CRONICA PARLAMENTARIA

(Junio-septiembre de 1981)

FERNANDO SANTAOLALLA LOPEZ

SUMARIO: I. El proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados. II. Leyes debatidas o aprobadas.

I. El proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados

1. *Referencias documentales*

— Las distintas publicaciones en relación al proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante R.C.) son las siguientes: Texto elaborado por la Ponencia, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados,* serie H, núm. 33-I; informe de la Ponencia, *ídem* núm. 33-I-1; Dictamen de la Comisión de Reglamento, *ídem* núm. 33-II.

— Los debates en Comisión figuran recogidos en los siguientes números del *Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Reglamento* (en adelante *D.S.C.R.):* 24, de 13 de mayo de 1981; 25, de 20 de mayo; 26, de 21 de mayo; 28, de 22 de mayo; 29, de 27 de mayo; 30, de 28 de mayo; 32, de 3 de junio, y 34, de 17 de junio.

— El debate en sesión plenaria figura en el *D.S.C.* número 179, de 23 de junio de 1981.

2. *Justificación*

Los debates sobre el proyecto de nuevo R.C. tuvieron lugar durante los meses de mayo y junio de 1981. Todo hacía suponer que en este último mes quedaría aprobado, de tal modo que pudiese aplicarse en el momento de abrirse el siguiente período ordinario de sesiones. La disposición final primera del dictamen aprobado por la Comisión de Reglamento establecía expresamente que la entrada en vigor del nuevo R.C. se efectuaría el 1 de septiembre de 1981.

Sin embargo, las siempre falibles previsiones se vieron quebradas, a resultas de una inesperada votación sobre dicho Dictamen en el Pleno de la Cámara. Por 142 votos en contra, 135 a favor y cuatro abstenciones se rechazó el apartado 2 del artículo 23, que disponía que:

> *En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado, diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar grupo parlamentario separado los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentados ante el electorado.*

Como es sobradamente conocido, este precepto buscaba la supresión de la práctica seguida por algunos partidos de fraccionarse en distintos grupos parlamentarios, en razón del origen regional de sus miembros, obteniendo así una pluralidad de turnos de portavoces en cada debate y aprovechando la imagen consiguiente de organización regionalista, como contrapunto a los otros partidos que se mantenían como grupo parlamentario único en el seno del Congreso de los Diputados. Tal es el caso del PSOE, que se ha estructurado en los grupos *Socialista del Congreso, Socialistes de Catalunya* y *Socialista Vasco,* frente a UCD, que se ha mantenido como organización unitaria en la Cámara.

Tras la votación referida, intervino el señor Herrero Rodríguez de Miñón, por el Grupo Parlamentario Centrista, para anunciar su propósito de votar en contra del resto del dictamen e impedir así su aprobación, pues en la forma en que éste había quedado a raíz de la votación, «constituiría un muy serio agravio, un tremendo agravio a

la igualdad entre todos los españoles» (1). A la vista de esta situación, que hacía inviable el proyecto de R.C., se reunió la Junta de Portavoces, que acordó proponer al Pleno —y así fue aprobado— devolver el Dictamen a la Comisión para su reconsideración. Sin duda, con ello se pretendía buscar un nuevo acuerdo sobre la norma apeada o bien posibilitar su nueva votación y aprobación, asegurando de antemano la presencia del número de diputados necesario.

En cualquier caso, merece retenerse que, de no haberse producido este imprevisto incidente, el R.C. estaría en vigor en el momento de escribir estas líneas, siendo imaginable que su aprobación definitiva no se demorará en exceso. Ello explica que la presente crónica esté dedicada al R.C., cuerpo normativo de excepcional trascendencia, en cuanto constituye un desarrollo directo de numerosas normas constitucionales. Su regulación condiciona procedimientos y trámite de cuestiones de verdadero relieve constitucional. Piénsese, sin ir más lejos, que la discusión y aprobación de las leyes, el debate de investidura o de las mociones de censura y de confianza se sujetarán a lo en él dispuesto.

Pero, junto a lo anterior, todo hace suponer que la aprobación del R.C. se producirá sin introducir especiales variaciones en relación al texto presentado por la Comisión de Reglamento en su Dictamen. Diversas opiniones manifestadas en este sentido en las deliberaciones en la Comisión, la postura favorable al mismo por los Grupos mayoritarios, y la cortedad del número de votos particulares mantenidos para el Pleno en comparación con el de enmiendas (586), dan pie para justificar esta suposición (¡dejando a parte, evidentemente, los imponderables de la vida parlamentaria!). En un anticipo de lo que será el futuro procedimiento legislativo, se ha centrado el estudio y debate del proyecto de R.C. en las fases de ponencia y Comisión, dejando al Pleno reducido a la ratificación del texto presentado por ésta y, a lo sumo, al debate de muy concretas cuestiones. Por ello, el conocimiento de la opinión del legislador, tanto a efectos de la interpretación auténtica de las normas como del conocimiento del comportamiento político de sus miembros, debe buscarse básicamente en los debates en Comisión, cuya publicación en el *Diario de Sesiones* se pretende generalizar a imagen de lo ya efectuado en la propia Comisión de Reglamento. Esta celebró diez sesiones en los meses de mayo y junio, donde

(1) *DSC* núm. 179, p. 10728.

se examinó detenidamente el proyecto de R.C., pudiendo los Grupos parlamentarios dejar constancia de sus posiciones. La reproducción ya efectuada de estos importantes debates en el *Diario de Sesiones* permite conocerlos fiablemente. Esto, unido a la ya mencionada previsión de aprobación del Dictamen sin importantes variaciones, justifica en nuestra opinión el contenido de la presente crónica parlamentaria.

3. *Constitución del Congreso*

El vigente R.C. contiene un proceso de constitución de la Cámara dividido en tres fases (Junta preparatoria, constitución interina y constitución definitiva). La constitución interina significa que la elección de la Mesa es provisional, a la espera de conocer la composición definitiva de la Cámara como consecuencia de la resolución de los recursos contenciosos electorales. En cambio, el Título preliminar del proyecto suprime este procedimiento, estableciendo una única sesión constitutiva en la que se elige —sin condición de provisionalidad— a la Mesa. Con ello, este Título anuncia ya la línea directriz del proyecto, a saber, el propósito de aligerar y simplificar al máximo la vida interna de la Cámara, en modo a conseguir la más rápida tramitación de los asuntos y el mejor aprovechamiento del tiempo disponible.

De otro lado, merece resaltarse la novedad que supone la previsión (artículo 4.º) del juramento o promesa de acatamiento de la Constitución por los Diputados.

El Título mencionado fue aprobado por la Comisión sin intervenciones de especial interés.

4. *Derechos y prerrogativas de los diputados*

El artículo 6.º establecía alguno de los derechos de los diputados: asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, votar, etc. Particular importancia era la de *recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentación que obren en poder de éstas.*

Dejando a parte la conciliación de esta disposición con el artículo 109 de la Constitución, que recoge esta facultad de recabar información de las Administraciones en favor de las *Cámaras y sus Comisiones,* sin mencionar para nada a los parlamentarios, dejando a parte esta cuestión, debe mencionarse el problema planteado por el

señor Fraile Poujade (UCD) sobre los límites oponibles a este requerimiento de información, de modo que puedan quedar protegidas cuestiones confidenciales o que no interese divulgar. Los señores Sotillo Martí (socialista) y Solé Tura (comunista) expresaron su conformidad para que se recogiesen estos límites, siempre que obedeciesen a motivos objetivos o a razones legales. El artículo 7.° del Dictamen, que vino a recoger la facultad comentada de los Diputados, incorporó un apartado segundo sobre este extremo con el siguiente texto:

> *La solicitud (de información) se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso, y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.*

Así, pues, se admite que el organismo requerido pueda negarse a remitir la documentación cuando resulte contrario a las previsiones legales. En todos los demás casos deberá accederse a lo solicitado.

De otro lado, un debate muy interesante fue el trabado en torno al alcance temporal y límites del privilegio de inmunidad de los diputados. El artículo 10, que a estos efectos se presentó a la Comisión, preveía lo siguiente:

> *Durante el período de su mandato, los diputados gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización del Congreso. Esta autorización será también necesaria para continuar las actuaciones judiciales respecto de quienes, hallándose procesados o inculpados, accedan a la condición de Diputado.*

La primera parte de esta norma es reproducción casi literal del artículo 71.2 de la Constitución. Constituye, en cambio, una adición la determinación de la necesidad de la autorización para proseguir las actuaciones respecto de quienes en el momento de acceder a la con-

dición de diputado estuviesen procesados o inculpados, si bien tal mención puede entenderse implícitamente recogida en el precepto constitucional. En cualquier caso, este inciso final del artículo 10 del Reglamento supone que el acceso a la condición de Diputado es anterior a su llegada a la Cámara, pero no permite precisar si este momento anterior es el de la elección, el de la proclamación como electo u otro. Curiosamente, el vigente artículo 18.2 del R.C. es más explícito que el proyecto sobre este punto, al señalar que la autorización para proseguir es necesaria desde que *se tenga noticia de que el procesado o inculpado ha sido proclamado Diputado.*

El señor Carro Martínez (CD) presentó una enmienda para que el inciso intermedio de la norma comentada quedase corregido en los siguientes términos: «*no podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización del Congreso, excepto si se tratase de procedimientos relacionados con la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.*» Con ello, la prerrogativa de inmunidad quedaría excluida en los procedimientos relacionados con actuaciones terroristas. Alegó el señor Carro que su Grupo se sentía contrario a este tipo de privilegios y que, si había que mantenerlo por disponerlo así la Constitución, tenía que ser en la forma más restringida posible (2).

El señor Solé Tura (comunista) se manifestó abiertamente en contra de esta enmienda, señalando que introducía una fisura y una indeterminación en el principio de inmunidad, posibilitando oscilaciones en su aplicación. Los señores Vázquez Guillén y Herrero de Miñón (UCD) propusieron que la exclusión de la autorización en el caso de delitos terroristas se limitase a los que, hallándose procesados, accediesen a la condición de diputados, de tal forma que en este supuesto los tribunales pudiesen proseguir sus actuaciones sin dirigir suplicatorios a la Cámara. Por su parte, el señor Sotillo Martí se mostró en contra de la enmienda, añadiendo que si lo que se perseguía era impedir que se presentasen como candidatos a las elecciones personas relacionadas con estos delitos, ello debía recogerse en la Ley electoral y no en el R.C.

El presidente de la Comisión y del Congreso de los Diputados, indicó que la necesidad de la autorización de la Cámara para procesar «está en la Constitución referida a un período de tiempo determinado:

(2) Para este debate, *vid. DSCR* núm. 24, pp. 1157 y ss.; para la misma cuestión en sesión plenaria, *vid. DSC* núm. 179, pp. 10717 y ss.

durante el período de mandato. Por consiguiente, ...sí puede haber procesamiento o inculpación antes del período del mandato, que está fuera de la prohibición legal, y después del período del mandato, que también está fuera de la prohibición legal», añadiendo que «lo que hay en este precepto (del proyecto de R.C.) es una extensión de la inmunidad que proyecta la prohibición y la necesidad de la autorización respecto de actos que ya se han producido...» Con este criterio parece invertirse la práctica observada tradicionalmente, según la cual el parlamentario goza de inmunidad desde que es proclamado electo, con la aplicación de este principio tanto a los procesamientos sucesivos a ese momento como a los anteriores.

A la vista de estas palabras del presidente, el señor Carro propuso la retirada de su enmienda si se aceptaba la supresión de la parte final del artículo 10.

Esto es lo que fue aprobado por mayoría de la Comisión. En consecuencia, el artículo 10 quedó redactado así:

> *Durante el período de su mandato, los Diputados gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización del Congreso.*

A favor del cambio se mostró el señor Vázquez Guillén (UCD), quien expresó claramente la finalidad que con ello se perseguía: «Nosotros entendemos... que no se puede admitir, de ninguna manera, el fenómeno de que un *Diputado electo*, que había sido *previamente* inculpado o procesado, en el momento de acceder a la Cámara tenga (ésta) que decidir sobre ese supuesto de procesamiento o inculpación efectuada con anterioridad por el Poder Judicial» (3). En definitiva, según esta interpretación, si el procesamiento se quiere producir una vez proclamado el Diputado electo, resulta necesaria la autorización, que en cambio se hace improcedente si el procesamiento se acuerda con anterioridad a dicho momento. En contra de esta alteración se manifestó el señor Solé Tura, quien dijo que «si establecemos diferenciaciones en función del momento en que se ha iniciado (el procedimiento) —previo o posterior—, a partir de ese momento el principio quiebra».

(3) *Vid. DSCR* núm. 24, p. 1164.

Como quiera que sea, lo dudoso es que la finalidad perseguida con la nueva redacción puede invocarse ante los Tribunales, ya que el Reglamento afecta exclusivamente a la Cámara y en sus aspectos internos. En esta materia los jueces y tribunales se rigen por la Ley de 9 de febrero de 1912 (4), que en su artículo 2 establece claramente que la autorización parlamentaria es también necesaria para proseguir las actuaciones en el caso de los que, hallándose procesados, sean proclamados Diputados electos.

En torno al artículo 14 se suscitó una discusión muy relacionada con el mismo problema del artículo 10. El primero de estos preceptos (según el texto del informe de la Ponencia) establecía:

> *Las prerrogativas de inviolabilidad o inmunidad parlamentarias serán efectivas desde el mismo momento en que el Diputado sea proclamado electo.*

El señor Herrero Rodríguez de Miñón defendió la supresión de este artículo, porque estaba relacionado con la segunda parte del artículo 10, que acababa de ser suprimida, y porque el artículo 21 establecía una serie de requisitos para consolidar la condición de Diputado, entre los que figuraba el acatamiento a la Constitución (5). El señor Solé replicó que el Diputado adquiere su condición de tal desde el momento mismo de su proclamación como electo, sin que el Reglamento de la Cámara pueda restringir este hecho. En el mismo sentido se manifestó el señor Sotillo, para quien el incumplimento de los requisitos del artículo 21 sólo podría afectar a los derechos de asistencia a los órganos de la Cámara, o a los económicos, pero sin que ello «conlleve la pérdida de la prerrogativa de inmunidad o de inviolabilidad». Posteriormente, el señor Herrero también se mostró claramente partidario de que la inmunidad (y la inviolabilidad) se apliquen «por el solo hecho de la elección».

Finalmente, lo que la Comisión aprobó a propuesta de este último Diputado de UCD fue la supresión del artículo 14 y la adición de un apartado 2 al artículo 20 (según numeración del dictamen de la Comisión), con el siguiente texto:

---

(4) Es la Ley sobre Jurisdicción y procedimiento en las causas contra senadores y diputados.

(5) *DSCR* núm. 24, pp. 1165 y ss.; y número 25, pp. 1174 y ss.

Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca.

Esto supone la reafirmación del principio tradicional en España de que la inmunidad opera desde la proclamación de la elección, sin necesidad de que el Diputado tome posesión de su cargo. Pero no se añadió nada nuevo sobre si la autorización para perseguir judicialmente se hace necesaria respecto a los que se hallen procesados al ser proclamados Diputados electos, por lo que cabe entender que la intención de la Comisión era la misma que días antes, al aprobar el ya comentado artículo 10. Ahora bien, según el apartado 2 del artículo 20, el cumplimiento de los requisitos de su apartado 1 para adquirir «la condición plena de Diputado» (presentar credencial, cumplimentar declaración sobre incompatibilidades y formular acatamiento de la Constitución), opera como una condición resolutoria de las prerrogativas parlamentarias y, por consiguiente, de la inmunidad. Esta se obtiene desde el momento mismo de la proclamación del resultado electoral, pero se pierde si no se cumplen esos requisitos en tres sesiones plenarias, volviéndose a recuperar en el momento en que esto se produzca. De esta forma, el cumplimiento de esos tres requisitos adquiere el valor de elemento constitutivo de la inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias. Tal como ha quedado esta singular norma, parece que lo que realmente determina la obtención de las prerrogativas parlamentarias es el cumplimiento de las condiciones del artículo 20.1, mientras que la elección sólo genera una presunción de ese futuro cumplimiento, permitiendo así adelantar *con carácter condicional* la inmunidad a ese momento. Este sistema, además de ser un tanto complicado, plantea (al igual que el nuevo artículo 10) el problema de su conciliación con la ley de 1912 y, por tanto, el de hasta qué punto tiene que ser observado por los tribunales.

5. *Composición de los grupos parlamentarios*

Uno de los caballos de batalla del proyecto de RC ha sido el de la composición de los grupos parlamentarios (art. 24), hasta el punto de que, como se señaló al principio, fue una votación sobre este extremo lo que paralizó su tramitación.

El informe de la ponencia proponía tres fórmulas al respecto: la A, exigiendo un mínimo de 15 diputados, o bien haber obtenido un número de escaños no inferior a cinco ni al 20 por 100 de los correspondientes a las circunscripciones electorales en que los partidos interesados hubieran presentado candidaturas; además, se prohibía constituir grupos parlamentarios distintos a los Diputados que hubieran concurrido a las elecciones bajo una misma identificación electoral. La fórmula B, la más flexible, era igual que la anterior, sólo que se presentaban como requisitos alternativos, en vez de acumulativos, la obtención de cinco escaños y la del 20 por 100 de escaños, de las circunscripciones en que se hubieran presentado candidaturas. Tampoco se incluía la prohibición sobre formación de grupos parlamentarios distintos por diputados que hubiesen concurrido a las elecciones bajo una misma identificación. La fórmula C, que es la que resultaría victoriosa, implicaba un mínimo de 15 diputados, o bien la obtención de no menos de cinco escaños y del 15 por 100 de los votos de los distritos en que se hubieran presentado listas por los partidos interesados, o bien el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la nación. Asimismo, contenía un segundo apartado prohibiendo la constitución de grupo parlamentario separado a los *diputados que pertenezcan a un mismo partido o que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.*

El señor Rojas Marcos —del Grupo Andalucista— dijo que lo que se sometía a discusión «quiebra el principio de igualdad de voto de todos los españoles y que se desvirtúa la naturaleza de esta Cámara al utilizar un porcentaje sobre el electorado, no de toda España, sino de una parte», añadiendo que lo que se pretendía era eliminar al Grupo Andalucista (6). El señor Herrero replicó que de «lo que se trata no es de perseguir a nadie, sino de hacer una racionalización de la composición de la Cámara con criterios objetivos que están al alcance de toda fuerza política que se presente ante el electorado», añadiendo que su grupo era partidario de la alternativa C. En sentido análogo se mostró el señor Carro, quien defendió una disposición transitoria para el mantenimiento de la situación de los Grupos en ese momento. También a favor de la C se mostró el señor Verde i Aldea, del Grupo Socialistas de Cataluña, pero excluyendo de su voto favorable a la segunda parte de esta fórmula. Postura coincidente a esta última fue la del señor

(6) Para lo que sigue, *vid. DSCR* núm. 25, pp. 1187 y ss. Para el debate de este tema en sesión plenaria, *vid. DSC* núm. 179, pp. 10719 y ss.

Sotillo (Soc.). En cambio, el señor Solé (Co.) defendió rebajar el mínimo para la formación de Grupo a la posesión de tres escaños y el 20 por 100 de los correspondientes a las circunscripciones en que se hubiera presentado candidatura. Las dos partes de la fórmula C fueron aprobados por mayoría.

El señor Muñoz Peirats (UCD) planteó, a la vista de la segunda parte de la alternativa C, el problema de las coaliciones electorales de distintos partidos, a los que no se tenía que obligar a formar un único Grupo parlamentario. Su enmienda intentando corregir esta situación fue desechada. No obstante, el señor Herrero advirtió la posibilidad de reconsiderar este extremo más adelante, circunstancia que no se produjo.

Como ya dijimos anteriormente, el apartado segundo de la fórmula C (art. 23.2 del dictamen) fue desechado en sesión plenaria, determinando la paralización del proyecto de R.C. (7).

Debe hacerse constar que esos mínimos del artículo 24 operan sólo para el momento de la constitución de los Grupos y no en su vida posterior, ya que el artículo 27.2 recogió una enmienda de los Grupos Coalición Democrática y Minoría Catalana, de tal modo que la disolución de un Grupo sólo se produce cuando se reduzcan sus componentes *a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución.* Como puede verse, con la introducción de esta fórmula se rebaja palmariamente el número de componentes necesario para el funcionamiento de los Grupos, desvirtuando en buena parte la finalidad perseguida con el artículo 24.

Por otro lado, el artículo 27.1 del Proyecto quedó redactado en la forma siguiente:

> *El cambio de un Grupo parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones, siendo en todo caso aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.*

La referencia sobre la excepción del Grupo Mixto se introdujo durante los debates en Comisión, con el fin de corregir el excesivo rigor que contenía este precepto, ya que, como señaló el señor Esperabé de

(7) Para el debate en el Pleno, *vid. DSC* núm. 179, pp. 10719 y ss.

Arteaga, en caso contrario el Diputado que se separase de un Grupo, en la mitad de un período de sesiones, se quedaría en una especie de tierra de nadie. En la forma en que ha quedado redactado, el cambio al Grupo Mixto podrá producirse en cualquier momento, mientras que el cambio a otros Grupos sólo será admisible en los cinco primeros días de cada período de sesiones.

6. *El Presidente y la Mesa*

Una de las innovaciones del proyecto de Reglamento son las facultades atribuidas a la Mesa para calificar los distintos escritos parlamentarios, pudiendo decidir sobre su admisión y tramitación (art. 31.1 4.° y 5.°). Paralelamente, se otorga a los diputados y Grupos parlamentarios el derecho de exigir su reconsideración por la Mesa (art. 31.2). Durante los debates en Comisión se discutió sobre el órgano u órganos a quienes debía competir la resolución definitiva. Finalmente, se acordó que correspondiese a *la Mesa, oída la Junta de Portavoces*. En este sentido, se señaló que la función calificadora y de aplicación del Reglamento no podía producirse en base a criterios políticos, sino de forma objetiva, por lo que debía ser de comptencia de un órgano de tipo institucional, como la Mesa (8).

Por otro lado, el artículo 32.2 otorga al presidente de la Cámara la función de *cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión*. Ahora bien, según se manifestó durante las deliberaciones, estas facultades de interpretación y suplencia se otorgan para supuestos concretos, no para dictar normas de carácter indefinido. La Comisión acordó que este tipo de normas exigiría el informe favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Así, la parte final del artículo 32.2 quedó redactada en la forma siguiente:

> *Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.*

(8) Para este debate y lo que sigue, *vid. DSCR* núm. 26, pp. 1222 y ss.

7. *La Junta de Portavoces*

Apenas sin debate se aprobaron los artículos 39 y 40, sobre la Junta de Portavoces, órgano capital en el funcionamiento del Congreso de los Diputados. A esta instancia le compete fijar, de acuerdo con el presidente, el orden del día de cada sesión plenaria (art. 68.1), establecer el calendario mensual de sesiones y programar las actuaciones de la Cámara y de las Comisiones durante cada período de sesiones.

8. *Comisiones*

La Sección I, del Capítulo III, del Título III, está dedicada a las normas generales sobre las Comisiones.

El artículo 40 regula la composición y distribución de los puestos en Comisión. No fija el número de éstos y se remite a lo que señale la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces. Así, la distribución de estos puestos se hace por la Mesa, pero en proporción a la importancia numérica de los Grupos en la Cámara. Hay, por tanto, un principio de distribución proporcional de estos puestos, principio que, por lo demás, resulta congruente con los postulados del parlamentarismo.

Este artículo es uno de los que mejor revela el aplastante predominio de los Grupos en nuestra vida parlamentaria. Así, son los Grupos quienes designan a sus miembros que deben formar parte de cada Comisión, disponiendo de un ilimitado poder de revocación y sustitución al efecto. Tal como ha quedado el artículo 40.2, el miembro de una Comisión no puede por sí mismo presentar un sustituto para alguna sesión, pero, en contraste con ello, el Grupo puede disponer en cualquier momento su sustitución, tanto para una sesión como con carácter definitivo. Esta capacidad de sustitución es tan ilimitada que llega al absurdo y a negarse en sí misma, cuando se dispone que el *presidente (de la Comisión) admitirá como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido, cuando la sustitución fuese para un solo asunto o sesión.*

El señor Muñoz Peirats (UCD) propuso la modificación del artículo 44 (43 del Dictamen), para superar la rigidez de su apartado 1 que

dispone que *las Comisiones conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso,* defendiendo que también pudiera ser la propia Comisión la que sugiriese otros asuntos, evitando así que la Mesa fuese el único órgano competente al efecto. El error de esta disposición estriba, a nuestro juicio, en que parece estar concebida para el procedimiento legislativo, esto es, para decidir los proyectos y proposiciones de ley que debe conocer cada Comisión, donde sí resulta lógica la intervención de la Mesa de la Cámara. En cambio, hay otra serie de asuntos que pueden surgir por propia decisión de la Comisión o, en cualquier caso, al margen de la Mesa. Tal es el caso del acuerdo de celebración de sesiones informativas, la formulación de preguntas en Comisión, la aprobación de mociones o resoluciones, etc. En definitiva, el artículo 44.1 debería haberse incluido en el procedimiento legislativo y no en el capítulo general sobre el funcionamiento de las Comisiones. Sin embargo, la disposición permaneció invariada.

Por otro lado, y a instancia del mismo Diputado, se introdujo un nuevo apartado 2, previendo la emisión de informes por Comisiones distintas a las que conozcan con carácter principal de un asunto. De esta forma, se posibilita la concurrencia de distintas Comisiones en la tramitación de cuestiones que, de una forma u otra, afecten a su respectivo ámbito de competencias.

En torno al artículo 45.1, 1.° (44.1.° del Dictamen), se discutió sobre los límites de las facultades de las Comisiones para *recabar la información y documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones públicas.* El señor Marín González (Soc.) manifestó que la Comisión siempre tiene derecho a reclamar esa información, pero que el Gobierno no siempre tiene una obligación paralela de acceder a lo solicitado. En contra de esta postura se mostraron el señor Castellano Cardalliaguet (Soc.) y el presidente de la Cámara, quien indicó que al derecho de recabar corresponde la obligación de facilitar la información. Finalmente, se aprobó una enmienda del Grupo Centrista, de adición de un inciso final declarando aplicable al efecto lo dispuesto en el artículo 7.° 2, de tal modo que, al igual que ocurre con las solicitudes de los diputados, *la Administración requerida, podrán manifestar en el plazo de treinta días las razones fundadas en derecho que impidan suministrar la información solicitada.*

9. *Comisiones Legislativas*

Debe destacarse el meritorio esfuerzo del proyecto de Reglamento, al reducir el número de Comisiones Legislativas de más de 30, que existen actualmente, a 11. El artículo 46.1 del Proyecto contenía, junto a la determinación de estas Comisiones, la fijacón del ámbito de materias que debían corresponder a cada una. La Comisión acordó rebajar este número a 10 y suprimir esa determinación de competencias, decisión muy acertada, dada su limitación y ambigüedad.

10. *Comisiones de Investigación*

Una cuestión importante fue la debatida en torno al carácter, público o secreto, que debían tener las actuaciones de las Comisiones de Investigación (9).

El señor Marín González (Soc.) defendió que fuesen siempre públicas, excepto cuando afectasen a materias relacionadas con la seguridad y defensa del Estado. En el mismo sentido se manifestaron los señores Solé Tura (Co.) y Guerra Fontana (Soc.). En cambio, el señor Carro (CD) dijo que el criterio de su Grupo era que los resultados de estas Comisiones debían ser públicos, pero no así sus sesiones. Igual fue la postura sustentada por el señor Herrero Rodríguez de Miñón (UCD). Fue esta última fórmula la que pasó al Dictamen. Así, su artículo 64.3 dispone que *en todo caso serán secretas las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación,* mientras que el artículo 52.5 establece que *las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y comunicadas al Gobierno.*

Con esta regulación, el proyecto de R.C. se aparta de lo practicado en numerosos Parlamentos occidentales, donde las sesiones en que comparecen testigos para declarar son públicas, mientras que se mantiene el carácter reservado de las deliberativas internas de las Comisiones. Con lo primero, se pretende asegurar una vía de información de la opinión pública, acercándola a los trabajos parlamentarios y, al mismo

(9) Para lo que sigue, *vid. DSCR* núm. 26, pp. 1255 y ss. y 1283 y ss.

tiempo, servir de garantía para los propios testigos, evitando el clima de presión o condicionamiento que se puede producir en caso contrario.

Por otro lado, la Comisión acordó introducir un nuevo apartado 3 en el artículo 52, sobre las normas de procedimiento por las que, en su caso, se deban regir las Comisiones de investigación, estableciendo que será la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, quien las dicte. Según se desprende de la redacción empleada y de los propios debates en la Comisión, estas normas no serán de carácter general, sino específicas para cada Comisión investigadora.

En torno a la cuestión suscitada por algunos diputados, de regular la obligación de comparecencia de los testigos, se siguió el criterio manifestado por el presidente, en el sentido de omitir esta regulación, ya que «no es bueno que el Reglamento de la Cámara trascienda a configurar obligaciones externas o de sujetos externos a la Cámara».

11. *La Diputación permanente y el sistema de voto ponderado*

El artículo 56.3 del informe de la Ponencia establecía el sistema de voto ponderado para la Diputación Permanente (excepto en el caso de que los diputados de un mismo Grupo votasen en sentido diferente), de tal modo que se considerase que cada Grupo tenía los mismos votos que escaños en la Cámara, cualquiera que fuese el número de sus miembros presentes en la votación.

El señor Solé Tura manifestó que tenía «dudas de que en un organismo de estas características el criterio de la ponderación pueda regir. La Diputación Permanente... es un órgano constitucional con entidad propia y, como tal, creo que es enormemente discutible que en él pueda regir el criterio de la ponderación». No le faltaba razón al señor Solé, ya que, por un lado, la Diputación Permanente es un órgano especialísimo, que se subroga en la posición de la Cámara desde que un período ordinario de sesiones acaba y hasta que otro comienza y en los casos de disolución y terminación del mandato, y que, por otro, el sistema de voto ponderado puede entenderse prohibido por la Constitución para las Cámaras, ya que su artículo 74.3 dispone que *el voto de senadores y diputados es personal e indelegable*, siendo así que tal sistema de voto lleva implícito una delegación de voto. En efecto, si un parlamentario puede actuar con el mismo número de votos que corresponde al Grupo que representa, es porque, por propia voluntad de los

interesados o por disponerlo así el Reglamento, se ha producido una delegación en su favor, delegación que, como hemos dicho, está claramente prohibida por la Constitución.

Por ello, cabe felicitarse de que tras los debates en Comisión desapareciese este sistema de votación del Proyecto de R.C. Para compensar esta supresión, se estableció en el artículo 56.2 que cada Grupo parlamentario designará para la Diputación Permanente el número de titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes. Esta última fórmula no plantea, a nuestro juicio, ningún problema de conciliación con la Constitución.

12. *Las sesiones de la Cámara y sus Comisiones*

El artículo 61 se refiere a los períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones. A pesar de su importancia, no fue objeto de debate.

En cambio, se abrió una deliberación sobre la forma de acordar la celebración de sesiones plenarias a puerta cerrada (art. 64.1, 2.° ó 63.3.° del Dictamen). Se defendió tanto que la propuesta en este sentido fuese debatida previamente con carácter público, como que se hiciese a puerta cerrada. Al final, no prosperó ninguna de las dos, sino la más expeditiva de someter directamente a votación la petición de sesión secreta, sin abrir debate alguno sobre la misma.

Por otro lado, el artículo 64.1 (del Dictamen) establece que *las sesiones de las Comisiones no serán públicas*, pero que *podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto*. En definitiva, a pesar de la declaración inicial, el principio es el de la presencia de los medios de comunicación social, excepto en los casos concretos en que se disponga su carácter secreto, para lo que se requiere (artículo 64.2) acuerdo de la *mayoría absoluta de la Comisión, a iniciativa de su Mesa, del Gobierno, de los Grupos parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros*. Con ello se invierte por completo la regla observada en la mayoría de los países, donde las sesiones de las Comisiones son a puerta cerrada, excepto en aquellos casos en que comparecen testigos para declarar o informar. No obstante, el sistema del R.C. no deja de estar relacionado con el nuevo procedimiento legislativo, que, como veremos más adelante, establece como norma de principio la tramitación de los proyectos legislativos por las Comisiones con facultades de aprobación directa.

13. *Los debates*

Una cuestión importante fue la suscitada por el señor Muñoz Peirats (UCD) sobre la ordenación de los debates (10). Criticó este diputado la rigidez de la regulación del proyecto de R.C., centrada casi exclusivamente en los turnos de los Portavoces de los Grupos, que a su juicio determinaría el anquilosamiento de la vida parlamentaria. En su lugar, propuso que fuese la Presidencia la que fijase en cada caso la duración de los debates y, lo que es más importante de todo, que se introdujese el sistema de lista de oradores, según el cual todos los Diputados interesados en un tema podrían intervenir apuntándose previamente en dicha lista.

El señor Carro (CD) se mostró partidario de esta última figura. En cambio, el señor Marín González (Soc.) dijo que la misma constituía un trastocamiento del sistema ideado en el proyecto, y que era preferible el debate centrado en los Grupos parlamentarios que el sistema de lista de oradores. El señor Solé Tura (Co.) admitió que en el sistema vigente los diputados eran reducidos a una presencia puramente pasiva en las sesiones, pero que la solución debía venir por una mayor flexibilidad interna de los Grupos y no por el sistema defendido por el señor Muñoz. Esta propuesta no llegó a prosperar.

Una discusión parecida se planteó en torno al artículo 73.1 (74.1 del Dictamen) que dispone que, en defecto de norma específica, en todo debate cabrá un turno a favor y otro en contra (11). El señor Carro argumentó que, dado que se había restringido al máximo la discusión de los proyectos legislativos, era necesario ampliar el número de turnos a dos a favor y dos en contra. El señor Marín criticó esta propuesta, señalando que suponía recargar el trabajo del Pleno, con lo cual se perdería la agilización perseguida en el proyecto. Los señores Solé Tura y Herrero de Miñón y el Presidente se mostraron partidarios de introducir una mayor generosidad en los turnos. A pesar de ello, se mantuvo la restrictiva fórmula inicial, si bien debe hacerse constar que el artículo 73.1 del Dictamen configura un turno de rectificaciones, mientras que su apartado segundo atribuye al Presidente la facultad de ampliar o reducir el número y tiempo de las intervenciones de los Grupos par-

(10) *Vid. DSCR* núm. 26, pp. 1293 y ss.
(11) *Vid. DSCR* núm. 28, pp. 1332 y ss.

lamentarios o de los Diputados. Al amparo de estas últimas normas, se hace posible un mayor número de turnos de palabra, para conseguir así una mayor espontaneidad y profundización en los debates.

14. *Votaciones*

El capítulo IV del Título IV está destinado a la regulación de las votaciones (arts. 78 y ss. del Dictamen de la Comisión).

El señor Esperabé de Arteaga (UCD) defendió una enmienda al artículo 83 (85 del Dictamen) para que se añadiese que *en ningún caso la votación podrá ser secreta cuando se trate de materia legislativa* (12). Alegó que «la votación secreta en materia legislativa destruye el sistema parlamentario, lo destruye en tanto en cuanto éste se basa en la representación política, y la representación política se estructura sobre la base de la publicidad».

Por su parte, el señor Herrero defendió la enmienda del Grupo de UCD interesando que se recogiese que si se presentaban solicitudes de votación de signo contrario (una de carácter público y otra de carácter secreto), debía prevalecer la primera. Sin embargo, curiosamente, el texto que ha pasado al Dictamen, tras la aprobación de la enmienda, establece que *prevalecerá la votación secreta*. Cabe imaginar que la diferencia se ha debido a un simple error de transcripción.

Ambas enmiendas fueron criticadas por el señor Marín González, quien dijo que si efectivamente se estaba por la autonomía del parlamentario, debía respetarse su libertad de conciencia, a través del voto secreto.

Finalmente, ambas enmiendas fueron aprobadas.

15. *Publicaciones del Congreso*

Siguiendo la misma tendencia, ya apuntada, de reforzar la intervención de las Comisiones, se acordó que la publicación del *Diario de Sesiones* incluyese no solamente las del Pleno y las de la Diputación Permanente, sino también *las de las Comisiones que no tengan carácter secreto* (art. 96.1 del Dictamen), con lo cual será necesario la transcripción y publicación de la inmensa mayoría de las sesiones de Comisión,

(12) Para lo que sigue, *vid. DSCR* núm. 26, pp. 1301 y ss.

ya que, como antes se advirtió, su celebración a puerta cerrada se prevé como algo excepcional. Tanto la presencia de los medios de comunicación como esta publicación, significan una profunda transformación del papel normalmente reservado a las Comisiones en el Derecho parlamentario: de órganos de estudio y de negociación política pasan a convertirse en órganos que asumen la función propia de los Plenos, en cuanto sus debates se producirán siempre teniendo muy en cuenta su repercusión en la opinión pública.

16. *El procedimiento legislativo*

El señor Esperabé de Arteaga criticó la previsión del artículo 109.3 del proyecto, de enmiendas a la totalidad con texto alternativo, basándose en que las enmiendas a la totalidad no deben postular más que la devolución del proyecto al Gobierno, y que el texto alternativo se puede hacer por la vía de las enmiendas al articulado. La enmienda fue rechazada (13).

En cambio, fue aprobada la enmienda del Grupo centrista al artículo 109.1, en el sentido de añadir que *el escrito de enmiendas deberá llevar la firma del Portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la Comisión.* Es esta una de tantas normas del proyecto de R.C. que denotan la doblegada posición en que se encuentran los Diputados frente a sus Grupos: éstos necesitan para presentar enmiendas la firma de conocimiento del Portavoz correspondiente, bien que ésta pueda darse antes del comienzo de la discusión en Comisión. Pero, debe hacerse constar que durante el debate de esta enmienda se dio una interpretación que rebaja el rigor de este filtro, aunque sea al precio de resultar contradictoria con el texto de la propia enmienda. En efecto, se señaló que si el Diputado interesado no obtenía la firma del Portavoz de su Grupo, podría acudir ante la Mesa del Congreso y ésta subsanar la omisión poniendo en conocimiento del Portavoz la enmienda correspondiente. Por lo demás, la difícil conciliación de esta consideración con el sentido de la norma aprobada, va unida al hecho del mecanismo tan complicado y tortuoso que supone para la presentación de enmiendas.

(13) Para este debate y lo que sigue, *vid. DSCR* núm. 29, pp. 1358 y ss.

Una cuestión importante fue la suscitada por el señor Solé Tura sobre las enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos (14). Siguiendo lo dispuesto en el artículo 134.6 de la Constitución, el artículo 110.1 del Proyecto (111.1 del Dictamen) preceptúa que *las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.* Señaló este Diputado que puede surgir un problema si, al amparo de esta norma, el Gobierno afirmase que una enmienda implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, mientras que el enmendante mantuviese que la misma no tiene estas consecuencias, produciéndose así una disconformidad sobre la existencia del supuesto de hecho que justifica la facultad del Gobierno de oponerse a su tramitación, por lo que debería establecerse una instancia imparcial que resolviese esta disconformidad. El señor Solé propuso a este efecto que la Comisión de Presupuestos emitiese un dictamen vinculante o bien que fuese el Pleno quien decidiese. El señor Del Valle (UCD) dijo que ello supondría usurpar la facultad constitucional que tiene el Gobierno, pero que en última instancia sería la Mesa del Congreso quien decidiese si el Gobierno está ejerciendo una facultad constitucional y reglamentaria dentro de sus propios límites o no. La propuesta del señor Solé fue desechada.

Es indudable que puede darse una discrepancia sobre si una enmienda implica o no aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Ahora bien, en el supuesto imaginable, pero de difícil realización práctica, de que el Congreso hiciese suya la postura del enmendante, en contra de la del Gobierno, se estaría ante un supuesto de conflicto constitucional de competencias que podría resolverse al amparo de lo dispuesto en la LOTC.

Por otro lado, el artículo 111.1 del Dictamen prevé un debate inicial del Pleno sobre la totalidad de los proyectos legislativos, limitado al caso de que se presentan enmiendas a la totalidad. Con ello, y de forma paradójica, se introduce un elemento retardatario y obstruccionista en un procedimiento que se pretende ágil y rápido. En efecto, basta que se presente una enmienda a la totalidad para que haya que detener el procedimiento y convocar al Pleno. Hubiese sido más lógico limitar

(14) *Vid. DSCR* núm. 29, pp. 1374 y ss. La misma cuestión se planteó en torno a las proposiciones de ley presentadas por diputados, *vid. DSCR* núm. 30, pp. 1407 y ss.

esta intervención al supuesto de que la Comisión competente hubiese aprobado una de estas enmiendas. Debe tenerse muy en cuenta que las enmiendas a la totalidad están, en principio, llamadas al fracaso, ya que es muy difícil imaginar que la mayoría parlamentaria —que apoya al Gobierno y a sus proyectos legislativos— acepte una de estas enmiendas. En consecuencia, el trámite referido no obedece a ninguna necesidad efectiva y sólo puede servir para maniobras dilatorias. Tampoco puede justificarse esta fase en la conveniencia de que haya algún debate sobre la totalidad ante la Cámara entera, pues ello habría exigido generalizar el trámite o establecerlo para las leyes más importantes, sin hacerlo depender de algo tan coyuntural y aleatorio como la presentación de una enmienda a la totalidad.

Un tema muy importante es el de la aplicación del procedimiento de competencia legislativa plena por las Comisiones, en el sentido de atribuir a éstas facultades aprobatorias de los proyectos legislativos sin ulterior intervención de la Cámara. Este sistema estaba llevado hasta sus últimas consecuencias en el informe de la Ponencia, ya que preveía (art. 148) la delegación *ope legis*, sin requerir decisión del Congreso, para todos los proyectos legislativos, excepto para aquellos en que constitucionalmente no fuera posible o en los que se opusiera el Gobierno. Además, si se producía avocación del Pleno de la Cámara, su intervención quedaba limitada a una votación sobre el conjunto del proyecto, sin posible votación de enmiendas. Tras los debates en Comisión (15) se mantiene prácticamente inalterado este procedimiento, sin duda excesivamente simplificado por la práctica marginación que implica para el Pleno. Se respeta la delegación *ope legis* en las Comisiones, en virtud de la presunción que establece el artículo 148.1, salvo para el caso de que esté prohibido por la Constitución. Pero, así como antes la avocación podía producirse en cualquier momento (artículo 148.2 del informe de la ponencia), ahora esta decisión sólo podrá adoptarse cuando se debata una (eventual) enmienda a la totalidad o antes de iniciarse el debate en Comisión (art. 149.1 del Dictamen). En cambio, se permite la presentación y votación de votos particulares en el Pleno, cuando éste deba intervenir por haber avocado el conocimiento de un proyecto o por tratarse de uno no susceptible constitucionalmente de delegación.

(15) *Vid. DSCR* núm. 29, pp. 1388 y ss.; núm. 30, pp. 1425 y ss., y núm. 34, páginas 1539 y ss.

Es enteramente plausible el propósito del proyecto de R.C. de abreviar el procedimiento parlamentario. Sin embargo, es dudoso si el texto así resultante ha respetado enteramente los límites constitucionales. El artículo 75.2 de la Constitución parece implicar que la delegación tiene que adoptarse expresamente, sin posibilidad de presunciones al efecto, lo que se confirma en el 79.2, al establecer el sistema de votaciones para la adopción de acuerdos, de tal modo que no pueden producirse éstos sin aquéllas. Al mismo tiempo, el mencionado artículo 75.2 establece que la avocación puede producirse en cualquier momento, mientras que el artículo 149.2 del Dictamen configura un límite temporal al efecto.

Por otro lado, el proyecto de R.C. ha resuelto el importante tema de la forma de calificación de las leyes orgánicas, esto es, de decidir qué proyectos legislativos deben tramitarse y aprobarse como orgánicos y cuáles otros como ordinarios. Según el artículo 130 del Dictamen, esta función calificadora corresponde a la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y a la vista *del criterio razonado* que exponga el Gobierno, el autor de la proposición de ley, la Ponencia que haya de informar el Proyecto o la propia Comisión dictaminadora.

17. *Autorización de tratados internacionales*

El señor Herrero Rodríguez de Miñón (UCD) presentó una enmienda *in voce* al artículo 154, defendiendo un sistema de silencio positivo en la autorización de la Cámara para que el Gobierno pueda ratificar tratados internacionales, de tal forma que si transcurriesen sesenta días desde la presentación del tratado sin que el Congreso hubiese manifestado su autorización, se entendería ésta concedida. El señor Sotillo Martí (Soc.) alegó que el artículo 74.2 de la Constitución requería un pronunciamiento positivo. La enmienda, que en un primer momento prosperó, fue finalmente rechazada (16).

18. *El debate de investidura del Presidente del Gobierno*

El artículo 170.2 del informe de la Ponencia establecía que el candidato a la Presidencia del Gobierno expondría el programa político del Gobierno que pretenda formar, *así como las líneas fundamentales de*

(16) *Vid. DSCR* núm. 32, pp. 1450 y ss., y 1461 y ss.

la composición política del mismo. El señor Vázquez Guillén (UCD) defendió la supresión del inciso subrayado, por ser contrario al artículo 99.2 de la Constitución, y porque según su artículo 100 la composición del Gobierno es una atribución exclusiva de su Presidente, sin que esté comprendida dentro de la votación de investidura (17). En cambio, el señor Solé (Co). se mostró a favor del mantenimiento del inciso. Finalmente, éste fue suprimido. Esta solución parece la más acorde a la Constitución, que limita la concesión de confianza parlamentaria al Presidente y a su programa político, por lo que no resulta obligado —aunque tampoco prohibido— que revele la futura composición del Gobierno.

19. *El cumplimiento de las mociones*

El señor Solé Tura defendió una enmienda del Grupo comunista, postulando el control del cumplimiento por parte del Gobierno de las mociones aprobadas, control que se otorgaba a la Comisión competente por razón de la materia. La enmienda, que resultaría rechazada, sirvió para plantear el importante tema del valor jurídico de las mociones, punto sobre el que existió una coincidencia básica. Así, el señor Herrero defendió que estas mociones «son indicaciones, orientaciones o compulsiones dirigidas al Gobierno para que oriente su acción política en determinado sentido» mientras que para el señor Solé Tura «las mociones que apruebe el Congreso de los Diputados no tienen carácter vinculante de una manera estricta, en el plano estrictamente jurídico; son compulsiones o como se les quiera llamar» (18).

20. *Preguntas e interpelaciones*

El Proyecto de R.C. ha dado una configuración muy distinta, en comparación con el texto vigente, al título de las interpelaciones y preguntas (arts. 180-192 del Dictamen). Las siguientes palabras del Presidente revelan muy bien las directrices de la nueva regulación: «los temas van al Pleno por vía de interpelación, en virtud de su importancia, y por vía de pregunta en virtud de su actualidad. Eso es lo que

(17) *Vid. DSCR* núm. 32, pp. 1473 y ss.
(18) *Vid. DSCR* núm. 32, pp. 1485 y ss.

se trata de estimular en ese proyecto de Reglamento» (19). Así, se otorgan a la Mesa (art. 181) unas funciones calificadoras para asegurar que las interpelaciones que se debatan se refieran *a motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento ministerial.* Se establece un orden riguroso para la inclusión de las interpelaciones en el orden del día (art. 182). En relación a las preguntas, se fomentan abiertamente las de contestación escrita y se dificultan en grado no pequeño las de contestación oral en sesión plenaria. Así, junto a la loable limitación del tiempo para su exposición y contestación (art. 188.3), se establece que *las preguntas presentadas y no incluidas en el orden del día, y las incluidas y no tramitadas, deberán ser reiteradas, si se desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente* (art. 188.4). En cambio, la Comisión suprimió la previsión de preguntas de carácter urgente, que figuran en el artículo 190 del informe de la Ponencia.

II. Leyes debatidas o aprobadas en el período junio-septiembre de 1981 (20)

— Ley 14/1981, de 10 de junio, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 2.383.263.228 pesetas, para cubrir los déficit de explotación del ejercicio de 1979 y complementario de 1978 del Consejo de Intervención de la «Compañía Metropolitana de Madrid, S. A.»: *Vid., DSC* núm. 158 y *DSS* núm. 106.

— Ley 15/1981, de 10 de junio, de concesión de un crédito extraordinario de 231.230.155 pesetas, para satisfacer obligaciones pendientes de pago por reparaciones de coches-correo y furgones postales efectuadas en el ejercicio económico de 1978: *Vid., DSC* núm. 158 y *DSS* núm. 106.

— Ley 16/1981, de 10 de junio, de concesión de un crédito extraordinario por un importe de 177.505.790 pesetas, con destino a financiar los gastos derivados de la aplicación del Real Decreto 112/1980, de 22 de enero: *Vid. DSC.* núm. 158 y *DSS* núm. 106.

— Ley 17/1981, de 10 de junio, de concesión de dos suplementos de crédito al presupuesto del organismo autónomo «Organización de trabajos portuarios» por un importe de 51.142.530 y 4.560.650 pesetas,

(19) *Vid. DSCR* núm. 32, pp. 1491 y ss.

(20) Se relacionan siguiendo la numeración oficial de las leyes. A continuación de cada ley se citan los *Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado* en que se recogen su debate y votación.

para atender a obligaciones derivadas de pensiones de jubilación y pensiones familiares, respectivamente: *Vid. DSC* núm. 158 y *DSS* número 106.

— Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona: *Vid. DSC* núms. 157, 158 y 176, y *DSS* núm. 104.

— Ley 19/1981, de 1 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario de 1.688.069.980 pesetas, para compensar a la Empresa Nacional Bazán las pérdidas correspondientes al ejercicio de 1978 y su repercusión en el organismo autónomo «Instituto Nacional de Industria»: *Vid. DSC* núm. 166 y *DSS* núm. 111.

— Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro para personal militar profesional: *Vid. DSC* núms. 166 y 177, y *DSS* núm. 108.

— Ley 21/1981, de 6 de julio, sobre medidas urgentes en materia educativa: *Vid. DSC* núms. 169 y 179, y *DSS* núm. 112.

— Ley 22/1981, de 24 de junio, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 113.448.487 pesetas, para satisfacer los gastos previstos en el Real Decreto 855/1980, de 3 de mayo, de elecciones parciales para cubrir escaños de Senador en representación de las provincias de Almería y Sevilla: *Vid. DSS* núm. 108.

— Ley 23/1981, de 24 de junio, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 345.621.770 pesetas, para sufragar los gastos de referéndum autonómico de Galicia: *Vid. DSS* núm. 108.

— Ley 24/1981, de 24 de junio, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 76.500.000 pesetas, para pago a la Compañía Trasmediterránea, S. A., del importe de las bonificaciones establecidas sobre las tarifas que rigen al tráfico de pasajeros, correspondiente a 1979: *Vid. DSC* núm. 166 y *DSS* núm. 108.

— Ley 25/1981, de 24 de junio, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 499.707.668 pesetas, para subvencionar la adquisición de papel prensa de producción nacional consumido durante el segundo semestre de 1979: *Vid. DSC* núm. 167 y *DSS* núm. 108.

— Ley 26/1981, de 24 de junio, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 459.048.550 pesetas, para sufragar los gastos de referéndum autonómico de Andalucía: *Vid. DSC* núm. 167 y *DSS* número 108.

— Ley 27/1981, de 24 de junio, de concesión de un crédito extraordinario de 824.128.500 pesetas con destino a satisfacer los gastos de

referéndum de los Estatutos de Autonomía para el País Vasco y Cataluña: *Vid. DSC* núm. 166 y *DSS* núm. 108.

— Ley 28/1981, de 24 de junio, sobre aprobación de la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1976: *Vid. DSC* núm. 158, y *DSS* núm. 108.

— Ley 29/1981, de 24 de junio, de clasificación de las Escuelas Oficiales de idiomas y ampliación de las plantillas de su profesorado. *Vid. DSC* núm. 27, y *DSS* núm. 113.

— Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio. *Vid. DSS* números 110 y 111.

— Ley 31/1981, de 10 de julio, por la que se establece el Régimen Retributivo específico de los Magistrados y Secretarios de la Magistratura de Trabajo. *Vid. DSC* núm. 31, y *DSS* núm. 2 (Comisiones).

— Ley 32/1981, de 10 de julio, por la que se determina el régimen presupuestario y patrimonial de los entes preautonómicos: *Vid. DSC* núm. 172 y *DSS* núm. 113.

— Ley 33/1981, de 5 de octubre, del Escudo de España. *Vid. DSC* números 166 y 183, y *DSS* núm. 113.

— Ley 34/1981, de 5 de octubre, por la que dictan normas complementarias sobre legitimación en el recurso contencioso-administrativo. *Vid. DSS* núm. 116.

— Ley 35/1981, de 5 de octubre, de modificación del artículo 20 de la Ley del Registro Civil *Vid. DSS* núm. 116.

— Ley 36/1981, de 5 de octubre, de concesión de un suplemento de crédito por importe de 696.883.358 pesetas para incrementar la subvención a recibir por el Patrimonio Nacional, dada la insuficiencia de los recursos de que actualmente dispone para la cobertura de los gastos a que ha de atender durante el actual ejercicio. *Vid. DSC* núm. 174, y *DSS* número 116.

— Ley 37/1981, de 9 de octubre, relativa a modificación de denominación y funciones del Cuerpo de Celadores de puertos francos de Canarias. *Vid. DSC* núms. 185 y 137, y *DSS* núm. 114.

— Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña. *Vid. DSC* núms. 171, 172 y 188, y *DSS* número 115.

— Ley 42/1981, de 28 de octubre, de fraccionamiento en el pago de atrasos de pensiones derivadas de la guerra civil. *Vid. DSC* números 176 y 178, y *DSS* núm. 116.

— Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales. *Vid. DSC* núms. 176, 147 y 188, y *DSS* núm. 116.

— Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas. *Vid. DSC* números 178 y 188, y *DSS* núm. 117.

CRITICA DE LIBROS