I

CRONICA PARLAMENTARIA

Est-ce que sont les partis qui font le régimes politiques ou les régimes qui modèlent des partis à leur convenance?

J. CHARLOT

El tiempo que comprende esta crónica parlamentaria es nada menos que de un año, el de 1980.

En este tiempo amplia actividad han desarrollado las Cámaras. Nada más fácil ni engorroso que cuantificar su acción con referencia al Congreso de los Diputados, Cámara sobre la que recae la mayor parte de la responsabilidad parlamentaria. En el plano legislativo, se ha pronunciado sobre 36 textos normativos a los que el Senado ha formulado enmiendas, sobre 63 proyectos de ley, sobre 14 proposiciones de ley, sobre 15 decretos-ley, sobre 32 convenios internacionales y sobre la toma en consideración de 30 proposiciones de ley, de las que ha rechazado 18 y ha adoptado 12; en total, 190 textos normativos han sido objeto de deliberación. En el plano del control sobre el Gobierno, la Cámara Baja ha conocido una comunicación del Ejecutivo sobre el imperio de la ley, la crisis económica y la construcción del Estado de las autonomías, finalmente frustrada por una moción de censura que, aun rechazada, puso en graves dificultades al Gobierno, hasta el punto de llevarle a solicitar la confianza de confianza que obtuvo en muy precarias condiciones, como evidenciaron dos reestructuraciones ministeriales profundas y una crisis declarada a comienzos de 1981 con la dimisión del presidente del Gobierno; junto a todo ello, el pronunciamiento acerca de 11 proposiciones no de ley y 10 mociones consecuencia de interpelación, así como la tramitación de 46 interpelaciones y 37 preguntas ante el Pleno, indican que han sido 107 los actos de control gubernamental efectuados plenariamente, comprendiendo los de más diversa entidad y ex-

cluyendo cientos de preguntas con respuesta escrita, otras que recibieron respuesta en comisiones y algunas proposiciones no de ley y mociones consecuencia de interpelación decididas igualmente en comisiones. En el plano de la integración de otros órganos constitucionales, propuso el nombramiento de cinco magistrados del Tribunal Constitucional y de cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial; análogamente, designó seis consejeros del consejo de administración del ente público RTVE. Otras cuestiones abordadas, que no encuentran encaje en los apartados anteriores, fueron la reforma sanitaria, la denegación de la autorización para procesar a un diputado y la inusitada conmemoración del XXX aniversario de la Convención Europea de Derechos Humanos. Este conocimiento de más de trescientos asuntos, siendo numerosos los que requirieron varias sesiones plenarias íntegras, obliga a efectuar una crónica selectiva, destinada a dar sumaria cuenta de los hechos parlamentarios más relevantes, singularmente de aquéllos que significan nuevas prácticas aplicativas de la Constitución.

No basta, sin embargo, para caracterizar el año parlamentario de 1980, con hacer meras referencias cuantitativas. Hay que mencionar también las materias que han constituido principal preocupación política: orden público, desempleo y televisión, en sentido positivo; desarrollo constitucional y concretamente las comunidades autónomas, de manera tácita, pero patente; en fin, la ausencia de liderazgo del Ejecutivo, en sentido negativo. Si hubiera que establecer prioridades de interés o de actividad en torno a tales materias, no cabe duda de que corresponderían a la problemática de las comunidades autónomas, que atraviesa el año de principio a fin, y al complejo binomio orden-desórdenes públicos que salpica en numerosas sesiones plenarias.

1. PRACTICAS APLICATIVAS DE LA CONSTITUCION

La diversa índole de tales prácticas justifica, una vez más, discriminar entre las que tienen carácter no normativo y las propiamente normativas.

A) *Prácticas de carácter no legislativo*

De gran importancia son las prácticas constitucionales que han tenido lugar en 1980. Una de ellas afecta al *pluralismo político,* considerado en su artículo 1.º como uno de los cuatro valores sobre los que se asienta la Constitución española. Otras suponen el ejercicio por primera vez de mecanismos inherentes al régimen de Monarquía parlamentaria instaurado: la moción de censura y la cuestión de confianza. En fin, la efectividad del funcionamiento de determinados órganos constitucionales ha requerido el acuerdo de las Cámaras de las Cortes para proponer al Rey el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial.

a) *El pluralismo constitucional* se ha puesto en cuestión o, por decirlo con otras palabras, se ha visto sometido a una prueba de especificación con motivo de la toma en consideración de una proposición de ley sobre *ilegalización de organizaciones políticas de carácter fascista,* formulada por el grupo parlamentario Mixto y defendida por el diputado Sagaseta en la sesión plenaria del Congreso de 10 de diciembre *(Diario de Sesiones,* núm. 136). Las deliberaciones no se produjeron de modo aislado ni inopinado, pues, antes se ha señalado, los temas de orden público o, por el emplear el eufemismo al uso, de seguridad ciudadana han estado presentes

en 13 de las 82 sesiones plenarias celebradas por el Congreso (cfr. *Diario de Sesiones,* núms. 63, 71, 82, 88, 90, 102, 108, 117, 123, 125, 126, 136, y 137) y, a veces, con fuerza redoblada; esto por no citar las referencias en los grandes debates originados con motivo de la comunicación del Gobierno, la moción de censura o la cuestión de confianza. Seguramente, no sólo es la materia de mayor presencia parlamentaria a lo largo del año, sino también de más notoria preocupación social. El pluralismo, junto al federalismo y a las garantías de las libertades individuales, constituye en la concepción loewensteiniana el trípode sobre el que reposa el control vertical del poder en la sociedad tecnológica de masas; en tanto la autocracia no puede tolerar la fragmentación del monopolio del ejercicio del poder ni menos cualquier tipo de oposición, la esencia de la democracia constitucional descansa en que todas las fuerzas sociales de importancia tienen garantizada la libertad de competir en un circuito abierto de valores, y ello a través de la garantía constitucional de la libertad de asociación, sólo limitada por exigencias de orden público y de seguridad del Estado. Entre tales fuerzas sociales se encuentran los partidos políticos con un papel preponderante, aunque hayan sido ignorados en todas las constituciones antiguas y la mayor parte de las modernas. Sin embargo, el propósito de someter a normas constitucionales el juego de los partidos del Estado pluralista se enfrenta con dificultades de tipo técnico-normativo casi insuperables, apenas asequibles tampoco a la legislación ordinaria que considera a los partidos, cuando los considera, como asociaciones jurídicas privadas que, por lo demás, ni siquiera observan el estatuto general dictado para las mismas. Ahora bien, diversos sistemas políticos, comenzando por el americano una vez iniciada la Segunda Guerra Mundial y siguiendo a su término por el italiano y el alemán para recalar en años recientes en el portugués, han sentido la necesidad de tomar medidas legislativas contra los partidos subversivos; la experiencia, de la que no ha participado Gran Bretaña, ha llevado a abusos con las famosas *cazas de brujas* y a resultados en el mejor de los casos no precisamente alentadores respecto de la eficacia del remedio.

En este panorama se inscribe la proposición de ley de referencia, cuyo debate de toma de consideración se inició dentro de un clima de tensión ante la expectativa de dejar a la Cámara dividida. La Comisión de Interior expresó su criterio adverso y, en el mismo sentido, el Gobierno invocó los artículos 6.º y 22 de la Constitución, el artículo 173 del Código Penal sobre asociaciones ilícitas y el artículo 5.2 de la Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978, resultando de todo ello la innecesariedad de la norma. El diputado proponente defendió la toma en consideración de la proposición de ley para dejar fuera de la ley a las organizaciones fascistas y a los medios de comunicación social que hagan apología de la ideología fascista, fundándose en que lejos de recortar las libertades formales, será un instrumento para mantener las mínimas condiciones morales, jurídicas y políticas que permitan hacerlas sobrevivir y desarrollar; citó como precedentes los casos italiano, alemán y portugués, así como una reciente resolución de octubre de 1980 adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que solicita de los gobernantes de los Estados miembros medidas encaminadas a luchar contra el fascismo; mencionó determinado periódico de Madrid que nos llena de miseria la cabeza con noticias deformadas y con azuzamientos contumaces al golpe de Estado, el famoso acto de noviembre en la Plaza de Oriente y la vigilancia protectora que las fuerzas de seguridad españolas ejercen sobre grupos extremistas, terminando por pedir el rechazo de todas las organizaciones que de un modo sistemático están llamando a la violencia y a derrocar los gobiernos libremente elegidos por los ciudadanos.

En representación del Gobierno hizo uso de la palabra el portavoz centrista Herrero de Miñón con una intervención acaso entre las mejores y más breves que

se han producido en la Cámara Baja. Comenzó por reconocer que su intervención puede no ser popular ni su situación especialmente cómoda, aunque la verdadera popularidad sólo se consigue a veces siendo responsable; señaló razones técnicas para oponerse, como la incongruencia de declarar ilegales asociaciones que ya son ilícitas con arreglo al Código Penal o mediante ambiguas calificaciones como fascismo o colonialismo; la Constitución reconoce el derecho de asociación sin otras trabas que su carácter paramilitar, secreto o teleológicamente delictivo, pero nunca es delito una opinión (art. 16) o la expresión de una opinión porque no es el pensamiento el que delinque, porque la propuesta o es una reiteración de lo dispuesto en el Código Penal o es el intento de socavar el ámbito de convivencia que prevé la vigente Constitución, lo cual constituye la gran debilidad, pero también la gran autoridad moral de una sociedad de libertades que formula la Constitución que todos estamos empeñados en defender, unos por sus ingredientes liberales y otros porque el socialismo democrático es precisamente esto a fuerza de ser liberal; quienes creemos en la libertad hemos de defenderla al precio de la vida, pero el único medio que nos está vedado es utilizar las armas de nuestros enemigos e inhibir, más allá de lo estrictamente necesario para el mantenimiento de un orden público libre, la libertad del prójimo, pues precisamente la libertad democrática ha de admitir en su seno incluso a quienes tratan de combatirla siempre que para ello adopten las reglas del juego de la democracia misma; hemos de exigir del Gobierno que haga cumplir todos los días esa legislación, puesto que nuestra fe en el pluralismo democrático exige que demos un puesto en esta pacífica convivencia incluso a aquellos que no creen en ella; de la misma manera que esta Cámara debe exigir el máximo rigor contra quienes violan la paz y la libertad, debe cuidar de no restringir el derecho a pensar, el derecho a expresarse, el derecho a asociarse dentro del respeto a la paz externa y a la libertad de los demás; la tolerancia recíproca no supone legislar en favor de los amigos, sino legislar o no legislar en favor de todos, incluso de los enemigos; terminó pidiendo que la Cámara dé prueba de que prefiere la responsabilidad a la demagogia.

Fue de los momentos en que la Cámara entera se encontró concentrada en el debate; se tuvo la impresión inclusive de estar ante una ocasión en que se iba a producir un cambio de voto consecuencia de un cambio de opinión. No fue así, aunque resultara rechazada la toma en consideración por 130 votos contrarios (centristas), 111 favorables (socialistas, comunistas, andalucistas y miembros del Mixto) y 8 abstenciones (tal vez los parlamentarios de Minoría Catalana, porque su portavoz no llegó a expresarlo claramente). La Cámara quedó dividida en el voto, no así en la decisión final, según parece a la vista de las explicaciones de voto, cuya fundamentación atendía más que a cuestiones de fondo a criterios de pura oportunidad, tales como el respaldo de toda iniciativa parlamentaria sin perjuicio de posteriores perfeccionamientos, la necesidad de perseguir con el mismo rigor que los actos de extrema izquierda, los actos de violencia de extrema derecha o que al ser la democracia española débil hay que darle especiales ayudas. Lo cierto es que el valor del pluralismo político proclamado constitucionalmente quedó incólume tras la dura prueba.

b) *La moción de censura* dirigida contra el Gobierno el 21 de mayo por los socialistas, supuso el primer recurso a este medio poderoso de control parlamentario. La crónica publicada en el número 7 de esta Revista (págs. 179-212) estuvo dedicada a este acontecimiento, y a ella nos remitimos. Importa sólo destacar aquí que el Gobierno no fue objeto de censura merced al apoyo del grupo centrista y a la abstención de Coalición Democrática, Minoría Catalana y algunos diputados del Grupo Mixto; pero se vio aislado y enormemente debilitado. En tales condiciones, se presentaba como inevitable la apelación a la cuestión de confianza. Así sucedió.

c) *La cuestión de confianza* fue también objeto de aplicación por vez primera en 1980, conforme al artículo 112 de la Constitución, y lo fue en su opción menos comprometida de versar sobre una *declaración de política general,* con apartamiento de la alternativa referente a un *programa de Gobierno.* Como antecedentes de la cuestión de confianza hay que mencionar: la moción de censura, la crisis interna del partido centrista cuyas tendencias no estaban incorporadas al Gobierno o no lo estaban satisfactoriamente (el famoso problema de los llamados *barones* desprovistos de cartera ministerial desde abril de 1979) y, en fin, la sustitución de hasta ocho ministros en el gabinete en los primeros días de septiembre, esto es, los días que precedieron al 16, 17 y 18 de ese mes en que se debatió y votó la cuestión de confianza por el Congreso de los Diputados *(Diario de Sesiones,* núms. 109, 110 y 111). De tal relevo ministerial no se dio cuenta a las Cortes como tampoco se hizo en ocasiones precedentes (cfr. crónicas de los núms. 4, págs. 172-173, y 7, páginas 187 y sigs., de esta Revista), pero en cualquier caso suponía una merma de la autoridad de Suárez dentro del partido del Gobierno.

La declaración política gubernamental tuvo dos temas sobre los que se pedía el pronunciamiento de la Cámara: la crisis económica y las autonomías territoriales, con exclusión expresa del terrorismo y la política exterior *(Diario de Sesiones,* números 109, 110 y 111). Se reproducía con ello la problemática planteada en el mes de mayo. El presidente del Gobierno solicitó la confianza de la Cámara para dar prioridad, por lo que afecta a la construcción del Estado democrático y de las autonomías, a los proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial y del Estatuto del Ministerio Fiscal, al Estatuto de las libertades públicas, al proyecto de ley del Consejo Económico y Social durante el presente período de sesiones parlamentarias, a la actuación de las comisiones de transferencias para aplicar los Estatutos de Autonomía vigentes, a un proceso autonómico general y solidario que entre en vigor en 1982-83, a dotar de los niveles máximos de autonomía a Galicia convocando referéndum dentro del plazo legal, a recurrir al artículo 144 de la Constitución para conseguir un estatuto andaluz que contenga las instituciones y competencias de los ya aprobados, al proyecto de ley de autonomías de las Corporaciones Locales como pieza sustancial de la nueva estructura del Estado, al saneamiento de las Haciendas locales, a la redistribución de competencias por vía de desconcentración entre los órganos centrales y los periféricos de la Administración del Estado y a la reforma administrativa con especial atención sobre la política de la función pública; por lo que se refiere a la crisis económica, esfuerzo de creación de puestos de trabajo dentro de los límites impuestos por la lucha contra la inflación y por el desequilibrio de la balanza de pagos, sustancial aumento de la inversión pública moderando los gastos corrientes y de la seguridad social y con prudente aumento de la imposición indirecta, oposición a iniciativas legislativas que supongan crecimiento del gasto público, continuación de la reforma fiscal urgiendo la tramitación de los proyectos de los impuestos de sucesiones y sobre el valor añadido, reanimación de la inversión privada mediante la ejecución puntual del Plan Energético y la edificación de viviendas, reconversión industrial para adaptar el sector secundario a los cambios de la sociedad y de la economía, reforma del sistema financiero a través de la liberalización de los tipos de interés y orientando los recursos del sistema hacia el crédito a medio y largo plazo, reducción de las intervenciones y trabas administrativas sobre todo respecto de instalación y traslado de industrias y mecanismos de control de precios, planes de actuación territorial para mejora de infraestructuras y servicios en el medio rural, sistema de relaciones laborales más próximo a los países de nuestra área con respecto a la negociación colectiva, moderación salarial y exportación como objetivo preferente. El presidente del Gobierno terminaba diciendo que, para ejecutar tales propósitos, le había parecido convenien-

te la modificación en la composición del Gobierno escogiendo a algunos de los hombres de mayor relieve y competencia probada dentro del partido centrista, lo que además venía exigido por la dimisión de Abril como vicepresidente económico del Gobierno; la calificación de algunos ministros como *ministros de Estado* abría un camino experimental para superar las rígidas estructuras departamentales y poner en marcha un mecanismo de coordinación. Tras considerar que ninguna involución será posible y que necesitamos trabajar más y mejor, invitó a la Cámara y al Gobierno a impulsar a nuestro pueblo para recobrar entera la confianza en sí mismo y en su futuro, porque ahora lo que está en juego no es el ser o no ser de nuestro país, sino exclusivamente la capacidad para imponernos a las dificultades. Solicitó, en fin, el voto de confianza.

Intervinieron el representante del grupo andalucista y los ministros de Agricultura y de Administración Territorial, quedando claro el entendimiento para resolver el callejón sin salida a que se había llegado respecto a la autonomía andaluza mediante la aplicación del artículo 144 de la Constitución, con lo cual el más pequeño grupo parlamentario prestaba su confianza. A la dura intervención del representante socialista vasco sobre cuestiones económicas, contestada por el ministro de Economía y Comercio, siguió la del grupo vasco-PNV que dio mucha importancia a la reconversión industrial; ambos negaron su confianza. Un discurso inteligente y bien construido fue el de Minoría Catalana, con voto afirmativo de la confianza solicitada por coherencia política (voluntad de hacer gobernable el país, contra la imagen de que la clase política se encuentra más preocupada en denunciar que el Gobierno lo hace mal que en intentar que lo haga bien, o la democracia acaba con la crisis o la crisis acaba con la democracia, mientras nuevas elecciones generales acentuarían más la imagen de desgobierno, un gobierno de coalición nadie lo ha propuesto, el único Gobierno posible es el de UCD hasta 1983, el límite a la dialéctica Gobierno-oposición es el de no perjudicar los intereses generales de la sociedad), por coincidencia en muchos puntos con la declaración gubernamental (objetivo principal de luchar contra el paro, relanzamiento de la inversión, reconversión industrial, fomento a la exportación, desarrollo tecnológico, financiación a la pequeña y mediana empresa, reforma de la estructura del mercado de valores, seguridad de los compromisos de pago por la Administración y empresas públicas, formación profesional y reciclaje de la mano de obra, adecuación del sistema educativo a la renovación de la producción, reforma de la Administración central que no debe duplicarse con la autonómica, superación de los planteamientos para Andalucía y Galicia de modo que no tengan trato discriminatorio, transferencia de servicios sin dilación ni cicatería) y por imperativo de su planteamiento nacionalista catalán (defender la personalidad nacional de Cataluña coincide con la voluntad de participar en la política española, no somos los grupos nacionalistas los que vamos a aplaudir el debilitamiento del Gobierno del Estado). El representante de Coalición Democrática negó su confianza por la desnudez de las soluciones ante la profundidad de los problemas, por la voluntad de improvisación que intenta presentar a este Gobierno como capaz de cambiar el rumbo a partir de semejantes personas y de las mismas vaguedades, por haber prevalecido una vez más los intereses de partido y los complejos personales sobre el interés nacional (sólo se ha buscado resolver los problemas internos de UCD y seguir tirando), por confundir los objetivos con las soluciones en materia económica que hace que el programa carezca de credibilidad; el discurso no ha contenido nada nuevo ni cierto ni importante; desearíamos que este Gobierno triunfara para bien de España y de la democracia, pero sabemos que no puede ser así y que antes de medio año volveremos a subir a esta tribuna para plantear de nuevo el debate político, quiera Dios que no haya que apelar entonces al patriotismo de todos en términos patéticos y con débil esperanza

de lograr una solución; nuestro voto negativo no es un voto de hostilidad al centro, sino un voto de discrepancia a una forma determinada, personal y arbitraria, de gobernar.

Hasta seis intervenciones de diferente signo de miembros del Grupo Mixto, fueron seguidas de numerosas intervenciones de ministros.

El tercer día de debate hizo uso de la palabra el Grupo Socialista de Cataluña con réplicas ministeriales, dando lugar a deliberaciones trabadas nuevamente en torno a puntos económicos concretos.

El Grupo Comunista comenzó manifestando que la tarea de resolver la crisis y de crear el nuevo Estado de las autonomías nos corresponde a todos y no sólo a los que gobiernan, pero la recomposición del Gabinete nos parece dictada más que por tales temas por la preocupación de resolver la crisis interna creada en UCD, anudando fidelidades rotas y preparando el próximo congreso del partido centrista en las condiciones más favorables para el presidente Suárez, que está aquí en minoría tras la moción de censura y estaba contestado en su propio partido por los llamados *barones,* poniendo en discusión una parte considerable del mismo el liderazgo de aquél. El país ha dado signos inequívocos de desconfianza en UCD en las elecciones de Cataluña, Euskadi y Andalucía y se sorprende de ver a su líder transformando el sistema parlamentario en sistema presidencialista, formando y deshaciendo Gobiernos sin consultar con los grupos parlamentarios, y viene aquí cada vez con un programa aparentemente distinto, como si fuera un hombre nuevo sin responsabilidad en los Gobiernos anteriores. Esta crisis no puede resolverse así; cuando haya crisis de este género debe darse al Jefe del Estado la oportunidad de hacer consultas y de dar nuevos encargos teniendo en cuenta el estado de ánimo del país y de sus representantes. La declaración gubernamental es una declaración de propósitos que no contiene un programa, a pesar de que cuenta con cuatro años de experiencia y todo el aparato de la Administración del Estado para asesorarse; el Gobierno se presenta más impreparado que lo hizo la oposición en mayo; la política de solidaridad nacional de los *Pactos de la Moncloa* no ha sido rota por el alza de los precios del petróleo, sino porque UCD y el Gobierno rompieron esos pactos; descubre el alarmante crecimiento del paro que es consecuencia de la política gubernamental y de que la inversión privada ha sido hasta aquí cero, en tanto que el esfuerzo de inversión pública que venimos propugnando los comunistas desde antes no aclara de dónde va a salir el dinero, porque no parece que el incremento de la presión fiscal vaya a ser significativo y es difícil imaginarlo en la reducción de los gastos corrientes a costa de los sueldos de los funcionarios, pudiendo —¿por qué no?— acudirse a la emisión de deuda pública no amortizable, a la reducción de un tercio de los actuales beneficios fiscales, al aumento de la presión fiscal en un punto quizá con sólo asegurar una inspección seria de las declaraciones de renta de aquéllos que poseen más medios; el Gobierno no es capaz de presentar proyectos cuantificados, ni ha sido capaz de invertir lo presupuestado anteriormente por falta de proyectos y por mal funcionamiento de la Administración, no apareciendo ninguna voluntad de sanear la empresa pública o de crear su estatuto para que el Parlamento tenga control sobre ella; la reconversión de industrias se invoca para reducir plantillas en realidad, deseando además el Gobierno ir a una rebaja del salario real de los trabajadores en quienes va a caer el peso de la crisis; respecto del petróleo, no se ha tomado ninguna medida efectiva de ahorro de energía hasta el punto de no haber creado el Consejo de Seguridad Nuclear; el desempleo amenaza ya los fundamentos del sistema democrático y quienes están conteniendo el malestar son las fuerzas que se encuentran en esta Cámara en la oposición; cuando reclame austeridad tendría el Gobierno que dar ejemplo de ella, en un país donde el pluriempleo empieza en UCD y en el Estado. Respecto de las

autonomías, el reconocido bloqueo de las mismas lo ha provocado UCD; la solución para Galicia es que el proyecto de estatuto vuelva a la comisión constitucional para, con los parlamentarios gallegos, salvar la mezquindad discriminatoria introducida por UCD; en el caso de Andalucía, donde también los errores centristas han bloqueado el proceso, el Gobierno desempolva el artículo 144 de la Constitución, en base al cual se han hecho promesas que son simples palabras que se las lleva el viento o que entrañan una violación de la Constitución, porque tal artículo reconduce, no al 151, sino taxativamente al 143, e incluso, en el caso de que el Gobierno mantuviera sus promesas, alguien podría interponer un recurso de inconstitucionalidad y hasta ganarlo. Por todo ello anuncia su voto en contra de la confianza, porque además ningún partido sólo, de derecha o de izquierda, puede asegurar la gobernabilidad del país; el presidente del Gobierno ha querido imitar a Churchill, pero en este momento se parece más a míster Chamberlain.

Una respuesta puntual y con fuerza del ministro de Hacienda originó la réplica de otro portavoz del grupo comunista; por otra parte, el grupo andalucista discrepó del entendimiento comunista del artículo 144.

Seguidamente intervino el líder del Grupo Socialista del Congreso, indicando que se nos pide un voto de confianza para conocer el apoyo parlamentario que tiene este Gobierno y transmitir esa confianza a la sociedad, pero los señores del Gobierno han vuelto a hacer las cosas mal en el fondo y en la forma, porque se ha hablado de para qué se presenta la cuestión de confianza, pero poco de en qué consiste y poco de por qué se presenta. El Gobierno tiene derecho a hacerlo sobre un programa o sobre una declaración general, habiendo optado por esto último. El por qué previo es que ha habido una moción de censura pocos días después de que el Gobierno fuese renovado en seis de sus ministros y en nueve de sus departamentos, y ha sentido que ha perdido la confianza en la Cámara y en la sociedad, como lo prueba el nuevo cambio en el Gobierno; no se puede despachar una crisis de Gobierno que afecta a ocho Ministerios y que hace aparecer ministros de Estado (se dice que para coordinar Ministerios, cuando hay un ministro de Estado por cada dos Ministerios y tiene poco que coordinar), diciendo que el vicepresidente económico ha presentado la dimisión, porque el país exige una explicación de por qué se cambia. ¿El plan económico del Gobierno (PEG, de agosto de 1979) continúa o no?, porque hay bastantes contradicciones entre el PEG y la política económica que ahora se ofrece, y no es malo reconocer que ha habido errores o desviaciones y que se van a corregir; la responsabilidad de que la política económica no haya ido bien no es responsabilidad del anterior ministro, sino del Gobierno y de la persona que nombra a los ministros, por lo que pedimos, sin intención sesgada ni para ponerle en un aprieto, al presidente del Gobierno que conteste a las cuestiones de política general con lo que se prestará un servicio de clarificación a la democracia. Como no se han reconocido los errores ni se ha explicado el cambio de Gobierno, hay una primera razón para decir que se ha planteado mal la cuestión de confianza. ¿Por qué quiere credibilidad el nuevo Gobierno? Que lo explique, que explique que una serie de cosas no han funcionado. Pero lo han hecho mal también porque deberían haber presentado un programa de Gobierno y después haber designado el Gobierno que lo pueda cumplir; no hay un Gobierno para un programa, sino un programa o una declaración que se ajusta a un Gobierno; una vez hecho el programa y el Gobierno para el mismo, hace falta la mayoría parlamentaria y, a partir de ella, intentar conseguir la mayoría social, consenso social que exige un talante de Gobierno totalmente distinto. ¿Para qué se pide la confianza? Cuando un Gobierno de un país cualquiera se encuentra con un problema gordo que no puede superar, afronta ante la Cámara la responsabilidad de pedir la confianza; pero es que la imagen entre nosotros es que no hay el mismo Gobierno, salvo que

los preside el señor Suárez, de manera que ese a medio camino entre si es nuevo o es continuación del Gobierno anterior, es lo peor desde el punto de vista de la credibilidad y de la imagen; además pide la confianza para realizar una filosofía económica que afronte la crisis y para algunas cuestiones puntuales en materia autonómica, así como para hacer una política de libertad mediante un estatuto de las libertades públicas (la opinión de los socialistas es que el mejor estatuto de las libertades públicas es la Constitución); se habla del funcionamiento de la justicia y se promete una reforma de la Administración sin contemplar las incompatibilidades (cuando hay un mercado de trabajo limitado, hay que repartir el trabajo disponible), pero no se pide la confianza ni en política internacional ni en materia de seguridad ciudadana, por lo que no hay una petición de confianza a la política general del Gobierno, que es lo que dice la Constitución. La sociedad gana confianza porque aquí se diga la verdad, intentando no caer en la demagogia; hay que responder a cuestiones como la de si se mantiene o no el PEG, si toda la culpa la tiene el petróleo en la crisis económica, si para combatir el paro es preciso redistribuir la riqueza en servicios sanitarios y educativos, si el ahorro se consigue conteniendo la presión de la renta salarial, si el esfuerzo de solidaridad es de los que tienen poco, si la negociación colectiva es fundamental en los momentos de crisis para superar la crisis. En el terreno autonómico, reconoce que se ha hecho una rectificación política respecto del caso gallego que puede tener importancia; en cuanto a Andalucía no se ha rectificado y decir que por la vía del artículo 144 se puede llegar a las mismas competencias e instituciones que por el procedimiento del artículo 151, todo el mundo sabe que no es verdad, cuando se trata de interpretar la Constitución con respeto a la Constitución, en tanto que no la violenta modificar la ley orgánica sobre modalidades del referéndum. La democracia, en fin, no acaba en el Parlamento, hay muchas instituciones democráticas (municipios, diputaciones, sindicatos y organizaciones empresariales) y con todo ese entramado social hay que contar para gobernar. Hoy nuestro voto de confianza no se lo han ganado y no lo pueden tener; ábranse a la sociedad.

La respuesta del presidente del Gobierno sobre el por qué y para qué de la cuestión de confianza, le llevó a decir que también él tuvo algunas dudas acerca de cómo se planteó la moción de censura, que la política fiscal del Gobierno centrista ha alterado con sentido de la justicia el reparto de los impuestos, que es notorio el esfuerzo de transferencias con las que el sector público ha ayudado a las clases sociales en peor situación y que, no obstante, el ahorro debe ser protegido si el país quiere tener futuro, que los salarios reales han aumentado más que la renta nacional a lo largo de la crisis económica. Tras agradecer que no se hayan hecho descalificaciones personales, considera tener derecho a pedir rigor en la crítica, porque desde junio de 1977 se ha avanzado enormemente en la construcción del Estado y de la sociedad democrática; no es una oposición leal exigir constantemente al Gobierno la consecución de todos los objetivos que se propone alcanzar en un plazo de cuatro años, pues sólo en año y medio se ha exigido el cumplimiento en cuatro ocasiones; descalificar globalmente la acción del Gobierno cada cinco meses, solamente puede explicarse por el deseo de hacer un Gobierno de coalición, y por eso dentro de cuatro o cinco meses se volverá a plantear un debate de totalidad. Tras hacer un balance de las tres etapas de su Gobierno (reforma política, reconstitución nacional y Gobierno constitucional), aclaró que primero se han elaborado los criterios y después se han elegido las personas para formar el último Gobierno, señalando que el primer partido de la oposición, en muchas ocasiones, en lugar de buscar la confrontación ideológica y de alternativa, ha buscado en muchas ocasiones el enfrentamiento personal y ha colocado la acción del Gobierno en un *impasse* que es obligatorio romper, no estando dispuesto a admitir que se les

acuse, a él y al partido de UCD, de todo lo malo que sucede en el planeta, pues han pasado los tiempos en que la culpa de todo la tiene el Gobierno. La democracia es un sistema de responsabilidades compartidas unas y repartidas otras; por la voluntad del pueblo él preside el Gobierno y su interlocutor está en la oposición.

El líder socialista precisó que el Parlamento sirve para parlamentar y que los papeles leídos por el presidente del Gobierno estaban escritos en función de lo que pensaba que se iba a decir y ¡ya está bien! Hay que contestar a lo que se dice, preguntando a la presidencia de la Cámara si la contestación gubernamental ha sido a todos los grupos parlamentarios. Habiendo dicho cosas muy graves acerca de *impasses* socialistas al Gobierno, hay que demostrarle al país que el Gobierno no ha podido gobernar porque el partido socialista lo ha parado en tal cosa y en tal cosa, y también lo contrario, que el Gobierno ha podido gobernar porque el partido socialista ha tenido la suficiente responsabilidad como para que el Gobierno pueda gobernar, y hay que decir finalmente: este Gobierno gobierna al margen de que la oposición se oponga o no, porque si no fuera así no sería verdadero Gobierno. Manifestó haber planteado cuestiones que el presidente del Gobierno no ha respondido, limitándose a leer un discurso preparado; que se aclare si va a continuar el PEG, cuándo los socialistas han colocado al Gobierno en un *impasse,* si se va a aplicar el plan de urgencia para Andalucía, etc. El Parlamento sigue funcionando con mamotretos de papeles que a veces son necesarios, pero que matan la vida parlamentaria, porque realmente parlamentar es intentar llegar a entenderse, a dialogar con la crítica, aunque ésta sea dura a veces y agria. Y eso no se hace aquí.

El presidente del Gobierno, por vía de súplica, observó que el líder socialista había caído en su propia crítica, por haber leído lo que antes no había podido leer por falta de tiempo; manifestó que el plan energético sigue vigente, que el PEG recibirá los ajustes necesarios, que el plan urgente de Andalucía había sido entregado al Gobierno recientemente y había que estudiarlo, que el Gobierno va a ser firme en el cumplimiento de sus objetivos trasladando esa convicción y firmeza a la opinión pública, enfrentándose a una situación difícil que ha de ser impopular. No hemos hecho una política de partido; estamos diciendo sí a la historia y sí a la España de nuestros hijos.

Nueva intervención del líder de la oposición invocando la *excusatio non petita...* y aclarando que él no ha hablado de Gobierno para resolver los problemas de partido, como lo han hecho Carrillo, Fraga o el ministro de Hacienda; aunque fuera verdad, sería importante, porque UCD es un partido clave para la democracia intentando asumir su papel con rigor y con cohesión. Repite que hay que especificar cuándo los socialistas han colocado al Gobierno en *impasses* que no le han permitido gobernar. Aclara no tener intención de sentarse en un Gobierno de coalición con el señor Suárez; no tener intención tampoco de asumir la responsabilidad del Gobierno hasta que los ciudadanos no le den la confianza o se la otorgue en alguna situación la mayoría de la Cámara. Termina por recomendar no vivir en las sombras de la Moncloa, salir a la luz, ver a la gente; la crítica, la contracrítica, la réplica es la esencia de la democracia; hay que dar la cara ante el Parlamento, ante el país porque es bueno para la democracia y es sano para el país.

El presidente del Gobierno replica diciendo que el señor González sabe en cuántas numerosas ocasiones se ha transmitido claramente la imagen de cercar al Gobierno, y de manera muy clara en la moción de censura, cuando se sabía que no se iba a obtener un resultado; me pareció un *impasse* que se transmitió a todo el pueblo español.

El representante socialista afirmó que el ejemplo de la moción de censura es igual constitucionalmente al de la cuestión de confianza; no hay precedentes de que una moción de censura se presente exclusivamente cuando se tiene la certeza de

qué va a pasar; la reacción popular fue la de que le pareció clarificadora para los problemas del país.

Después de nuevas intervenciones de miembros del Grupo Mixto, y de los señores Peces-Barba y Jiménez Blanco, se votó en forma nominal y pública por llamamiento, con el resultado de otorgar la confianza solicitada por 180 votos favorables (centristas, catalanes en minoría y andalucistas, más algún diputado del Grupo Mixto); 164 contrarios (los demás grupos) y dos abstenciones (Pi-Súñez y Clavero, ambos del Grupo Mixto).

Más de diecisiete horas de debate a lo largo de tres días había durado la tramitación de la cuestión de confianza. La sensación era la de haber puesto con dificultades un balón de oxígeno al Gobierno que, efectivamente, parecía ser el primero en no tener claro su cometido. Con la salvedad de los temas gallego y andaluz, ninguna posición se mostraba decantada como para ofrecer fundamento bastante a un debate riguroso. La primera aplicación del artículo 112 de la Constitución se vinculaba a su alternativa más ambigua, la de la *declaración de política general,* adjetivo éste que está de más, como en la expresión criticada por Ortega de *cultura general.*

d) *La propuesta de nombramientos* para integrar órganos constitucionales es otra de las prácticas parlamentarias producidas en el año 1980 que hay que retener.

En la sesión extraordinaria de 30 de enero *(Diario de Sesiones,* núm. 60) el Congreso de los Diputados procedió a la correspondiente elección de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, conforme a una Resolución de la Presidencia de esa misma fecha del contenido siguiente: las propuestas, a iniciativa de cada grupo parlamentario que podrá presentar un máximo de cuatro candidatos, se acuerdan por el pleno de la Cámara; los diputados pueden escribir hasta cuatro nombres de candidatos en la papeleta, resultando elegidos los candidatos que más votos obtengan siempre que rebasen 210 sufragios (tres quintos de los componentes de la Cámara). No hubo necesidad ni de recurrir a sucesivas votaciones reduciendo el número de candidatos ni de dirimir empates. Unicamente presentaron candidatos los grupos socialista y centrista, pues Minoría Catalana presentó un sólo candidato que no fue elegido. Lo fueron, en cambio, don Manuel Díez de Velasco por 254 votos; don Aurelio Menéndez, por 248 votos; don Francisco Rubio Llorente, por 255 votos, y don Francisco Tomás y Valiente, por 250 votos. Así se ejerció por vez primera la competencia establecida en el artículo 159 de la Constitución. En explicación de voto, el grupo comunista indicó haberse abstenido (hubo treinta papeletas en blanco y cuatro nulas) no por tener algo en contra de las personalidades propuestas, sino porque una decisión de este tipo debía ser unánime de la Cámara; además considera malo enterarse de los nombres de los candidatos por la prensa. Igual postura mantuvo el grupo andalucista criticando a los grupos mayoritarios. El grupo socialista declaró haberse cumplido el artículo 159 de la Constitución sin que ningún grupo hubiera objetado el procedimiento, ni se les hubiera impedido presentar candidatos, sin apegarse a nostalgias de unanimidad. El grupo centrista advirtió la existencia de una laguna reglamentaria, cubierta por la Presidencia con aceptación de todos los grupos, siendo difícilmente compatibles el pluralismo democrático y la unanimidad. En realidad, lo que los pequeños grupos reclamaban era participar en el fondo de la decisión. La designación por el Rey se produciría pocos días después, pero el Tribunal Constitucional no llegó a constituirse hasta julio, y aun con la ausencia de los dos miembros a proponer por el Consejo General del Poder Judicial. El año parlamentario comenzó, pues, con la elección de los jueces constitucionales a proponer al Rey, y terminó el 29 de diciembre de la misma manera *(Diario de Sesiones del Congreso,* núm. 141) debido a la renuncia de don Aurelio Menéndez, que fue sustituido por don Antonio Truyol.

Por otra parte, hay que mencionar la elección de vocales del Consejo General del Poder Judicial en cumplimiento del artículo 122 de la Constitución; el procedimiento fue idéntico al de jueces constitucionales y originó las mismas protestas y réplicas *(Diario de Sesiones,* núm. 112 de 23 de septiembre). Resultaron elegidos para formular la propuesta de nombramiento al Rey don Agustín Azparren, por 227 votos; don Fernando Ledesma, por 225 votos; don Gonzalo Casado, lo mismo, y don Eduardo Jauralde, lo mismo. La constitución del Consejo se efectuó en el mes de octubre inmediato, con lo cual no sólo comenzaba a hacerse efectivo el autogobierno de la Magistratura, sino que se cerraba el ciclo de entrada en funcionamiento del último de los órganos constitucionales pendientes de constituir.

Para terminar, no cabe silenciar una última elección y en este caso sobre nombramientos también: los de los vocales en número de seis del consejo de administración del ente público RTVE por el Congreso de los Diputados. Figuró en el orden del día en cinco ocasiones a lo largo del año *(Diario de Sesiones,* núms. 77, 78, 80, 86 y 126), pero sólo en la última de 30 de octubre se llegó a positivo resultado; en una ocasión anterior se llegó a una votación fallida y vergonzante. No se trata en este caso, desde luego, de la integración de un órgano constitucional, pero sí de un órgano básico y determinante de la política; no hay acaso tema que más atención haya merecido por parte del Congreso y de sus órganos que el de televisión. Hay que decir también que la asepsia que la ley del Estatuto de la Radio y la Televisión pretendía orientando la elección hacia personas de reconocida profesionalidad y competencia, desembocó en una solución de consenso de los grupos mayoritarios, incluidos en este caso comunistas y Coalición Democrática, concretada en personas de militancia política.

B) *Prácticas de carácter legislativo*

La posición y la iniciativa legislativa del Senado, la delegación legislativa en el Gobierno y la sustitución de una iniciativa autonómica, son las cuestiones a abordar brevemente.

a) *La iniciativa legislativa del Senado,* reconocida en el artículo 87.1 de la Constitución, se ejerció por la Cámara Alta de una manera peculiar en virtud del principio de autonomía de las Cámaras proclamado en el artículo 72 y del Reglamento provisional de aquélla. En efecto, la presentación de una proposición de ley no se sometía directamente al conocimiento del pleno para el trámite de toma en consideración, sino que daba lugar a la apertura de un plazo de enmiendas, informe de ponencia y dictamen de comisión, hasta el final pronunciamiento del pleno decidiendo acerca de enmiendas mantenidas. Tal planteamiento, no ajeno por cierto al adoptado por las asambleas legislativas de las comunidades vasca y catalana, ponía en cuestión el sentido y alcance de la toma en consideración, así como que la elaboración legislativa tenga su primera fase de ejecución precisamente en la Cámara Baja, según parece deducirse del artículo 88 y del artículo 87.2 de la Constitución; es más, conforme al artículo 74.2, parece excepcional la potestad del Senado para conocer en primer término determinadas materias (cfr. arts. 145.2 y 158.2).

De hecho, la Mesa del Congreso admitió el procedimiento seguido por el Senado respecto de proposiciones de ley remitidas con anterioridad a adoptar el criterio de que, en lo sucesivo, sólo daría curso parlamentario a la pura y simple toma en consideración por el pleno de la Cámara Alta. La prensa habló con este motivo de *guerra de las Cámaras,* sin duda con exageración.

Ahora bien: el bicameralismo desigual de la Constitución se encuentra acentuado en la práctica por otro motivo. Dos años de praxis constitucional demuestran,

por una parte, que el veto senatorial a un proyecto o proposición de ley carece de alcance real, y, por otra parte, que las enmiendas del Senado a los textos normativos sólo puede argumentarlas mediante *mensaje motivado* (cf. art. 90) sin que quepa defensa oral ante el Congreso, el cual usualmente decide sin el menor debate la admisión o rechazo de tales enmiendas.

b) *La delegación legislativa en el Gobierno* no se había estrenado en el afán de las Cámaras de dominar las tareas legislativas, hasta que, conforme al artículo 82 y siguientes de la Constitución, se aprobó la ley de Bases del Procedimiento Económico-administrativo *(Diario de Sesiones del Congreso,* núm. 76 y, respecto del pronunciamiento acerca de las enmiendas del Senado, núm. 102). El control del uso de la delegación por parte del Gobierno no se plantearía hasta casi un año después, bien entrado 1981.

c) *La sustitución de una iniciativa autonómica,* invocando el artículo 144.c de la Constitución, se efectuó para resolver el problema político derivado del cortocircuito autonómico andaluz, cuya iniciativa por la vía del artículo 151 no fue refrendada en Almería. Diversas proposiciones de ley se unificaron para encontrar una solución, finalmente compartida por todos (a pesar de las objeciones que se formularon en los debates de la cuestión de confianza, mencionados *supra),* que se concretó en dos proposiciones de ley tomadas en consideración por el Congreso: la primera para modificar el artículo 8.º.4 de la ley orgánica de Regulación de las distintas modalidades de referéndum; la segunda, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica para que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución *(Diario de Sesiones,* núm. 123 de 23 de octubre). Los correspondientes textos orgánicos se aprobaron por la Cámara Baja el 11 de noviembre *(Diario de Sesiones,* número 127), pasando al Senado, que no formuló enmiendas.

Los reparos de constitucionalidad son numerosos y contundentes, pero es una de esas ocasiones en que la razón de Estado prevalece sobre cualquier consideración constitucional. Todos los grupos parlamentarios prestaron su apoyo a tales medidas e incluso se pidió la aplicación del procedimiento de urgencia con caracteres de excepción. Terminará por ser un supuesto de constitucionalidad, no originaria, sino sobrevenida por falta de interés en hacerlo de los legitimados para recurrir ante el Tribunal Constitucional.

2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Sin perjuicio de hacer una referencia final a los proyectos, proposiciones de ley y convenios internacionales presentados ante el Congreso que revisten alguna importancia constitucional o general y se encuentran en espera de tramitación, vamos a relacionar aquellos textos normativos sobre los que ha recaído decisión de una o de ambas Cámaras. No es posible hacer ni siquiera el más leve comentario acerca de las más importantes leyes aprobadas, en atención a la preferencia de espacio que en esta Revista tienen las prácticas aplicativas de la Constitución. La remisión se hace al correspondiente número (con secuencia para toda la legislatura) del *Diario de Sesiones* del Congreso (DSC) o del Senado (DSS), donde figura referencia al número y serie del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* donde quedan recogidos los sucesivos textos de iniciativa, enmiendas, informe de ponencia, dictamen de comisión o de pleno.

A) *Proyectos de ley*

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
67 y 86	Reforma del Código Penal en delitos relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación (orgánica)	49
69, 70, 72, 73 y 74	Estatuto de centros escolares (orgánica)	56, 57 y 58
75 y 102	Libertad religiosa (orgánica)	59
77 y 78	Bases de la Defensa Nacional y Organización Militar (orgánica)	62 y 63
79	Consejo de Estado (orgánica)	47
97, 99, 100, 101 y 122	Reforma del Código de Justicia Militar (orgánica)	77
115 y 138	Determinación del procedimiento a seguir en las causas de separación matrimonial	83
118	Fórmula para jurar la bandera de España	
121	Modificación de fechas de referencia para formar los censos generales de la nación y renovación del padrón municipal de habitantes	
64 y 79	Modificación de los artículos 503 a 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional	
97 y 124	Enjuiciamiento oral de delitos menos graves y flagrantes	76
83, 84 y 112	Contrato de seguros	70
89 y 121	Modificación de la ley de minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos	
106, 107, 112, 113 y 140	Arrendamientos rústicos	85, 86 y 87
108 y 138	Complementa con artículo 921 bis la Ley de Enjuiciamiento Civil	
138, 139 y 140	Reforma del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico matrimonial	

B) *Proposiciones de ley*

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
62	Reglamentación de encuestas electorales	49
68	Escudo de España	
67 y 96	Autopsias clínicas	
68 y 86	Modificación de los artículos 111 y 114 de la Ley de sociedades anónimas	
96 y 124	Montes vecinales en mano común (el dictamen refunde un proyecto y una proposición de ley de objeto análogo)	76
116	Derecho de asilo	
127	Defensor del Pueblo (orgánica)	

C) *Convenios y tratados internacionales*

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
140	Convenio europeo de represión del terrorismo	48
65	Carta social europea	
65	Convenio europeo de asistencia judicial en materia penal	

3. ACTIVIDAD FINANCIERA

Cabe distinguir las materias presupuestarias, tributarias y de ordenación general o singular de la economía.

A) *Materia presupuestaria*

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
128 a 134 y 141	Presupuestos Generales del Estado para 1981	89, 90 y 91

Esta ley supuso un incremento de gastos para 1981 del 23 por 100 aproximadamente sobre el ejercicio de 1980, con la singularidad de que por primera vez se acompaña el *presupuesto por programas*. En su virtud se detiene o se reduce el reclutamiento de funcionarios, cuyas retribuciones sólo aumentan el 12 por 100, esto es, seis puntos por debajo de la inflación habida en 1980.

B) *Materia tributaria*

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
61, 62 y 96	Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (proyecto de ley)	50
64 y 96	Reforma del procedimiento tributario (proyecto de ley)	52
118 y 138	Régimen fiscal de fusiones de empresas (proyecto de ley)	85

C) *Ordenación general o singular de la economía*

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
67	Estatuto de los trabajadores (proyecto de ley)	40 y 41
67 y 96	Organos rectores del Banco de España (proyecto de ley)	52
102 a 105 y 112	Básica de empleo (proposición de ley)	67 y 68
115 y 140	Conservación de energía en la industria (proyecto de ley)	
124	Regulación del mercado hipotecario (proyecto de ley)	
135	Canon sobre la producción de energía eléctrica (proyecto de ley)	

4. ACTIVIDAD DE CONTROL DEL GOBIERNO

Los debates sobre la moción de censura (cfr. Crónica parlamentaria del núm. 7 de esta Revista) y sobre la cuestión de confianza acerca de una declaración de política general (véase *supra* en esta misma Crónica, lo relativo a prácticas aplicativas de la Constitución) no agotan una intensa actividad de control ejercida por las Cámaras sobre el Ejecutivo.

En el Congreso lo ponen de manifiesto 11 proposiciones no de ley, 10 mociones consecuencias de interpelación, 46 interpelaciones y 37 preguntas orales, por sólo enumerar los trabajos del Pleno. No es posible proceder a un análisis del ejercicio del control parlamentario, pero destacan como principales temas de preocupación las autonomías, la seguridad ciudadana, la televisión y las cuestiones laborales.

5. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Baste con las precisas referencias a las actividades de carácter normativo y de otra índole, con la advertencia de que el 23 de octubre se firmó un acuerdo entre el Gobierno y los partidos de la oposición para reabrir la vía del artículo 151 de la Constitución para la autonomía andaluza previa reforma de la ley orgánica sobre modalidades de referéndum.

A) *Actividades de carácter normativo*

Ningún nuevo Estatuto de autonomía fue aprobado. El proyecto gallego, dictaminado por la Comisión constitucional el 23 de noviembre de 1979, permaneció en tal estado, si bien se iniciaron a finales del año 1980 las negociaciones que conducirían a la reconsideración de la propia Comisión. Por otra parte, el proyecto de ley de Policías de las Comunidades Autónomas fue retirado por el Gobierno tras el relevo de mayo en el Ministerio del Interior. La tensión en materia de autonomías que cubre el año político y parlamentario se produjo por cauces extranormativos con las siguientes excepciones:

DSC n.º	MATERIA	DSS n.º
80, 81, 106 y 107	Financiación de las comunidades autónomas (orgánica)	65 y 66
123 y 127	Modificación del artículo 8.4 de la Ley orgánica de regulación de las distintas modalidades de referéndum (orgánica)	38
123 y 127	Sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica para que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 (orgánica)	84

B) *Actividades de carácter no normativo*

Las autonomías y sus tensiones son la médula del año político, electoral y parlamentario. El terreno se hallaba abonado desde finales de 1979. La inesperada decisión del partido en el Gobierno de dar cima a la ley sobre modalidades de referéndum en enero de 1980 para convocar inmediatamente un referéndum en el que propugnaba la abstención, a celebrar el 28 de febrero; las interpelaciones socialista, comunista y andalucista formuladas ante el pleno del Congreso el día 14 del mismo mes (DSC núm. 63); las elecciones para los Parlamentos vasco y catalán; el consiguiente relevo ministerial y la inmediata comunicación del Gobierno a la Cámara Baja para tratar en esencia los problemas de las comunidades autónomas; la moción de censura, sorprendente y lógica a la vez, con valor de revulsivo incluso en materia autonómica; las crisis de los partidos y singularmente del que presta respaldo al Gobierno; la solicitud de la cuestión de confianza sobre una declaración de política general en que la crisis económica servía de motivo pero la problemática

autonómica volvía a ser la causa... todos estos factores dan sobrada cuenta de los bloqueos del proceso de poder político y de los puntos críticos. Su fiel reflejo en la peripecia parlamentaria está ya recogida en crónicas anteriores y en esta misma.

6. ORGANIZACION INTERNA DE LAS CAMARAS

Pocos datos nuevos al respecto. Se continuó trabajando en los nuevos Reglamentos del Congreso y del Senado, en tareas preliminares y preparatorias.

Un número relativamente importante de diputados renunció al acta, de conformidad con el artículo 67.1 de la Constitución, al no poder acumularla con el acta de una asamblea de comunidad autónoma, debido a los comicios vasco y catalán; ello originó sustituciones de conformidad con las normas electorales.

En relación con el Senado, se celebraron el 27 de noviembre elecciones para cubrir tres vacantes por Sevilla y Almería, que obtuvieron los candidatos socialistas, con notable descenso de los demás partidos en liza. Sobre la situación de 1979 los socialistas no sólo conservaron el escaño por Sevilla, sino que consiguieron los dos de Almería, antes detentados por UCD.

El día 28 de mayo, por otra parte, se inauguró por el Rey la ampliación del palacio de la Carrera de San Jerónimo, sede del Congreso de los Diputados.

Hay, sin embargo, un hecho de capital importancia con repercusión en el funcionamiento interno del Congreso: la ausencia de los diputados peneuvistas, esto es, del completo grupo parlamentario Vasco-PNV, de los trabajos de la Cámara Baja entre enero y comienzos de septiembre de 1980. No hubo explicación institucional de tal ausencia, ni sanción para la misma. El motivo expresado en la prensa del insatisfactorio desarrollo de las transferencias de competencia, que alegaba la fuerza política vasca que adoptó tal actitud, se comentó que había que ponerlo en relación con el deseo de un distanciamiento político en el momento de las elecciones para el primer parlamento vasco, de carácter autonómico.

7. INICIATIVAS PENDIENTES DE ESPECIAL SIGNIFICACION

Algunos proyectos y proposiciones de ley no han sido incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias del año 1980, de manera que, por no haber sido dictaminados por la Cámara Baja, no figuran en los apartados anteriores de esta crónica.

Merece la pena dejar constancia de la fecha en que fueron presentados ante el Congreso y de su objeto.

A) *Proyectos de ley*

Fecha	OBJETO
18 enero 1980	Código Penal (orgánica).
5 febrero 1980	Del Gobierno, la Administración del Estado y la función pública (orgánica).
21 febrero 1980	Tribunal de Cuentas (orgánica).
6 marzo 1980	Estatuto de la explotación familiar agraria y de los jóvenes agricultores.
16 abril 1980	Poder Judicial (orgánica).
9 mayo 1980	Modificación del artículo 20 de la Ley del Registro Civil.

Fecha	OBJETO
23 mayo 1980	Regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
20 junio 1980	Creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro para el personal militar profesional.
20 dic. 1980	Incompatibilidades en la percepción de remuneraciones del sector público.
22 dic. 1980	Reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria del servicio militar.
22 dic. 1980	Reguladora del Patrimonio Nacional.

B) *Proposiciones de ley*

Fecha	OBJETO
30 abril 1980	Reforma de la Ley del Registro Civil (Grupo comunista).
23 junio 1980	Modificaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (Grupo comunista).
28 junio 1980	Modificación parcial de la Ley 44/78, de 8 de septiembre, sobre impuesto sobre la renta de las personas físicas (Grupo Coalición Democrática).
28 junio 1980	Bases de la familia en el Estado español (Grupo Coalición Democrática).
11 julio 1980	Iniciativa de reforma constitucional (Grupo andalucista).
11 julio 1980	Autorización previa de las Cortes Generales para prestación del consentimiento en determinados tratados internacionales (Grupo andalucista).
30 octubre 1980	Informes previos de fincas manifiestamente mejorables (Grupo Socialista del Congreso).
18 dic. 1980	Declaración de fiesta nacional, a todos los efectos, del día 6 de diciembre (Grupo Socialista del Congreso).
19 dic. 1980	Nueva redacción del apartado 3 del artículo 29 de la Ley 8/1980 que regula el Estatuto de los Trabajadores (Grupo Coalición Democrática).
23 dic. 1980	Desarrollo del artículo 154 de la Constitución (diversos grupos).

8. EL SENADO

Las actividades parlamentarias desarrolladas en el Senado durante el año 1980, al que se refiere la presente crónica, quedan reflejadas a continuación como muestra de la cooperación, que en el orden constitucional, corresponde a la Cámara Alta.

A) *Prácticas aplicativas de la Constitución de carácter legislativo*

En el apartado de leyes propiamente dichas y, en los períodos considerados en la presente crónica, el Senado aprobó el 20 de diciembre de 1980, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981, en los mismos términos remitidos por el Congreso, excepto la supresión del artículo 43.

Asimismo, fue aprobado el proyecto de ley de Presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones locales y su financiación.

El capítulo de Leyes Orgánicas previsto por el artículo 81 de la Constitución ha dado lugar a la actividad del Senado, en la tramitación de proyectos de ley que contenían elementos constitucionalmente calificados como Leyes Orgánicas. Por su importancia, mencionaremos los siguientes:

— Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros escolares, que fue aprobada el 4 de junio de 1980 por el Pleno del Senado, sin introducir variaciones en el texto que les fue enviado por el Congreso.

— Ley Orgánica de Reforma del Código de Justicia Militar, aspecto éste claramente considerado en la Constitución como materia exigible de carácter orgánico. Dada su trascendencia el Senado introdujo numerosas enmiendas al texto enviado por el Congreso, que prueba tanto su importancia como código de conducta de la vida militar, como el esfuerzo legislativo del Senado en tema tan relevante, por el que se adecua de una manera dinámica y democrática las particularidades de este sector en el orden de la defensa nacional.

— En el mismo orden de ideas se inserta la Ley Orgánica reguladora de los criterios básicos de Defensa Nacional y Organización Militar.

— Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, ley ésta decisiva en materia autonómica en el momento de su aprobación, y que fue aprobada el 16 de enero de 1980.

— También relacionada con materia autonómica ha sido la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, que constituye la base para el funcionamiento operativo de dichas comunidades, siendo objeto de numerosas enmiendas por parte del Senado en su sesión del 24 de junio de 1980.

— Ley Orgánica del Consejo de Estado, reguladora de este alto órgano consultivo del país.

— En materia de derechos y libertades individuales, conviene destacar la Ley Orgánica de libertad religiosa, tratada en el Pleno del Senado de 10 de junio de 1980, y que fue objeto de varias enmiendas; asimismo, la ley de Reforma del Código Penal en materia de delitos relativos a libertades de expresión, reunión y asociación; por otra parte, la Ley Orgánica de delitos dolosos, menos graves y flagrantes y, finalmente, la Ley Orgánica referente a seguridad ciudadana.

Todo ello ha configurado un desarrollo importante del texto constitucional en orden a la adecuación de la vida española, a las realidades surgidas con el nuevo orden democrático.

B) *Actividad legislativa*

a) *Proyectos de ley*

Hasta el 31 de diciembre de 1980 se ha recibido procedentes del Congreso 70 proyectos de ley, mencionándose a continuación los de mayor interés por orden cronológico de entrada en la Cámara Alta y llamando la atención sobre los más trascendentes mediante tipo de letra en cursiva:

BOCG - S Serie II Número	MATERIA
48	Protección de las costas españolas.
59	Estatuto de los Trabajadores.
60	*Regulación de las distintas modalidades de referéndum.*
61	*Consejo de Estado.*
64	Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
68	Creación del fondo de regulación y organización del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos (FROM).
69	Reforma del procedimiento tributario.
70	Modificación del artículo 504.5 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
72	Organos rectores del Banco de España.
73	*Reforma del Código Penal en materia de delitos relativos a libertades de expresión, reunión y asociación.*
85	*Estatuto de Centros Escolares.*
88	Bases de procedimiento económico-administrativo.
89	*Libertad religiosa.*
92	*Regulación de criterios básicos de defensa nacional y organización militar.*
93	*Financiación de Comunidades Autónomas.*
95	Contrato de Seguro.
102	*Delitos dolosos, menos graves y flagrantes.*
108	Participación del Estado en el reaseguro del seguro de crédito a la exportación.
109	*Reforma del Código de Justicia Militar.*
123	Presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones locales y su financiación.
127	Arrendamientos rústicos.
129	Régimen fiscal de las fusiones de empresas.
131	Causas de separación matrimonial.
135	*Relativa a la seguridad ciudadana.*
148	*Presupuestos Generales del Estado para 1981.*

b) *Proposiciones de ley*

Hasta el 31 de diciembre de 1981 se han presentado en el Senado 28 proposiciones de ley, contando tanto las procedentes del Congreso como las de iniciativa propia del Senado, de las cuales, hacemos a continuación una relación de las más destacadas por orden cronológico:

BOCG - S Serie II Número	MATERIA
63	Excedencia especial de miembros electos de las Corporaciones locales.
65	Régimen de encuestas electorales.

BOCG - S Serie II Número	MATERIA
83	Modificación de la Base IV de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional.
86	Sobre pensiones a mutilados excombatientes de la zona republicana.
96	*Actualización del Estatuto general de la abogacía española.*
101	Montes vecinales de mano común.
118	*Básica de Empleo.*
132	Sobre expedición de certificaciones e informes de conducta ciudadana.
Serie III	
5	Expedición de certificaciones e informes de conducta ciudadana (Grupo de Catalunya, Democracia i Socialisme).

c) *Tratados y convenios internacionales*

Hasta el 31 de diciembre de 1980, entre los convenios y tratados más importantes que han tenido entrada en el Senado procedentes del Congreso de los Diputados, podemos mencionar:

Diario de Sesiones del Senado Número	MATERIA
48	Convenio europeo para represión del terrorismo.
53	Acuerdo entre España y los países de la Asociación Europea de Libre Cambio, autorizando su ratificación.
71	Convenio entre España e Italia en materia de Seguridad Social.
84	Participación de España en la quinta reposición de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.

C) *Actividad financiera*

a) *Materia presupuestaria*

De los 70 proyectos de ley recibidos del Congreso, además de los Presupuestos Generales del Estado para 1981, 16 de ellos tienen por objeto créditos extraordinarios, y seis suplementos de crédito; todo ello sin contar otros proyectos de un marcado acento presupuestario, pero en definitiva indirecto. Por su importancia destacamos los siguientes:

BOCG - S Serie II Número	MATERIA
123	Presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones locales y su financiación.
148	*Presupuestos Generales del Estado para 1981.*

b) *Materia tributaria*

Junto a los proyectos de orden impositivo se mencionan los presentados ante las Cámaras que proporcionan ingresos al erario público y los que regulan el procedimiento de su exacción.

BOCG - S Serie II Número	MATERIA
64	Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
69	Reforma del procedimiento tributario.
88	Bases de procedimiento económico-administrativo.
129	Régimen fiscal de las fusiones de empresas.

c) *Ordenación general o singular de la economía*

En ella recogemos los proyectos legislativos o actuaciones legislativas de las Cámaras, que aun careciendo de propósito financiero están destinados a regular el funcionamiento de la economía en general o en particular.

BOCG - S Serie II Número	MATERIA
68	Creación del fondo de regulación y organización del mercado de productos de la pesca y productos marinos (FROM).
108	Participación del Estado en el reaseguro del seguro de crédito a la exportación.
127	Arrendamientos rústicos.

D) *Actividad de control del Gobierno*

a) *Debates generales*

1. Sobre política exterior española con relación a Iberoamérica, en los órdenes comercial, científico y tecnológico *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 49, de 8 de abril de 1980).

2. En materia de orden público, seguridad ciudadana y lucha contra el terrorismo *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 61, de 17 de junio de 1980).
3. Sobre criterios y medidas que pongan fin a la grave situación por la que atraviesa la investigación científica española *(Diario de Sesiones del Senado,* número 80, de 4 de noviembre de 1980).
4. Sobre principios y directrices que habrán de configurar la nueva realidad universitaria española *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 80, de 4 de noviembre de 1980).

b) *Proposiciones no de ley*

1. Para poner fin a la crisis por la que atraviesa la investigación científica española. Grupo Mixto. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 52, de 16 de abril de 1980.)
2. Sobre desarrollo universitario de Castilla-León. U. C. D. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 74, de 25 de septiembre de 1980.)
3. Sobre inclusión en los planes del Gobierno de Educación General Básica de una asignatura denominada Sanidad Escolar. U. C. D. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 81, de 5 de noviembre de 1980.)
4. Sobre el programa de inversiones de 1979. Grupo Mixto. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 81, de 5 de noviembre de 1980.)
5. Sobre inclusión de determinados principios en el denominado Código de Aguas. U. C. D. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 81, de 5 de noviembre de 1980.)
6. Para asegurar un nivel adecuado de aguas del río Tajo. U. C. D. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 87, de 9 de diciembre de 1980.)

c) *Interpelaciones y otros medios de control*

Las interpelaciones en el Senado se rigen por los artículos 135 y 136 del Reglamento; las preguntas por los artículos 129 a 134 junto con los ruegos.
Entre las más importantes conocidas por el Pleno del Senado conviene señalar:

1. Relativa a devolución de bienes incautados con motivo de la guerra civil. *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 44, de 4 de marzo de 1980).
2. Declaración de los derechos del niño *(Diario de Sesiones del Senado,* número 54, de 6 de mayo de 1980).
3. Incidentes producidos en el sur de Francia contra los transportes y hortalizas españolas *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 63, de 19 de junio de 1980).
4. Sobre la acción terrorista que se viene desarrollando en las zonas turísticas para alterar la paz *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 66, de 25 de junio de 1980).
5. Relativa a la puesta en práctica de la reforma penitenciaria *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 76, de 8 de octubre de 1980).
6. Relativa a perspectivas y adaptación de nuestra agricultura en relación con la Comunidad Económica Europea *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 78, de 21 de octubre de 1980).
7. Relativa a medidas del Gobierno para salvaguardar el patrimonio histórico-artístico actualmente bajo custodia en edificios religiosos *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 80, de 4 de noviembre de 1980).
8. Relativa a la política internacional del Gobierno en materia de Defensa *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 84, de 2 de diciembre de 1980).

E) *Organización interna del Senado*

Conviene mencionar en este apartado la aprobación por el Pleno del dictamen sobre la proposición de ley relativa a modificación de los artículos 129 y 139 del Reglamento provisional del Senado *(Diario de Sesiones del Senado,* núm. 81, de 5 de noviembre de 1980, página 4118).

MANUEL GONZALO
M.ª VICTORIA GARCÍA-ATANCE *

* M.ª Victoria García-Atance ha elaborado el apartado núm. 8 de la crónica, referente al Senado; asimismo, ha hecho las referencias al *Diario de Sesiones del Senado* que figuran en los apartados núms. 2, 3 y 5.