

CRONICA PARLAMENTARIA

(Enero-abril de 1984)

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

I. INTRODUCCIÓN

Quieren las presentes páginas, como ya hiciéramos en anterior ocasión, mostrar compendiadamente el pulso de nuestras Cortes a través del análisis de su actividad.

Recogemos en el presente número alguno de los debates de mayor enjundia de los celebrados en el período que comentamos, incluyendo uno de índole estrictamente político junto a otros llevados a cabo al hilo de textos legislativos importantes. Reseñamos a continuación, y como núcleo esencial de la presente crónica, la actividad legislativa de las Cortes, con el distingo entre proyectos y proposiciones según el estado de tramitación en que cada uno se encuentra. Y, por último, bajo la rúbrica de otros textos, hacemos una pequeña labor de interpretación de las normas internas de Congreso y Senado y de los usos parlamentarios de mayor relieve.

II. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS DEL PERÍODO

Menos intensidad y número han tenido los debates en este período de actividad, sobre todo si se compara con el último del año anterior, en que, además del desarrollado en el Congreso con motivo del proyecto de Ley Orgánica del derecho a la educación, hubo el «septembrino», dedicado al estado de la nación, amén del celebrado en torno a las diversas fases del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio en curso.

Destaca, en todo caso, un debate al que no queremos dejar de calificar de político. Fue el que tuvo lugar en el Pleno del Congreso el día 14 de marzo (vid. *Diario de Sesiones* núm. 104), con motivo de la actuación, el día 7 de ese mismo mes, del navío francés *Lieutenant de Vaisseau Lavalle* contra los

barcos españoles de pesca arrastreros *Burgoa-Mendi* y *Valle de Atxondo*, sucesos que por ser suficientemente conocidos no hace falta detallar.

Desde un punto de vista estrictamente reglamentario, fue un debate solicitado por el propio Gobierno, en uso de la facultad de solicitar que se dé una información a la Cámara, tal como se recoge en el artículo 203.1 del vigente Reglamento del Congreso, que ya ha sido utilizada en ocasiones anteriores y que se ha revelado como un instrumento útil de posible control parlamentario sobre el Gobierno, incluso aunque sea éste quien lo pida. La información del Ministerio de Asuntos Exteriores se centró en una concisa reseña de los hechos, de una valoración de los mismos, llegando a la conclusión de que «se puede hablar de una diferencia jurídico-política internacional entre los dos Gobiernos y los dos Estados» y en una explicación de los posibles recursos y vía jurídicas para la solución del conflicto si la diplomática no tenía éxito. Tras su exposición solicitaron la palabra los portavoces de todos los grupos parlamentarios (Mixto, Vasco, Centrista, Minoría Catalana, Popular y Socialista). Acaso las argumentaciones que más se utilizaron de contrario fueron la necesidad de una mayor protección de los intereses de la pesca española, la conveniencia de una aceleración en las negociaciones para el pronto ingreso de España en la Comunidad Económica Europea y, en suma, la urgente definición o mayor concreción de la política exterior española. Hubo, como es de rigor y habitual, turnos de réplica ulterior para todos los intervinientes, sin que, por la naturaleza del debate, se presentaran mociones o propuestas de resolución. Obvio resulta decir, para terminar esta breve reseña, que considero de interés estos debates y el procedimiento utilizado, pues, aunque casi siempre suelen ser sectoriales y con motivo de un acontecimiento concreto, suelen dar lugar a planteamientos de política general y, por ende, implican un verdadero acto de control sobre el ejecutivo.

Ahora bien; como ya enunciaba hace un momento, es preciso referirse también a otros debates habidos en este período, fundamentalmente como consecuencia de la tramitación de diferentes textos de carácter legislativo. Con ese resultado vienen utilizándose dos tipos de instrumentos previstos en los Reglamentos. De una parte, los denominados *debates de totalidad*, que tienen lugar en el Pleno de la Cámara siempre que, en el correspondiente trámite de enmiendas y antes de que la ponencia comience su trabajo, se hayan presentado enmiendas de totalidad. Y, de otro lado, el denominado procedimiento de lectura única, que también en ocasiones ofrece características similares a las apuntadas.

Hagamos un breve recorrido por los primeros, por los debates de totalidad. Se puede, en puridad, afirmar que los de mayor trascendencia han girado en torno a dos problemas básicos, cuales son la reforma de la función pública y la defensa de los consumidores y usuarios.

La reforma de la *función pública*, como acaso sea bien conocido, se ha instrumentado en dos proyectos de ley diferentes. Lleva el primero por título

precisamente el de «Medidas para la reforma de la función pública» y el segundo la rúbrica de «Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas». Pues bien, a ambos se presentaron, en el plazo reglamentario, diversas enmiendas de totalidad, que fueron discutidas, respectivamente, los días 14 y 15 de febrero del presente año (*vid. Diario de Sesiones del Congreso* núms. 91 y 92). En el desarrollo de estas Sesiones, el acento de quienes defendían dichos proyectos de ley se puso en las siguientes argumentaciones: necesidad de acabar con los excesos de corporativismo y patrimonialización y huida de los criterios partidistas; necesidad, igualmente, de terminar con la hipertrofia burocrática (262 Cuerpos de funcionarios y 1.472 Escalas) y evitar en lo sucesivo la existencia de 17 tipos de función pública dispares y contradictorios; las medidas que para todo ello se instrumentan son las siguientes: garantías de imparcialidad y de dedicación del funcionario, lo cual producirá también una reorganización del mercado de trabajo; respeto a las Autonomías y a los dictados de la Ley del Proceso Autonómico, contando evidentemente con el incentivo de traslados voluntarios; configuración del Consejo Superior de la función pública y del Registro Central de Personal; dación de competencias a Gobernadores civiles y Delegados del Gobierno; definición de la carrera administrativa, que llega hasta el Subdirector general; concurso o libre designación con publicidad para la provisión de puestos de trabajo, de manera que se erradique la arbitrariedad y la discrecionalidad; obligación de clasificar todos los puestos de trabajo y fijación de treinta niveles para dicha clasificación, y posibilitar la unificación de Cuerpos y Escalas.

Debe tenerse presente que, también con palabras del ministro del Ramo, los indicados textos deben completarse con otros, que abarquen la reforma del procedimiento administrativo y de la estructura orgánica de la Administración, modificación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de su sistema de contratación; regulación de la Administración periférica y representación sindical de los funcionarios. Frente a estas argumentaciones, las propuestas de devolución o de textos alternativos sostenían la necesidad de abordar, directamente y sin pasos previos como los proyectos, un Estatuto de Bases de la función pública; insistían también con gran énfasis en que dichos textos van a desnaturalizar la relación de servicio, lo cual, además de instrumentarse con una deslegalización dudosa desde una óptica constitucional, va a representar una libre designación y una mayor arbitrariedad en la provisión de puestos de trabajo; se achaca igualmente a los reiterados proyectos una notoria limitación a la promoción de funcionarios, en contra de la pretendida carrera administrativa y una lesión de derechos legítimamente adquiridos. Son también de destacar las alusiones que se hicieron a la falta de una política de acuerdo institucional en una cuestión de tanta trascendencia, la carencia de globalidad y de gradualidad en la reforma y, por último, la confrontación total frente a una amortización de plazas por jubilación forzosa.

Obvio es reconocer que todo lo anterior no es sino un elenco-resumen de las cuestiones suscitadas. Por ello, volveremos a ocuparnos desde estas páginas de las mismas cuando los proyectos se encuentren en más avanzado estado de tramitación.

Por lo que se refiere al debate de totalidad en relación con el proyecto de Ley de *Defensa de los consumidores y usuarios*, éste tuvo lugar en la sesión del día 16 de febrero (*vid. Diario de Sesiones* núm. 93). En pro del texto se esgrimieron varias razones, entre las que podemos destacar las siguientes: se enumeran en él los derechos de los consumidores y usuarios, con especial atención a aquellos supuestos en que existe relación directa con productos o servicios de consumo que son de uso común y generalizado; se detalla el contenido de la reglamentación técnico-sanitaria; se profundiza en el campo de las condiciones y garantía ofrecidos por la publicidad, limitando concursos y regalos; se garantiza también la libertad de elección, la reclamación y la devolución; se consagra el principio de una información cierta, a cuyo efecto se instrumentan oficinas y servicios ad hoc y se potencian las actividades de esa índole a través de las asociaciones de consumidores y las promociones genéricas de empresas o agrupaciones. Se establece en qué casos y condiciones han de facilitarse los resultados de ensayos, análisis o controles de calidad realizados por instituciones públicas. Asimismo recoge el proyecto la posibilidad de constituir en casos muy graves un órgano que asuma temporalmente las facultades necesarias para asegurar la salud de las personas. Trata de establecer un elenco de responsabilidades acorde con las obligaciones en materia de potabilidad, esterilización, inocuidad, origen, identidad, composición, niveles de calidad homologados y eficacia o seguridad comprobadas e intenta delimitar las competencias de las distintas Administraciones en juego. En contra se esgrimieron también diferentes argumentaciones: ausencia de tratamiento de grupos especialmente protegibles (niños, gestantes, tercera edad), débil regulación de las distintas responsabilidades y su reparto, enfrentamiento con competencias asumidas por algunos Estatutos de Autonomía, miedo a la desconcentración del poder, inseguridad jurídica para consumidores y usuarios y sectores económicos asentados en determinadas Comunidades Autónomas, ausencia de definición y clasificación nítidas de bienes de consumo y servicios, carencia de referencias a la salubridad del medio ambiente, obsolescencia de la regulación y falta de imaginación y actualidad. Igualmente, desde estas páginas, volveremos a ocuparnos de esta cuestión.

Queda, en último término, por hacer una sucinta referencia al debate que se produjo en la sesión plenaria del día 1 de marzo (*vid. Diario de Sesiones* número 99) con motivo de discutirse en lectura única el proyecto de Ley Orgánica por el que se regula la *promoción de los Jueces a la categoría de Magistrados*. En este Proyecto, que se envió a las Cortes como complemento de la Ley Orgánica de 16 de noviembre de 1981, se constataba, en primer término, la existencia de un insuficiente número de Magistrados, lo que

motivó el intento de rebajar de tres a uno el número de años de servicios previsto en la citada Ley Orgánica para los Jueces de ascenso. La enmienda fundamental, que luego prosperaría, se refería a los criterios de selección para dicha promoción, estableciéndose una preferencia en favor de los servicios prestados en Primera Instancia e Instrucción y, a igualdad de servicios, el mejor puesto en el escalafón, criterio aquel que fue el más debatido, dado que ello supondría una postergación de los Jueces que hayan servido en otros destinos. Hubo, no obstante, en el debate de otra enmienda, que no fue aprobada, y en la que se proponía que los Jueces de Distrito que lleven dos años de servicio en el Juzgado puedan también ascender con las mismas condiciones que esos otros contemplados en el proyecto.

III. ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LAS DOS CÁMARAS

Seguimos en este número el esquema que ya propusimos en el anterior de la Revista, con objeto de que el lector pueda con cierta facilidad conocer en qué fase parlamentaria se encuentra cada una de las iniciativas legislativas:

1. *Proyectos y proposiciones de ley que han terminado su tramitación parlamentaria en el primer cuatrimestre de 1984.* Debo hacer, ante todo, una aclaración, que, no por obvia, deja de tener interés. De los tres números que publica la Revista al año sólo uno coincide con un período parlamentario completo: el tercer cuatrimestre va de septiembre a diciembre y comprende así, el segundo período ordinario de Sesiones de las Cámaras. No ocurre lo mismo con los otros dos cuatrimestres, por lo que necesariamente cada uno de ellos abarca meses lectivos y otros de *vacatio* parlamentaria. Hecha esta precisión, reseñemos ahora el contenido fundamental del período legislativo de febrero a abril.

— Proyecto de Ley de regulación del *derecho de asilo y de la condición del refugiado*. Nos referíamos ya a este proyecto en la anterior crónica; pues bien, tras la consideración del mismo por el Senado, esta Cámara introdujo varias enmiendas (preámbulo, artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 21, 22, 24 y disposición transitoria primera), de las cuales tienen mayor enjundia las relativas al artículo 21, suprimiendo un casi trasnochado recurso de súplica ante el Consejo de Ministros, al artículo 22, en el que se establece que el refugiado podrá obtener permisos de residencia y trabajo y, al artículo 24, en el que queda claramente dispuesto que las decisiones del ministro del Interior sobre el reconocimiento o denegación de la condición de refugiado ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la Jurisdicción contencioso-administrativa por el procedimiento previsto en la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales. La aprobación definitiva de este proyecto tuvo lugar en la sesión celebrada por el Congreso de los Diputados el día 28 de febrero (*vid. Diario de Sesiones* núm. 98, correspondiente a esa fecha).

— *Proyecto de Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular.*— Este proyecto ha concluido también su tramitación, al ser definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 1 de marzo de 1984 (vid. *Diario de Sesiones* núm. 99). Hizo el Senado algún retoque, introduciendo enmiendas en los artículos 5, 7, 14 y 16 del texto que el Congreso le había remitido. No obstante, el proyecto no ha logrado que en su tramitación (ya lo advertíamos en la crónica anterior) le despojen de ciertos tratamientos injustos, que no redundan sino en perjuicio de esta institución esbozada en el artículo 87 de la Constitución. Con un ejemplo basta como muestra: ¿qué justificación existe (si no es el de un cierto temor parlamentario) para que la aprobación de una proposición no de Ley en Congreso o Senado se convierta en causa de inadmisión de una iniciativa legislativa popular que verse sobre la misma materia, tal como hace el artículo 5.2, f), de la Ley? Nos ratificamos, por ello, en la idea que en su día apuntamos del escaso juego que este texto va a dar en lo sucesivo.

— *Proyecto de Ley Orgánica de regulación del derecho de rectificación.* Ha cumplido su último trámite en la sesión plenaria del Congreso de 1 de marzo del año en curso (vid. *Diario de Sesiones* núm. 99). Se trata de una Ley relativamente simple (consta de ocho artículos y una disposición derogatoria) y que intenta establecer un procedimiento igualmente simple de cara a la consecución del derecho. La definición de éste se realiza en el artículo primero, al afirmar que cualquier persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida por cualquier medio de comunicación social de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio. El procedimiento se inicia en escrito que ha de dirigirse al director del medio, estableciéndose la tutela del juez de Primera Instancia del domicilio, mediante la acción de rectificación, si ésta no se hiciese efectiva o en sus términos por el medio en cuestión. Se hace también la precisión importante (art. 7.º) de no ser necesaria la reclamación gubernativa previa si la información a rectificar se realizó en un medio de comunicación de titularidad pública.

— *Proyecto de Ley Orgánica del derecho a la educación.* Como ya veíamos en la anterior crónica, hubo también un enconado debate en el Senado sobre este importante proyecto. Buena prueba de ello es que el Pleno de la Cámara Alta necesitó nueve sesiones para terminar su trabajo, incluidas las correspondientes a dos sábados y un domingo (vid. *Diarios de Sesiones* números 49 a 57, ambos inclusive, correspondientes a los días 2 a 10 de marzo de 1984). Obvio resulta decir que no podemos entrar a analizar con detalle este texto, por lo que nos remitimos a lo ya dicho en el número anterior de la REVISTA. Sí debemos, no obstante, señalar que la Presidencia del Senado, ante la avalancha de las 4.373 enmiendas que se presentaron al proyecto, hubo de dictar una norma supletoria (serie I, *Boletín General* núm. 66, de 28 de febrero de 1984). En ella, tras afirmarse que el artículo 90.2 de

la Constitución contiene un plazo imperativo para la aprobación, interposición de veto o formulación de enmiendas por el Senado, se establece básicamente un procedimiento de guillotina, pues en el apartado 4 de la norma se dice textualmente: «Cuando así lo exija el cumplimiento del plazo previsto en el artículo 90.2 de la Constitución para la tramitación de un proyecto de Ley en el Senado, podrá fijarse el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo entre las intervenciones previstas. Una vez agotado dicho tiempo, se procederá a realizar las votaciones que quedaren pendientes.» Apuntemos, por último, que esta norma ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, cuestión de la que volveremos a ocuparnos desde estas páginas cuando se produzca el pronunciamiento del citado Tribunal. En todo caso, y para completar los datos, digamos que las enmiendas introducidas por el Senado a este proyecto de Ley Orgánica fueron examinadas por el Congreso en su sesión del pasado día 15 de marzo (*vid. Diario de Sesiones* número 105, correspondiente a esa fecha).

— *Proyecto de Ley de Fondo de Compensación Interterritorial.*— Como en anteriores ocasiones, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución, inició este proyecto su andadura en el Senado y de allí pasó al Congreso, Cámara en la que se produjo su aprobación definitiva con fecha 8 de marzo (*vid. Diario de Sesiones* núm. 102). Destaca de él su cuantía, que se fija en un porcentaje no inferior (según el art. 2.3) al 30 por 100 de las cantidades destinadas a inversión pública por la correspondiente Ley de Presupuestos. Por lo demás, puede decirse que es una Ley de difícil comprensión si no se maneja simultáneamente con la Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 6/1980, de 22 de septiembre).

— Proyecto de Ley de reconocimiento como obligaciones exigibles del Estado de las derivadas del saneamiento financiero de la *Cooperativa Provincial del Campo Uteco-Jaén* y, en su caso, la concesión de varios créditos extraordinarios por importe de 27.160 millones de pesetas. El proyecto de Ley obtuvo su aprobación definitiva en la sesión celebrada por el Congreso el día 3 de abril (*vid. Diario de Sesiones* núm. 110).

— Proyecto de Ley Orgánica de Adición de una nueva disposición transitoria a la Ley Orgánica 5/1981, de 16 de noviembre, de *integración de la carrera judicial* y del secretariado de la Administración de Justicia. Fue definitivamente aprobado por el Congreso en la sesión celebrada el día 5 de abril (*vid. Diario de Sesiones* núm. 112). Se trata de una simple adición, como reza el título, en función de la cual la promoción por antigüedad de la categoría de juez a la de magistrado, prevista en el artículo 4 de la Ley Orgánica, cuando no existan en el escalafón jueces que hayan completado los tres años de servicios efectivos como titulares de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, corresponderá a quienes hayan prestado, al menos, tales servicios durante un año y ocupen el mejor puesto escalafonal.

— Hemos de ocuparnos también en el presente apartado de los *Reales Decretos-leyes* sometidos a debate de convalidación o derogación por el Congreso en el período a que se refiere esta crónica. Pues bien, en dicho período se han convalidado el Real Decreto-ley 9/1983, de 28 de diciembre, para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía (*vid. Diario de Sesiones* núm. 90, de 1 de febrero), y el Real Decreto-ley 1/1984, de 22 de febrero, por el que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito en las secciones 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios 1981, 1982 y 1983, correspondientes a los servicios estatales transferidos a la Generalidad de Cataluña, que fue debatido en la sesión de 6 de marzo (*vid. Diario de Sesiones* núm. 100), en la que se acordó también su ulterior tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

2. *Proyectos y proposiciones de Ley en avanzado estado de tramitación parlamentaria.*

De entre los comprendidos en el encabezamiento de este apartado merecen, a mi juicio, destacarse los siguientes:

— Proyecto de Ley Orgánica de regulación del procedimiento de *Habeas Corpus*. El dictamen de la Comisión Constitucional ha sido aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión del día 21 de febrero (*vid. los Diarios de Sesiones* núms. 94 y 96, correspondientes a esa fecha y a la sesión del día 23, en que tuvo lugar la votación de totalidad sobre el conjunto, de conformidad con el artículo 81 de la Constitución). Debe tenerse en cuenta que el texto, amén de las enmiendas aceptadas en la Comisión y en el Pleno, es fruto de la acumulación del proyecto de Ley remitido por el Gobierno y de la Proposición de Ley presentada con anterioridad por el Grupo Vasco PNV. Ya el preámbulo desvela la finalidad de la institución: «La pretensión del *habeas corpus* es establecer remedios eficaces y rápidos para los eventuales supuestos de detenciones de la persona no justificados legalmente o que transcurran en condiciones ilegales.» Se hace en el artículo 1 una tipificación de los supuestos de detención ilegal. Más tarde se establece que es competente el juez de Instrucción del lugar para conocer la solicitud de *habeas corpus*. La comparecencia o el escrito que inicia el procedimiento es simple y sin formulismo; se prevé la intervención del Ministerio Fiscal y una gran brevedad en la resolución del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 a 8 del texto.

— Proyecto de Ley Orgánica de *Comparecencia ante las Comisiones de Investigación* del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Ha sido aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados con fecha 1 de marzo (*vid. Diario de Sesiones* núm. 99), por lo que ya ha iniciado su tramitación en la Cámara Alta. Si el anterior al que acabamos de referirnos es un texto que desarrolla el artículo 17.4 de la Constitución, el de comparecencias hace frente a la previsión contenida en el artículo 76.2 del propio texto constitu-

cional; aunque, al respecto, cabría formular interpretaciones diversas, ya que parece existir una desconexión entre los dos apartados de dicho artículo de la Constitución. En todo caso, y centrándonos en el proyecto, hay que dejar sentado que en el artículo primero se articula la obligación, para todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España, de comparecer personalmente a requerimiento de una Comisión de Investigación parlamentaria. La citación se hace por oficio de la Presidencia de la correspondiente Cámara, con los requisitos que indica el artículo 2. Se hace en el artículo 3 una remisión a los Reglamentos parlamentarios para desarrollar el procedimiento en que debe realizarse el acto de comparecencia. El artículo 4 tipifica la contravención como un delito de desobediencia grave, y, por último, el artículo 5 establece una indemnidad en los gastos que se deriven de la comparecencia, que serán abonados con cargo al presupuesto de la respectiva Cámara. Querría, para acabar este breve comentario, poner de manifiesto algunas lagunas, que sin duda habrán de ser llenadas por los Reglamentos: la regulación de un procedimiento general de comparecencia de los ciudadanos ante cualquier Comisión parlamentaria, la referencia al tipo de documentación que puede ser aportada en estas comparecencias por los obligados a realizarlas, la necesidad o no de establecer una fórmula de juramento o promesa anterior a la declaración que se va a prestar, y, en fin, un pronunciamiento legal (pues acaso no sea suficiente el que se contiene en los Reglamentos) en favor del carácter secreto del procedimiento y actuaciones llevadas a cabo por una Comisión de Investigación hasta la elaboración de sus conclusiones, con lo cual se enlazaría bien con la frase del 76.1 de la Constitución, que afirma: «Sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.»

— Proyecto de Ley del *Servicio Militar*. El día 22 de marzo aprobaba el Pleno del Congreso el dictamen de la Comisión (*vid Diario de Sesiones* número 108) y se remitía al Senado para continuar su tramitación. Resultaría excesivamente prolijo reseñar detalladamente el reclutamiento en sus diversas modalidades, las situaciones del servicio (disponibilidad, actividad o servicio en filas y reserva), las exclusiones, exenciones y declaración de prófugo, servicio de los residentes en el extranjero e infracciones previstas en el texto. Pero sí conviene destacar dos extremos significativos: de una parte, de acuerdo con lo que establece el artículo 28.2, *a*), el servicio obligatorio queda reducido a doce meses, y, de otra parte, según reza el artículo 41, «el servicio militar de la mujer será regulado por la Ley que determine su participación en la defensa nacional», texto aún no publicado.

— Proyecto de Ley de la *objección de conciencia y de la prestación social sustitutoria*. Con este proyecto ha habido algún que otro problema, incluso de tramitación, como ahora diremos. Se aprobó el dictamen por la Comisión Constitucional con fecha 29 de marzo, y en el mismo se contenía una extensa

regulación de la objeción de conciencia, del contenido de la prestación social sustitutoria y establecimientos donde podía realizarse, de la composición del Consejo Nacional y de sus facultades, así como del régimen penal y disciplinario al que los objetores quedaban sometidos. Es de destacar —pues de ahí surgió el problema procedimental al que nos referíamos— que la disposición adicional segunda establecía que del texto tendrían carácter orgánico los artículos 4, apartados 5 y 6 (referentes a protección jurisdiccional y de amparo frente a los actos del Consejo) y 17 (tipificación de delitos y penas) y el inciso inicial de la disposición derogatoria (en la que expresamente se derogaba el artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Pues bien, la discrepancia de criterios surgió al debatirse en el Pleno esta disposición adicional: tras una reunión de la Junta de Portavoces se optó por la fórmula de devolver el proyecto de nuevo a la Comisión, con objeto de que ésta realizase un desglose, de manera que el primitivo dictamen se convirtiese en dos, uno relativo a la materia ordinaria de la objeción de conciencia, y otro, con carácter de Ley Orgánica, en el que debía recogerse el régimen de recursos jurisdiccionales y de amparo, el régimen penal y la modificación del artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de acuerdo con la cual, a partir de la entrada en vigor de este texto, será preciso agotar la vía jurisdiccional previa (la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección de los derechos fundamentales) antes de acudir en amparo las resoluciones que versen sobre objeción de conciencia.

La divergencia, como puede verse, se produjo en torno a la posibilidad de que una Ley ordinaria contuviese «incrustaciones» orgánicas, lo cual vendría a representar la cara opuesta de la doctrina —admitida, como es bien sabido, por el Tribunal Constitucional—, según la cual las leyes orgánicas pueden contener materias o artículos con materias de Ley ordinaria. No se quiso abrir ese nuevo camino y se optó, como ya he dicho, por la solución de emisión de nuevo dictamen por la Comisión Constitucional. A partir, por tanto, de este trámite parlamentario, y con el alcance ya indicado, el antiguo proyecto queda desglosado en dos: un proyecto de Ley ordinaria por la que se regula la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, y un proyecto de Ley Orgánica por la que se establece el régimen de recursos en los supuestos de objeción de conciencia, su régimen penal y se modifica el artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Queda por reseñar tan sólo un aspecto importante de la regulación sustantiva. Me refiero al problema de la duración de la situación de actividad de la citada prestación social sustitutoria: el artículo 8, apartado 3, del proyecto de Ley ordinaria establece que dicha duración será fijada por el Gobierno mediante Real Decreto, sin que, en ningún caso, pueda ser inferior a dieciocho meses, ni superior a veinticuatro. Ello representa, de acuerdo con lo dispuesto en el ya reseñado proyecto de Ley del servicio militar, un aumento, con respecto a éste, de una mitad o de un entero, según se contemple, respectivamente, la duración mínima o máxima previstas.

— Proyecto de Ley de reforma urgente (y parcial) de la *Ley de Enjuiciamiento Civil*. Efectivamente, nuestra vieja Ley ritualaria está a punto de ser modificada de manera sustancial, pues el indicado proyecto ha sido ya aprobado por el Pleno de la Cámara Baja con fecha 5 de abril (*vid. Diario de Sesiones* núm. 112), y será en breve ultimada su ulterior tramitación en el Senado. Señalemos cuáles son, de acuerdo con el preámbulo del proyecto, los males que tratan de evitarse con la reforma: sensibles retrasos en la Administración de Justicia, falta de suficientes medios coactivos, acumulación del trabajo y formalismos muy rigurosos. Y junto a ello, otra explicación de propósitos del citado preámbulo: de las distintas modificaciones que aparecen recogidas en el proyecto, «tienen más hondo calado las concernientes al beneficio de justicia gratuita, al proceso declarativo ordinario y al recurso de casación». Con respecto a la primera de dichas cuestiones, se hace hincapié en el hecho de que la modificación obedece al mandato contenido en el artículo 119 de la Constitución, se fijan unos parámetros flexibles al objeto de reconocer dicho beneficio de justicia gratuita y se modifica el cauce procesal para la concesión del mismo, optándose por el juicio verbal. De otro lado, se sienta el criterio de que es preferible conducir a través del juicio de menor cuantía, de ritmo más rápido y sin mermas para la seguridad jurídica, el contingente previsiblemente más nutrido de cuestiones litigiosas, manteniendo el de mayor cuantía sólo para pretensiones de superior entidad económica (el artículo 483 establece que se decidirán por este procedimiento las demandas cuyo valor e interés económico excedan de 100 millones de pesetas) y las relativas a derechos honoríficos de la persona. Supone corrección importante, en lo que respecta al recurso de casación, el prescindir de la dualidad representada por el de forma y el de fondo, aunque los efectos continúen difiriendo, así como de las diferencias entre infracción de Ley y quebrantamiento de forma; es de destacar también que la naturaleza o clase del juicio no impide la impugnabilidad de la correspondiente sentencia ante el Tribunal Supremo si el valor de lo reclamado sobrepasa los tres millones de pesetas o es de cuantía inestimable. El proyecto, como fácilmente intuirá el lector, es mucho más rico en contenido; pero, de momento, creo que las pinceladas que hemos dado sirven para pergeñar alguna parte de la importante reforma en curso.

— Proposición de Ley de *modificación del tipo de interés legal del dinero*. Con fecha 4 de abril del presente año, la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, con competencia legislativa plena, ha dictaminado la indicada proposición de Ley. En la misma se establece, básicamente en los dos artículos de que consta, que el interés legal se determinará aplicando el tipo básico del Banco de España vigente el día en que comience el devengo de aquél, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente, y, de otra parte, que, cualquiera que sea la naturaleza del acto o contrato de que se derive la obligación, el interés que ha de pagar el deudor

constituido legalmente en mora será el ya indicado, lo cual será también aplicable en los demás casos en que sea exigible con arreglo a las leyes.

3. *Proyectos y Proposiciones de Ley que han comenzado su tramitación en el período comprendido entre enero y abril de 1984.*

A) **Proyectos de Ley.** Merecen destacarse los siguientes:

— Regulación de la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas (Congreso, serie A, número 85, de 5 de enero).

— Protección civil (Congreso, serie A, núm. 89, de 7 de febrero).

— Retribución del personal militar de las Fuerzas Armadas (Congreso, serie A, núm. 91, de 23 de febrero).

— Plantillas del Ejército de Tierra (Congreso, serie A, número 93, de 8 de marzo).

— Patrimonio Histórico Español (Congreso, serie A, número 96, de 3 de abril).

— Regulación de las bases del Régimen Local (Congreso, serie A, núm. 97, de 3 de abril).

B) De las proposiciones de Ley presentadas en este período deben reseñarse las siguientes:

— Modificación parcial y urgente de la Ley de Arbitraje Privado, de 22 de diciembre de 1953 (del Grupo Popular; Congreso, serie B, núm. 66, de 21 de febrero).

— Introducción en el Código Penal del artículo 581 bis (Orgánica, del Grupo Popular; Congreso, serie B, núm. 68, de 21 de febrero).

— Estatuto Fiscal de las Entidades sin ánimo de lucro (de la Minoría Catalana; Congreso, serie B, núm. 69, de 23 de febrero).

— Tercer Canal de Televisión (del Parlamento de Galicia; Congreso, serie B, núm. 71, de 22 de marzo).

— Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (del Grupo Popular; Congreso, serie B, núm. 73, de 28 de marzo).

— Regulación de las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diferentes Comunidades Autónomas (de las Cortes de Aragón; Congreso, serie B, núm. 74, de 3 de abril).

— Régimen de desgravación por inversiones y exportaciones en Canarias (del Grupo Popular; Congreso, serie B, número 75, de 3 de abril).

— Regulación de las atribuciones profesionales de los ingenieros técnicos (del Grupo Socialista; Congreso, serie B, número 76, de 9 de abril).

— Modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (del Grupo Popular; Congreso, serie B, núm. 77, de 9 de abril).

IV. OTROS TEXTOS

1. *Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado para cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Proceso Autonómico.*

Se me podrá decir, y sin duda con cierta razón, que es éste un acuerdo que se produjo hace ya algún tiempo y que escapa al período que comprende la presente crónica, pues, en efecto, se tomó con fecha 8 de septiembre de 1983 y se publicó el siguiente día 16 en el Congreso (serie E, núm. 2). Pero como creo que no ha sido comentado en esta REVISTA y entraña algún problema de interpretación de los reglamentos parlamentarios, me permito traerlo a estas páginas. Es conocido que el definitivo texto, como Ley del Proceso Autonómico, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 15 de octubre. Pero acaso lo sea menos el tracto interno en las Cortes, desde que a éstas llegó la sentencia del Tribunal Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 79 de su Ley Orgánica: en el supuesto de declararse la inconstitucionalidad de algún precepto «la tramitación no podrá seguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente».

Creemos que las Cortes hicieron un escrupuloso cumplimiento de dicho mandato, pues del texto final desaparecieron los artículos o normas tachados de inconstitucionalidad por el Tribunal, limitándose simplemente en el resto a hacer una nueva numeración correlativa tras las indicadas supresiones.

Lo que, desde un punto de vista estrictamente reglamentario, preocupa, sin embargo, es que el tramo final no desembocase necesariamente en los Plenos de las Cámaras y se quedase en el escalón de una sesión conjunta de las mesas. Cierto es que en éstas hay representación de bastantes grupos parlamentarios. No menos verdad resulta que incluso algún artículo de los reglamentos las han configurado como órganos a los que deben atribuirse las competencias residuales y las no encomendadas específicamente a otro. Pero frente a esta interpretación queremos oponer la de quienes consideramos que en asuntos de trascendencia, e incluso en los supuestos de duda en los que pueden existir conflictos de competencia, debe siempre prevalecer la opinión del Pleno, órgano máximo de representación nacional. *In dubio, pro Pleno* podría ser la máxima. Y esta reflexión, cuyos argumentos son tan obvios que deben ser ahorrados al lector, tiene importancia, a mi juicio, de cara a la elaboración y ulterior aprobación del denominado Reglamento de las Cortes

Generales, previsto en el artículo 72.2 de la Constitución y aún no discutido. Sin duda en dicho texto podrán resolverse cuestiones como la que planteamos y otras muchas de naturaleza similar.

2. *Resolución de la Presidencia del Congreso sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento.*

Se refiere dicho artículo del Reglamento, de una parte, a acuerdos por los que una Comisión solicita información y documentación del Gobierno y de las Administraciones Públicas y, de otra parte, a la presencia ante ella, a requerimiento de la propia Comisión, de los miembros del Gobierno para que informen acerca de asuntos relacionados con sus respectivos departamentos y las comparecencias de autoridades, funcionarios y personas competentes en las materias discutidas por la Comisión de que se trate.

Pues bien; la resolución de la Presidencia del Congreso, que es de fecha 2 de noviembre de 1983 (fue publicada en el núm. 8 de la serie E, correspondiente al siguiente día 4), contiene tan sólo dos artículos, y en el primero de ellos faculta a las Comisiones para delegar en sus respectivas Mesas la adopción de los acuerdos a que se refiere el indicado artículo 44, a lo que el artículo 2.º añade que en todo caso los acuerdos se tramitarán por conducto de la Presidencia del Congreso.

Una aclaración me parece obvia. Si el breve preámbulo de la norma que comentamos establece como finalidad de la misma la agilidad en la toma de decisiones y el evitar demoras innecesarias, todo parece indicar que los acuerdos de delegación que adopten las Comisiones van a tener un carácter permanente hasta tanto sean revocados por otro ulterior de signo opuesto, pues de lo contrario la norma perdería el sentido para el que ha sido dictada. Y aquí interviene la crítica que puede hacerse: la composición de la Mesa de una Comisión no puede —casi por definición— contar con la presencia de representantes de todos los grupos parlamentarios, lo cual, en pura hipótesis, puede colocar a alguno de éstos en indefensión, pues acaso en la Mesa no se alce ninguna voz en favor de la propuesta de que se trate. Por ello, aun reconociendo la bondad intrínseca del procedimiento previsto en la resolución, cabe decir que quizá le falte una modalidad de garantía —puede ser por vía de recurso ante la propia Comisión— que haga frente a situaciones como la descrita.

3. *Resolución de la Presidencia del Congreso para desarrollo de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento.*

Prevé dicho artículo, en su apartado 1, que, finalizado el debate de totalidad, si lo hubiera habido, y en todo caso acabado el plazo de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes.

La resolución, de 30 de noviembre de 1983 (serie E, núm. 6, de 6 de diciembre del propio año), resuelve alguno de los problemas que se han venido planteando al respecto, a cuyo efecto sienta las siguientes reglas:

1.^a Establece que cuando las ponencias sean colegiadas se compondrán de nueve miembros.

2.^a De dichos miembros, tres pertenecerán al Grupo Socialista, dos al Popular y uno a cada uno de los Grupos de Minoría Catalana, Centrista, Vasco PNV y Mixto.

3.^a Son los Grupos parlamentarios los que han de proponer los integrantes de la ponencia.

4.^a El nombramiento formal de la ponencia, una vez hecha dicha propuesta, corresponde a la Mesa de la correspondiente Comisión.

5.^a El pleno de la Comisión debe ratificar el nombramiento en la primera sesión que celebre. Si no acordase tal ratificación o designase otros ponentes, serán nulas las actuaciones de la anterior ponencia, a la que la propia resolución titula de «designada con carácter provisional».

Dicha resolución aclara bastantes dudas surgidas con anterioridad. Pero no acaba, a mi juicio, con ciertas prácticas viciosas (como la de que se nombren ponentes a diputados no pertenecientes a la correspondiente Comisión), ni regula el procedimiento de la ponencia que no sea colegiada, ni precisa suficientemente si es obligatoria la firma del informe para los ponentes cuando éstos discrepen de su contenido o del procedimiento en que se haya llevado a cabo. Doctrinalmente esos y otros extremos nos parecen del mayor interés, por lo que deberemos volver sobre ellos más adelante.

4. *Normas de la Mesa del Congreso en relación con los servicios que presta a los Diputados la Dirección de Estudios y Documentación de la Cámara.*

Dichas normas son de fecha 12 de enero de 1984 y han sido publicadas en el número 22 de la Serie E, correspondiente al siguiente día 16 del propio mes. Según se desprende de su preámbulo, tratan de facilitar la asistencia documental directa a los Diputados que lo soliciten. A tal efecto establece unas pautas de funcionamiento que, en resumen, son las siguientes:

1.^a Por decisión de la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, de una Comisión o del Secretario general, pueden pedirse a la citada Dirección notas, informes, estudios, dictámenes o la preparación de la documentación necesaria para los trabajos parlamentarios.

2.^a La documentación existente en la Dirección de Estudios y Documentación puede ser consultada directamente por los Diputados.

3.^a Estos pueden también solicitar de la indicada Dirección la realización de notas sobre la documentación que necesiten para el desarrollo de su labor parlamentaria.

5. *Tramitación del Real Decreto-ley 9/1983, de 28 de diciembre. ¿Debe acotarse la materia a legislar, una vez producida una iniciativa?*

Creo que la pregunta, aunque sucinta, plantea el interesante problema de hasta qué punto una iniciativa legislativa puede ser desbordada después, al hilo de los distintos tramos en que el procedimiento se descompone. Cabría, ciertamente, multiplicar los interrogantes, pero puede quedar formulada como hacemos en el encabezamiento. Viene ello a cuento de lo ocurrido con el Real Decreto-ley citado, que se refiere al aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía. En resumen cabe decir que este Real Decreto-ley, una vez convalidado, se ha venido tramitando como proyecto de Ley y que siendo, como lo dice el propio texto, una norma que trata de ampliar en un año más una Ley anterior, sin embargo incluye, a partir de su paso por la Comisión del Congreso, una materia nueva, la cual es la delimitación de un polígono determinado dentro de una provincia española.

El fenómeno no deja de ser llamativo, y requiere, sin duda, un estudio detenido, pues están en juego muchos principios del ámbito parlamentario y del Derecho constitucional. Quede, en todo caso, apuntado el problema, al que desde ya me comprometo a dedicar ulterior atención, centrada en torno a la capacidad legislativa de las Cortes.

6. *Resolución de la Presidencia del Congreso sobre tramitación parlamentaria del informe anual o del informe extraordinario del Defensor del Pueblo.*

Diversas normas regulan en la actualidad esta actividad de rendición de cuentas del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes: de un lado, el artículo 54 de la Constitución; de otra parte, los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica reguladora de dicha institución, que es la 3/1981, de 6 de abril; en tercer término, el artículo 200 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, y, por último, el artículo 11 del Reglamento del Defensor del Pueblo, aprobado por la sesión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras celebrada el día 6 de abril de 1983. Pues bien, la Resolución que comentamos, de fecha 4 de abril de 1984 (Serie E, núm. 36, de 10 de abril), ha establecido el procedimiento que dichos Informes deben seguir para su tramitación en la Cámara Baja, que puede resumirse en las siguientes notas:

1.^a La Mesa de la Cámara, una vez recibido, lo remite a la Comisión del Defensor del Pueblo del Congreso.

2.^a En ella se produce un debate, que comienza por la exposición del titular del cargo y a la que siguen las intervenciones de los representantes de los diferentes Grupos parlamentarios, formulando preguntas o pidiendo aclaraciones, tras lo cual hay una réplica del propio Defensor. La norma prevé la posibilidad de que, fuera del indicado turno de Portavoces, pueda también realizar preguntas o solicitar aclaraciones cualquier miembro de la Comisión.

3.º Similar trámite se produce en el Pleno (sin intervención, no obstante, de los demás Diputados, de manera que existirá sólo turno a cargo del Defensor y de los Portavoces de los Grupos), si bien la norma aclara que «no podrán presentarse propuestas de resolución, sin perjuicio de las iniciativas reglamentarias que puedan proponerse», extremo este último que acaso no quede suficientemente claro.

7. Resolución de la Presidencia del Congreso sobre tramitación parlamentaria de la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial.

Esta Resolución, también de fecha 4 de abril del presente año (Serie E, número 36, del siguiente día 10), viene a completar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, que regula la citada institución, y los artículos 201, 196 y 197 del vigente Reglamento del Congreso.

En la misma se contiene una serie de normas que cabe compendiar de la siguientes manera: 1.º Una vez recibida la Memoria en la Cámara, la Mesa debe remitirla, para trámite de información, a la Comisión de Justicia e Interior. 2.º La sesión de la Comisión, en la que actuará de Presidente el que lo sea del Congreso, comenzará por una presentación de la Memoria a cargo del Presidente del Consejo General del Poder Judicial. 3.º Se abre a continuación un turno en el que, para formular preguntas o hacer observaciones, pueden intervenir los representantes de todos los Grupos parlamentarios. 4.º Se prevén, para uno y otros, sendos turnos de réplica y dúplica. 5.º Puede por la Comisión nombrarse una Ponencia para que, en el plazo de quince días, realice un informe sobre el estado y las actividades de la Administración de Justicia a que se refiere la Memoria. 6.º Una vez concluida la comparecencia o debatido y votado en la Comisión el citado informe de la Ponencia, se abre un plazo de tres días en el que pueden presentarse propuestas de resolución, que habrán de ser congruentes con la Memoria objeto de debate, referidas al servicio público de la Justicia y respetuosas con la independencia de la función jurisdiccional, pudiendo, en caso contrario, ser rechazadas por la Mesa de la Comisión. Las que son admitidas a trámite son remitidas a la Mesa del Congreso, se incluyen en el Orden del Día de una sesión plenaria para su debate conforme a las normas previstas para las proposiciones no de ley, siendo comunicados los acuerdos que en cada caso adopte el Pleno al Consejo General del Poder Judicial.



CRITICA DE LIBROS

