

CRONICA PARLAMENTARIA

FERNANDO SANTAOLALLA LOPEZ

SUMARIO: CRÓNICA PARLAMENTARIA (enero-mayo 1981): I. Ley Orgánica de Modificación de los Códigos Penal y de Justicia Militar.—II. Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.—III. Otras leyes.

I. LEY ORGÁNICA QUE MODIFICA Y ADICIONA DETERMINADOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PENAL Y DEL DE JUSTICIA MILITAR (LEY ORGÁNICA 2/1981, DE 4 DE MAYO; «BOE» 5-V-1981)

A. Referencias documentales

— Documentos tramitados en el Congreso de los Diputados (proyecto del Gobierno, informe de la Ponencia, dictamen de la Comisión, dictamen del Pleno y texto definitivo aprobado por el Pleno) en relación a esta Ley: *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados* («BOCG/CD»), serie A, núm. 184.

— Debate en sesión plenaria del Congreso de los Diputados sobre esta Ley: *Diario de Sesiones* («DSC»), núm. 155, 1 de abril de 1981.

— Documentos del Senado correspondientes a esta Ley (texto remitido por el Congreso de los Diputados, enmiendas, dictamen de la Comisión y enmiendas aprobadas por la Cámara): *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado* («BOCG/S»), serie II, núm. 159.

— Debate en sesión plenaria del Senado: *Diario de Sesiones* («DSS») número 100, 13 de abril de 1981.

— Debate en el Congreso de los Diputados sobre las enmiendas aprobadas por el Senado: («DSC») núm. 160, 21 de abril de 1981.

B. Congreso de los Diputados

1) Con fecha 23 de marzo de 1981 el «BOCG/CD» (A, núm. 184-1) publicaba el proyecto de ley en materia de defensa de la Constitución española y en materia de terrorismo, denominación que posteriormente, en el informe de la Ponencia, se cambió a la que resultó definitiva y que aparece recogida más arriba.

En la publicación de este proyecto del Gobierno se advertía su tramitación por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con los artículos 103 y siguientes del Reglamento del Congreso. En cambio, no figuraba de modo formal su calificación como proyecto de ley orgánica, si bien en el aviso de la Presidencia de la Cámara sobre el procedimiento de urgencia y plazo de presentación de enmiendas se hacía alusión de pasada a este carácter del proyecto. Pero ni el encabezamiento de este texto en «BOCG», ni su exposición de motivos, ni su articulado mencionaban esta calificación. La referencia expresa y directa de ley orgánica sólo aparece, como ya hemos dicho, en el informe elaborado por la ponencia constituida en la Comisión de Justicia, pero sin mencionar las razones de este cambio. Con ello se plantea una vez más el problema de determinar *quién*, *cómo* y *cuándo* debe decidir si un proyecto legislativo merece o no el carácter de *orgánico*.

Volviendo al proyecto presentado por el Gobierno, debe señalarse que consistía de dos artículos, más una disposición adicional y una derogatoria. El primero de estos artículos disponía la adición de cuatro nuevos artículos al Código Penal, mientras que el segundo daba una nueva redacción a un precepto ya existente en dicho cuerpo legal. En definitiva, se trataba de un proyecto de tamaño reducido, centrado exclusivamente en el reforzamiento de las medidas penales para combatir el terrorismo. La exposición de motivos que precedía al proyecto justificaba su presentación en la necesidad de recoger en nuestra tipología penal la rebelión contra la Constitución, ausente entonces en nuestro Código, en la conveniencia de poder luchar eficazmente contra los medios de comunicación social que provoquen o animen la subversión, mediante su cierre provisional y la ocupación material de los instrumentos del delito y, en fin, en el propósito de tipificar como

delitos la simple pertenencia a bandas o grupos armados y la participación en los llamados comandos informativos.

— Así como la *Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución*, disponía una serie de medidas excepcionales, principalmente de tipo policial, incluyendo la suspensión de derechos y libertades, en relación a personas integradas o relacionadas con grupos terroristas, el nuevo proyecto gubernamental perseguía la ampliación y el reforzamiento de las medidas punitivas de los delitos relacionados con el terrorismo y la seguridad del Estado.

— Se presentaron 45 enmiendas al proyecto, tres de ellas, correspondientes a los diputados Piñar López, Sagaseta Cabrera y Bandrés Molet, a la totalidad.

La Ponencia constituida en la Comisión de Justicia emitió un informe con fecha 31 de marzo de 1981 («BOCG/CD», A, núm. 184-1-2). En él se habla ya de forma directa del carácter *orgánico* de la ley. Es dudoso si esta calificación fue otorgada entonces por vez primera o si la misma venía ya atribuida, aunque sin la suficiente expresión, por el Gobierno. En cualquier caso, y sin perjuicio del problema ya referido del procedimiento para otorgar la calificación de *orgánica*, merece destacarse que la consideración de la ley estudiada como ley orgánica era coherente con el criterio de ocasiones precedentes, en que la reforma de los Códigos Penales se había efectuado mediante este tipo de leyes. Así, tal fue el caso de la *Ley Orgánica 4/1980, de 21 de mayo, de Reforma del Código Penal*, y de la *Ley Orgánica 9/1980, de Reforma del Código de Justicia Militar*.

— La ponencia no se manifestó en su informe respecto a las tres enmiendas a la totalidad que proponían la devolución del proyecto al Gobierno. En cambio, basándose en buena parte de las otras enmiendas presentadas, propuso una serie de importantes modificaciones en el proyecto.

Así, se decidió recoger el delito de rebelión contra la Constitución mediante la modificación del correspondiente artículo del Código Penal (214), en lugar de mediante la adición de un nuevo artículo 216 bis, *a*), como constaba en el proyecto del Gobierno. Con este cambio el artículo 214.1 quedó redactado en los términos siguientes, corriendo la numeración de los apartados ya existentes:

«Son reos de rebelión los que alzaren públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1.º Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución.»

— Al mismo tiempo se propuso la variación de la redacción del artículo 217.1 para ponerlo en consonancia con la modificación anterior. La expresión «serán castigados como rebeldes los que, sin alzarse contra el Gobierno, cometieren ... alguno de los delitos comprendidos en el artículo 214» fue sustituida por la de «serán castigados como rebeldes ... los que, *sin alzarse públicamente*, cometieren alguno de los delitos comprendidos en el artículo 214».

Estas variaciones en los artículos 214.1 y 217.1 del Código Penal fueron aceptadas posteriormente por la Comisión y el Pleno del Congreso de los Diputados, pasando al texto que resultaría definitivo.

Para el cambio aludido, la Ponencia aceptó, total o parcialmente, las enmiendas números 17, del Grupo comunista; 6, del Grupo vasco, y 13, del señor Fontán Pérez. Cotejando las enmiendas con el nuevo texto se comprueba que la citada en primer lugar fue decisiva al respecto.

— Por otro lado, el artículo 216 bis, *b)*, del CP, sobre la provocación y la apología de la rebelión, que figuraba en el texto propuesto por el Gobierno, pasó a ser el artículo 216 bis, *a)*, en el texto de la Ponencia. El contenido de este artículo se vio afectado por la aceptación, total o parcial, de diversas enmiendas (núms. 7 y 9 del Grupo vasco; 18, 19 y 21 del Grupo comunista y 32 del Grupo socialista. Las penas antes proyectadas para estos delitos (reclusión menor y prisión mayor) fueron sustituidas por la pena inferior en un grado a la que correspondería al autor de los delitos de rebelión contemplados en los artículos 214 y 217. De este modo se introdujeron unas penas más acordes con el principio general del artículo 54 del CP, de que la conspiración, proposición y provocación para delinquir se castigan con la pena inferior en uno o dos grados, a juicio del Tribunal, a la que corresponda al autor del delito. También estas modificaciones pasarían, con ciertas correcciones ulteriores, al texto definitivo de la ley.

— El anterior apartado 4 —nuevo apartado 3— era, y es, de importancia fundamental por referirse a la obligación del Juez de decretar, una vez admitida la querrela del ministerio fiscal y si éste lo solicita, el cierre provisional del medio de difusión empleado en la conspira-

ción, provocación, proposición o apología de la rebelión, y, en su caso, la ocupación de los instrumentos del delito.

Fueron diversas las enmiendas presentadas a este apartado. La número 15 del señor Fontán, la 30 del señor Muñoz Peirats y la 42 del Grupo vasco pedían su supresión. La número 2 de Coalición Democrática y la 32 del Grupo socialista postulaban que fuese facultativo —y no obligado— para el Juez el disponer el cierre del medio de difusión y la ocupación de los instrumentos del delito. La enmienda 21 del Grupo comunista pretendía limitar estas medidas cautelares al caso de que el Fiscal lo interesase expresamente. Nada de esto aceptó la Ponencia. En su lugar, propuso la adición de un nuevo párrafo final —que llegaría al texto vigente de la ley— en cuya virtud dentro de los tres días siguientes a la adopción de estas medidas cautelares, el Juez, una vez oídos el Ministerio Fiscal y las partes, debería ratificarlas o dejarlas sin efecto, pudiendo ser apelada su decisión ante la Audiencia Nacional que, a su vez, debía resolver en el plazo de cinco días.

La adición de este nuevo párrafo vino a paliar el rigor derivado de la obligación del Juez de disponer, si así lo solicita el Fiscal, el cierre del medio de difusión. Las irreparables consecuencias que esta medida puede comportar para una publicación y la inseguridad sobre su oportunidad, dado que no se produce por una sentencia condenatoria, tras la comprobación de la culpabilidad, sino por la mera admisión de la querrela y la solicitud del Fiscal, hacían plausible la adición de la necesidad de ratificar el cierre provisional, dentro de los tres días siguientes a su adopción, y el ulterior recurso de apelación ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. Con ello se abre un plazo en el que el Juez podrá reflexionar y decidir de modo autónomo sobre el cierre del medio de difusión, plazo que por su brevedad impide una prolongación excesiva de esta medida. En el mismo sentido, la obligación de la Audiencia Nacional de resolver el posible recurso de apelación en el plazo de cinco días, asegura una pronta decisión al respecto.

Sin perjuicio de lo anterior, el párrafo comentado adolecía y adolece, a nuestro juicio, de una amplia dosis de imprecisión, pues no se fija en qué supuestos o en base a qué motivos debe el Juez confirmar o rechazar el cierre provisional. En efecto, no se determina si la confirmación del cierre exige la previa comprobación y, en su caso, declaración de la existencia del delito o si, por el contrario, basta una cierta presunción de su comisión; no se aclara si la ratificación del cierre depende o no del grado de gravedad de la conspiración, proposición,

provocación o apología de la rebelión o si basta, por ejemplo, una apología más o menos difusa; tampoco se expresa si basta una sola acción punible o se requiere una cierta repetición de ellas. No debe olvidarse que las medidas cautelares afectan al titular del medio de difusión, que puede no coincidir con la persona que realiza las acciones delictivas contempladas en el precepto. De ahí que hubiese sido deseable un mayor grado de precisión.

— En el artículo 174 bis del proyecto se establecían las penas de prisión menor y multa de 25.000 a 200.000 pesetas para el delito de pertenencia a las bandas o grupos armados contemplados en la *Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución*. La aceptación de las enmiendas 2 y 4 del Grupo Coalición Democrática determinó la sustitución de estas sanciones por las de prisión mayor y multa de 100.000 a 500.000 pesetas. Esta es la fórmula que figura en texto en vigor. Por otro lado, la ponencia amplió este artículo para recoger, con las mismas sanciones, los supuestos de asistencia a los cursos de entrenamiento de los grupos mencionados y el mantenimiento de relaciones de cooperación con bandas armadas extranjeras.

— El anterior artículo 175 del proyecto pasó a ser el 174 bis, *b)*, en el Informe de la Ponencia. Configura este artículo como tipo delictivo independiente las distintas actuaciones de los llamados comandos informativos y de colaboración, y la cooperación con las bandas y grupos armados afectados por la Ley Orgánica 11/1980, y se declaran penadas con prisión mayor y multa de 50.000 a 500.000 pesetas (1). La Ponencia elevó el límite inferior a 100.000 pesetas, manteniendo el superior. Aceptó la enmienda número 5 del Grupo Coalición Democrática y, en consecuencia, se elevó la pena a reclusión mayor para cuando, como

(1) La *ratio* de este precepto aparece bien recogida en las siguientes palabras del diputado señor Moscoso DEL PRADO («DSC» 155, p. 9645): «El comando informativo en su regulación presente aparece como un delito de resultado. Parece que es preciso probar en todo caso la conexión que hay entre la información que se proporciona y el resultado producido, de tal forma que cuando no se produce el resultado, es decir, cuando un comando informativo suministra a lo que podemos llamar un comando ejecutivo una información y este comando no realiza el delito, quedaba exento de responsabilidad penal el integrante del comando informativo. Nosotros hemos querido configurar un delito especial, un delito de los llamados formales, de tal naturaleza que sea siempre punible el simple hecho de suministrar información, con independencia del posible resultado que esa información pueda producir.»

consecuencia de las acciones contempladas en este artículo, se produzca la muerte de una o más personas.

— Una novedad importante supuso la aceptación de la enmienda 35 del Grupo socialista, postulando la adición de un nuevo artículo 174 bis, c), por el que se rebaja en dos grados la pena correspondiente al integrante o colaborador de los grupos armados que «coadyuvare con las Fuerzas de Seguridad o con la Autoridad Judicial con actos suficientes para evitar la comisión del delito o aminorar sus efectos, o aporte pruebas definitivas para la identificación o la captura de los partícipes». Esta disminución de la responsabilidad de elementos integrados en grupos terroristas fue posteriormente saludada por el Ministro de Justicia, señor Fernández Ordóñez, como una moderna técnica de combatir este tipo de delitos, ya experimentada con éxito en otros países (2).

— Otra innovación fundamental fue la propuesta de adición de un nuevo artículo 3.º, por el que se modifican dos artículos (290 y 291) y se incorpora uno nuevo (538 bis) al Código de Justicia Militar. Se comprobó que algunas de las nuevas medidas configuradas en el Código Penal eran sólo aplicables a situaciones producidas en el ámbito civil, y que si se quería perseguir y sancionar las mismas actuaciones cuando se produjesen en el plano castrense, no había más camino que incluir los correlativos delitos y penas en el Código de Justicia Militar. De esta forma, y con la aceptación literal de la enmienda 38 del Grupo socialista y del espíritu de la 18 del Grupo comunista, se dispuso (arts. 290 y 291 del CJM) la pena de doce años y un día a veinte años de reclusión militar a los que provoquen, exciten, conspiren o propongan la comisión del delito de rebelión militar y a los que hagan la apología del mismo.

— Por otro lado, el nuevo artículo 538 bis del CJM tipificó como delito la conspiración, proposición, provocación y apología del mismo delito, cuando se cometan estas acciones públicamente o por cualquier medio que facilite su publicidad (imprensa, radiodifusión, etc.). La letra de este nuevo artículo se refiere a la conspiración, proposición, etcétera de los *delitos comprendidos en los artículos 290 y 291*. Como quiera que éstos se refieren, a su vez, a la conspiración, proposición, provocación y apología de la rebelión militar, parece como si se tratase en el nuevo precepto de una «conspiración de la conspiración»

(2) «DSC» núm. 155, 1 de abril de 1981, p. 9632.

para la rebelión, de una «provocación de la provocación», o de una «apología de la apología». Pero una interpretación que se atenga al espíritu de la norma debe evitar este defecto de redacción. La diferencia entre los artículos 290 y 291, por un lado, y el nuevo artículo 338 bis, por otro, consiste en que aquéllos sancionan estas formas delictivas (conspiración, proposición, etc.) de la rebelión militar, mientras que este segundo es aplicable a estas mismas actividades cuando sean cometidas públicamente o por medio de imprenta, radiodifusión o cualquier otro que facilite su publicidad.

Los apartados 2 y 3 del nuevo precepto incorporan las mismas medidas cautelares que las antes vistas en el Código Penal: obligación del Juez de decretar, a petición del Fiscal, el cierre provisional del medio de difusión empleado para estos delitos y, si lo cree oportuno, posibilidad de disponer la ocupación material de los instrumentos del delito. Dentro de los tres días siguientes deberán ser confirmadas o dejadas sin efecto estas medidas, decisión que será recurrible ante la autoridad judicial militar superior para su resolución en el plazo de cinco días.

Es problemático si este nuevo artículo no supone un ensanchamiento del fuero jurisdiccional militar, ya que su genérica redacción parece atribuir a la autoridad judicial de las Fuerzas Armadas el conocimiento de estos delitos, cualquiera que sea la persona o los medios empleados para su comisión. Téngase en cuenta que la apología de la rebelión militar puede cometerse por un civil, y no sólo por un militar, y que los medios de difusión empleados al efecto pueden ser extraños a establecimientos u organismos castrenses. Se echa en falta en este nuevo artículo una regulación más precisa que restrinja esta competencia de la jurisdicción castrense a la apología cometida por militares o con medios o instrumentos pertenecientes o dependientes de las Fuerzas Armadas. Esta ampliación del fuero militar, aun limitada a un caso, puede iniciar una vía que conduzca a nuevas ampliaciones y al progresivo apartamiento del principio de unidad jurisdiccional, recogido en el artículo 117,5 de la Constitución. No obstante lo anterior, la defectuosa amplitud con que quedó redactado este artículo fue contrapesada, como luego veremos, por la adición de un párrafo nuevo al artículo 216 bis, a), del CP, por el que se incluye en éste la apología de la rebelión militar.

— La disposición adicional —atribución de la competencia jurisdiccional a los Juzgados Centrales y a la Audiencia Nacional— sufrió

en manos de la Ponencia una adaptación destinada a expresar que esa competencia se refería a los artículos 1.º y 2.º del proyecto, de tal modo que se excluía en los supuestos del artículo 3.º (reforma del CJM). Se mantuvo la disposición derogatoria del artículo 2.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, y de las demás disposiciones contrarias a la ley, y se propuso la aceptación de la enmienda 37 del Grupo socialista para la adición de una nueva disposición final, fijando su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el «BOE».

2) La Comisión de Justicia del Congreso hizo suyo el texto propuesto por la Ponencia en su informe, con la consiguiente aceptación de las modificaciones al proyecto del Gobierno a que antes nos hemos referido. De esta forma y con fecha 1 de abril de 1981 quedó dictaminado el texto («BOCG/CD», A, 184-II).

3) Pasemos ahora a ocuparnos de los debates en sesión plenaria, que tuvieron lugar el mismo 1.º de abril.

Tras la presentación del proyecto legislativo por el Ministro de Justicia, que puso de manifiesto su filosofía y las mejoras introducidas durante el *iter* parlamentario, se entró en el debate de las enmiendas, comenzando por las presentadas a la totalidad.

— El señor Piñar López defendió su enmienda a la totalidad en base al carácter inconstitucional del proyecto, que, a su juicio, vulneraba los artículos 15, 20 y 33 de la Constitución. La segunda enmienda a la totalidad era del señor Sagaseta Cabrera. Este diputado se refirió, entre otras cosas, al absurdo del nuevo artículo 217.1 del CP, que al calificar como rebeldes a «los que, sin alzarse públicamente, cometieron por astucia o por cualquier otro medio alguno de los delitos comprendidos en el artículo 214» podía dar lugar, en su literalidad, a la consideración como rebeldes de aquellas personas que, sin alzarse públicamente, defendieren el establecimiento de principios diferentes a los recogidos en la Constitución, ya que uno de los supuestos del artículo 214 es precisamente «la derogación, suspensión o modificación total o parcial de la Constitución». Indudablemente, en un régimen democrático y de libertades es enteramente lícito mantener postulados y aun sistemas políticos contrarios a los recogidos en la Constitución, siempre que ello se haga pacíficamente y sin intentar la reforma de ésta por la fuerza o por vías de hecho. En cambio, la generalidad de la expresión o por cualquier otro medio podía dar lugar a la persecución de actividades o manifestaciones enteramente admisibles. Feliz-

mente, esta imprecisión fue corregida, como veremos después, mediante la aceptación de un voto particular del señor Fontán Pérez.

Por su parte, el señor Bandrés Molet defendió su enmienda a la totalidad apoyándose en la supuesta innecesariedad de la nueva ley, pues los Códigos Penal y de Justicia Militar tenían ya previstas sanciones suficientes frente al terrorismo. Al mismo tiempo, este diputado calificó al proyecto de amenaza grave a la libertad de expresión y de contrario al principio de unidad jurisdiccional.

Para un turno en contra de estas tres enmiendas a la totalidad intervino el señor Moscoso del Prado Muñoz, quien manifestó que el proyecto no suponía en modo alguno la suspensión de derechos constitucionales, pues sólo encerraba una modificación del CP para hacer frente a una serie de problemas sociales. En relación a la cuestión neurálgica del cierre de los medios de difusión, empleados en los delitos de conspiración, proposición, provocación y apología de la rebelión, señaló que esa medida cautelar «es únicamente susceptible de ser aplicada después de la comisión de un delito y por la autoridad judicial», añadiendo más adelante que se trata de «un supuesto que, de producirse, se produciría después de la comisión de un delito y queda absolutamente sujeto a la resolución judicial». Estas palabras son algo vagas, puesto que al decir que se trata de una medida aplicable después de la comisión del delito, podría entenderse que es necesaria la previa declaración de la conducta como delito, cuando, en realidad, el cierre provisional se produce por la simple admisión de la querrela, mientras que la confirmación posterior del cierre se produce en la situación de incertidumbre antes referida, pues no se aclara si se exige la previa declaración de la existencia del delito o si, como medida cautelar, es suficiente una cierta presunción de su comisión. El problema sigue estando en que pueda confirmarse el cierre sin la paralela confirmación de la comisión del delito, lo que puede producir unas consecuencias irreparables en el supuesto de que posteriormente se compruebe la inexistencia de responsabilidad penal.

Otro problema que, a nuestro juicio, plantean estas medidas cautelares es el de su armonización con el artículo 20.5 de la Constitución, que prevé que por resolución judicial se pueda disponer el secuestro de publicaciones, gravaciones y otros medios de información. Esto es, resulta admisible que las medidas cautelares consistan en el secuestro de todas las publicaciones pero, en cambio, es más dudoso que puedan alcanzar el cierre de los medios de difusión.

No obstante lo anterior, las palabras del diputado de UCD son positivas, en cuanto hacen suponer que estas medidas tienen un carácter excepcional y que, por tanto, son de interpretación restringida.

— Volviendo al debate en el Congreso de los Diputados, debe dejarse constancia de las posturas de los Grupos parlamentarios sobre la totalidad del proyecto. El señor Múgica Herzog intervino por la minoría socialista vasca para mostrar su aspiración de que la vigencia de la ley fuese temporalmente limitada, pues ello sería señal de la consolidación de la democracia en nuestro país. Terminó diciendo que «... con plena, aunque apesadumbrada convicción, nuestro grupo dirá que sí a este proyecto de ley». El señor Fraga Iribarne, por el Grupo Coalición Democrática, manifestó que «el proyecto, tal como ha quedado, es un proyecto importante y notablemente mejorado», agregando que es uno de los primeros pasos efectivos en el establecimiento de una democracia fuerte. Por su parte, el señor Solé Barberá, del Grupo comunista, indicó que la ley en proyecto es una ley útil, «una ley que posibilita efectivamente una defensa concreta de la Constitución». Por el Grupo socialista, el señor Torres Boursault justificó la aprobación de la ley en que las libertades y el Estado de Derecho no pueden quedar a merced de quienes los utilizan con el único propósito de destruirlas, añadiendo que no hay riesgos de arbitrariedad, pues junto al recurso de la apelación, se cuenta con las garantías del Tribunal Constitucional y, en su día, del Defensor del Pueblo.

— La primera enmienda al articulado que se votó fue la del señor Fontán Pérez. Esta enmienda perseguía corregir la redacción del artículo 217 del Código Penal, de tal modo que en vez de decir «los que, sin alzarse públicamente, cometieren por astucia o *por cualquier otro medio* alguno de los delitos comprendidos en el artículo 214» por la de «los que, sin alzarse públicamente, cometieren por astucia o *por cualquier otro medio contrario a las leyes* alguno de los delitos comprendidos en el artículo 214». En definitiva, se venía a suprimir la peligrosa inconcreción de la redacción hasta entonces aprobada, que hubiera posibilitado, en caso de confirmarse, la persecución de la mera defensa pacífica de postulados contrarios a la Constitución, tal y como ya hemos expresado anteriormente. La enmienda del señor Fontán fue aprobada por amplia mayoría, pasando así a convertirse en el texto que luego resultaría definitivo.

— Por su parte, el señor Solé Barberá defendió las enmiendas 18 y 19 del Grupo comunista, para que el artículo 216 bis, *a)*, del Código Penal abarcara también la apología de la rebelión militar, de tal forma que si se cometiesen estos actos de apología «los encargados de juzgarlos y de llegar a las últimas consecuencias serán también, aunque sea rebelión militar, los Tribunales ordinarios, la Jurisdicción ordinaria...». La finalidad de estas enmiendas era muy positiva, a nuestro juicio, pues una cosa es la rebelión militar, cuyo enjuiciamiento debe corresponder a los Tribunales militares y otra cosa distinta es la apología de este delito, que puede perfectamente cometerse por un civil y con medios privados, en cuyo caso debe ser la Jurisdicción ordinaria la que intervenga. En definitiva, cabe considerar aquí lo ya expuesto en torno a la adición del nuevo artículo 538 bis del CJM y su posible ensanchamiento del fuero militar. Por estas razones, es de celebrar que se aceptase la finalidad de dichas enmiendas mediante la adición del siguiente párrafo al artículo 216 bis, *a)*, 1, del CP: «La misma pena (la inferior en un grado a la que correspondería al autor del delito) se impondrá al reo de apología de los delitos a que se refiere el párrafo anterior y *al de apología de la rebelión militar*». Con ello, el tono excesivamente general que se deriva del nuevo artículo 538 bis del CJM debe entenderse corregido de tal forma que cuando la apología sea cometida por civiles, y con medios de difusión no pertenecientes al ámbito militar, sea la Jurisdicción civil la competente para enjuiciar, incluso cuando esta apología se refiera a la rebelión militar. La aprobación, posterior en el tiempo, de esta adición al CP debe suponer la corrección paralela de la interpretación del artículo 538 bis del CJM, de tal modo que éste se entienda aplicable a la apología de la rebelión militar sólo cuando por razón de la persona o del lugar en que se cometa (arts. 9.º y 13 CJM) resulte competente la Jurisdicción militar.

— Posteriormente hizo uso de la palabra el señor Vizcaya Retana, para defender la enmienda del Grupo vasco-PNV a los apartados 2 y 3 del nuevo artículo 216 bis, *a)*, del CP. Basó esta defensa en la conveniencia de impedir al automatismo en la aplicación de las medidas cautelares contempladas en el mismo, dando al Juez una facultad discrecional en su adopción. Para un turno en contra de esta enmienda intervino el señor García Romanillos, que señaló que el proyecto no encerraba ningún automatismo respecto a estas medidas, ya que era preciso la previa presentación y admisión de la querrela

y que lo interesase el Ministerio Fiscal. La enmienda aludida fue rechazada.

— La enmienda del Grupo andalucista, de supresión de la disposición adicional, que otorga la competencia para conocer los delitos reformados del CP a la Audiencia Nacional y a los Juzgados Centrales, fue defendida por el señor Aguilar Moreno como una exigencia de la unidad jurisdiccional. El señor Moscoso del Prado consumió un turno en contra para indicar que la Audiencia Nacional no comporta una Jurisdicción especial y que, por otro lado, su competencia viene justificada porque muchos delitos actuales «son de ámbito no solamente nacional, sino incluso internacional». También fue rechazada esta enmienda.

La votación sobre la totalidad del dictamen arrojó 301 favorables y tres negativos, lo que testimonia un amplio grado de aceptación del mismo.

C. Senado

— La Cámara Alta publicó el texto remitido por el Congreso de los Diputados con fecha 3 de abril de 1981. Se presentaron una propuesta de veto y 17 enmiendas al articulado.

— La Comisión de Justicia e Interior propuso en su dictamen una serie de modificaciones que, más tarde, serían aprobadas por el Pleno del Senado.

Así, se modificó el apartado 5 del artículo 214 del CP para recoger como un supuesto del delito de rebelión la «declaración de independencia de una parte del territorio nacional». Se agregó un inciso al apartado 1 del nuevo artículo 216 bis a) del CP, para declarar comprendido en el mismo a la apología de la rebelión militar, aunque ésta no llegue a cometerse, y del terrorismo realizado por las bandas a que se refiere la Ley Orgánica 11/1980. Se refundieron los apartados 2 y 3 de este mismo artículo en uno sólo, dejando a salvo lo dispuesto para el decomiso en el artículo 48 del Código, por lo que no podrán ser decomisados los instrumentos del delito pertenecientes a terceros no responsables. Con ello se añadió una nueva garantía en relación a las medidas cautelares. Otra adición del mismo signo fue la determinación de que la sentencia (de la Audiencia Nacional) que ponga fin al proceso por estos delitos, deberá levantar o imponer definitivamente.

vamente el cierre del medio de difusión. Todas estas modificaciones aprobadas por el Senado fueron después ratificadas por el Congreso, incorporándose así al texto definitivo de la ley.

Por otro lado, se añadió un nuevo artículo 3.º al proyecto, por el que, a su vez, se incorporó un nuevo artículo 160 bis al CP. Este nuevo precepto establece que las mismas penas previstas para los que atentasen contra las Cortes o el Gobierno de la nación, se impondrán a los que lo hiciesen contra las Asambleas legislativas, los Consejos del Gobierno, o sus miembros, de las Comunidades Autónomas.

También fue modificado el artículo 290 del CJM para aclarar que el mismo comprende la apología de la rebelión militar aunque ésta no se produzca. Se añadió un nuevo artículo, el 291 bis, al CJM declarando inaplicables a los delitos de provocación o apología lo dispuesto en el artículo 197 del mismo Código, que establece una graduación de la responsabilidad en los delitos de imprenta.

También, todas estas enmiendas fueron ratificadas por el Congreso de los Diputados en el trámite previsto en el artículo 90 de la Constitución.

— En la presentación del dictamen de la Comisión ante el Pleno de la Cámara, el senador Martín Villa puso de manifiesto que muchas enmiendas presentadas por Grupos de la oposición habían sido aceptadas. El señor Unzueta Uzcanga, del Grupo de Senadores Vascos, intervino a continuación para expresar su preocupación por el peligro que supone defender los valores de la democracia restringiendo las libertades y derechos. El señor Nadal Company, del Grupo Catalunya, Democracia i Socialisme, manifestó que la situación del país requería más un Ejecutivo decidido a aplicar las leyes que el simple aumento de su número. El señor Laborda Martín, portavoz del Grupo Socialista, se refirió a que la ley en trance de aprobación era un mal necesario ante la gravedad de la situación presente, pero que, al mismo tiempo, era imprescindible la actuación del Gobierno en otras tareas.

— El señor Rahola de Espona defendió su propuesta de veto, alegando la anomalía de tramitar por el procedimiento de urgencia leyes tan importantes como la debatida, que restringe y reprime la libertad de expresión y de difusión del pensamiento. El señor Galván González, del Grupo de UCD, se opuso a esta propuesta señalando que la ley en discusión tendía precisamente a proteger las libertades y la Constitución.

— Cuestión importante fue la suscitada por el señor Zavala Alcibar al defender una enmienda, del Grupo de Senadores Vascos, por la que se pedía el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios ocasionados por el cierre temporal del medio de difusión, cuando el afectado hubiere sido declarado absuelto. El señor Lizón Giner, de la Minoría Socialista, recordó que su Grupo había presentado una enmienda del mismo significado, pero que había decidido retirarla, puesto que este derecho indemnizatorio tendría que establecerse, en su momento, con carácter general en el CP, sin limitarse, como ahora se pretendía, a unos concretos delitos, ya que esto último significaría una abierta discriminación. Por otro lado, el señor Galván González replicó al Senador del Grupo Vasco, mostrando que no era cierta su afirmación de que las medidas cautelares de cierre se adoptasen sin ser oída la persona querellada, dado lo establecido sobre audiencia de las partes en el párrafo segundo del artículo 216 bis a) del CP.

— Posteriormente, el señor Portabella Rafols defendió su enmienda de supresión de la disposición adicional, por entender que ésta resultaba contraria al principio de competencia del Juez natural. El señor Porta Vilalta, del Grupo de UCD, rechazó esta afirmación alegando que la Audiencia Nacional no afecta al principio de unidad jurisdiccional, pues sólo supone una demarcación judicial más amplia que las observadas normalmente, acorde para perseguir el moderno terrorismo, que desborda en su actuación delictiva el marco tradicional de los partidos judiciales.

D. Congreso de los Diputados

Las enmiendas aprobadas por el Senado fueron sometidas al trámite de ratificación del Congreso de los Diputados, previsto en el artículo 90.2 de la Constitución, el día 21 de abril de 1981. Fueron aprobadas todas ellas, sin que se produjera ningún tipo de debate antes de ser sometidas a votación. Dos días después se efectuó una nueva votación sobre el conjunto del proyecto, con la incorporación de las enmiendas aprobadas por el Senado, resultando aprobado por 277 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones.

II. LEY ORGÁNICA DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO
(Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio; «BOC» de 5 de junio de 1981)

A. *Referencias documentales*

— Advertencia previa: La materia comprendida en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio formaba parte, originariamente, del proyecto de ley de seguridad ciudadana, presentado por el Gobierno y publicado en el «BOCG/CD», serie A, número 73-II, de 21 de septiembre de 1979. Por acuerdo de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados («BOCG/CD», serie A, número 73-II, de 27 de octubre de 1980), se acordó tramitar como cuatro proyectos de ley diferentes las distintas materias comprendidas en el proyecto inicial del Gobierno. Así surgieron los proyectos de ley de seguridad ciudadana y competencias gubernativas, de los estados de alarma, excepción y sitio, de los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

— Los documentos tramitados en el Congreso de los Diputados, en relación a la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, son, junto a los ya mencionados, los siguientes: informe de la ponencia («BOCG/CD», serie A, núm. 73-I-ter), dictamen de la Comisión (ídem, núm. 73-II-ter), texto aprobado por el Pleno (ídem, 73-III-ter), texto definitivo tras la votación de las enmiendas aprobadas en el Senado (ídem, 73-IV-ter).

— Documentos publicados en el Senado en relación a esta Ley: texto remitido del Congreso («BOCG/S», serie II, núm. 168 a) enmiendas (ídem, núm. 168 b), dictamen de la Comisión (ídem núm. 168 c), texto aprobado por el Senado (ídem, núm. 168 d)).

— Debates en el Pleno del Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante («DSC») números 160, 161, 162, correspondientes a los días 21, 22 y 23 de abril de 1981. Debates sobre las enmiendas del Senado: «DSC» número 170, de 20 de mayo de 1981.

— Debate en el Senado: «DSS» número 105, de 10 de mayo de 1981.

B. *Congreso de los Diputados*

— El capítulo III del originario proyecto de ley de seguridad ciudadana, artículos 18 a 51, comprendía la regulación de los estados de alar-

ma, excepción y sitio. La determinación por la Comisión Constitucional de que esta materia debía tramitarse como un proyecto de ley independiente (*vid. supra*), llevó consigo la paralela calificación del mismo como proyecto de ley orgánica, decisión que, por lo demás, resultaba obligada ya que el artículo 116.1 de la Constitución establece que una ley orgánica regulará los tres estados mencionados. De esta forma, una vez más, se plantea el problema de la forma y de la competencia para calificar si un proyecto tiene o no el carácter de orgánico. No obstante, en este caso fue un acuerdo de la Comisión el determinante de la calificación, a diferencia del proyecto de ley de modificación del Código Penal y del de Justicia Militar, en el que, como ya se vio anteriormente, fue la ponencia encargada de informarlo quien decidió su cambio formal.

— Un total de 108 enmiendas se presentaron a artículos o apartados de artículos, si bien formalmente este número fue algo inferior, ya que algunas de las enmiendas afectaban al mismo tiempo a distintos artículos.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional propuso en su informe una serie de modificaciones en relación al proyecto original. A la vista del mismo la Comisión Constitucional emitió su dictamen con fecha 9 de abril, el cual, junto a los votos particulares mantenidos, fue objeto de debate y votación en sesión plenaria los días 21, 22 y 23 del mismo mes.

— Abrió el debate el ministro del Interior, señor Rosón Pérez, para poner de relieve que el proyecto de ley en tramitación era consecuencia obligada del artículo 116 de la Constitución, aunque lo deseable «sería que no fuera preciso aplicarla ni ponerla en marcha» (3). Se refirió también a las características básicas de los tres estados regulados (alarma, excepción y sitio) y a las mejoras introducidas por la Comisión Constitucional.

— El diputado Bandrés Molet (Grupo Mixto) defendió una enmienda a la totalidad, afirmando que la ley discutida sentaba las bases para la creación de un estado policial. El diputado Olarte Cullén (UCD) consumió un turno en contra, en el que señaló que con la ley sólo se pretendía asegurar la estabilidad del Estado y su orden constitucional, previendo las posibles anormalidades que podrían afectarle. El señor Vizcaya Retana (Grupo vasco-PNV) manifestó que su grupo se absten-

(3) Para lo que sigue sobre esta primera sesión véase «DSC» núm. 160.

dría en la votación de dicha enmienda, ya que tras las modificaciones introducidas en el proyecto de ley no era aconsejable su devolución al Gobierno. Por su parte, el señor Carro Martínez (Coalición Democrática) expresó el apoyo de su Grupo al proyecto, por entender que el mismo no hacía otra cosa que regular la llamada «dictadura constitucional». El portavoz del Grupo comunista, señor Solé Tura, indicó que el mismo se abstendría en dicha enmienda, sin poder votar a su favor, porque el proyecto era una consecuencia del artículo 116 de la Constitución, pero que, no obstante, su Grupo mantenía ciertas reservas con la forma en que éste se había tramitado y con alguno de sus preceptos. Por el Grupo socialista intervino el señor Pons Irazazábal, que indicó que una democracia no resulta afectada por una ley que tenga la misión de defender extraordinariamente al Estado, ley que por esto mismo había que aceptar sin complejos de ninguna clase. Afirmó que los estados de alarma, de excepción y de sitio no eran realidades diferenciadas entre sí por un aspecto cuantitativo, sino «situaciones cualitativamente distintas».

— Fue también el señor Pons el que intervino a continuación para defender un voto particular de su Grupo al artículo 1.º, en el que se sientan los supuestos generales determinantes, y el alcance limitado de las medidas que se pueden utilizar durante los tres estados de anormalidad regulados en la ley. El voto particular, que resultaría aprobado, proponía la adición de un tercer apartado expresando que las medidas adoptadas durante su vigencia decayesen a su término, salvo las consistentes en sanciones firmes.

— El mismo diputado defendió otro voto particular de su Grupo, postulando la adición de un (nuevo) artículo 1.º bis en el que se declarase que los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpen el normal funcionamiento de los poderes y órganos constitucionales del Estado. El señor Alzaga Villaamil se opuso a esta adición, alegando que «el funcionamiento de los poderes públicos en los estados de excepción no es normal, sino más bien anómalo o excepcional». Replicó el defensor del voto particular en el sentido de que, durante estos estados, los poderes públicos funcionan normalmente, «es decir, de acuerdo con las normas, fundamentalmente de acuerdo con la Constitución». De esta forma, la cuestión debatida se transformó en algo puramente nominal, pues mientras el señor Pons afirmaba la normalidad de estos estados por estar sujetos a normas, el señor Alzaga oponía que no había normalidad por tratarse de situaciones dis-

tintas a las ordinarias. La enmienda fue rechazada, si bien otra, de igual contenido, prosperó en el Senado y pasó al texto definitivo de la ley.

— El artículo 2.º (sobre publicación en el «BOE» de la declaración de las tres situaciones y sobre su difusión por medios de comunicación) y el 3.º (sobre permanencia del control jurisdiccional de los actos administrativos dictados durante su vigencia y del derecho de indemnización) no tenían votos particulares, por lo que fueron sometidos directamente a votación.

— El artículo 4.º del dictamen regulaba la declaración por el Gobierno del estado de alarma, «cuando se produzcan alteraciones graves de la normalidad como las siguientes...», añadiendo cuatro apartados sobre catástrofes públicas, crisis sanitarias, paralización de servicios públicos y situaciones de desabastecimiento. Los diputados Vizcaya y Solé Tura defendieron por los Grupos vasco-PNV y comunista, respectivamente, la necesidad de suprimir el inciso «como las siguientes», pues suponía una peligrosa imprecisión en los supuestos determinantes del estado de alarma, con la consiguiente posibilidad de una ampliación de su número por vía de hecho. Se aprobó la enmienda «transaccional» propuesta por el Grupo centrista para que la expresión mencionada fuese sustituida por la de «... cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad...».

— El diputado Sartorius Alvarez de Bohórquez defendió la enmienda del Grupo comunista de supresión del apartado c) del artículo 4.º Este apartado configura como supuesto para la declaración del estado de alarma «la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución». Alegó que dicha cláusula afectaba al ejercicio del derecho de huelga y a la propia libertad sindical y que, aunque era necesario garantizar el mantenimiento de los servicios públicos esenciales, no era éste un tema que debiese contemplarse en la presente ley. No obstante lo anterior, propuso sustituir dicha enmienda de supresión por una nueva, añadiendo al apartado c) un inciso, de tal forma que dijese lo siguiente: «paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución y *concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo*». El señor Tomé Robla (UCD) manifestó que la intención de

este apartado no era interferir o ignorar el derecho de huelga durante el estado de excepción, pero que resultaba oportuna la adición del inciso final propuesto por el señor Sartorius. La enmienda fue aprobada por amplia mayoría incorporándose al texto del artículo 4.º

Realmente, la adición no pudo ser más desafortunada, hasta el punto de que hubiese resultado preferible la supresión pura y simple del apartado c). En efecto, si se hace preciso que *también concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones previstas en el artículo 4.º*, y si cada una de estas situaciones habilita por sí para la declaración del estado de alarma, se hace superflua e induce a confusión la referencia adicional a «la paralización de servicios públicos esenciales».

El artículo 5.º (previendo que el presidente de una Comunidad autónoma pueda proponer al Gobierno la declaración del estado de alarma cuando el mismo afecte exclusivamente a su territorio) fue sometido directamente a votación.

— A continuación se debatió la enmienda número 65, del Grupo vasco-PNV, al artículo 6.º, postulando que previamente a la declaración del estado de alarma que afecte a una Comunidad autónoma se oiga al Gobierno de ésta. En la defensa de esta enmienda, el señor Vizcaya alegó que no se pretendía privar al Gobierno central de su facultad de decretar el estado de alarma, sino sólo de establecer el trámite de audiencia al Gobierno de la Comunidad autónoma, ya que los supuestos regulados en el artículo 4.º para su declaración «son sucesos que afectan, o que están íntimamente ligados, a competencias de las Comunidades autónomas y que, en concreto, en los estatutos de autonomía ya aprobados, aparecen como de la exclusiva competencia de una Comunidad autónoma».

El señor Alzaga replicó a la anterior intervención, indicando que los titulares de poderes excepcionales debían ser órganos expeditivos y homogéneos, y que la enmienda suponía la introducción de un mecanismo dilatorio, ya que para que quedase constancia del trámite propugnado debería efectuarse por escrito, con el consiguiente retraso en las actuaciones.

Indudablemente, ambas posiciones tenían una buena base de razón, dados el acusado autonomismo de nuestra Constitución, por un lado, y las exigencias propias de las situaciones de urgencia, por otro.

Así en un aspecto parece prudente que, cuando un estado de alarma afecte de modo concreto a una Comunidad autónoma, se oiga previa-

mente a su Gobierno, ya que aquél influirá sin duda sobre competencias asumidas por dicha Comunidad. Al mismo tiempo, las palabras del señor Alzaga eran de entero recibo, pues en estas situaciones, en que el factor urgencia cuenta de modo fundamental, deben soslayarse todos aquellos trámites que tengan un efecto dilatorio.

A nuestro juicio, la causa de esta contradicción se encuentra en el artículo 116 de la Constitución, cuyo apartado segundo fija de modo ineludible que el estado de alarma deberá ser declarado por el Gobierno. Hubiera sido más lógico —dado el contenido del estado de alarma— guardar silencio al respecto, de tal forma que la ley que regulase esta materia hubiese podido reconocer la competencia de los Gobiernos autonómicos para declarar el estado de alarma, cuando la situación determinante afectase sólo a su territorio, dejando al Gobierno de la nación una competencia subsidiaria y, en todo caso, la competencia exclusiva para declarar el estado de alarma cuando la alteración de la normalidad excediese del ámbito de una Comunidad autónoma (4). No parece ninguna demasia atribuir la referida competencia al Gobierno de una Comunidad autónoma para cuando se produzca una epidemia o un incendio en alguna parte de su territorio, por muy importantes que éstos sean. Lo mismo cabe decir en otros supuestos, como los de inundaciones, contaminaciones atmosféricas, desabastecimientos de servicios, siempre que los mismos no desborden el ámbito territorial de una Comunidad autónoma. Piénsese que es muy probable que las competencias sobre sanidad, transporte, abastos, medio ambiente, etc., se encuentren transferidas a la Comunidad autónoma afectada, dado lo previsto en el artículo 148 de la Constitución, por lo que hubiera resultado más lógico atribuir la declaración del estado de alarma en estos casos al Gobierno de la referida Comunidad. Es más, ¿no resulta absurdo que cuando se produzcan estas alteraciones, limitadas territorialmente, tenga que reunirse el Gobierno central para decretar el estado de alarma, perdiéndose así la agilidad que al Gobierno autonómico proporciona la cercanía de los problemas? ¿No es desproporcionado que en estos casos tenga que reunirse el Congreso de los Diputados para ser informado del decreto de declaración de la alarma, incluso fuera de los períodos ordinarios de sesiones? (5). Esta desproporción se reconoce incluso en el artículo

(4) Así, por ejemplo, se establece en el artículo 35 de la Ley Fundamental de Bonn.

(5) En efecto, el artículo 116.2: «... dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido *inmediatamente* al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo (de quince días)».

lo 7.º de la ley estudiada, cuando un tanto recelosamente prevé que la autoridad competente pueda ser el presidente de la Comunidad autónoma, por delegación del Gobierno, si la situación de alarma afecta «exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad». Por ello, no se ve la razón para que también a nivel autonómico se hubiese podido decretar la alarma.

El error de nuestra Constitución ha sido incluir en el mismo artículo 116 a los estados de alarma, excepción y sitio, que son situaciones *cualitativamente* distintas entre sí (6). Si realmente se pensó que el estado de alarma tuviese como supuestos de hecho los recogidos más tarde en el artículo 4.º de la ley estudiada (catástrofes y calamidades públicas, crisis sanitarias, desabastecimientos de productos), nunca debió ser previsto en el mismo precepto constitucional que los estados de excepción y de sitio, y nunca debió establecerse (art. 116.1) que una misma ley regularía estos tres estados. En efecto, los estados de excepción y sitio son *situaciones de anomalía estatal*, situaciones que afectan a la vida y seguridad del Estado, mientras que el estado de alarma, en la forma regulada, no es más que una *situación de anomalía social*, que implica la existencia de unas alteraciones importantes en la colectividad, pero que no tienen la trascendencia como para poner en riesgo la vida del Estado. De ahí lo desafortunado de introducir en el mismo «saco» a los estados de excepción y sitio y al estado de alarma, dando a este último un alcance y una trascendencia que en modo alguno tiene. Así, la Ley fundamental de Bonn regula de modo enteramente separada (art. 35) la adopción de medidas extraordinarias en los casos de catástrofes y accidentes graves —atribuyendo competencias decisorias a los *Länder*— y los estados de tensión (art. 80 a)) y de defensa (art. 115 a)). En el mismo sentido, las Constituciones más próximas a la nuestra no cuentan con una previsión semejante a la del artículo 116. En definitiva, la regulación del estado de alarma en la Constitución y, por derivación, en la Ley Orgánica 4/1981 adolece de un espíritu preventivo y desconfiando que no se corresponde con su verdadera naturaleza. Esta ley sufre, a nuestro juicio, una serie de contradicciones derivadas de la fórmula concebida en la Constitución.

(6) Así lo reconoció expresamente el señor PONS IRAZAZÁBAL. Vid. DSC núm. 160, página 9888.

Tras el rechazo de la enmienda del Grupo vasco-PNV se votaron y aprobaron los artículos 7.º, 8.º, 9.º y 10 que no habían sido objeto de votos particulares.

— El artículo 11 había tenido dos enmiendas del Grupo comunista, proponiendo la supresión de sus apartados *c)* y *e)*. Este artículo regula las medidas que pueden aplicarse durante los estados de alarma: limitación de circulación de personas y vehículos, requisas de bienes y servicios, intervención y ocupación de fábricas, limitación del consumo, aseguramiento de abastecimientos. En la defensa de estas enmiendas, el señor Solé Tura indicó que, al amparo de este artículo, era posible la intervención y ocupación de fábricas y talleres [apartado *c)*] y la adopción de medidas para asegurar el abastecimiento y el funcionamiento de servicios [apartado *e)*] que no tengan relación inmediata con los lugares y centros que determinan la alarma. Los apartados afectados fueron mantenidos. A nuestro juicio no había inconveniente en ello, sin que resultasen justificados los temores del señor Solé, ya que el artículo 1.2 de la ley establece con carácter general que «las medidas serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias.»

— El señor Vizcaya defendió conjuntamente las enmiendas 70, 71 y 72 a los artículos 13, 14 y 15, respectivamente. Básicamente, consistían estas enmiendas en exigir un informe del Gobierno de la Comunidad autónoma, previamente a la declaración de un estado de excepción limitado a su territorio. Indicó el diputado nacionalista vasco que en el estado de excepción ya no se podía alegar la celeridad como motivo para denegar esta audiencia a las Comunidades autónomas, ya que la solicitud del Gobierno al Congreso de los Diputados implicaba de por sí un debate, unos trámites parlamentarios y la consiguiente pérdida de tiempo. El señor Alzaga se mostró en contra de esta pretensión, aduciendo que sistemas federales como el americano o el alemán desconocían una intervención semejante de los Estados miembros en la declaración de los estados de excepción. Todas estas enmiendas quedaron rechazadas, decisión, a nuestro juicio, justificada, ya que la naturaleza del estado de excepción es distinta —por su gravedad— del estado de alarma; aquél requiere una concentración de facultades en el Gobierno y al mismo tiempo la mayor brevedad en su tramitación.

— El señor Solé Tura defendió el voto particular de la minoría comunista, postulando la adición de un apartado 3 al artículo 13, en cuya virtud «El Congreso debatirá la solicitud de autorización remitida por el Gobierno, pudiendo aprobarla en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma». En definitiva, la adición, que fue aprobada por la Cámara, otorga al Congreso la facultad de variar el contenido presentado por el Gobierno. Ya hemos dicho que el factor urgencia es fundamental en el estado de excepción, que por definición está destinado a combatir situaciones de grave alteración del orden público, por lo que se impone la mayor celeridad y diligencia posibles en la aplicación de las medidas en que se concreta. Por esta razón no puede aplaudirse la adición introducida por la Cámara en base a la enmienda del Grupo comunista. La posibilidad de introducir modificaciones en la solicitud de estado de excepción presentada por el Gobierno implica, lógicamente, la apertura de un plazo en que se puedan presentar propuestas de modificación y, con ello, el consiguiente retraso en su declaración y ejecución. Es previsible que la solicitud gubernamental se apruebe en sus propios términos, dado el apoyo que normalmente existirá al respecto por la mayoría de la Cámara. Por ello, se comprende menos este apartado que, sin aportar nada básico, introduce un factor dilatorio en el procedimiento. En una situación de tanta gravedad, hubiese sido preferible limitar la intervención del Congreso a una autorización global. Téngase en cuenta que durante los estados de excepción sólo pueden suspenderse los derechos mencionados en el artículo 55.1 de la Constitución y que, por otra parte, el Gobierno siempre estará sujeto a las importantes limitaciones y garantías contenidas en el capítulo III de la ley estudiada, más las que suponen el control jurisdiccional de los actos administrativos (art. 3), y la propia limitación a un mes del estado de excepción. Un exceso de cautelas, como el que implica el artículo 13.3 de la ley, pone en riesgo la función para la que han sido pensadas estas situaciones de anomalía en la vida estatal.

— En la sesión del día 22 de abril se continuó debatiendo el dictamen sobre el proyecto de ley (7).

La enmienda núm. 73, del Grupo vasco-PNV, al artículo 16.1 postulaba que la detención gubernativa durante el estado de excepción se redujese de diez a cinco días, por entender que el primer plazo era

(7) Para lo que sigue relativo a esta sesión, véase «DSC» núm. 161.

excesivo y desproporcionado con el de igual duración, establecido en la *Ley orgánica sobre supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución*, para elementos integrados en bandas terroristas. Replicó el señor Olarte Cullén (UCD), quien dijo que el artículo 16 respetaba los derechos de los detenidos, como lo demostraba su referencia a la aplicabilidad del artículo 17.3 de la Constitución, y que la coincidencia del plazo con el previsto en la *Ley orgánica* mencionada no significaba, en modo alguno, una identidad entre los supuestos y las personas afectadas por ambos. La enmienda fue aprobada por la Cámara. Sin embargo, el Senado, como veremos en su momento, volvió a elevar el periodo de detención gubernativa de cinco a diez días, y de esta forma, con la ratificación ulterior del Congreso, pasó al texto definitivo de la ley.

— El señor Solé Barberá defendió la enmienda del Grupo comunista al artículo 16.2, para sustituir la expresión «la detención habrá de ser comunicada al juez competente» por la de «la detención habrá de ser comunicada al juez del lugar». En contra de esta enmienda, que resultaría rechazada, se manifestó el señor Olarte, alegando que la misma podía distorsionar la regulación de las competencias y prejuzgar los criterios de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* y de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

A nuestro juicio, la enmienda del Grupo comunista no estaba exenta de oportunidad. La expresión «juez competente», con su imprecisión, puede provocar un problema interpretativo para la autoridad gubernativa que realiza la detención y tiene que comunicarla. Una expresión más concreta hubiera evitado cualquier posibilidad de malentendido y de demora injustificada. Por lo demás, téngase en cuenta que este artículo no pretende determinar el juez instructor de la causa por la comisión de algún delito, en lo que sí serían competentes las leyes mencionadas por el señor Olarte, sino sólo configurar una garantía judicial, destinada a vigilar el respeto de los plazos y condiciones del artículo 17.3 de la Constitución y, como dice el mismo artículo 16.2, la propia situación del detenido. La detención durante el estado de excepción puede producirse en supuestos en que no exista relación con la comisión de algún delito; basta, como establece el artículo 16.1, que se considere necesario «para el mantenimiento del orden público». Por tanto, la detención puede tener una finalidad meramente preventiva. Desde este punto de vista, es lógico que quien deba conocer la detención y la situación del detenido sea el juez del

lugar, ya que es éste el que por su proximidad puede asegurar mejor la finalidad de la presente disposición. Y ello independientemente de que, además, se comunique la detención a cualquier otro juez que pueda resultar competente, por aplicación de otras leyes, en el supuesto de comisión de algún delito.

— Otra enmienda importante fue la presentada por la minoría comunista al artículo 22.1, en el que se prevén las facultades gubernativas de someter a autorización previa y prohibir las reuniones y manifestaciones durante el estado de excepción. La enmienda perseguía que dichas facultades no fuesen de aplicación a las reuniones orgánicas de los partidos políticos y de los sindicatos. Alegó con acierto indudable el señor Solé Tura, que el artículo 21 de la Constitución —sobre el derecho de reunión y manifestación— estaba entre los suspendibles en caso de estados de excepción y sitio, según lo establecido en su artículo 55.1, pero que, en cambio, el derecho de asociación (art. 22) no podía ser suspendido, por no admitirlo el referido artículo. Como los partidos y sindicatos «están articulados en torno al concepto de asociación» debía mantenerse su facultad de reunirse, máxime teniendo en cuenta que el artículo 22, apartado 4, de la Constitución preceptúa que «las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada».

Por su parte, el señor Peces-Barba, del Grupo socialista, manifestó que «en puridad académica no sería necesario decir que no se pueden prohibir las reuniones orgánicas de los partidos políticos y de los sindicatos..., porque estas reuniones orgánicas forman parte del ejercicio del derecho de asociación y no del derecho de reunión». En efecto, el derecho de asociación no puede ser suspendido, según el repetido artículo 55.1, y parte esencialísima de su contenido es la de reunirse. Por consiguiente, las reuniones orgánicas de las asociaciones legalmente establecidas nunca podrían ser objeto de las medidas contempladas en el artículo 22.1 de la ley estudiada. Si se tratase de impedir una de estas reuniones se estaría afectando al propio derecho de asociación, del cual son una manifestación fundamental, y con ello se estaría contraviniendo el artículo 55.1 de la Constitución. Más adelante, continuó diciendo el diputado socialista «...si nosotros vinculamos el tema con el derecho de asociación y decimos que solamente se pueden no prohibir las reuniones de los partidos o de los sindicatos o de las asociaciones empresariales, a las que también se refieren los artículos 6.º y 7.º de la Constitución, estaríamos cometiendo una discriminación, que

prohíbe el artículo 14 de la Constitución, en relación con otras asociaciones que no son partidos...» añadiendo que «...ninguna de las reuniones orgánicas de todas las asociaciones puede ser prohibida al amparo de este artículo, porque si nosotros estableciéramos esa distinción estaríamos produciendo una discriminación...».

Sin embargo, estas palabras, llenas de ecuanimidad y de buena interpretación constitucional, no tuvieron reflejo en el texto legislativo debatido. A propuesta del Grupo socialista se aprobó por la inmensa mayoría de la Cámara la siguiente enmienda «transaccional»: «Las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que respectivamente les asignan los artículos 6.º y 7.º de la Constitución, y de acuerdo con sus estatutos no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa». Ya hemos dicho que, a nuestro modesto entender, ninguna reunión orgánica de cualquier asociación se puede prohibir o suspender, so pena de incumplir el artículo 55.1 de la Constitución, que deja incólume el fenómeno asociativo durante los estados de excepción y de sitio. En este sentido, no era estrictamente necesaria una disposición dejando a salvo de las limitaciones del artículo 22.1 de la ley a las reuniones estatutarias de las asociaciones. Sin embargo, si para evitar cualquier duda al respecto se juzgó conveniente introducir una cláusula recordando la exención de estas reuniones, ello debió hacerse con alcance general, para todas las asociaciones, sin limitarse a los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales. Esta limitación equivale a una discriminación que pesa sobre las restantes manifestaciones asociativas, discriminación que no deja de producirse, a nuestro juicio, por el hecho de invocar los artículos 6.º y 7.º de la Constitución, pues éstos por sí solos no autorizan una diferencia de trato discordante con los artículos 55.1 y 22, máxime teniendo en cuenta que el artículo 9.2 de la misma impone a los poderes públicos la carga de promover que sean reales y efectivas la libertad y la *igualdad* del individuo y *de los grupos*. Además, junto a la desigualdad que entraña la adición comentada, la misma puede determinar, *a sensu contrario*, una interpretación que restrinja y recorte la Constitución, en cuanto suponga el sometimiento a prohibición o autorización previa de las reuniones orgánicas de las asociaciones distintas de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales.

— Un interesante debate se produjo en torno al artículo 24, en el que se establecen las posibles limitaciones aplicables a los extranjeros du-

rante los estados de excepción. El diputado señor Pons Irazazábal argumentó que en el estado de excepción los derechos que se suspenden debían ser los mismos para españoles y extranjeros, sin perjuicio de las medidas especiales que se pueden establecer en el estatuto de extranjería. También el señor Solé Tura se manifestó partidario de la igualdad entre unos y otros durante estas situaciones. Por el contrario, el señor Olarte adujo que era inadmisibile el principio de igualdad, tanto a la vista de los artículos 13.1 de la Constitución y 27 del Código Civil como del 32 del Estatuto de Refugiados.

— No le faltaba razón al diputado Solé Barberá, al defender la enmienda de supresión del artículo 30.2 que establece lo siguiente: «Los condenados en estos procedimientos quedan exceptuados de los beneficios de la remisión condicional durante la vigencia del estado de excepción». En efecto, téngase en cuenta que el estado de excepción, con su prórroga, puede durar un máximo de dos meses. En plazo tan breve, es muy difícil que puedan producirse la instrucción del sumario, el juicio y la condena. Por tanto, debía haberse optado por la supresión de todo el apartado o por la de su inciso final «durante la vigencia del estado de excepción». En la forma en que ha quedado —tras el rechazo de la enmienda— es de difícil aplicabilidad.

— Finalmente, durante la sesión del día 23 (8) se produjo un debate sobre la enmienda del Grupo Vasco-PNV, pidiendo la modificación del artículo 32, que establece la facultad de la autoridad gubernativa de coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando el estado de excepción se limite a todo o parte de su territorio. La enmienda del Grupo Vasco defendía su sustitución por otro texto, estableciendo el mantenimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre orden público y libertades ciudadanas y la inalterabilidad de la dependencia orgánica de sus fuerzas de policía. Asimismo, se hacía obligada la coordinación de estas fuerzas con las de seguridad del Estado. En el debate, el señor Vizcaya insistió en la necesidad de respetar las competencias que, según sus Estatutos, correspondan a las Comunidades Autónomas en esta materia, y en el principio de coordinación con el Estado, mientras que el señor Alzaga defendió la concentración de poder propia de todo estado de excepción y la flexibilidad que implica el carácter potestativo de la

(8) Para lo que sigue relativo a esta sesión, véase DSC núm. 162.

coordinación prevista en el artículo debatido. La enmienda fue rechazada.

— En la sesión del día 23 de abril se presentó una enmienda *in voce* por los Grupos socialista, Centrista, Coalición Democrática y Minoría catalana, destinada a la modificación y reordenación de distintos artículos del capítulo IV de la ley, relativo al estado de sitio. La enmienda fue aprobada por amplia mayoría.

En su virtud, se introdujo un inciso en el artículo 32—sobre los supuestos de hecho del estado de sitio—para que éste sólo pueda declararse cuando las alteraciones *no puedan resolverse por otros medios*. Se añadieron dos nuevos apartados a este artículo: uno de ellos estableciendo que la declaración del estado de sitio fijará su ámbito, duración y condiciones, y otro admitiendo la aplicación de las medidas de los estados de alarma y de excepción y la suspensión del artículo 17.3 de la Constitución. (Esto último no es más que la reproducción de lo previsto en el artículo 55.1, *in fine*, de la Constitución.)

El cambio más importante fue el introducido en el artículo 33. Según el dictamen de la Comisión, el estado de sitio implicaba la asunción por la Autoridad militar de las correspondientes facultades extraordinarias. En la redacción finalmente aprobada, se transfirió esta competencia al Gobierno, haciendo expresa referencia a lo dispuesto en este sentido en la Constitución «...el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la misma y en la presente ley». Asimismo se agregó un segundo apartado aclarando que la intervención de la autoridad militar será siempre subordinada al Gobierno: «...el Gobierno designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera». De esta forma se borró cualquier duda sobre la primacía del poder civil durante el estado de sitio. Estas modificaciones resultan plenamente concordantes con el artículo 116 de la Constitución que, en sus apartados 5 y 6, dispone que ninguna de las situaciones de anomalía puede afectar al funcionamiento de los poderes constitucionales y al principio de responsabilidad del Gobierno. Esto último, en concordancia con el artículo 97, implica que el Gobierno debe mantener todas sus facultades de iniciativa y dirección.

En el artículo 35 se especificó que es el Congreso de los Diputados, al declarar el estado de sitio, quien fija los delitos sometidos a la jurisdicción militar.

— El proyecto quedó aprobado en la votación sobre la totalidad por 255 votos a favor, 6 en contra y 27 abstenciones. Votaron en contra los diputados del Grupo vasco-PNV y se abstuvieron los del Grupo comunista.

C. *Senado*

— El texto recibido del Congreso fue publicado por el Senado con fecha 7 de mayo de 1981. Como quiera que el mismo venía afectado por la declaración de urgencia, tuvo que ser tramitado por la Cámara alta dentro del plazo de veinte días previstos en el artículo 90.3 de la Constitución. Las 26 enmiendas presentadas fueron debatidas en la Comisión de Constitución en la mañana del día 13 del mismo mes. El texto así dictaminado—incorporando diversas enmiendas—fue debatido y votado por el Pleno de la Cámara en la tarde de la misma fecha.

— Fueron diversas las modificaciones aprobadas por el Senado, si bien la mayoría de ellas tuvieron un alcance meramente técnico.

Así, en el artículo 1.3 se sustituyó la expresión «autoridades gubernativas» por la de «autoridades competentes», por entenderse que éste era más amplia y flexible. Se añadió un apartado 4 a este artículo, recordando que la declaración de los tres estados a que se refiere la ley no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. Ambas enmiendas fueron ratificadas por el Congreso de los Diputados en el trámite previsto en el artículo 90.2 de la Constitución.

En el artículo 3.1 se añadió que en ningún caso podría acordarse la suspensión de la ejecución de los actos y disposiciones de la Administración Pública. La generalidad de esta fórmula imposibilitaba la suspensión de cualquier acto o disposición administrativa, incluso de los no relacionados con las situaciones de anomalía. Por esta razón la modificación no fue ratificada por el Congreso (9).

En el artículo 3.2 se especificó que los daños o perjuicios que dan lugar a indemnización son los derivados *de forma directa* de los actos

(9) Véase DSC núm. 170, p. 10319.

y disposiciones adoptados durante los estados regulados en la ley. También el Congreso ratificó esta modificación.

La modificación más importante fue la dispuesta en el artículo 16.2, elevando de cinco a diez días el plazo de las detenciones gubernativas durante los estados de excepción. Como se recordará, el plazo de diez días figuraba en el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso y fue suprimido por dicha Cámara. En cambio, la reintroducción efectuada por el Senado fue confirmada más tarde por el Congreso de los Diputados, pasando así al texto definitivo de la ley.

Finalmente, en el artículo 17.3—sobre testigos que deben presenciar los reconocimientos gubernativos de casas, papeles y efectos—se añadió que estos testigos podían ser, además de los del mismo pueblo donde se efectúa el reconocimiento, los *del pueblo o pueblos limítrofes*. Asimismo, esta modificación se incorporó al texto definitivo de la ley tras su ratificación por la Cámara baja.

— En cuanto al debate en sesión plenaria, merece destacarse que, tras los turnos de Portavoces sobre la totalidad, se pasó al examen de los votos particulares a distintos puntos del articulado (10). Muchos de estos votos particulares eran análogos a los defendidos previamente en el Congreso de los Diputados. Asimismo, diversas intervenciones revelaron un sentido político igual al manifestado en la Cámara baja. Por ello, en las líneas que siguen nos centraremos exclusivamente en los puntos del debate que no habían tenido paralelo en dicha Cámara.

— El señor Torres Perenya—del Grupo de Senadores Vascos (CDC)—defendió la adición de un nuevo apartado al artículo 1.º, estableciendo que la utilización injustificada o abusiva de las facultades contenidas en la ley tramitada «podía ser sancionada de acuerdo con las leyes y reglamentos». El señor Pérez Crespo (UCD) se manifestó en contra de este voto particular, alegando su innecesariedad a la vista de la aplicabilidad de lo dispuesto en otras leyes en vigor. La propuesta quedó desechada.

— El Senador Ojeda Escobar—del Grupo Socialista Andaluz—se mostró en contra de la ya mencionada adición al artículo 1.3, sobre imposibilidad de suspender la ejecución de los actos administrativos, alegando la generalidad resultante de dicha fórmula y su contradicción con la ley 62/1976 de protección jurisdiccional de los derechos y libertades.

(10) Para lo que sigue en relación a esta sesión, véase DSS núm. 105.

— Por su parte, el señor Bosque Hita —del Grupo Mixto— defendió un voto particular, ya relacionado entre los aprobados, para que en el artículo 3.2 se precisase que los daños y perjuicios que dan lugar a indemnización son los derivados *de forma directa* de los actos y disposiciones propias de los estados de alarma, excepción y sitio. Señaló que la imprecisión y generalidad de la redacción hasta entonces existente provocaría que el Estado fuese incapaz de asumir toda la responsabilidad económica que de ella se derivaba.

— El señor Rahola de Espona, del Grupo Catalunya. Democracia i Socialisme, defendió un voto particular al artículo 70 para que la autoridad competente en los estados de alarma que afectasen a las Comunidades Autónomas fuese necesariamente el Presidente de éstas, en virtud de una delegación conferida al efecto *ope legis*, y no como una delegación conferible, en su caso, por la voluntad del Gobierno de la nación. El senador Soriano Benítez de Lugo (UCD) se mostró en contra, por vulnerar el principio de responsabilidad del Gobierno recogido en el artículo 116 de la Constitución, ya que «mal puede el Gobierno ejercer esta responsabilidad si ya desde el propio texto de una ley se indica que necesariamente habrá de delegarse en los Presidentes de las Comunidades Autónomas esta facultad».

— Posteriormente, en el artículo 16 se debatió el voto particular del Grupo Socialista Andalúz para volver al texto del Congreso, esto es para mantener el plazo de cinco días para la detención gubernativa. El señor Duarte Cendán señaló que para perseguir las acciones terroristas ya se contaba con el plazo de diez días, establecido en la ley orgánica sobre los supuestos del artículo 55.2 de la Constitución, por lo que era innecesario repetir el mismo plazo en la presente ley. Por el Grupo de UCD se manifestó el señor Fernández-Galiano, quien dijo que el plazo de diez días «no es un arma que queramos poner en manos de este Gobierno ... es, sencillamente, un arma que queremos poner en manos del Estado...», añadiendo que «la justificación de las limitaciones que en éste capítulo se establecen está, precisamente, en la defensa de los mismos derechos».

— Una modificación propuesta en el dictamen de la Comisión fue desechada por el Pleno. Concretamente, el artículo 34, según la redacción presentada por la Comisión, establecía que «el Gobierno ordenará publicar y difundir por la Autoridad militar los oportunos bandos...», mientras que el texto remitido por el Congreso reservaba esta compe-

tencia a la autoridad militar, al decir que ésta «procederá a publicar y difundir los oportunos bandos...». El señor Galván, al igual que después el ministro del Interior, defendió la vuelta al texto del Congreso, en base a que ya el artículo 33.2 aseguraba de modo inequívoco la subordinación al Gobierno de la autoridad castrense. A favor de la fórmula de la Comisión se pronunciaron los senadores Duarte Cendán, del Grupo Socialista Andaluz; Nadal Company, del Grupo Catalunya. Democracia i Socialisme y Prat García, del Grupo Socialista. Este último indicó que con las facilidades de comunicación que existen en nuestro tiempo era razonable reservar al Gobierno la facultad de ordenar los bandos propios del estado de sitio. Postura contraria manifestó el señor Fernández-Galiano, para quien el artículo 34, en los términos aprobados por el Congreso, no implicaba ninguna enajenación de la autoridad del Gobierno, ya que el mismo sólo otorga a la autoridad militar la función de publicar y difundir los bandos, no la de su proclamación ni la de su redacción. Finalmente, la Cámara votó a favor del mantenimiento del texto del Congreso.

D. Congreso de los Diputados

Ya antes se han relacionado las distintas enmiendas aprobadas por el Senado y la suerte que tuvieron en el trámite de ratificación del Congreso de los Diputados, contemplado en el artículo 90.2 de la Constitución. Baste, por tanto, señalar que en la nueva lectura, efectuada el día 20 de mayo de 1981, la votación sobre la totalidad arrojó un resultado de 266 votos a favor, siete en contra y 21 abstenciones.

III. OTRAS LEYES DISCUTIDAS O APROBADAS EN EL PERÍODO ENERO-MAYO 1981

- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.
- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.
- Ley 1/1981, de 5 de marzo, por el que se conceden varios suplementos de crédito por un importe total de 1.981.707.000 pesetas para atender obligaciones derivadas del mejoramiento de los servicios e infraestructura del organismo autónomo «Dirección General de Tráfico».
- Ley 2/1981, de 25 de marzo, sobre regulación del Mercado Hipotecario.

- Ley 3/1981, de 25 de marzo, de creación del Parque Nacional de Garajonay, en la isla de la Gomera (Santa Cruz de Tenerife).
- Ley 4/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente (isla de La Palma).
- Ley 6/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide (isla de Tenerife).
- Ley 6/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Timanfaya (isla de Lanzarote).
- Ley 7/1981, de 25 de marzo, reguladora del canon sobre producción de la energía eléctrica.
- Ley 8/1981, de 21 de abril, de retribuciones de Maestros de Taller de Centros de Formación Profesional y otros centros docentes.
- Ley 9/1981, de 11 de mayo, de concesión de un suplemento de crédito de 1.090.000.000 de pesetas para adquisición por el Estado de un inmueble que se adscribirá a sede del Tribunal Constitucional.
- Ley 10/1981, de 11 de mayo, de concesión de un suplemento de crédito por la cantidad de 297.418.205 pesetas para obligaciones derivadas de la manutención y asistencia de los reclusos.
- Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.
- Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 13/1981, de 28 de mayo, del Cuerpo Especial de controladores de la circulación aérea.

CRITICA DE LIBROS

