para que no coincida o no se celebre en la proximidad de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum. Las modalidades de referéndum son las siguientes: consultivo, de reforma constitucional, de ratificación de la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151.1 de la Constitución, para aprobación de un estatuto de autonomía (art. 151.2 y 3) y para modificación de estatutos de autonomía (art. 151.2). En el procedimiento para la celebración de referéndum se reconocen facultades de intervención a los grupos políticos que hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en las últimas elecciones celebradas para el Congreso de los Diputados. En la campaña de propaganda se habilitan espacios gratuitos en los medios de difusión de titularidad pública y franquicia en los envíos postales. La novedad de mayor interés por lo que se refiere a nuestro ordenamiento reside en la prohibición de publicar o comentar, en los cinco días precedentes al de la votación, los resultados o elementos de cualquier encuesta o sondeo de opinión u operaciones de simulación de voto relacionados con la consulta. Esta ley anticipa la adopción de medidas que con carácter general se contienen en la proposición de ley sobre encuestas electorales (núm. 31 de la serie B del BOCG, Congreso de los Diputados). En cuanto a la tramitación parlamentaria de la ley sobre modalidades de referéndum puede verse la crónica del núm. 5 de esta REVISTA dedicada a las Comunidades autónomas monográficamente, puesto que si bien la ley es general, su urgente aprobación se debió a la decisión de aplicarla al referéndum de iniciativa autonómica para Andalucía.

b) Los proyectos de ley *presentados* ante el Congreso entre el 1.º de septiembre y el 31 de diciembre de 1979 han sido nada menos que 33, haciéndose mención únicamente de los dotados de alcance constitucional o interés muy general.

BOCG-CD
Serie A
Número

M A T E R I A

71	Modificación del Código civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico matrimonial
72	Bases de la Defensa Nacional y Organización Militar (ley orgánica)
73	Seguridad ciudadana (ley orgánica)
74	Consejo de Estado (ley orgánica)
76	Modificación de los artículos 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre prisión provisional

BOCG-CD Serie A Número	M A T E R I A
77	Libertad religiosa (ley orgánica)
86	Regulación de cuotas de pantalla y distribución cinematográficas.
91	Creación del Consejo de Seguridad Nuclear
96	Inspección y recaudación de la Seguridad Social
97	Reguladora de las distintas modalidades de referéndum (ley orgánica)
98	Protección pública a la vivienda
99	Autonomía universitaria (ley orgánica)
100	Modificación de la Ley de Minas
101	Conservación de energía en la industria
103	Valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística

B) *Proposiciones de ley*

Distinguiendo de nuevo entre las convertidas en ley y las presentadas ante las Cámaras, hay que mencionar las proposiciones de ley que figuran seguidamente.

a) *Aprobadas* como ley en este período de sesiones únicamente hay cuatro.

BOCG-CD Serie B Número	M A T E R I A
11	Pensiones, asistencia médico-farmacéutica y social a familiares de españoles fallecidos con motivo de la guerra civil (socialista)
13	Extracción y trasplante de órganos (socialista)
32	Creación del Colegio Oficial de Psicólogos (comunista)
45	Fondo de acción urgente para compensar desequilibrios territoriales (centrista) Adoptada por iniciativa del Senado (BOCG-Senado núm. 2 de la Serie III)

Dos merecen leve comentario.

1) *Ley de extracción y trasplante de órganos*. Desde el punto de vista material, viene a cubrir un vacío legal en nuestro ordenamiento a fin de aprovechar los indudables avances científicos que en este terreno se han producido para ponerlos al servicio de la vida humana con un sistema de garantías respecto de donantes, personal sanitario y receptores. Se trata, pues, de una ley claramente innovadora. En cuanto a su tramitación parlamentaria, su toma en consideración procede de la legislatura constituyente; la Comisión de Sanidad y Seguridad So-

cial emitió su dictamen el 23 de julio, aunque previamente tuvo que intervenir la Presidencia de la Cámara para resolver el conflicto originado con la incorporación al texto por vía de enmienda del régimen de las autopsias clínicas, introducido por los centristas, que los socialistas consideraron desnaturalizador de la proposición en cuanto que las autopsias clínicas no habían sido objeto de toma en consideración por el pleno del Congreso, resolviéndose, en definitiva, la segregación de este tema, que posteriormente fue objeto de una proposición de ley específica (núm. 46 de la Serie B). En la sesión extraordinaria de 27 de julio fue aprobado el dictamen del Congreso, enmendado seguidamente en el pleno del Senado durante la sesión del 3 de octubre, con modificaciones que supusieron notables mejoras, aunque no todas prosperaran en la sesión plenaria de la Cámara Baja de 17 de octubre.

2) *Ley sobre el fondo de acción urgente para compensar desequilibrios territoriales.* Adoptada por iniciativa del grupo centrista del Senado, en relación con el artículo 158.2 de la Constitución, a la vez que rechaza otra proposición del mismo objeto del grupo socialista del Senado (núm. 3 de la serie III), a cuyo fin pueden verse los *Diarios de Sesiones* de 6 y 31 de julio. El pleno del Congreso aprueba el 26 de septiembre en sus propios términos la proposición de ley del Senado, cuya finalidad consiste en distribuir un crédito de 20.000 millones de pesetas entre los entes preautonómicos y provincias de menor desarrollo económico, resultando ser las más beneficiadas Andalucía, Galicia, Castilla, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura. Los desequilibrios regionales constituyen un tema de permanente interés parlamentario, que además fue objeto de un debate político en el pleno del Congreso los días 20 y 21 de junio.

b) *Presentadas* veintiuna en el período de sesiones de referencia, procede mencionar como más importantes las siguientes proposiciones de ley.

BOCG Serie y n.º	MATERIA
B	<i>Congreso de los Diputados</i>
49	Actualización de Estatuto General de la Abogacía Española (Minoría Catalana)
50	Creación de la Universidad Castellano-Manchega (centrista)
65	Divorcio (comunista)
III	<i>Senado</i>
5	Certificaciones e informes sobre conducta ciudadana (grupo Cataluña, Democracia y Socialismo)
6	Cambio de denominación de la provincia de Logroño por la de provincia de La Rioja (UCD)
7	Cambio de denominación de la provincia de Santander por la de Cantabria (UCD)

C) *Tratados y convenios internacionales*

Importante normativa internacional, medida desde el parámetro de la Constitución, ha sido objeto de las tareas parlamentarias.

a) Han sido *autorizados* por las Cortes durante el segundo período de sesiones los veintitrés convenios y acuerdos que habían entrado antes del 31 de agosto, siendo conveniente reparar en los de mayor importancia.

BOCG-CD Serie C Número	M A T E R I A
5	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
9	Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales
10	Acuerdo con la Santa Sede sobre asuntos económicos
11	Acuerdo con la Santa Sede sobre asuntos jurídicos
12	Acuerdo con la Santa Sede sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos

1) *El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos*. Presentado inicialmente en diciembre de 1978, quedó pendiente para la primera legislatura que lo tramita por el procedimiento de urgencia. La Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso en 19 de junio propone al pleno de la Cámara por unanimidad que se conceda la autorización al Gobierno para prestar el consentimiento del Estado para obligarse por tal Convenio, e igualmente por unanimidad de los 254 votos emitidos la Cámara Baja la concede; de la misma forma procede el pleno del Senado el 3 de septiembre, donde la aprobación se hace por asentimiento a la propuesta presidencial. Desde un punto de vista normativo para la eficacia en España del Convenio, la Comisión competente del Congreso propuso que se suprimiera de la declaración interpretativa núm. 1 al artículo 10.1-3.º la palabra *actual*, de manera que quedara con la siguiente redacción: *La disposición del punto tercero del párrafo 1 del artículo 10 como compatible con un régimen que corresponda a la organización* (aquí la supresión de la palabra *actual*) *de la Radiodifusión y Televisión en España*. Esta supresión se acepta por el Gobierno en su comunicación al Congreso de fecha de 25 de junio, respondiendo así a una iniciativa de Minoría Catalana. La verdadera importancia del Convenio impone una referencia a los debates, unánimes también en mostrar alegría y satisfacción. Para los socialistas del Congreso es una garantía más de la democracia en cuanto a su instalación en España, con la que se abre una brecha en la concepción interestatal del Derecho internacional, al considerar la persona individual como sujeto del *ius gentium*, con lo que supone de relativa quiebra de la idea de soberanía como poder absoluto y perpetuo de una república; objetan, en cambio, la reserva a los artículos 5.º y 6.º en la medida en que fueran incompatibles con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, así como al artículo 11 (problemas de disciplina militar en relación a la seguridad jurídica y de la posibilidad de asociación de los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y de los militares); aprecian una contradicción o círculo vicioso entre el artículo 10.2 de la Constitución, que se remite a los convenios internacionales en la materia para interpretar ésta, y aquella reserva a los artículos 5.º, 6.º y 11. Los centristas apelan a la identidad entre la idea de Europa y la de los derechos humanos que expresa el Convenio, con vocación de garantizarlos en el mundo entero, superando el grado de tratado internacional para representar un compromiso supranacional, a través del Tribunal de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de Estrasburgo; consideran que es un día de alegría en el que no es justo comenzar por polémicas. Coalición Democrática lo califica de código de la dignidad humana que se produjo, tras la conmoción moral del mundo en 1945, en la búsqueda

de la renovación del espíritu de los derechos humanos. Los comunistas reiteran la alegría, pero lamentan que haya tardado veintinueve años en llegar a España y confían en que vayan siendo aprobados otros instrumentos jurídicos internacionales. El Gobierno llama la atención en el Congreso sobre el hecho de que se trata de la columna vertebral del Consejo de Europa y el Consejo de Europa es la institución política por antonomasia; las reservas jurídicas son mínimas y quizá sea España uno de los países que menos reservas hace, como lo demuestra la aceptación de la jurisdicción del Tribunal Europeo y, tan pronto como lo permita el desarrollo de la Constitución, la competencia de la Comisión Europea de los Derechos humanos, que entiende de las reclamaciones individuales. Ya en el Senado, el propio Gobierno hace manifestaciones más terminantes, como que la violación de los derechos humanos es condenable dondequiera que se produzca y la supresión flagrante de los derechos humanos, allá donde tenga lugar, constituye una amenaza para la paz, no pudiendo los Estados eludir su responsabilidad internacional alegando que se trata de su exclusiva competencia doméstica; el principio de no intervención en asuntos internos consagrado en Helsinki no puede ser invocado para impedir que las violaciones graves de los derechos humanos sean examinadas por la comunidad internacional; la circunstancia de haberse firmado otros convenios por España (Carta Social Europea, Convenio Europeo de Extradición, Estatuto para el Trabajador Migrante y Convenio para la Represión del Terrorismo), permaneciendo el que se va a ratificar como consecuencia de la autorización de las Cortes, como la pieza más importante del actual Derecho público europeo. Los senadores socialistas catalanes, que consideran el acto tan solemne o quizá más que la misma proclamación de la Constitución porque posiblemente sin el Convenio no se disfrutaría en España de una monarquía parlamentaria y constitucional, invitan a quienes no están dentro de la ley y creen aún en la violencia para que a partir de este momento depongan las metrallas y pistolas y se adhieran al Convenio de los Derechos Humanos. El grupo socialista del Senado manifiesta que se trata de la adscripción a un modelo democrático de vida política y de sociedad y, si bien el Convenio nada añade a nuestra Constitución, ello no le quita ningún valor al constituir el mínimo común de la vida civilizada europea a nivel político, porque es una manifestación de que hemos salido de esa *longa noite de pedra*, en palabras de Celso Emilio Ferreiro. Los senadores de UCD apelan al compromiso de este Convenio y a buscar la manera de que España se comprometa también en un Convenio Interamericano de Derechos Humanos para cumplir la vocación de acercarnos a América.

2. *Los acuerdos con la Santa Sede.* El mismo día que se publica y entra en vigor la Constitución, 29 de diciembre de 1978, se firman en el Vaticano los citados acuerdos, con lo que vienen a ser la primera práctica aplicativa de la Constitución en materia de convenios internacionales. Pero su entrada en vigor requiere la ratificación, que la Constitución condiciona en su artículo 94.1 a la previa autorización de las Cortes Generales que el Gobierno solicita a principios de junio de 1979. Aun cuando no se había producido ningún debate público sobre estos acuerdos, sólo prejuzgados por el artículo 16 y relacionados con la Constitución, de hecho el Gobierno había tratado con los principales grupos de representación parlamentaria la marcha de las últimas fases de las negociaciones con la Santa Sede, circunstancia que contribuyó, como se deduce de las deliberaciones del Congreso, al carácter pacífico y ejemplar de las deliberaciones, por ser los textos resultantes generalmente compartidos, con la excepción de los comunistas y del señor Barrera Costa, en materia económica y de educación. A pesar de las reservas y de las discrepancias manifestadas, las distintas intervenciones parecen significar la cancelación de la cuestión religiosa como problema nacional, frente a lo sucedido en otros ciclos más atormentados de nuestra historia. Merece la pena examinar con

el detenimiento debido los *Diarios de Sesiones* de 13 de septiembre en el Congreso y de 30 de octubre en el Senado para comprobarlo, cosa que no podemos hacer aquí ni siquiera con una exposición sumaria. Baste, pues, con apuntar los puntos de confrontación relevantes desde la perspectiva del Derecho constitucional, que encontraron su apoyo en las enmiendas comunistas al acuerdo sobre enseñanza y al acuerdo sobre asuntos económicos, enmiendas tramitadas como de totalidad que es el cauce parlamentario adecuado para las que se formulan a todo tipo de convenio internacional. El nuevo sistema de relaciones entre la Iglesia católica y el Estado se basa en los principios de libertad religiosa, de neutralidad del Estado y de no discriminación por motivos religiosos. No se desdén el factor sociológico relativo a la consideración de las creencias religiosas de la sociedad española, recogido en el artículo 16 de la Constitución, pero confiriéndole un tratamiento que, respetando la libertad de ser igual y también la de ser diferente, no empañe el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. En el debate del Congreso no intervino ningún líder de cada uno de los grupos parlamentarios, con excepción del de Coalición Democrática. Las discrepancias lo fueron de inconstitucionalidad y de inoportunidad. Estas, relativas a que debía haberse aprobado primeramente la ley general de libertad religiosa como marco en el cual incardinar los acuerdos, recibieron la respuesta de que quienes las defendían habían sustentado el criterio inverso cuando de los estatutos de autonomía vasco y catalán se había tratado; asimismo se alegó que el procedimiento secreto de las negociaciones habidas hace que se presenten los textos acordados como un *hecho consumado*. El grupo comunista, que se pronuncia *en contra tanto del Estado confesional como del ateísmo de Estado*, presentó como motivos de inconstitucionalidad: la percepción de una cierta búsqueda de confesionalidad solapada, por la enseñanza de la religión en la escuela pública impropia de una sociedad moderna y secularizada mediante una disciplina de religión como asignatura fundamental que infringe el artículo 14 de la Constitución; el impuesto religioso, por presuponer que el contribuyente habrá de manifestar a qué confesión desea destinar la parte correspondiente de su impuesto, lo que cuestiona el principio de libertad religiosa y vulnera el precepto constitucional de que *nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia*. La contestación centrista rechazó ambos argumentos, estimando que la igualdad es compatible con la pluralidad, como sucede con las autonomías territoriales, y que cuando hay opción no existe coacción, de manera que a nadie se obliga a declarar sobre sus creencias religiosas, porque es posible que la persona católica elija una enseñanza no católica y a la inversa, como lo es que un creyente decida destinar el porcentaje del impuesto a actividades que nada tienen que ver con la Iglesia católica o un no creyente decida destinarlo a atenciones relacionadas con ella. Los socialistas ciñeron su examen al enfoque de constitucionalidad, pues, según afirmaron, sólo en el caso de ser el Gobierno socialista hubieran tenido que entrar a justificar los contenidos de los acuerdos; ante la adopción de observaciones socialistas durante las negociaciones y las explicaciones recibidas en torno a ciertos puntos, no vieron motivo para la abstención ni para el voto negativo, el cual sólo se produjo respecto del acuerdo sobre enseñanza debido a las órdenes ministeriales de Educación publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de agosto de 1979 que no se ajustaban a lo establecido en la Constitución ni a lo previsto en los acuerdos. En cualquier caso, éstos recibieron una amplia aprobación en ambas Cámaras.

b) Han sido *presentados* al Congreso para la oportuna autorización doce nuevos convenios internacionales, a lo largo de este segundo período de sesiones, mencionando por su importancia la Carta Social Europea (BOCG-CD, Serie C, núm. 27) y el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (BOCG-CD, Serie C, núm. 25).

4. ACTIVIDAD FINANCIERA

Se distinguen, como ya se ha hecho anteriormente, los tres diferentes campos que este apartado comprende.

A) *Materia presupuestaria*

Por lo que se refiere a proyectos de ley *aprobados*, es preciso mencionar en primer término el de Presupuestos Generales del Estado para 1980 (BOCG-CD, Serie A, núm. 75) que, perdida la ocasión de efectuar con tal motivo un debate político general dificultado por las normas del Reglamento, fueron objeto de largas deliberaciones en el Congreso (27, 28, 29 y 30 de noviembre) y en el Senado (27 de diciembre), sin introducir éste modificaciones. Se aprobaron además numerosos créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Tuvieron *entrada* nuevos proyectos de ley de igual carácter, siendo únicamente digno de mencionar respecto del campo del Derecho constitucional el relativo al crédito extraordinario para subvencionar a los partidos políticos con arreglo al artículo 6.º de la Ley 54/1978 por 1.554 millones de pesetas (BOCG-CD, Serie A, núm. 92).

B) *Materia tributaria*

En cuanto a la misma, fueron *aprobados* por las Cortes Generales los proyectos sobre Régimen Transitorio de la Imposición Indirecta (BOCG-CD, Serie A, núm. 12), sobre Impuestos Indirectos (ídem, núm. 51) y sobre Derechos Aeroportuarios en Aeropuertos Nacionales (ídem, núm. 53).

Tuvo, en cambio, *entrada* en el Congreso el referente al Procedimiento de Apremio por Multas de Circulación (ídem, núm. 82).

C) *Ordenación general o singular de la economía*

Fueron objeto de *aprobación* dos importantes proyectos: el de Régimen Jurídico sobre Control de Cambios (ídem, núm. 27), que deroga la vetusta y criticable Ley de Delitos Monetarios, y el de Fincas Manifiestamente Mejorables (ídem, número 30).

Se *retiró* por el Gobierno en septiembre el proyecto dedicado al Fomento de la Industrialización y Comercialización por Entidades Asociativas Agrarias (ídem, núm. 29).

Ninguno nuevo tuvo *entrada* en el Congreso en esta materia.

5. ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL GOBIERNO

El casi absoluto predominio de la actividad normativa durante este segundo período de sesiones reduce a muy escuetos límites el ejercicio del control sobre el Gobierno en sentido estricto, esto es, dejando aparte el control que supone colaborar en la obra legislativa.

A) *Debates generales*

La Comunicación del Gobierno sobre el Programa a Medio Plazo para la Economía Española se debatió en el Congreso los días 25 y 26 de septiembre, como ya se ha indicado, como práctica aplicativa de la Constitución en materia de planificación al comienzo de la presente crónica. A esto se reducen los debates generales, que constituyen una técnica parlamentaria exclusiva del Congreso conforme al artículo 143 del Reglamento y normas para su desarrollo.

B) *Proposiciones no de ley*

Comprendiendo bajo este epígrafe además las mociones consecuencia de interpelación, sólo es posible mencionar las siguientes atendiendo el interés general que ofrecen:

- Laudos de obligado cumplimiento dictados en los conflictos de Hostelería y Automóviles Portillo, cuando los trabajadores se encontraban ejerciendo el derecho de huelga (Congreso, 10 de octubre).
- Reconocimiento oficial como representante del pueblo saharauí del Frente Polisario (ídem, íd.).
- Medios de comunicación social del Estado (Congreso, 18 de octubre).
- Discriminación de la mujer en los libros de texto (Congreso, 24 de octubre).
- Actividades cinematográficas (son tres proposiciones no de ley debatidas por el Congreso el mismo 24 de octubre).
- Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos (Congreso, 22 de noviembre).
- Acontecimientos de Guinea Ecuatorial (Senado, 3 de septiembre).
- Coordinación entre el Instituto Nacional de Estadística y los órganos preautonómicos (Senado, 19 de septiembre).

C) *Interpelaciones y otros medios de control*

Procede distinguir entre los diversos cauces existentes:

a) *Interpelaciones*, entre las que destacan:

- Ascensos a teniente general del Ejército (Congreso, 20 de septiembre).
- Carta Social Europea (ídem, íd.).
- Política de ahorro de consumo energético en Televisión Española (Congreso, 11 de octubre).
- Situaciones en el sector de la enseñanza pública (Congreso, 18 de octubre).
- Elecciones sindicales para funcionarios civiles y contratados de la Administración pública (Congreso, 8 de noviembre).
- Desempleo en Andalucía y particularmente de los obreros agrícolas (Congreso, 15 de noviembre).
- Asesoramiento técnico de los organismos dependientes del Ministerio de Sanidad a Radiotelevisión Española para los programas de divulgación sanitaria (Senado, 9 de octubre).
- Negociación de España con la OTAN y renovación del Tratado de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos de América (Senado, 30 de octubre).

- Ejercicio por los alcaldes de competencias de orden público y seguridad ciudadana (Senado, 6 de noviembre).
- Adopción de medidas por el Gobierno para la salvaguarda y conservación del patrimonio artístico nacional (Senado, 18 de diciembre).

b) Preguntas. Sin perjuicio de advertir que a 31 de diciembre eran cientos las formuladas tanto en el Congreso como en el Senado, ya sea con respuesta escrita u oral, en Comisión o ante el Pleno, no merece la pena en este caso hacer una selección porque malamente reflejaría el uso ni la efectividad de este importante medio de control. Ello no impide mencionar la introducción de una sana práctica, en supuestos excepcionales, por la cual el Congreso de los Diputados incorpora al orden del día, previo acuerdo unánime de la Junta de Portavoces con el presidente y con la conformidad del Gobierno, preguntas sobre acontecimientos importantes y recientes, sin esperar el turno que les correspondería conforme a la fecha de presentación en la Secretaría General de la Cámara. Las preguntas sobre secuestro y liberación del señor Rupérez y sobre informe del Gobierno explicando las circunstancias que rodearon la muerte de dos estudiantes en Madrid, conocidas por el pleno del Congreso los días 13 y 14 de diciembre, esto es, inmediatamente de suceder los hechos a que se refieren, ha tenido el resultado positivo de acercar el Parlamento a las preocupaciones de la opinión pública, lo que es preciso considerar como un progreso institucional cuyo mérito corresponde a los órganos de gobierno del Congreso, a todos los grupos parlamentarios y al Gobierno.

c) En cuanto a otros medios de control, baste con indicar el acuerdo del Pleno del Congreso por el que se crea una comisión de investigación sobre presuntos malos tratos a detenidos en el País Vasco (sesión del 12 de diciembre), así como los acuerdos del Pleno del Senado de establecer dos comisiones especiales, una para el estudio de los problemas que afectan a la enseñanza universitaria española y otra para los que afectan a la investigación científica española (sesión de 27 de noviembre).

6. ACTIVIDAD RELACIONADA CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Nos remitimos en este punto a la crónica parlamentaria que con carácter monográfico se ha dedicado a las Comunidades Autónomas en el número 5 de esta Revista, pero advirtiendo que allí se omitió indebidamente mencionar que los grupos socialista y comunista habían presentado sendas proposiciones de ley con un mismo objeto, el de la cesión a la Generalidad de Cataluña de los rendimientos de las tasas y exacciones sobre el juego (BOCG-CD, serie B, núm. 53 y 55).

7. ORGANIZACION INTERNA DE LAS CAMARAS

Pocas novedades en este terreno.

a) En cuanto a *órganos conjuntos*, únicamente señalar que las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado se han ocupado de los problemas comunes y especialmente de establecer el presupuesto de las Cortes Generales para 1980, como corresponde a su competencia.

b) *El Congreso de los Diputados* ha visto modificada la composición de su Mesa por la baja como secretario segundo de doña María Izquierdo Rojo, sustituida el 21 de noviembre de 1979 por el hasta entonces secretario cuarto, don

Leopoldo Torres Boursault, a quien ha sustituido don José Bono Martínez, todos ellos del grupo socialista. Es preciso señalar que las elecciones efectuadas por el Pleno a este fin se realizaron pacíficamente, sin que el grupo mayoritario aprovechara la oportunidad para incrementar su representación en la Mesa, como corresponde a la debida cortesía parlamentaria. Los trabajos preparatorios del nuevo Reglamento con el objeto de incorporar cuanto la Constitución impone y la experiencia ha venido decantando no habían deparado todavía ningún resultado específico.

c) El *Senado* nada ha ofrecido digno de mención en el aspecto que ahora se considera.

MANUEL GONZALO
M.^a VICTORIA GARCÍA-ATANCE *

* M.^a Victoria García-Atance ha contribuido proporcionando datos acerca de los proyectos legislativos sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley General Penitenciaria y la relativa al Trasplante y Extracción de Organos.