

CRONICA PARLAMENTARIA

(Abril-agosto de 1982)

FERNANDO SANTAOLALLA

SUMARIO: I. Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y su impugnación. II. Votación del candidato a Defensor del Pueblo. III. Aprobación de proyectos legislativos en lectura única. IV. Conclusiones de la Comisión conjunta Congreso-Senado de investigación sobre el proceso tóxico. V. Nuevo Reglamento del Senado. VI. Iniciativa legislativa del Parlamento de Cataluña. VII. Iniciativa legislativa del Gobierno. VIII. Disolución de las Cortes Generales. IX. Leyes aprobadas por las Cortes en el periodo abril-agosto de 1982.

I. LEY ORGÁNICA DE ARMONIZACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO (LOAPA) Y SU IMPUGNACIÓN

Tema capital en el periodo a que se refiere la presente *Crónica* ha sido el debate y aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Como es sabido, la aprobación de esta Ley fue una de las recomendaciones del *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (CEC, Madrid, 1981), que sería asumida poco después en los Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el PSOE el 31 de julio de 1981 (su texto ha sido publicado por CEC, Madrid, 1981).

Tramitada al amparo del artículo 150.3 de la Constitución, el Congreso y el Senado habían aprobado ya, en septiembre de 1981, la apre-

ciación de su necesidad, singular trámite previo dispuesto en dicho precepto constitucional (1).

A lo largo de 1982 el Congreso de los Diputados celebró largas y trabajosas sesiones, en las que se discutió pormenorizadamente el proyecto y las numerosas enmiendas presentadas al mismo (las distintas publicaciones sobre el proyecto figuran en el *BOCG, Congreso*, serie A, número 235; por su parte, los correspondientes debates de Comisión figuran en *Diario de Sesiones del Congreso, Comisión Constitucional*, números 72, 75, 86, 88, 89 y 92, mientras que los tenidos en el Pleno aparecen en el *Diario de Sesiones del Congreso*, números 250, 251, 252, 253, 254 y 255. Merece destacarse, a los efectos que aquí interesan, que una de las últimas modificaciones aprobadas en sesión plenaria fue la de introducir una Disposición final 1, aplazando cinco meses la entrada en vigor de la Ley desde el momento de su publicación, a fin de que el Tribunal Constitucional pudiese dirimir su posible inconstitucionalidad en base a algún recurso planteado ante el mismo, procedimiento este último reiteradamente anunciado por los grupos oponentes del proyecto.

Por su parte, y en contraste con esta última previsión, que parecía excluir la idea de urgencia en la aplicación del entonces proyecto, el Senado hubo de abrir una sesión extraordinaria para su debate y votación. También aquí se presentaron numerosas enmiendas, todas las cuales fueron rechazadas, manteniéndose así el texto en los términos remitidos por la Cámara Baja. (Las distintas publicaciones del Senado en relación a la LOAPA figuran en el *BOCG, Senado*, número 284; por su lado, los debates en sesión plenaria figuran publicados en el *Diario de Sesiones del Senado* números 169, 170 y 171.)

La extensión de los debates en las Cámaras y las numerosas enmiendas presentadas a la LOAPA imposibilitan que en el marco, forzosamente breve, de esta *Crónica* pueda abordarse su estudio y comentario. Al mismo tiempo, su sometimiento al Tribunal Constitucional desaconseja la consideración de las argumentaciones planteadas por los Grupos parlamentarios, las más de ellas postulando o rechazando la inconstitucionalidad de su preceptos y, con ello, entrando en una dimensión que actualmente pende del juicio de dicho Tribunal.

En cambio, interesa hacer constar que con la LOAPA se ha inaugurado el recurso previo de inconstitucionalidad frente a las leyes orgánicas, que hasta entonces permanecía como previsión inaplicada en

(1) Vid. sobre este punto nuestra *Crónica parlamentaria*, publicada en el número 4 de esta misma REVISTA, pp. 208 y ss.

el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Este recurso previo supone la suspensión de la tramitación del proyecto, de tal forma que el mismo no puede ser sancionado por el Rey ni, por consiguiente, ser publicado en el *BOE* hasta que su constitucionalidad sea reconocida por el Tribunal.

Semejante vía de impugnación de las leyes plantea dos cuestiones: primero, su regularidad constitucional, y segundo, su oportunidad a la vista de los principios parlamentarios. La constitucionalidad del recurso previo resulta muy problemática, toda vez que el artículo 91 de nuestra máxima ley establece que las leyes aprobadas por las Cortes Generales serán elevadas al Rey para su sanción, quien dispondrá entonces de su inmediata publicación. Por consiguiente, la fase siguiente, según el *iter* constitucional, a la intervención de las Cámaras, es la sanción-promulgación real, sin que parezca posible otro trámite. Hasta qué punto es extraño este recurso previo al esquema constitucional que, sin duda, el Tribunal Constitucional se vio obligado a dictar unas normas sobre su tramitación (*BOE* 19 de julio de 1982) a la vista del anuncio de su interposición y del silencio que sobre el mismo guarda la Constitución y la inmensa mayoría de la normativa que en su desarrollo contiene la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional. Estas normas fueron dictadas en base a la potestad autonormativa que tiene este órgano sobre su organización y funcionamiento .

Pero también, desde la lógica parlamentaria, esta impugnación previa plantea bastantes interrogantes. En la forma en que ha sido disciplinado, supone que una minoría parlamentaria o un consejo de gobierno o asamblea legislativa regional puedan neutralizar las decisiones de las Cortes Generales, órgano de representación del pueblo español, ya que, como se ha dicho, su interposición provoca la suspensión y consiguiente imposibilidad de que entren en vigor las leyes aprobadas por éstas. El recurso ordinario, la cuestión de inconstitucionalidad y los conflictos constitucionales son garantías suficientes para preservar la constitucionalidad de las leyes y los intereses de las minorías parlamentarias y de las Comunidades Autónomas, haciendo innecesario este recurso previo. Este, además de ser de dudosa constitucionalidad, pone en entredicho el principio de las mayorías, base de los sistemas parlamentario-democráticos, que exige que éstas puedan adoptar y hacer efectivas sus decisiones, sin que ello suponga vulneración de los legítimos derechos de la oposición a existir y defender sus intereses. Todo ello, sin perjuicio de los problemas técnicos que implica este recurso, como determinar qué Cámara y con qué procedimiento debe modificar

los puntos de la ley cuya inconstitucionalidad haya sido apreciada por el Tribunal Constitucional, máxime si, como en el caso presente, las Cortes que la han aprobado quedan disueltas antes de que se produzca sentencia.

Como quiera que sea, el presidente del Tribunal Constitucional remitió el 3 de agosto de 1982 sendos oficios al del Senado como última Cámara que había conocido de la LOAPA, comunicándole la interposición de cinco recursos previos de inconstitucionalidad, la necesidad de suspender su tramitación y la petición de envío de su texto definitivo. La falta de publicación oficial de esta ley explica su omisión en la relación, que aparece al final de esta *Crónica*, de las aprobadas por las Cortes Generales antes de su disolución.

II. VOTACIÓN DEL CANDIDATO A DEFENSOR DEL PUEBLO

El 28 de junio se celebró en el Congreso la votación de la candidatura de don Joaquín Ruiz-Jiménez a Defensor del Pueblo, acordada por las Comisiones de las dos Cámaras en sesión conjunta.

Como es sabido, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, exige (artículo 2.º, 4) que la candidatura sea votada por las tres quintas partes del Congreso de los Diputados y, seguidamente, por la misma mayoría del Senado, pudiendo celebrarse una segunda votación—si no prospera en la primera—en la que se mantiene la misma exigencia en la Cámara baja, pero rebajándose a la mayoría absoluta el nivel mínimo demandado para el Senado.

En la primera votación, producida en la fecha indicada, el candidato obtuvo 179 votos favorables, cinco en contra, 102 en blanco y tres nulos (véase *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 253, p. 14681). De este modo se formó una clara mayoría en favor de la propuesta, pero no la suficiente para alcanzar la mayoría exigida de tres quintos (208 diputados), por lo que la misma quedó desestimada con los efectos antes mencionados.

No corresponde a esta *Crónica* analizar los motivos políticos y de partido que pudieron provocar la abstención de un nutrido sector de diputados y la consiguiente neutralización de la candidatura. Sí, en cambio, llamar la atención de hasta qué punto influyó en este resultado la absurda exigencia de tres quintos de diputados (y luego de senadores) para la elección del Defensor del Pueblo.

Mayoría tan alta suele limitarse en los sistemas parlamentarios a la reforma de la Constitución y, en el mejor de los casos, a supuestos extraordinarios, tanto en el sentido de encerrar una considerable importancia como en el de suceder muy de vez en cuando en la vida del Estado. Pero ni una cosa ni otra aparece en la elección del Defensor del Pueblo, órgano que debe ser provisto regularmente cada cuatro años y cuya importancia no alcanza la propia de una institución esencial para el sistema constitucional. ¿No es, acaso, ilógico que el presidente del Gobierno pueda ser elegido por mayoría absoluta e incluso por mayoría simple y que, al tiempo, se exija la de tres quintos para un órgano de relevancia sustancialmente inferior como es el Defensor del Pueblo?

Bien es verdad que una institución como esta última desaconseja que su titular obedezca exclusivamente al dictado de la mayoría parlamentaria y que, en cambio, en su elección se imponga una amplia convergencia de distintas fuerzas políticas, para así posibilitar la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Pero esto, siendo cierto, debe ser el producto del propio convencimiento de las fuerzas políticas y no de un simple mandato legal, pues si ese convencimiento se presenta espontáneamente se hace entonces innecesario lo que disponga la Ley. Si, por el contrario, ésta configura unos requisitos muy agravados se corre el riesgo de que los mismos no puedan cumplirse por falta de suficiente acuerdo interpartidista, quedando entonces el órgano sin provisión de titular. La Ley, en este último supuesto, se convierte en un obstáculo insoportable y de efectos contrarios a los que se pretende alcanzar. Esto último es, precisamente, lo que ha ocurrido en el caso que nos ocupa. Piénsese que desde la publicación de la Ley Orgánica 3/1981 hasta que se celebra la elección transcurre más de un año, dilatado plazo debido a la falta de acuerdo sobre la persona del candidato entre las fuerzas políticas que sumaban los tres quintos de la Cámara. Posteriormente, aunque se propone un candidato, éste no llega a triunfar, pese a obtener amplia mayoría (incluso absoluta), por el hecho de no superar la barrera de los tres quintos de los diputados. Requisito tan fuerte pone en riesgo la propia provisión del órgano. Es más, estos paréntesis sin Defensor del Pueblo pueden reproducirse con ocasión de cada renovación cuatrienal del cargo.

De otra parte, una mayoría tan severa como la exigida supone otorgar a las minorías, esto es, a la oposición, un poder de veto sobre las decisiones de la mayoría de Cámara. Basta que ésta no reúna los

tres quintos de los diputados para que sea obligada a negociar con la oposición la persona del candidato, con lo que se llega al caso de que una minoría condicione la voluntad de la mayoría, que en un sistema democrático es la que impone las decisiones. De esta forma, también desde este punto de vista, la condición exigida es criticable en cuanto pone en entredicho los principios típicos de un parlamentarismo democrático. Y, como se desprende de lo indicado en el párrafo anterior, más vale que exista decisión de la mayoría, incluso simple, a que no exista ninguna por falta de acuerdo interpartidista.

III. APROBACIÓN DE PROYECTOS LEGISLATIVOS EN LECTURA ÚNICA

En el período a que se refiere la presente *Crónica* se ha aplicado por vez primera el sistema de aprobación de los proyectos legislativos en lectura única, que han introducido los Reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 150) y del Senado (art. 129) de 1982. Supone este procedimiento que las leyes se someten directamente a la votación del Pleno de las Cámaras, si éstas así lo autorizan, y con la consecuencia de excluir el trámite de enmiendas y el de Comisión. A través suyo, las Cámaras se limitan a aprobar o rechazar en bloque la ley sometida a su consideración, sin que puedan introducir modificaciones en su articulado.

Como se ve, este procedimiento tiene unas consecuencias muy severas, pues supone suspender la vía más acostumbrada de los parlamentarios para participar en la función legislativa, como es la de enmienda de los proyectos. Tal vez por esto, los Reglamentos del Congreso y del Senado limitan su aplicación a los proyectos «cuya naturaleza lo aconseje o cuya simplicidad de formulación lo permita». Si bien este último supuesto resulta claro, pues parece referirse a textos breves, poco susceptibles de otra cosa que la de ser aceptados o rechazados en bloque, no ocurre lo mismo con el primero. Hablar de la «naturaleza del proyecto» como consejero de este procedimiento es introducir una expresión muy genérica que favorece su aplicación indiscriminada.

Entre los casos producidos hasta ahora se observan algunos que encajan perfectamente en las previsiones reglamentarias. Tal es lo que ocurrió con la aprobación en lectura única del proyecto de ley de cambio de denominación de la provincia de Oviedo por la de provincia de Asturias (véase *Diarios de Sesiones del Congreso* número 249,

de 17 de junio de 1982). La concreción de su objeto hacía plausible evitar el trámite de enmiendas y Comisión, con la consiguiente demora en sus tramitaciones.

En cambio, la observancia de este mismo procedimiento en otros casos resulta más dudosa. Al amparo de la ambigüedad antes comentada se utilizó para la aprobación del proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (véase *Diario de Sesiones del Congreso* número 246, de 9 de junio de 1982, y 255, de 30 de junio, y *Diario de Sesiones del Senado* número 168, de 26 de julio de 1982), que, como ya se sabe, equivale al Estatuto de Autonomía de otras regiones y nacionalidades. Factores políticos sobradamente anunciados (teorías pactistas sobre la vinculación de Navarra con España) determinaron su aplicación, privando a diputados y senadores de la posibilidad de introducir cualquier modificación en el articulado de tan importante Ley Orgánica. De ahí la duda sobre su oportunidad, pues no se trataba precisamente de una ley de contenido simple. De otra parte, la invocación de la aleatoria referencia a la "naturaleza del proyecto", como justificante de su aplicación, plantea la cuestión de si otros Estatutos de Autonomía podrían acogerse con la misma argumentación a este procedimiento especial.

IV. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN CONJUNTA CONGRESO-SENADO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL PROCESO TÓXICO

Surgida a raíz del escándalo por los muertos y lesionados por consumo de aceite adulterado, y después de largas sesiones de audiencias, la Comisión mixta Congreso-Senado de investigación sobre el proceso tóxico elaboró unas conclusiones recogiendo el resultado de sus trabajos y las propuestas que se presentaban al Gobierno para corregir las anomalías y deficiencias detectadas en la materia encuestada (véanse las conclusiones en *BOCG, Senado*, serie I, número 137, de 9 de junio de 1982).

Esta Comisión mixta de investigación fue la primera creada al amparo del artículo 76, 1, de la Constitución. Hasta entonces todas las Comisiones de este carácter habían sido unicamerales.

La Comisión celebró sus sesiones a puerta cerrada, como consecuencia de la observancia indirecta de las normas que en este sentido contiene el Reglamento de la Cámara baja. Con ello se apartó de la pauta más extendida en otros Parlamentos, donde el carácter simple-

mente informativo de las audiencias permite que tengan lugar con la presencia de los medios de comunicación social, de tal modo que la opinión pública pueda estar informada de estas manifestaciones. Este carácter abierto es, al mismo tiempo, una garantía para los propios testigos y demás comparecientes, que en otro caso pueden verse inmersos en un cierto clima de presión o condicionados por las fuerzas políticas de la Comisión. Otra cosa son las sesiones deliberativas internas de las Comisiones de investigación, donde normalmente rige la regla general de celebración a puerta cerrada para propiciar un ambiente de serenidad en el estudio y negociación de las conclusiones que se suelen presentar recogiendo los resultados de sus trabajos. En cualquier caso, la Comisión mixta se apartó de este doble régimen, estableciendo un precedente que, al margen de su posible inoportunidad, puede condicionar el funcionamiento de las que en el futuro se creen.

Las conclusiones de esta Comisión mixta se dividían en dos apartados: A) Conclusiones en el área asistencial-sanitaria y de Seguridad Social, y B) Conclusiones en el área económico-administrativa. Es imposible reseñar los distintos puntos mantenidos en estos apartados. Sin embargo, y con ánimo de síntesis, puede destacarse dentro del primero la propuesta de publicación de la reglamentación técnico-sanitaria sobre aceites comestibles, la advertencia sobre la lentitud y descoordinación de la Administración pública y la crítica severa a su actuación en el aspecto social, la defensa de un cambio profundo en los Ministerios afectado por la epidemia, las propuestas de una ayuda económica familiar que sustituya el criterio de la incapacidad laboral transitoria, de reintegración social de la población afectada, de exención del servicio militar, de desarrollo de un plan de escolarización para los niños afectados, la exención de la cotización por incapacidad laboral transitoria, etc. Por su parte, las conclusiones en el área económico-administrativa se referían a la aprobación por el Gobierno de un Plan de Mataderos, cuya ejecución podría corresponder a las Comunidades autónomas, a la propuesta para trasladar al Ministerio Fiscal las irregularidades observadas en las copias de las licencias de importación del aceite tóxico, a la delimitación de las responsabilidades y competencias de cada organismo administrativo en esta materia, a una nueva política de grasas que proporcionase aceite en condiciones adecuadas, a la continuación de las medidas de reestructuración del olivar, a la divulgación de la normativa sobre etiquetado y calidad de los productos, al control estricto de las licencias de importación de productos con finalidades industriales, pero

susceptibles de aplicaciones alimenticias, etc. En relación a estas conclusiones se presentaron diez votos particulares por distintos Grupos Parlamentarios, muchos de ellos afectando a buena parte de las mismas.

En los debates del Pleno del Congreso de los Diputados sobre estas conclusiones (véanse *Diario de Sesiones* números 245 y 246) se aprobaron modificaciones propugnadas en algunos de estos votos particulares, presentados por Grupos Parlamentarios distintos del gubernamental. Ello parece revelar un cierto acercamiento de la mayoría a posiciones mantenidas por Grupos de la oposición. En cambio, en el Senado las conclusiones fueron aprobadas en la misma forma presentada por la Comisión (véanse *Diario de Sesiones* números 162 y 163). De ahí la parcial diferencia entre lo aprobado en una y otra Cámara.

V. NUEVO REGLAMENTO DEL SENADO

Tras un largo proceso que se remonta a 1979, el Senado aprobó su Reglamento interno en sesión de 26 de mayo de 1982 (véase *Diario de Sesiones* número 156). Este nuevo texto venía a sustituir al anterior de 1977 y obedecía, al igual que el aprobado en el Congreso tres meses antes, al propósito de adecuar al máximo la normativa interna de la Cámara a las previsiones constitucionales, que, obviamente, no pudieron ser tenidas en cuenta en el anterior Reglamento. Al tiempo se pretendía introducir una mayor agilidad en distintos procedimientos parlamentarios, adecuando su regulación a las necesidades funcionales y políticas. Es imposible en el espacio limitado de esta *Crónica* abordar con detenimiento las distintas innovaciones y modificaciones aportadas por el nuevo Reglamento. Pero, bosquejando entre las mismas, puede aportarse una referencia de las más importantes.

En primer lugar destaca la nueva regulación del procedimiento constitutivo del Senado al comienzo de la legislatura, que favorece que la fase interina sea innecesaria, ya que ésta sólo resulta obligada cuando las impugnaciones contra la proclamación de senadores electos afectasen a un 20 por 100 o más de los escaños que éstos suponen en el total de la Cámara (art. 4.º).

Se estableció la necesidad de que los senadores prestasen juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito para perfeccionar su condición y, por tanto, para participar en las funciones de la Cámara y devengar derechos económicos (arts. 11-12).

Una de las mayores innovaciones reside, tal vez, en la ordenación de los Grupos Parlamentarios. Por un lado, y al igual que en el Congreso, se han dispuesto unos límites muy severos para su formación, prohibiéndose que los miembros de un mismo partido, agrupación o coalición electoral puedan desdoblarse en distintos Grupos Parlamentarios (art. 27). Con ello se ha tratado de evitar la práctica observada en dicho sentido por algunas fuerzas políticas en la primera legislatura. De otro lado, y tal vez como compensación a lo anterior, se ha reconocido la posibilidad de formar unas subunidades orgánicas en el seno de los Grupos Parlamentarios: los así llamados Grupos Territoriales, que deben estar integrados por al menos tres senadores elegidos directamente o por la Asamblea de la Comunidad autónoma a que en cada caso se refieran (art. 32). Se trata de una previsión que, al ser inédita en el parlamentarismo comparado, impide un juicio de oportunidad sobre la misma. Será, en definitiva, la práctica la que manifieste el éxito o fracaso de esta medida.

El nuevo Reglamento ha sistematizado con mayor claridad el esquema de Comisiones con que cuenta el Senado (arts. 49 y ss). Al mismo tiempo ha regulado el funcionamiento de las Comisiones de investigación y, en general, la convocatoria, reunión y facultades de todas ellas.

En el capítulo sobre el uso de la palabra se ha introducido el turno de réplica o rectificación, que permite a cualquier senador que resulte discutido en sus argumentaciones el tomar de nuevo la palabra para contestar. Sin duda, esta innovación introducirá una mayor vivacidad y autenticidad en los debates, hasta ahora trabados por unos turnos tan taxativos que impedían una verdadera confrontación dialéctica.

El procedimiento legislativo ha sufrido una profunda reordenación (tít. IV). Por un lado, se han acomodado las distintas fases del procedimiento ordinario a los dos meses que concede el artículo 90 de la Constitución para aprobar vetos o enmiendas a los proyectos legislativos recibidos del Congreso de los Diputados. En comparación con el Reglamento de esta última Cámara, merece destacarse que no se ha limitado a los Grupos Parlamentarios la facultad de presentar enmiendas a la totalidad y votos particulares para discusión en sesión plenaria, pudiendo ambos ser formulados por senadores a título individual, por lo que puede afirmarse que en tan importante trámite éstos disponen de más autonomía que sus colegas de la Cámara baja. Por otra parte, se ha establecido una peculiar regulación de la toma en consideración de las proposiciones de ley presentadas en el Sena-

do, ya que el artículo 89.2 de la Constitución parecía vedar su tramitación sustantiva sin el previo paso por el Congreso. Al amparo de este postulado, la nueva regulación prescribe el sometimiento directo al Pleno de las proposiciones de ley, pero permitiendo la presentación de textos alternativos dentro un cierto plazo. Se han formalizado distintos procedimientos especiales, como los de lectura única, delegación de competencia legislativa en Comisiones, urgencia, convenios y acuerdos entre Comunidades autónomas, leyes de armonización de disposiciones normativas de éstas, tratados y convenios internacionales, etcétera.

Dentro del procedimiento presupuestario se ha regulado la tramitación de las proposiciones de ley y enmiendas que puedan implicar aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios (art. 151), resolviendo la forma de dirimir una posible discrepancia sobre esta consecuencia entre el Gobierno y el autor o autores de aquéllas.

Dentro de las preguntas parlamentarias (tít. VI, cap. I) se han fomentado las de contestación escrita, sin duda con el propósito de liberar las sesiones plenarias de este trámite y poderlas destinar, de preferencia, al estudio y debate de los asuntos legislativos. Merece destacarse que la regulación de las preguntas orales se ha visto presidida por el deseo de agilizar su tramitación, de tal modo que se ventilen con más prontitud que hasta la fecha. En este sentido se han acortado los tiempos de formulación y contestación de las preguntas, obligando además a formularlas desde el escaño y no desde la tribuna, con lo que se quiebra el tono solemne y farragoso que muchas veces desnaturalizaba a este instrumento.

Finalmente se ha disciplinado la forma de elección y relaciones con ciertos órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.). Se ha desarrollado el artículo 155.1 de la Constitución, sobre autorización del Senado de medidas coercitivas del Gobierno sobre las Comunidades autónomas. A tal efecto se prevé la intervención y dictamen de una Comisión, previos a la resolución por el Pleno del Senado (art. 189).

VI. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

Inaugurando la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución, el Parlamento de Cataluña presentó una proposición de ley relativa a autorización al Gobierno para crear y ceder

a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión de titularidad estatal» (véase su texto en *BOCG, Congreso General de los Diputados*, serie B, núm. 187-I).

Siguiendo lo establecido en el nuevo Reglamento del Congreso (artículo 127), dicha proposición se sometió al trámite de toma en consideración en sesión plenaria (véase *Diario de Sesiones* número 250, de 21 de julio de 1982). Con ello se resolvió una cuestión que en determinado momento llegó a plantear sus dudas, a saber: la de si estas proposiciones de ley de origen autonómico, que han podido sufrir todo el trámite legislativo en el Parlamento regional, debían sufrir o no el trámite de toma en consideración al ser presentados en el Congreso de los Diputados.

De otra parte, y también en la misma sesión, se aplicó por vez primera la previsión constitucional de defensa de la proposición de ley por una delegación de tres miembros de la Asamblea proponente. El artículo 87.2 no especificaba la forma de articular esta presencia de la delegación autonómica, por lo que bien hubiera podido encauzarse a través de las Comisiones de la Cámara baja. Sin embargo, el nuevo Reglamento del Congreso ha establecido que la defensa por parte de la delegación tiene que hacerse en el trámite de toma en consideración y, por tanto, en sesión plenaria. Con ello se aparta de la práctica más extendida en el parlamentarismo comparado, donde sólo el Gobierno y los propios diputados pueden participar en sesiones plenarias, a fin de respetar la superioridad formal del poder legislativo del Estado y de no sentar un precedente que por analogía podría ser invocado ulteriormente para multiplicar la presencia de otros extraños a la Cámara en sus sesiones plenarias. Al mismo tiempo, tal limitación trata de proteger la propia independencia de estos otros sujetos, cuya posición en los debates puede ser hartamente difícil por carecer del *status* parlamentario que les equipare a los diputados.

Lejos de esto, y al margen de no ser muy frecuente esta iniciativa legislativa en manos de las Comunidades autónomas, nuestra Constitución les ha otorgado esta facultad de designar una delegación, cuya propia presencia puede llegar a ser comprometedoramente para la autonomía de los diputados a Cortes. Sobre este panorama, el Reglamento del Congreso ha venido a agravar el procedimiento al articularlo a través de las sesiones plenarias. Más lógico hubiera sido hacerlo a través de las Comisiones, y no sólo para respetar los principios antes aludidos, sino también, muy principalmente, porque es en este ámbito más reducido donde puede ser más fructífera la presencia de estas

delegaciones. No se olvide que las Comisiones son los órganos de estudio y negociación política de las leyes, quedando los Plenos más bien para el testimonio de las posiciones de las distintas fuerzas políticas.

VII. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO

Dos importantes proyectos legislativos presentó el Gobierno durante el periodo a que se refiere la presente crónica. Por un lado, el de regulación de las elecciones para las Diputaciones Provinciales (*BOCG, Congreso de los Diputados*, serie A, número 271-I, de 13 de mayo de 1982), y por otro, el proyecto de Ley Orgánica de Ejercicio de la Libertad de Expresión a través de la Radiodifusión y la Televisión (mismo *Boletín* y serie, número 274-I, de 14 de mayo de 1982).

El primero de estos proyectos presentaba la particularidad de hacer de las Diputaciones Provinciales unos órganos de elección por sufragio universal y directo, sustituyendo el sistema hasta ahora aplicado de elección entre los concejales municipales. El distrito electoral, según el proyecto, sería el partido judicial. Las listas tendrían carácter bloqueado y cerrado, mientras que la asignación de puestos entre las mismas se efectuaría por un sistema mayoritario, no atribuyéndose más que a las dos listas más votadas.

Por su parte, el proyecto de Ley Orgánica de Ejercicio de la Libertad de Expresión a través de la Radiodifusión y la Televisión establecía los principios a que debían obedecer estos medios de comunicación y regulaba los derechos de réplica y rectificación.

Ni que decir tiene que ambos proyectos se han visto afectados por la disolución de las Cortes Generales decretada por el Gobierno.

VIII. DISOLUCIÓN DE LAS CORTES GENERALES

Con fecha 30 de agosto de 1982, el *BOE* publicaba el Real Decreto 2057/1982, de disolución de las Cortes Generales, cuya entrada en vigor se disponía para el día siguiente. Al mismo tiempo se convocaban nuevas elecciones generales para el 28 de octubre inmediato.

De esta forma concluía la I Legislatura de las Cortes Generales, elegidas el 1 de marzo de 1979, y con ello un intenso periodo de actividad legislativa. Un total de 268 leyes fueron aprobadas desde entonces, a lo que debe añadirse los 81 tratados y convenios internacionales

que fueron tramitados por las Cámaras, recibiendo su autorización para ser ratificados por el Gobierno. Estas cifras se ven aún aumentadas si se tienen en cuenta los distintos proyectos en tramitación y que quedaron caducados por obra de la propia disolución.

En efecto, tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 207) como el del Senado (disposición adicional primera) prescriben la caducidad de todos los asuntos en tramitación en el momento de ser disueltas o de expirar su mandato. Evidentemente, todos estos asuntos podrán ser asumidos por el Gobierno o por los Grupos Parlamentarios en la siguiente legislatura, pero ello no excluirá su tramitación como cuestiones nuevas, aplicándose el procedimiento correspondiente desde su primera fase.

Como consecuencia de la disolución, sólo las Diputaciones Permanentes de una y otra Cámara se mantienen en vigor. Sus miembros conservan la condición de diputado y senador, respectivamente, hasta la constitución de las nuevas Cortes que resulten elegidas. Estas Diputaciones Permanentes asumen en el interregno parlamentario las funciones previstas en el artículo 78.2 de la Constitución.

IX. LEYES APROBADAS POR LAS CORTES EN EL PERÍODO ABRIL-JULIO DE 1982

Además de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, a la que ya nos hemos referido, las Cortes Generales aprobaron un nutrido conjunto de leyes durante el período abril-junio 1982, que testimonia la intensidad de su trabajo durante el mismo. Entre todas ellas destacan las distintas leyes orgánicas, como las aprobatorias de distintos Estatutos de Autonomía (La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, etc.) y la relativa al Tribunal de Cuentas. También merece citarse la de reforma de los artículos 17-26 del Código Civil, relativos a nacionalidad. En cambio, otro proyecto legislativo de reforma del mismo Código, en materia de tutela, quedó sin alcanzar su aprobación definitiva por obra de la disolución de las Cámaras.

Concretamente, la relación de leyes aprobadas durante el período mencionado es la siguiente:

— Ley 7/1982, de 31 de marzo, por la que se declara a extinguir el Cuerpo de Máquinas de la Armada y se transfieren sus misiones al Cuerpo General de la Armada (*BOE* núm. 80, de 3 de abril de 1982).

— Ley 8/1982, de 31 de marzo, de cesión del monte Aezcoa a la Junta General del valle del mismo nombre (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1982).

— Ley 9/1982, de 31 de marzo, por la que se transfieren plazas en la Reserva Naval Activa (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1982).

— Ley 12/1982, de 31 de marzo, por la que se crean nuevos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y Distrito (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1982).

— Ley 10/1982, de 13 de abril, de creación de los Colegios Oficiales de Asistentes Sociales (BOE núm. 99, de 26 de abril de 1982).

— Ley 11/1982, de 13 de abril, de supresión del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado (BOE número 99, de 26 de abril de 1982).

— Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1982).

— Ley 15/1982, de 21 de mayo, por la que se autoriza al Ministerio de Hacienda para enajenar en pública subasta el complejo industrial, destinado a fábrica de cemento, sito en los términos de Villanueva del Río y Minas, Cantillana y El Pedroso (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 1982).

— Ley 16/1982, de 21 de mayo, por la que se acuerda la enajenación de un inmueble radicado en Córdoba, con una superficie de 2.331,90 metros cuadrados, y se autoriza al Ministerio de Hacienda para su venta directa al Ayuntamiento de dicha capital (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 1982).

— Ley 17/1982, de 21 de mayo, de creación de nuevos Juzgados en Cataluña y en el País Vasco (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 1982).

— Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre régimen fiscal de Asociaciones, Agrupaciones y Uniones temporales de Empresas y de las Sociedades de Desarrollo Industrial y Regional (BOE núm. 137, de 9 de junio de 1982).

— Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios (BOE núm. 137, de 9 de junio de 1982).

— Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982).

— Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982).

— Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982).

— Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas para la reconversión industrial (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982).

— Ley 22/1982, de 16 de junio, relativa a repoblaciones gratuitas con cargo al presupuesto de ICONA en terrenos incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública (BOE núm. 148, de 22 de junio de 1982).

— Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional (BOE núm. 148, de 22 de junio de 1982).

— Ley 24/1982, de 16 de junio, sobre prácticas y enseñanzas sanitarias especializadas (BOE núm. 154, de 29 de junio de 1982).

— Ley 25/1982, de 20 de junio, de Agricultura de Montaña (BOE número 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 26/1982, de 20 de junio, relativa a la modificación del artículo 38 del Código de Comercio (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 27/1982, de 30 de junio, sobre creación de la Universidad Castellano-Manchega (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 28/1982, de 1 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 895.989.949 pesetas, al presupuesto en vigor del Ministerio de Industria y Energía para compensar al Instituto Nacional de Industria el definitivo déficit de explotación de HUNOSA correspondiente al ejercicio de 1979 (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 29/1982, de 1 de julio, sobre concesión de dos créditos extraordinarios, por importe de 7.321.880.941 y 66.414.442 pesetas, para subvencionar a la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles el resto pendiente del déficit de explotación de 1979 y la insuficiencia para amortización de créditos del año 1979, respectivamente (BOE número 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 30/1982, de 1 de julio, de modificación de las plantillas presupuestarias de los Cuerpos de Instituciones Penitenciarias (BOE número 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 31/1982, de 1 de julio, sobre concesión de un suplemento de crédito por importe de 193.029.000 pesetas para pago a la Compañía Telefónica Nacional de España de alquileres de circuitos y canalizaciones, incluso por los servicios de télex, del año 1980 (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 32/1982, de 1 de julio, sobre concesión de un suplemento de crédito, por un importe total de 5.082.243.000 pesetas, al presupuesto en vigor del Ministerio de Industria y Energía para dotar al Instituto Nacional de Industria la financiación suficiente para hacer frente a la ampliación de capital de la Sociedad Española de Automóviles de Turismo, S. A. (SEAT) (*BOE* núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 33/1982, de 1 de julio, sobre concesión de un suplemento de crédito por importe de 18.000.000.000 de pesetas al presupuesto en vigor del Ministerio de Industria y Energía para dotar al Instituto Nacional de Industria la financiación suficiente para hacer frente a las ampliaciones de capital de Empresa Nacional Siderúrgica, Sociedad Anónima (ENSIDESA), y Altos Hornos del Mediterráneo, por 10.000 y 8.000 millones de pesetas, respectivamente (*BOE* núm. 164, de 10 de julio de 1982).

— Ley 34/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 485.817.300 pesetas, para sufragar los gastos del nuevo referéndum del Estatuto de Autonomía de Andalucía (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 35/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 650.000.000 de pesetas, para subvencionar a empresas pesqueras por diferencias de precios de gas-oil utilizado por la flota pesquera (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 36/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 197.674.676 pesetas, al presupuesto en vigor del Ministerio de la Presidencia del Gobierno para atender insuficiencias presupuestarias derivadas de incrementos salariales al personal laboral del Patrimonio Nacional, correspondiente al ejercicio de 1980 (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 37/1982, de 3 de julio, sobre concesión de varios créditos extraordinarios, por un importe total de 1.950.000.000 de pesetas, para dar cumplimiento al Tratado de Amistad y Cooperación del Estado con la República de Guinea Ecuatorial, hecho en Madrid el 23 de octubre de 1980 (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 38/1982, de 3 de julio, por el que se establece el grado de carrera previsto en el artículo sexto de la Ley 75/1978 en los Cuerpos Ejecutivo Postal y de Telecomunicación y de Técnicos Especializados (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982.)

— Ley 39/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un suplemento de crédito, por importe de 319.980.489 pesetas, al presupuesto en vigor de Presidencia del Gobierno para cobertura del déficit de financiación

del presupuesto del Patrimonio Nacional correspondiente al ejercicio de 1981 (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 40/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un suplemento de crédito al Presupuesto del Estado, por un importe de 125.000.000 de pesetas, y de varias modificaciones presupuestarias que totalizan idéntica cantidad al presupuesto del Organismo autónomo Instituto de Cooperación Iberoamericana para atender obligaciones derivadas del Real Decreto 2411/1979 (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 49/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 330.464.405 pesetas, para satisfacer los gastos ocasionados por la celebración de la elección del Parlamento Gallego en 1981 (*BOE* núm. 181, de 30 de julio de 1982).

— Ley 50/1982, de 3 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 1.036.136.805 pesetas, al presupuesto en vigor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para atender el mayor déficit que presenta la cuenta del Estado en la Compañía Transmediterránea, S. A., correspondiente al ejercicio de 1978 (*BOE* número 181, de 30 de julio de 1982).

— Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 32/1982, de 7 de julio, sobre inversiones extranjeras en Empresas editoriales (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 41/1982, de 7 de julio, sobre concesión de dos créditos extraordinarios por importe de 17.398 y 4.968 millones de pesetas para reponer a través del Instituto Nacional de Industria la estructura financiera de las Sociedades estatales Astilleros Españoles, S. A. (AES), y Astilleros y Talleres del Noroeste, S. A. (ASTANO), respectivamente (*BOE* número 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 42/1982, de 7 de julio, de creación del Cuerpo Especial de Técnicos Especialistas en reproducción cartográfica, dependiente de la Presidencia del Gobierno (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas (*BOE* núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 43/1982, de 9 de julio, sobre concesión de un crédito extraordinario por un importe de 2.708.415.110 pesetas al presupuesto en vigor del Ministerio de Industria y Energía para compensar al Instituto Nacional de Industria las pérdidas no subvencionadas del ejercicio de

1979 de la Empresa Nacional Bazán (BOE núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 46/1982, de 9 de julio, sobre contribución de España a la sexta ampliación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (BOE núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 47/1982, de 12 de julio, por el que se incorpora al Plan General de Obras Públicas la obra de transformación en regadío de la zona del río Guarrizas (Jaén) (BOE núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley 48/1982, de 12 de julio, por la que se incorpora al Plan General de Obras Públicas las obras de construcción de las presas de San Clemente y El Portillo (Granada) (BOE núm. 173, de 21 de julio de 1982).

— Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, por la que se modifica la legislación vigente de contrabando y se regulan los delitos e infracciones administrativas en la materia (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1982).

— Ley 51/1982, de 13 de julio, de reforma de los artículos 17 al 26 del Código Civil (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1982).

— Ley 52/1982, de 13 de julio, de reclasificación y ampliación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1982).

— Ley 53/1982, de 13 de julio, sobre infracciones que en materia de pesca marítima cometan los buques extranjeros en las aguas bajo jurisdicción española y los buques españoles cualesquiera que sea el ámbito de su comisión y sus sanciones (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1982).

— Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

— Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

— Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

— Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

— Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

— Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

CRITICA DE LIBROS

