

CRONICA PARLAMENTARIA
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Período de Sesiones de septiembre a diciembre de 1983

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA: A) *Consideraciones generales*. B) *La iniciativa legislativa*. C) *El procedimiento legislativo ordinario*. D) *Los procedimientos legislativos especiales*: a) Procedimientos abreviados; b) Procedimientos especiales por razones materiales: el debate de los Presupuestos Generales del Estado para 1984. E) *Convalidación de Decretos-Leyes*. F) *La tramitación de los tratados internacionales*.—III. LA ACTIVIDAD DE CONTROL DEL GOBIERNO: A) *Los medios clásicos de control: preguntas e interpelaciones*: a) Preguntas; b) Interpelaciones. B) *Los medios de impulso*: a) Mociones consecuencia de interpelaciones; b) Propositiones no de ley; c) Comunicaciones del Gobierno.—IV. LA ACTIVIDAD DE INFORMACIÓN DE LA CÁMARA: A) *Solicitudes de informe*. B) *Sesiones informativas del Gobierno*. C) *Otras sesiones informativas*.—V. OTRAS ACTIVIDADES DE ESPECIAL RELIEVE: A) *Comisiones especiales y de investigación*. B) *Relación con otros órganos constitucionales*. C) *La sesión conjunta de 5 de diciembre de 1983*.

INTRODUCCION

Si bien parece inexcusable que una Revista de las Cortes Generales tenga una sección dedicada a crónicas parlamentarias, no lo es menos el trazar siquiera unas breves líneas describiendo el propósito de la presente crónica. Y ello, ante todo, por la amplitud del propio término «crónica». El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española da dos acepciones de éste: «historia en que se observa el orden de los tiempos» y «artículo periodístico sobre temas de actualidad». Sin embargo, ninguna de ellas aclara el sentido que debe seguirse salvo quizá, en cuanto que determina un punto de referencia temporal, derivado de su raíz etimológica. Hay que comenzar, por tanto, advirtiendo el punto de vista que se ha querido seguir, y, a la vez, aquellos que se han querido desechar.

Empezando por estos últimos, debo decir que no he tratado de realizar una exhaustiva relación de todas las actividades de la Cámara (lo que, aparte de la dificultad que conllevaría, es más propio de una memoria que de una crónica parlamentaria). Tampoco he seguido otra de las posibilidades, como sería la de, tras abandonar la anterior, detenerse tan sólo en los asuntos más importantes, describiendo lo acontecido, más en la línea de la aludida acepción periodística del término crónica. La perspectiva aquí seguida es diferente. Intenta situarse desde la posición del Parlamento, o más en concreto de una de las Cámaras que lo integran, y del modo en que ejerce las funciones que constitucionalmente le correspon-

den. En suma, he tratado de orientarla hacia la consideración del fundamental papel que desempeña el Congreso de los Diputados en el entramado constitucional. Lo anterior explica que haya sido precisamente el Reglamento de la Cámara el punto de referencia de la exposición, pues es en él donde quedan plasmados los procedimientos que sirven de cauce para la realización de dichas funciones constitucionales.

A partir de lo anterior he tratado de apuntar un doble orden de cuestiones. De un lado, la que sería más periodística, reflejando la mayor o menor utilización de los instrumentos previstos en el Reglamento (a partir de ahora R. C.); de otro, de mayor relieve jurídico, llamando la atención sobre aquellos acuerdos, criterios o prácticas, ocasionales o reiterados, que sean dignos de mención. En la mayor parte de los casos tan sólo se apuntan éstos, sin entrar en un análisis en profundidad, o en una valoración crítica. Ambos exceden de la finalidad última de esta crónica, que no es sino la de apuntar problemas que puedan dar lugar a futuros estudios, pero sin que éstos se realicen aquí.

El propósito y el punto de referencia más arriba descrito ilumina el orden en la exposición: al tratarse de una perspectiva procedimental más que funcional, ésta se hace a partir de los diferentes procedimientos regulados en el R. C. Por eso, el debate presupuestario, por ejemplo, se incluye en la actividad legislativa, sin que se trate con ello de minusvalorar u oscurecer la función económico-financiera que ejerce la Cámara con tal actividad. Igual aclaración podría hacerse de otros temas.

Por último, cabe recordar que la crónica se limita a un ámbito temporal determinado: el período de sesiones de septiembre a diciembre de 1983, segundo de los habidos en la Legislatura iniciada tras las elecciones generales celebradas el 28 de octubre de 1982. Aspecto obvio pero que no conviene olvidar, por restringir el campo de acción en el que hemos de movernos.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Antes de entrar en las diferentes actividades, creo que es útil resaltar algunas características que permiten establecer el marco general en que éstas se desarrollan.

1. *Continuación de las funciones presidenciales de suplencia de lagunas reglamentarias.*—Conforme al art. 32.2 del R. C., corresponde al Presidente «interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlo en los de omisión» y que si «en el ejercicio de esa función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.» Por esta vía durante el período de sesiones se han elaborado importantes resoluciones, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Resolución de la Presidencia sobre desarrollo de los artículos 180 a 184 en relación con el artículo 67.4 del Reglamento, de 6 de septiembre de 1983.
- Resolución de la Presidencia sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento, de 2 de noviembre de 1983.
- Resolución de la Presidencia para desarrollo de lo previsto en la Disposición Final 1.^a de la *Ley orgánica 1/1979, General Penitenciaria*, de 2 de noviembre de 1983.
- Resolución de la Presidencia para desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre Ponencias, de 30 de noviembre 1983.
- Resolución de la Presidencia sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE, de 14 de diciembre de 1983.

A algunas de éstas se hará especial referencia a lo largo de la exposición.

2. *Confirmación del modelo de «Presidencia fuerte» esbozado en la C. y en el R. C.*—El art. 72.3 de la C. y los arts. 30 a 33 del R. C., son claros al respecto. Sin embargo, aquí interesa resaltar las funciones de la Presidencia en la ordenación de los debates, y en concreto lo que dispone el art. 73.2 del R. C.: «lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las

votaciones, oída la Junta de Portavoces y...». Dicho precepto ha sido ampliamente utilizado por la Presidencia a lo largo del período, y ha permitido agilizar los debates e impedir prácticas obstruccionistas que, por otro lado, hay que decir no han existido al menos en las sesiones plenarias. La discusión de aquellos dictámenes con gran número de enmiendas se ha visto reducida mediante la agrupación de éstas para su defensa conjunta. Tal ha sido el caso, por ejemplo, del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 (en adelante PP.GG.E.), agrupando las enmiendas por artículos y por secciones; o el del proyecto de ley orgánica del derecho a la educación (a partir de ahora L.O.D.E.), disponiendo el debate por títulos del proyecto, con excepción de aquellos artículos que los Grupos parlamentarios consideraron de mayor importancia, y que fueron objeto de debate por separado. Igual ordenación se ha producido con los debates políticos, ampliando la Presidencia el tiempo de cada uno de ellos. A pesar de que en alguna ocasión se ha manifestado alguna discrepancia al respecto (por ejemplo, en la variación del orden de intervención de los Grupos parlamentarios), lo cierto es que éstas variaciones no han impedido la plena manifestación de las diferentes posiciones y opiniones políticas. Aspecto éste de singular relevancia en una Cámara donde el Grupo parlamentario mayoritario sobrepasa holgadamente la mayoría absoluta y mantiene gran disciplina interna, por lo que el resto difícilmente puede ver triunfar sus opciones, procurando sobre todo dar publicidad a esos diferentes puntos de vista, ejercitando así un control de la actividad del Gobierno.

3. *Reforzamiento de la Administración parlamentaria.*—En la línea iniciada en anteriores legislaturas la Mesa ha aprobado una serie de normas en orden a la reestructuración de la Secretaría General del Congreso de los Diputados pudiendo destacar las siguientes:

- Normas de la Mesa del Congreso sobre organización de la *Secretaría General*, de 27 de septiembre de 1983.
- Texto refundido de las normas de la Mesa para Organización de la *Secretaría General* del Congreso, de 24 de noviembre de 1983.

Indudable relevancia tiene también el acuerdo de la Mesa del Congreso en su reunión de 20 de diciembre, por el que aprobó las normas sobre solicitudes de documentación e información de la Dirección de Estudios, así como el modelo de formulario correspondiente, instaurando un sistema de *asistencia documental directa* al Diputado. En su preámbulo se indica lo siguiente: «Con el fin de mejorar y ampliar los medios de información y documentación con que deben contar los señores Diputados para el mejor desarrollo de su actividad parlamentaria, la Secretaría General de la Cámara, bajo la autoridad de la Mesa del Congreso de los Diputados, ha reforzado los medios personales y materiales de su Dirección de Estudios y Documentación, al objeto de que a partir de la fecha sea posible prestar asistencia documental directa a cada uno de los Diputados que lo soliciten. Se refuerza de este modo la ayuda institucional a los parlamentarios y se da un paso más de acercamiento a los sistemas de documentación que rigen en los Parlamentos más avanzados en la materia». En sucesivas crónicas se podrá hacer referencia a los resultados prácticos, grado de utilización y problemas.

II. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

A) *Consideraciones generales*

Cabe observar una triple dirección en los trabajos legislativos de la Cámara: de desarrollo constitucional, económico-financiero, y de configuración del Estado autonómico.

Gran parte de la actividad legislativa de la Cámara se ha centrado en el *desarrollo de preceptos constitucionales*. Se ha hablado del carácter inacabado del proceso constituyente (1), al quedar pendiente de regulación por leyes orgánicas y ordinarias una serie de materias. En esa línea cabe destacar la discusión durante el período de sesiones de iniciativas legislativas, referentes, por un lado, a los derechos fundamentales (de desarrollo del art. 17.3 en materia de

(1) ESTEBAN ALONSO y LÓPEZ GUERRA, *El Régimen constitucional español*, 1, página 34.

asistencia letrada al detenido, reguladora del derecho de rectificación, del derecho a la educación), o, en otros, diferentes como la reforma de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y de bases de la organización militar, reguladora del derecho de asilo, de incompatibilidades de Diputados y Senadores, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

En el *ámbito económico financiero*, la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 constituye sin duda el tema central. Se ha subrayado que «el debate presupuestario ocupa cada año la parte principal de la sesión de otoño del Parlamento» (2). En nuestro caso ha revestido la peculiaridad de presentarse un Presupuesto por programas, lo que ha dado lugar a no pocas dificultades de tramitación que tendrán su consideración aparte. Pero junto a éste merecen reseñarse otros proyectos como el de coeficientes de caja de los intermediarios financieros, el que regula la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, en general, y los particulares a las diferentes Comunidades.

El tercero de los capítulos esenciales, *la configuración del Estado autonómico*, ha tenido, sin embargo, poca proyección en la actividad legislativa, puesto que junto con los proyectos de ley ya citados sobre cesión de tributos, tan sólo cabe computar el encargado de regular el tercer canal de televisión.

Sin embargo, existen otras iniciativas legislativas no incluíbles en los anteriores y que, no obstante, han tenido un importante grado de conflictividad y de polémica. En concreto, nos referimos al Proyecto de Ley de reforma del artículo 417 bis del Código Penal, o de despenalización de algunos supuestos de aborto, que junto con el debate de la L.O.D.E., han sido los que han despertado mayor enfrentamiento. Sin embargo, el tratamiento de éstos se va a realizar de acuerdo con lo señalado con anterioridad, atendiendo a las diferentes fases del procedimiento legislativo, haciendo finalmente una mención a los decretos-leyes y los tratados internacionales que se incluyen aquí a efectos únicamente expositivos.

(2) ALAIN DUPAS, *El poder financiero del Parlamento*, David Coombes, página 191.

B) *La iniciativa legislativa*

Como expuso con maestría Carré de Malberg, la iniciativa legislativa «no es por sí sola un acto de potestad legislativa», sino que «sólo constituye una condición preliminar de la formación de la ley y no una parte integrante de su adopción», aunque «indudablemente es una operación esencial del procedimiento legislativo, ya que éste sólo puede iniciarse en cuanto que las Cámaras han sido llamadas a examinar un texto, y es evidente también que, para ser adoptada la ley, antes ha de ser propuesta» (3). En el Estado democrático liberal contemporáneo el liderazgo del Ejecutivo se manifiesta también en el impulso de las tareas legislativas, de suerte que la mayoría de *iniciativas* proceden *del Gobierno*. Nuestra Cámara no es una excepción. En efecto, durante este período de sesiones se han presentado 37 proyectos por sólo 14 proposiciones de ley. Más aún, el requisito de la toma en consideración (arts. 126 y 127 R.C.), común por otro lado a nuestro derecho parlamentario, reduce el significado de éstas, al atribuir la iniciativa legislativa no al Diputado, por sí solo o en unión de otros, sino a las Cámaras, que deben hacer suyas esas iniciativas. Es significativo que sólo cinco proposiciones de ley han sido incluidas en el orden del día de una sesión plenaria y de éstas sólo cuatro han sido tomadas en consideración. Pero es que además de esas cuatro dos fueron presentadas por el Grupo mayoritario y otra que tenía el mismo objeto fue estimada para su tramitación acumulada con aquélla. En consecuencia, sólo cabe realmente entender que se han aceptado una iniciativa por parte de la oposición en este campo (4).

Por otro lado, es también reseñable el poco éxito de la *iniciativa* prevista en el artículo 87.2 de la C., es decir, la atribuida a *las Asambleas de las Comunidades Autónomas*. Durante este período tan sólo se ha incluido en un orden del día la del Parlamento de Cataluña, sobre regulación de la participación de la Generalidad en la gestión del sector público estatal (que tuvo entrada en la Cá-

(3) CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica*, Méjico, 1948, págs. 354 y 355.

(4) Este hecho, por lo demás común en el parlamentarismo contemporáneo, dio lugar a la presentación por el Grupo Popular de una interpelación urgente, debatida en la sesión plenaria celebrada el 30 de noviembre de 1983.

mara el 14 de marzo de 1983). Fue defendida en la sesión del día 21 de diciembre por los tres Parlamentarios que formaban la delegación del Parlamento de Cataluña, siendo desestimada su toma en consideración. Por otro lado, únicamente ha tenido entrada una nueva proposición de ley (el día 28 de noviembre), esta vez del Parlamento gallego, sobre transferencia a Galicia de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de crédito, banca y seguros que, sin embargo, no fue incluida en un orden del día durante el indicado período.

Otra cuestión que merece ser apuntada es la relativa a la delimitación del requisito constitucional previsto en el art. 88: el deber de acompañar a los proyectos de ley «de una *exposición de motivos* y de los *antecedentes* necesarios para poder pronunciarse sobre ellos» y que el R.C. lo extiende a las proposiciones de ley (artículo 109) (5). Parece claro que deben distinguirse los antecedentes de la exposición de motivos de una iniciativa, al hacerlo así el texto constitucional. En rigor se trata de requisitos diferentes tanto por el objeto como por la finalidad perseguida: mientras que con los primeros se busca el reflejar el estado de la cuestión objeto del debate, la exposición de motivos trata de justificar que la regulación que debe darse sea la indicada en una iniciativa y no otra; los antecedentes comprenden los datos más importantes que configuran el supuesto de hecho objeto de regulación, con mención de las posibles insuficiencias, mientras que la exposición de motivos recoge los argumentos por los que se estima que la solución que debe darse sea la de la iniciativa. En todo caso, queda a la discrecionalidad de la Mesa de la Cámara, conforme al art. 31.1.4.º del R.C., la valoración de la documentación complementaria de un proyecto o de una proposición de ley, sin que en principio parece que puedan ser fijados criterios más precisos (como los de una hipotética aplicación del art. 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que se refiere tan sólo a los requisitos de los *anteproyectos de ley*). Sí, en cambio, parece que los requisitos anteriores son de fondo, debiendo buscarse en consecuencia en la documentación que acom-

(5) La omisión de este deber fue utilizado como argumento dialectivo por el Diputado Sr. Díaz-Pinés en el debate del proyecto de la L.O.D.E. Véase *Diario de Sesiones* núm. 82, de 13 de diciembre de 1983, pág. 3903.

pañá a una iniciativa, cualquiera que sea el título que reciba (memoria, exposición de motivos...).

Los criterios anteriores han sido observados por la Mesa de la Cámara que, sin embargo, ha admitido a trámite iniciativas que carecían de antecedentes y/o exposición de motivos, acordando requerir al autor de la iniciativa a que los presente posteriormente. No debe olvidarse, por otro lado, que la decisión de la Mesa no impide que los Diputados o los Grupos parlamentarios puedan solicitar la información complementaria que consideren conveniente, todo ello en aras del mejor cumplimiento de sus funciones (artículos 7 y 44 R.C.).

C) *El Procedimiento Legislativo Ordinario*

El procedimiento establecido en el vigente R.C. perfila hasta tres posibles lecturas por el Pleno: el debate de totalidad, la discusión del dictamen elaborado por la Comisión, y la consideración final del veto o las enmiendas formuladas por el Senado. Durante el período de sesiones se han podido percibir con nitidez el diferente significado de cada uno de esos momentos:

a) *El debate de totalidad.* Como es sabido, éste sólo procede cuando se hayan presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad (art. 112.1 del R.C.). Sobre éste, hay que recalcar las palabras del Ministro de Hacienda, Sr. Boyer, en la presentación del proyecto de ley de PP.GG.E.: «el debate de totalidad de los Presupuestos es un debate fundamentalmente de política económica, pudiendo reservarse para la discusión del articulado de la Ley y de las Secciones las cuestiones menos generales y más concretas» (6). Esa estimación es trasladable a una significación general de este trámite. En efecto, se trata de la presentación de la iniciativa y la discusión general acerca de su conveniencia u oportunidad considerada globalmente, así como la posibilidad de formulación de soluciones alternativas. Por eso el Reglamento requiere que sean los Grupos parlamentarios los que presenten las enmiendas a la totalidad (art. 110.3). Son éstos los que no desaprovechan

(6) *Diario de Sesiones* núm. 67, de 27 de octubre de 1983, pág. 3090.

esta oportunidad para criticar las iniciativas gubernamentales y exponer las propias, especialmente cuando se trata de proyectos de mayor trascendencia, como lo ocurrido en el debate de la totalidad de los PP.GG.E., o en el de la L.O.D.E., en los que la práctica totalidad de Grupos parlamentarios presentaron enmiendas a la totalidad.

Uno de los problemas planteados con ocasión de estos debates ha sido el de la consideración que deben tener las enmiendas presentadas por diferentes miembros del *Grupo Mixto*. En principio cada enmienda a la totalidad da lugar a un debate según el Reglamento, aunque lo cierto es que en la práctica la regla general es que tan sólo existe un único debate, con intervención de los Grupos parlamentarios que han presentado enmiendas, turno en contra y turnos de réplica o rectificación, con intervención final de los Grupos que no hayan presentado estas enmiendas para fijar su posición. El Grupo parlamentario Mixto tiene unas peculiaridades propias manifestadas en el propio Reglamento con un tratamiento específico en el art. 75. Por ellas, y por ser un turno de Grupos parlamentarios el que configura el art. 112, la Presidencia estimó, en la sesión plenaria de 27 de octubre, que el Grupo Mixto disponía del mismo tiempo de los demás Grupos parlamentarios, debiendo proceder a su reparto para la defensa de las diferentes enmiendas presentadas (7).

b) *La discusión del dictamen de la Comisión.* Aquí la finalidad es la discusión de los preceptos concretos a la vista del dictamen elaborado por la Comisión, aunque el deslinde no es en ocasiones claro, y en cierto modo se reproducen argumentos dados ya en el anterior debate. Así se hizo en el debate de totalidad de la L.O.D.E., por ejemplo, en el que en la discusión de los artículos principales se utilizaron de nuevo argumentos esbozados con anterioridad.

En este tipo de trámite, por otro lado, la Presidencia ha ejercido efectivamente, como ya hemos indicado, las facultades de ordenación del debate, haciéndolo tanto por artículos como por títulos o

(7) Aunque seguidamente anunciase la ampliación de la duración de esas intervenciones, merced a las facultades de ordenación de los debates establecidas en el art. 73.2. Véase *Diario de Sesiones* núms. 67, de 27 de octubre de 1983, pág. 3141.

capítulos, mediante la defensa agrupada de las enmiendas de cada Grupo parlamentario. La flexibilidad ha sido, sin duda, la nota más destacable: así, la combinación de la agrupación de las enmiendas por títulos, con la consideración de los preceptos de mayor importancia (en el debate de la L.O.D.E.).

Merece también mención la importancia que han ido adquiriendo en los debates del Pleno, las *enmiendas transaccionales*, previstas en el art. 118.3, pues ha sido la vía principal de incorporación de propuestas de la oposición. El carácter restrictivo con que el R.C. observa estas enmiendas se ha visto compensado por el surgimiento de una práctica consistente en la general ausencia de oposición por parte de los Grupos parlamentarios a la admisión a trámite de éstas, aunque luego se vote en contra. Podría hablarse de una norma de corrección constitucional en el sentido que lo hace Biscaretti, es decir, como «normas que son respetadas extensamente no porque se consideren jurídicamente obligatorias, sino porque, por convención común, su observancia parece políticamente oportuna para un buen desarrollo de la vida constitucional», en el entendimiento que «la violación de una de estas reglas no llega por sí a asumir la naturaleza de ilícito jurídico» (8). Buena prueba de ello está en algunos casos en que se ha producido esa oposición a la admisión a trámite (9). En fin, esa flexibilidad también se ha mostrado a la hora de admitir a trámite este tipo de enmiendas, incluso haciéndolo respecto de aquellas presentadas por un Grupo y que buscaban una transacción no del dictamen, sino de otras enmiendas presentadas por el mismo Grupo (10).

c) *La consideración del veto o de las enmiendas formuladas por el Senado.* La ausencia de interposición de veto por el Senado lleva a que nos fijemos tan sólo en la formulación de enmiendas, respecto de las que cabe señalar las siguientes notas: de un lado

(8) BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, página 173.

(9) Así lo hizo el Grupo Popular en la discusión del art. 3.º de la L.O.D.E. Véase *Diario de Sesiones* núm. 84, de 15 de diciembre de 1983, pág. 3986 (intervención del Diputado Sr. Alzaga).

(10) En el debate de la L.O.D.E. la presentada por el Grupo Popular a través de su representante el Sr. Alvarez. Véase *Diario de Sesiones* núm. 84, de 15 de diciembre de 1983, pág. 4042.

la aprobación generalizada de las enmiendas propuestas por el Senado, y de otro, la ausencia de debate. Las únicas excepciones las encontramos en la última sesión plenaria del período y del año, en que se produjo debate en relación con el proyecto de ley de PP.GG.E., con intervención de la mayoría de los Grupos parlamentarios, y en el proyecto de ley de modificación de la Ley de arrendamientos urbanos. En ambos casos, se desestimaron las enmiendas del Senado: en el primero únicamente las relativas a la primera parte de la sección 33 mientras que en el segundo todas ellas (11).

D) *Los procedimientos legislativos especiales*

a) Procedimientos abreviados.

La declaración de *urgencia* ha sido acordada por la Mesa (artículo 93 R.C.), únicamente respecto de tres proyectos de ley: de coeficientes de caja de los intermediarios financieros, de reforma de la Ley orgánica reguladora de los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, y de determinación de los índices multiplicadores de los Cuerpos de la carrera judicial, fiscal y secretariado de la administración de justicia (este último, además, tramitado por el procedimiento legislativo delegado).

Por el contrario, el procedimiento de *lectura única* (artículo 150 del R.C.), a diferencia del anterior período de sesiones en que se utilizó en dos ocasiones, no se ha acordado en ningún caso.

Sin duda, de este tipo de procedimiento, el más utilizado ha sido el *procedimiento legislativo delegado*, por el que se atribuye competencia legislativa plena a una Comisión (art. 75 de la C. y 148 y 149 del R.C.). No es este el momento de entrar en su exposición o en el análisis de la discutible regulación que hace el Reglamento. Interesa, sin embargo, notar cuál ha sido la práctica parlamentaria durante el tiempo que es objeto de estudio. En primer lugar debe destacarse que, a pesar de la presunción general de delegación de todas las iniciativas legislativas «que sean constitucionalmente delegables» (art. 148.1 del R.C.), en la práctica se ha producido en todos

(11) *Diario de Sesiones* núm. 89, de 27 de diciembre de 1983, págs. 4230 a 4240.

los casos un acuerdo expreso de la Mesa, con audiencia de la Junta de Portavoces; únicamente en las sesiones plenarias de 27 de septiembre y de 4 de octubre se dio cuenta de la aprobación de proyectos o proposiciones de ley por Comisiones en quienes se delegó competencia legislativa plena. En consecuencia, el Pleno no interviene en ningún momento en el acuerdo de delegación de dicha competencia. Por otro lado, ese acuerdo se ha producido en un número importante de ocasiones, pero sin llegar a la situación italiana (12), que como es sabido constituye el precedente inmediato de la regulación que hace el art. 75.2 de nuestra Constitución. Durante el período, la delegación se ha acordado para 12 proyectos de ley de los 37 que tuvieron entrada en la Cámara.

b) Procedimientos especiales por razones materiales: el debate de los Presupuestos Generales del Estado para 1984.

Ha sido este debate el que ha planteado mayor número de dificultades reglamentarias y las causas son fáciles de apreciar: la adecuación de una regulación reglamentaria (arts. 133 y 134) prevista para un presupuesto construido desde la perspectiva de los órganos gestores del gasto, a un *presupuesto por programas*. En efecto, como se aclara en la exposición de motivos del proyecto de ley, el presupuesto se ha elaborado desde los programas del gasto. No se trata de una mera clasificación funcional de los créditos, que sí se incluía en los Presupuestos anteriores, sino que éstos responden a una nueva perspectiva, al orientarse «a partir de los objetivos del sector público», lo que se manifiesta en el carácter vinculante de sus programas, que no son meras indicaciones, sino auténticos compromisos que vinculan a los órganos gestores» (13).

Esta nueva configuración ha obligado a adaptar y suplir las previsiones reglamentarias.

En primer lugar, ya en la publicación del proyecto, se hizo necesario especificar el *concepto de sección* a los efectos del art. 133.3

(12) MANZELLA apunta que por esta vía se tramitan las dos terceras partes de las iniciativas legislativas. En *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, página 330.

(13) En esos términos aparece en la exposición de motivos de la vigente Ley de PPGGE para 1984 (BOE 44/1983, de 28 de diciembre).

del R.C. Para ello se adoptó el criterio de considerar como tales los grandes centros gestores, detallándose en la publicación (14).

En el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que ordenaba dicha publicación, también se perfiló una cuestión capital para la *formulación de las enmiendas*: que éstas debían «indicar necesariamente no sólo el crédito a que afectan dentro de cada sección, sino también el programa o programas en que inciden» (15), criterio que parece intachable, pues, en otro caso, el crédito no sería identificable si un centro gestor del gasto participa en varios programas, lo que suele ser regla general.

En lo que se refiere a los *límites de las enmiendas en materia de créditos e ingresos*, nuestra C. ha optado, como es sabido, por la solución del derecho alemán (16): las que supongan «aumento de créditos o disminución de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación» (art. 134.6). Sin embargo, el R.C. siguiendo la interpretación dominante en la doctrina (RECODER DE CASSO, GONZÁLEZ GARCÍA, GARCÍA GARCÍA), ha aplicado sólo parcialmente —únicamente respecto de los ingresos— este requisito al debate presupuestario, al señalar que las enmiendas «que supongan *aumento de créditos* en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección» (art. 133.3). Es decir, que en este caso se sigue la fórmula constructiva. Sin entrar en un análisis pormenorizado, cabe apuntar dos precisiones sobre el particular: 1.º) *La fórmula constructiva del art. 133.3 del R.C. pierde sentido en un presupuesto por programas*. Si la clave de éste está en los programas u objetivos, y sólo después se realiza la oportuna conversión, no tiene sentido que la propuesta de minora- ción de un crédito de un programa —necesaria si se quiere aumentar el de otro— sólo pueda realizarse respecto de los programas de una misma sección. Cada programa aparece incluido en diferentes secciones, no quedando muy claro porqué debe reducirse únicamente a aquéllos que aparecen en una sección. 2.º) *La práctica par-*

(14) BOCG, de 1 de octubre de 1983, Serie A, núm. 57-I, pág. 481.

(15) Idem. pág. 447.

(16) Se trata de una posición intermedia entre la tajante prohibición de C. francesa (art. 40) y la fórmula constructiva de la italiana (art. 81).

lamentaria ha aplicado sólo parcialmente el art. 133.3. En efecto, la Mesa de la Comisión de Presupuestos ha interpretado que éste es sólo aplicable a las enmiendas a las diferentes partidas de las secciones, pero no al articulado; por lo que estas últimas, si implican aumentos de créditos han sido enviadas al Gobierno para que manifieste su conformidad o no con la tramitación.

Las enmiendas que implican *minoración de ingresos* requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 133.4 del R.C.). Hay que entender que éstas se refieren al articulado del proyecto, puesto que los que figuran en los estados de ingresos de las diferentes secciones, no son más que meras estimaciones, como dispone el art. 51 de la L.G.P. El debate «se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos» (art. 134.2 del R.C.). Aquí el problema se centra en la determinación de lo que debe ser el punto de referencia para poder calificar una enmienda como minoradora de ingresos: frente a la posición doctrinal de considerar éste el estado vigente en el momento de tramitarse el proyecto de ley (17), la práctica parlamentaria lo ha fijado en el proyecto de ley que es objeto de debate; de modo que las enmiendas que propongan una disminución, por ejemplo, de los tipos que figuran en el proyecto, son sometidas a la conformidad del Gobierno, aunque la propuesta suponga un aumento, o al menos no implique una disminución, respecto de los tipos vigentes.

Merece también alguna reflexión el tratamiento que se ha dado a *las enmiendas a la totalidad de una sección*, que propugnan la devolución de ésta al Gobierno. Parece que su naturaleza es la de las enmiendas a la totalidad ya que la aprobación de éstas necesariamente llevará al Gobierno a que retire el proyecto para su replanteamiento global. La laguna reglamentaria existente, al no mencionar el R.C. vigente este tipo de enmiendas, al contrario de lo que hacía el Reglamento provisional o hace el del Senado, donde aparecen equiparadas a las propuestas de veto, parece apuntar esa solución, acorde con su significado político. Sin embargo, la práctica ha ido por otra vía, al recibir el tratamiento de las enmiendas al articulado. Las consecuencias de este criterio no deben perderse

(17) RECODER DE CASSO, *El debate parlamentario de los Presupuestos del Estado*, Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, núm. 4.

de vista. No se trata de una mera cuestión de rigorismo procedimental, sino que de ellas se pueden derivar importantes efectos políticos. Basta pensar en la situación de un Gobierno sin un apoyo parlamentario tan claro como el actual, y los problemas que puede tener en el debate de cada una de las secciones.

Para concluir este apartado hay que reseñar una última cuestión: el debate presupuestario ha puesto de manifiesto la *imposibilidad de aplicar lo dispuesto en el inciso segundo del art. 134.1 del R.C.*, es decir, que en el debate de totalidad «quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos», lo que se conoce como la aprobación del art. 1.º. Las causas también son aquí fácilmente reconocibles: 1.º) La aprobación de la cifra global del estado de los Presupuestos implicaría la imposibilidad de plantear enmiendas que supongan disminución de créditos o aumento de ingresos, pues con ello quedarían afectadas aquellas cifras. En realidad, lo que ocurre es que el precepto está pensando únicamente en las enmiendas para las que el R.C. exige una formulación constructiva. 2.º) Pero es que incluso en este caso tampoco se tiene en cuenta la posibilidad de que en el debate y como consecuencia de las votaciones subsiguientes puedan acordarse transferencias a Entes públicos dotados de autonomía presupuestaria (RTVE, Consejo de Seguridad Nuclear...), pues igualmente afectaría al artículo 1.º 3.º). Finalmente, tampoco se tiene en consideración la realidad práctica y los errores e incorrecciones que puedan existir. Por ello, parece razonable que la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, decidiera que el debate y votación del art. 1.º se realizaría al final, una vez aprobado el resto del articulado y las secciones.

E) *Convalidación de Decretos-leyes*

Únicamente se han sometido cinco a la consideración de la Cámara, siendo convalidados todos ellos, y sólo respecto de uno —el 8/1983—, de reconversión y reindustrialización se acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Hubo otra ocasión —respecto del 6/1983, de adquisición por el Estado de las acciones de «Autopista Concesionaria Astur-Leonesa, S. A.» y «Autopista del Atlántico, Concesionaria Española, S. A.»— en que se solicitó dicha tramitación, siendo rechazada por la Cámara, en

contra de una práctica parlamentaria que hacía que se siguieran tales propuestas.

F) *Tramitación de los Tratados Internacionales*

De los dos tipos diferentes de procedimiento que establece el artículo 94 de la C. —aparte de la autorización mediante ley orgánica del art. 93—, el del art. 94.1 ha sido seguido para 21 Convenios durante el período de sesiones. En todos los casos se ha concedido la autorización solicitada, y sólo en uno —Convenio entre el Reino de España y el Reino de Suecia sobre Seguridad Social— se presentó una enmienda a la totalidad, que fue objeto de debate en la sesión plenaria de 13 de diciembre. Indudablemente revela la intención por parte de los Grupos Parlamentarios de lograr el mayor grado de acuerdo en política exterior, si bien en la mayor parte de los casos eran convenios de trascendencia menor. Excepción a ello lo constituyó el Acuerdo de Cooperación sobre pesca marítima con el Reino de Marruecos, discutido en la sesión plenaria de 20 de diciembre, siendo destacables dos datos que confirman lo dicho anteriormente: Los Grupos parlamentarios no consumieron el turno en contra sino el de fijación de posiciones; en segundo lugar el resultado de la votación, con 96 abstenciones, por sólo 9 votos en contra (18). No obstante se manifestaron en las intervenciones posiciones contrarias que no tuvieron reflejo en los resultados finales de la votación.

Un total de 26 Convenios han sido remitidos a la Cámara para su conocimiento conforme al art. 94.2 de la C., siendo publicados en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y dándose traslado a la Comisión de Asuntos Exteriores, sin que en ella se haya producido ulterior tratamiento de éstos.

III. LA ACTIVIDAD DE CONTROL DEL GOBIERNO

La confluencia de una multiplicidad de factores —desde los cambios producidos como consecuencia del desarrollo técnico y tecno-

(18) *Diario de Sesiones*, núm. 87, de 20 de diciembre de 1983, págs. 4155 a 4163.

lógico, hasta las variaciones en la función representativa con la inserción de los partidos políticos y de la disciplina parlamentaria— han llevado a considerar la función de control como la principal que desarrolla el Parlamento. El liderazgo del Ejecutivo se contrarresta con el control y publicidad de las Cámaras. Entre los medios de los que éstas disponen puede distinguirse los medios clásicos de control —preguntas, interpelaciones, moción de censura—, que se han llegado a considerar como tres momentos en un proceso de conocimiento, juicio y medida consiguiente (Virga); y los medios de impulso de la acción gubernativa —mociones y resoluciones, y proposiciones no de ley—, a través de las cuales el Parlamento pasa a ocupar una situación activa promoviendo, incitando o exigiendo determinados actos del Gobierno.

A) *Los medios clásicos de control: Preguntas e Interpelaciones*

a) Preguntas.

Es preciso un análisis separado de los tres tipos de preguntas previstos en el R.C. (arts. 185 y sigs.).

— *Preguntas con respuesta por escrito (art. 190).*

Sin duda éstos han sido los escritos que en mayor número han tenido entrada en el Registro de la Cámara. El aspecto jurídico parlamentario más destacable lo encontramos en las funciones desarrolladas por la Mesa de la Cámara —por lo demás comunes a los demás tipos de preguntas, pero aquí con mayor relieve— de delimitación frente a otros actos parlamentarios, y en concreto de las solicitudes de Informe, así como la exigencia de los requisitos reglamentarios. Sucintamente podemos detenernos en algunos de ellos: 1.º Que el destinatario sea *el Gobierno* (art. 185), no admitiendo a trámite las dirigidas a otras entidades (otros órganos constitucionales, Comunidades Autónomas, Corporaciones locales). 2.º rechazando las de *exclusivo interés personal* de quien la fórmula o de cualquier otra persona singularizada (art. 186.2). Sobre este requisito se ha tenido particularmente en cuenta el término clave «exclusivo», admitiendo aquellas en que aun planteándose en un caso concreto implicaba un interés general. 3.º No admitiendo a trámite

«la que suponga consulta de *índole estrictamente jurídica*» (artículo 186.3). Como en el anterior, es aquí el término «*estrictamente*» el que parece esencial. Son así admisibles los supuestos en que se inquiera acerca del fundamento jurídico de una acción gubernativa («en qué norma se ha basado para...»), o se denuncia el incumplimiento de una norma («por qué no se cumple...» o «cuándo se va a cumplir...»). En cambio son contrarios y por tanto incluíbles en el art. 186.3 aquellas preguntas en las que se solicita conocer la regulación jurídica de una materia, o si una norma es aplicable a un caso, o en fin, por la interpretación que se le debe dar. En esta línea de matización y de estudio de cada caso ha abundado la Mesa de la Cámara durante este período, haciendo en ocasiones referencia al cumplimiento de las normas de cortesía parlamentaria, como condición que debe guardarse en la formulación de las preguntas.

— *Preguntas con respuesta oral en Comisión (art. 189).*

Durante el período se han admitido a trámite 28 preguntas de este tipo, siendo contestadas en las diferentes Comisiones un total de 14, convirtiéndose las demás en preguntas con respuesta por escrito, de acuerdo con el art. 189.3. Es de destacar el acuerdo de la Mesa por el que exceptuó la aplicación de este último apartado para aquellas preguntas que inicialmente fueron planteadas para su respuesta por escrito, pero que por no haber sido contestadas en el plazo reglamentario pasaron, conforme al art. 190.1, «a recibir el tratamiento de preguntas orales en Comisión».

No obstante, lo más relevante en este ámbito está en la aprobación de la resolución de la Presidencia de 14 de diciembre de 1984, sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la *Comisión de Control parlamentario de RTVE*. En su número primero establece un régimen de contestación de preguntas orales por el Consejo de Administración o el Director General del Ente Público ante la Comisión, similar al de preguntas con respuesta oral en Pleno: requisitos de admisibilidad del art. 188.1; fijación de una semana al mes, pudiendo presentarse sólo entre el martes y el jueves de la semana anterior a aquella en que vayan a ser tratadas; cupo de Diputados y de Grupos Parlamentarios; tramitación de acuerdo con la regla de los cinco minutos de acuerdo con el

artículo 188.3. Este procedimiento será utilizado por primera vez en el siguiente período de sesiones.

— *Preguntas con respuesta oral en Pleno (art. 188 del R.C. y Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983).*

Quizá aquí pueda decirse que la práctica ha confirmado el interés de este tipo de preguntas, por la cercanía de las cuestiones tratadas, unido a la agilidad y rapidez en su tramitación. Para ello, la Presidencia ha actuado inflexiblemente, no admitiendo turnos de réplica o de alusiones, haciendo las llamadas a la cuestión o al orden que consideraba oportunas. Por otro lado, se ha mantenido de modo periódico la celebración de sesiones que incluían éstas —al comienzo de la sesión de la tarde de los miércoles—, interrumpiendo incluso los debates pendientes para continuarlos posteriormente (19). Estas características han hecho que su desarrollo haya constituido uno de los momentos de mayor afluencia de público en las tribunas.

A continuación se detalla *el cuadro general* de éstas:

<i>Grupos</i>	<i>Incluidas en orden del día</i>	<i>Contestadas</i>	<i>Retiradas</i>
Socialista	1	1	
Popular	107	91	16
M. Catalana	2	2	
Centrista	3	3	
Vasco (PNV)	6	5	1
Mixto			
TOTAL	119	102	17

(19) Únicamente no se ha hecho, cuando la sesión plenaria estaba dedicada a debates de larga duración; en concreto, la sesión dedicada al debate de totalidad del proyecto de la L.O.D.E. (11 de octubre), y las ocupadas por el debate presupuestario (el de totalidad la semana iniciada el 25 de octubre, y las del 14 y 21 de noviembre para el dictamen).

b) Interpelaciones.

De igual modo que respecto de las preguntas, ha sido función de la Mesa la delimitación de las características de éstas, en cuanto que deben versar «sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento» (art. 181.1 del R.C.). Sin embargo, en este punto lo más destacable ha sido la utilización de una nueva modalidad de interpelación, creada en virtud de la resolución de la Presidencia de 6 de septiembre de 1983: *las interpelaciones urgentes*. Con ellas se ha logrado el debate de asuntos de actualidad, sin necesidad de esperar el plazo general de quince días que impone el artículo 182.1. Por esta vía se han debatido en la Cámara la política económica del Gobierno (sesión de 5 de octubre), la llamada «guerra de los catecismos» (5 de octubre), el rechazo de iniciativas legislativas de la oposición (30 de noviembre), las condiciones de seguridad de los aeropuertos españoles, en relación con recientes catástrofes ocurridas en Madrid (14 de diciembre) o la seguridad ciudadana (21 de diciembre). Son aplicables las consideraciones hechas en relación con las preguntas con respuesta oral en pleno, realizándose su tramitación a continuación de éstas. De otra parte existe otro dato revelador: durante este período de sesiones no se han debatido en sesión plenaria ni una sola de las ocho interpelaciones presentadas con arreglo al procedimiento ordinario previsto en el artículo 182 del Reglamento (pasando a tramitarse como preguntas con respuesta por escrito conforme al art. 182.3). Con lo que, en la práctica, se han visto sustituidas por aquellas.

A continuación se detalla el *cuadro general de interpelaciones urgentes*:

<i>Grupos</i>	<i>Incluidas en orden del día</i>	<i>Contestadas</i>	<i>Retiradas</i>
Socialista	9	6	3
Popular	1	1	
M. Catalana			
Centrista			
Vasco (PNV)	1	1	
Mixto			
TOTAL	11	8	3

B) Medios de impulso.

En este apartado se incluyen los acuerdos de la Cámara o de alguno de sus órganos, expresando un estado de ánimo, un deseo o una petición dirigida a un órgano externo a la Cámara, generalmente el Gobierno (20). Las mociones y resoluciones pueden ser consecuencia de una iniciativa parlamentaria (moción consecuencia de interpelación, proposición no de ley) o de una iniciativa que proviene de un órgano externo a la Cámara (comunicaciones).

a) *Mociones consecuencia de interpelación* (art. 184 R.C.). El debate provocado por una interpelación puede llevar a los Grupos parlamentarios a la presentación de mociones. Durante el período se han presentado y discutido tres mociones consecuencia de interpelación. Una del Grupo Vasco (PNV) en la sesión plenaria del 30 de noviembre, consecuencia de una interpelación urgente sobre el sector pesquero, debatida la semana anterior, que fue desestimada. Las otras dos, de los Grupos parlamentarios Popular y Minoría Catalana fueron discutidas de modo conjunto en la sesión del 19 de noviembre al versar ambas sobre las condiciones de seguridad de los aeropuertos; a pesar de la finalidad similar sólo fue estimada la de la Minoría Catalana, consistiendo básicamente en el acuerdo del Pleno de constituir una Comisión de Investigación en relación con las últimas catástrofes aéreas. Su destinatario inmediato, por tanto, no era el Gobierno, sino la propia Cámara.

b) *Proposiciones no de ley* (arts. 193 a 195 del R.C.). Los Grupos parlamentarios «pueden presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulan propuestas de resolución a la Cámara» (artículo 193 del R.C.). Es esclarecedor el cuadro general de las proposiciones no de ley durante el período.

El cuadro siguiente muestra por un lado la poca utilización por los Grupos parlamentarios de este instrumento, y por otro las escasas ocasiones en que dichas proposiciones han logrado incluirse en un orden del día, especialmente en sesiones plenarias (no debe olvidarse que buena parte de las proposiciones debatidas en este

(20) Así define Tosi las mociones, aunque en el vigente Reglamento del Congreso es aplicable también a las resoluciones. Véase en *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, pág. 355.

<i>Grupos</i>	<i>Admitidas a trámite</i>	<i>A Pleno A Comisión</i>	<i>Debatidas Pleno Comisión</i>	<i>Propuestas de Resolución</i>
Socialista				
Popular	12	3	1	2
		9	6	
M. Catalana	3	3		
		—		
Centrista	1	1		
Vasco (PNV)				
Mixto	8 *	3	1 **	
		5	6	1

* Con posterioridad fueron retiradas 2.

** Hubo otra que, incluida en el orden del día de una sesión plenaria, fue retirada antes de su debate.

período fueron presentadas en el anterior). Quizás pueda pensarse en que lo primero sea consecuencia de lo segundo.

En lo que se refiere a las resoluciones propuestas, la tónica general es de rechazo, y en las pocas ocasiones en que han tenido éxito han sido modificadas en parte por medio de enmiendas transaccionales aceptadas por los Grupos proponentes.

c) *Comunicaciones del Gobierno.*

La escasa iniciativa parlamentaria señalada anteriormente, se ha visto compensada por la presentación por el Gobierno de comunicaciones para su debate en el Pleno de la Cámara. A través de ellas se manifiesta la necesaria relación que debe existir entre ambos órganos constitucionales en un régimen parlamentario. En concreto, han sido dos las comunicaciones discutidas, una acerca del «estado de la Nación» (en la sesión iniciada el 20 de septiembre) (21), y otra relativa a política exterior (25 de octubre) (22). En ambos casos, lo previsto en los arts. 196 y 197 del R.C. fue alterado por la Presidencia, tras oír a la Junta de Portavoces, ampliando la duración de cada intervención, así como el orden en que debían realizarse éstas, al decidir que se hiciese por Grupos parlamentarios de mayor a menor, con intervención final del Grupo Socialista. Final-

(21) *Diario de Sesiones*, núms. 55, 56 y 57, de 20, 21 y 22 septiembre 1983.

(22) *Diario de Sesiones* núms. 65 y 66, de 25 y 26 octubre octubre 1983.

mente hay que reseñar que se aprobaron algunas de las propuestas presentadas por los Grupos parlamentarios de la oposición, del modo señalado anteriormente, es decir, introduciendo enmiendas propuestas por el Portavoz del Grupo Socialista (23).

IV. LA ACTIVIDAD DE INFORMACIÓN

Es lugar común en la doctrina la afirmación de que la ausencia de unos medios de información autónomos y suficientes es una de las notas características de la llamada «crisis de la institución parlamentaria», y que sólo mediante un reforzamiento de éstos puede llegar a ejercer plenamente las funciones que le corresponden en el Estado contemporáneo. El carácter instrumental de esta actividad permite distinguirla de la de control, así como que no es únicamente al Gobierno al que se dirige la Cámara.

En la Cámara podemos observar ese reforzamiento en una triple dirección: 1) Mediante la generalización de las solicitudes de informe por los Diputados al Gobierno y a las demás Administraciones Públicas. 2) Celebrando sesiones informativas tanto en el Pleno como en las Comisiones. 3) Reforzando la administración parlamentaria; sobre este punto ya se ha aludido con anterioridad al establecimiento de un sistema de asistencia documental directa a los Diputados.

A) *Solicitudes de informe*

Conforme al art. 7.1 del R.C. los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario y para mejor cumplimiento de sus funciones, tienen la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. El art. 44.1 atribuye a las Comisiones igual facultad. Este instrumento, cada vez más utilizado por los Diputados, al permitir disponer de datos de cualquier Administración Pública, exige

(23) Las resoluciones tomadas en relación con la comunicación del Gobierno acerca del «estado de la Nación» fueron publicadas en el *B.O.C.G.* de 7 de octubre de 1983, serie E, núm. 5, págs. 88 a 90; las de política exterior en el *B.O.C.G.* de 7 de noviembre de 1983, serie D, núm. 9, págs. 749 a 750.

sin embargo que quede circunscrito a su propio ámbito, correspondiendo a la Mesa de la Cámara el realizar esta función, conforme al art. 31.1.4.º. El mayor problema que se ha planteado durante el período ha venido de su *delimitación respecto de las preguntas*. Es preciso insistir en los puntos diferenciadores: 1.º) Destinatarios: mientras que de las preguntas es únicamente el Gobierno, de los informes lo puede ser cualquier Administración Pública. 2.º Naturaleza y significado: las preguntas, sin perjuicio de que permitan solicitar datos, informes o documentos, son esencialmente medios de control. Con ellas se pide una explicación o la intención del Gobierno sobre algún tema; en otros casos se busca dar información al Gobierno, o en último extremo denunciar públicamente algún hecho. Por el contrario, los informes tienen un carácter meramente instrumental. Debe de tratarse de datos o documentos que obren en poder de una Administración Pública. La finalidad es el conocer hechos o datos objetivos, pero no apreciaciones subjetivas, ya que las funciones de control se ejercen a través de otros órganos. En esta línea ha abundado la Mesa de la Cámara en el análisis y la admisión a trámite en su caso de solicitudes de informe.

Ha sido igualmente esclarecedor a estos efectos la aprobación por la Mesa de un *modelo normalizado* para la solicitud de este tipo de informes.

B) *Sesiones informativas del Gobierno*

El R.C. prevé dos procedimientos. El del art. 202, en Comisión, para informar sobre la política general de algún Departamento, y el del art. 203, en Pleno o en Comisión, para informar sobre asuntos puntuales. Mientras el primero se refiere a cuestiones generales, el segundo queda circunscrito a alguno particular. Es por ello que durante este período, a diferencia del anterior, las comparecencias, por regla general, se han desarrollado conforme al art. 203 del Reglamento, pues la exposición de las líneas generales de las respectivas políticas departamentales se habían expuesto en el período anterior.

En el Pleno de la Cámara sólo se ha celebrado una sesión informativa, que tuvo lugar el día 3 de noviembre, a petición del Go-

bierno, para exponer las medidas de lucha contra el terrorismo (24). La Presidencia consideró aplicable el artículo 203, ordenando los debates del siguiente modo: intervención del Presidente del Gobierno, breve suspensión de la sesión, intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios de menor a mayor, comenzando por el Grupo Mixto, e intervención final de nuevo del Presidente del Gobierno. Igualmente recalcó la naturaleza propia de la sesión, que al ser informativa no debería producir debate. En consecuencia, no hubo turnos de réplica.

C) *Otras sesiones informativas*

En las diferentes Comisiones se han celebrado sesiones de este tipo, en virtud de las facultades que el R.C. les atribuye en el art. 44. Así ha tenido lugar la comparecencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia. Por su especial relieve merece mencionarse aquí las celebradas en la Comisión de Presupuestos y en la de Industria, Obras Públicas y Servicios.

En la *Comisión de Presupuestos*, con ocasión del debate presupuestario y antes de la finalización del plazo de presentación de enmiendas, tuvo lugar la comparecencia de personalidades para informar sobre temas relacionados con los PP.GG.E. para 1984. Se celebraron sesiones de mañana y tarde del 17 al 26 de octubre, y en ellas comparecieron más de un centenar de personas (25). La Presidencia ordenó estas intervenciones por Departamentos Ministeriales y Organismos, debiendo subrayarse la agilidad y fluidez en su desarrollo, salvando las dificultades propias de un debate técnico en que se baraja todo un cúmulo de cifras y datos. Para ello permitió intervenciones muy breves de los oradores aunque pudiesen hacerlo sucesivas veces.

En la *Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios*, el análisis del informe del segundo semestre del Consejo de Seguridad Nuclear dio lugar a comparecencias dignas de mención. Se trata de un trámite importante por la especial naturaleza de este orga-

(24) *Diario de Sesiones* núm. 69, de 3 de noviembre de 1983, págs. 3202 a 3222.

(25) *Diario de Sesiones* núms. 69, 70, 72 y 76, de 17, 18, 19 y 26 de octubre de 1983.

nismo, no dependiente de ninguna Administración Pública, y únicamente sometido al control del Congreso de los Diputados y del Senado conforme al art. 11 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. El carácter eminentemente técnico del contenido del informe exige el debido asesoramiento de los parlamentarios. Para ello, la Presidencia de la Comisión, tras serle delegada por la de la Cámara la regulación de este debate, acordó un doble orden de intervenciones: la de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear ante la Comisión, para presentar el informe, y la comparecencia previa ante una Ponencia especial encargada de presentar un informe a la Comisión de otros expertos pertenecientes a entidades públicas y privadas, a petición de los Grupos parlamentarios. La experiencia ha sido indudablemente fructífera, plasmándose incluso en el informe de la Ponencia las opiniones recibidas de los expertos, tramitación que seguramente se repetirá por ello en sucesivos informes (26).

V. OTRAS ACTIVIDADES DE ESPECIAL RELIEVE

A) *Comisiones Especiales y de Investigación*

Han continuado desarrollando sus trabajos la Comisión para la Reforma de la Legislación de Arrendamientos Urbanos (constituida el 25 de mayo de 1983) y la Comisión de Investigación de la Evolución del Grupo RUMASA (constituida en la misma fecha). Sólo se ha creado una nueva Comisión de Investigación, a la que ya hemos hecho referencia con anterioridad, siendo consecuencia de la aprobación por el Pleno en su sesión de 21 de diciembre de una moción consecuencia de la interpelación urgente presentada por el Grupo Minoría Catalana, para el estudio de las recientes catástrofes aéreas ocurridas en Madrid (27).

B) *Relación con otros Organos Constitucionales*

En primer lugar hay que destacar la superación de la situación

(26) El informe de la Ponencia especial fue publicado en el *B. O. C. G.* de 13 de diciembre de 1983, serie E, núm. 15, págs. 131 a 139; la comparecencia del C. S. N. ante la Comisión, consta en el *Diario de Sesiones*, núm. 103, de 14 de diciembre de 1983, págs. 3455 a 3479.

(27) *B. O. C. G.* de 31 de diciembre de 1983, serie D, núm. 20, pág. 1261.

creada con motivo de la *renovación del mandato de cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional*. Tras un largo paréntesis debido a las dificultades de lograr el acuerdo necesario que permitiera dicha elección, ésta se realizó en la sesión plenaria de 27 de septiembre de 1983, siendo reelegidos los cuatro que tres años atrás habían sido elegidos por esta Cámara (28).

También merece ser apuntado el acuerdo de la Mesa en relación con un *escrito del Consejo General del Poder Judicial* que tuvo entrada en la Cámara el 23 de septiembre y que planteaba una sugerencia en relación con la reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Mesa acordó que el citado escrito no tenía cabida procedimental en la tramitación de los Proyectos de Ley en el Congreso de los Diputados, de acuerdo con el Reglamento vigente, pero que no obstante, remitía dicho escrito a los Grupos parlamentarios para su conocimiento.

C) *La sesión extraordinaria y solemne de 5 de diciembre 1983*

Con motivo de la conmemoración del V aniversario de la Constitución de 1978 tuvo lugar una sesión extraordinaria y solemne, presidida por S. M. el Rey Don Juan Carlos I, en homenaje a los Diputados y Senadores de las Cortes Constituyentes. Se trató de un breve acto en el que tras ser abierta la sesión por S. M. el Rey, tomó la palabra el Letrado Mayor de las Cortes Generales anunciando que las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta del 11 de noviembre, habían acordado, a propuesta de los Presidentes de ambas Cámaras que, con motivo del V aniversario de la Constitución, se reconociera a los Diputados y Senadores Constituyentes la labor efectuada, expidiéndoles el correspondiente diploma. A continuación S. M. el Rey entregó dichos títulos a los que en su día fueron Presidentes de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado. Seguidamente hicieron uso de la palabra el Sr. Alvarez de Miranda en nombre de los parlamentarios constituyentes y el Presidente del Congreso de los Diputados, finalizando el acto con la intervención de S. M. el Rey (29).

(28) *Diario de Sesiones*, núm. 58, de 27 de septiembre de 1983.

(29) *Diario de Sesiones*, núm. 81, de 5 de diciembre 1983, págs. 3884 a 3886.