

CRONICA PARLAMENTARIA DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS

Septiembre de 1984. Junio de 1985

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ACTIVIDAD LEGISLATIVA.—  
II.1. *Resumen de actividad.*—1) *Iniciativa legis-*  
*lativa.*—2) *Procedimientos legislativos.*—3) *Con-*  
*validación de Decretos-Leyes.*—4) *Trami-*  
*tación de Convenios internacionales.*—II.2. *Con-*  
*sideraciones de carácter general.*—1) *Ma-*  
*terias abordadas.*—2) *Duración de la trami-*  
*tación parlamentaria.*—3) *Incremento de los*  
*procedimientos legislativos especiales.*—II.3. *Al-*  
*gunas cuestiones de especial relevancia.*—  
1) *La autorización para la adhesión de Espa-*  
*ña a las Comunidades Europeas: la L. O. 10/*  
*1985 de 2 de agosto.*—2) *La extensión del*  
*ámbito material de la inmunidad parlamen-*  
*taria: la L.O. 3/1985, de 29 de mayo.*—3) *La*  
*«ejecución» de la STC 800/83, sobre el pro-*  
*yecto de ley orgánica de reforma del artículo*  
*417 bis del Código Penal.*—4) *La determina-*  
*ción del supuesto de «tratados internaciona-*  
*les que implican obligaciones financieras para*  
*la Hacienda Pública» (artículo 94.1.d) de*  
*la C.E.).*—5) *La constitución de una de las*  
*Comisiones mixtas previstas en el artículo*  
*74.2 de la C.E..*—III. ACTIVIDAD DE INFORMA-  
CIÓN Y CONTROL.—III.1. *Resumen de actividad.*  
1) *Solicitudes de informe.*—2) *Preguntas.*—3) *Inter-*  
*pelaciones.*—4) *Comunicaciones del Go-*  
*bierno.*—5) *Proposiciones no de ley.*—6) *Co-*  
*misiones de investigación.*—IV. RELACIONES  
CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES: CON-  
SEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

## INTRODUCCIÓN

La presente crónica se diferencia de otras aparecidas en esta Revista, en el ámbito temporal mayor de la misma, ya que se extiende a un año natural y no a un período de sesiones, como ocurría en las anteriores. Ello va a permitir una mayor perspectiva a la hora de destacar los aspectos más relevantes de los trabajos parlamentarios.

Como en ocasiones anteriores, la exposición de la actividad parlamentaria en el período se va a realizar distinguiendo, de una parte, la actividad legislativa y, de otra, la de información y control. Se ha considerado oportuno, por las características del período, hacer especial hincapié en la primera de ellas. Tras el resumen de actividad, se hacen unas consideraciones de carácter general y se estudian algunas cuestiones que se han considerado de especial relevancia desde la óptica parlamentaria. Entre ellas no podía faltar la tramitación de la autorización parlamentaria para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

Junto al estudio de la actividad legislativa y de información y control, se incluye un apartado dedicado a las relaciones con otros órganos constitucionales que en esta ocasión quedan reducidas a las habidas con el Consejo General del Poder Judicial. No se trata de desconocer la existencia de relaciones con otros órganos de relevancia constitucional, como el Tribunal de Cuentas o el Defensor

del Pueblo, sino que lo que se pretende es destacar aquellas incidencias que se apartan de los cauces y procedimientos ordinarios. Por ello no se va a hacer tampoco referencia a lo que constituye una actividad ordinaria de relación entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso de los Diputados, como es la tramitación parlamentaria de la Memoria anual del estado y actividades de la Administración de Justicia.

## II. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

### II.1. *Resumen de actividad*

#### 1) *Iniciativa legislativa*

#### • PROYECTOS DE LEY

Admitidos a trámite ... .. 55

#### • PROPOSICIONES DE LEY

Admitidas a trámite ... .. 21

— Iniciativa parlamentaria (art. 87.1 C. E.) ... .. 18 \*

G. P. Socialista ... .. 1

G. P. Popular ... .. 12

G. P. Minoría Catalana ... .. 4

G. P. Centrista ... .. 1

G. P. Vasco (PNV) ... .. 1

G. P. Mixto ... .. 4

— Iniciativa Asamblea leg. Com. Aut. (art. 87.2 C. E.). 3

Asamblea Regional de Cantabria ... .. 1

Parlamento de Canarias ... .. 2

— Iniciativa leg. popular (art. 87.3 C. E.) ... .. \*\*

Tomadas en consideración ... ..	6
— Iniciativa parlamentaria ... ..	3 *
G. P. Socialista ... ..	2
G. P. Popular ... ..	1
G. P. Minoría Catalana ... ..	1
G. P. Centrista ... ..	1
G. P. Vasco (PNV) ... ..	1
G. P. Mixto ... ..	2
— Iniciativa Asamblea leg. Com. Aut. ... ..	3
Cortes de Aragón ... ..	1
Parlamento de Andalucía ... ..	1
Parlamento de Cataluña ... ..	1
Rechazadas ... ..	15
— Iniciativa parlamentaria ... ..	11
G. P. Popular ... ..	4
G. P. Minoría Catalana ... ..	3
G. P. Vasco (PNV) ... ..	1
G. P. Mixto ... ..	3
— Iniciativa Asamblea leg. Com. Aut. ... ..	4
Parlamento de Galicia ... ..	2
Parlamento de las Islas Baleares ... ..	2

## 2) Procedimientos legislativos

• Iniciativas legislativas aprobadas ... ..	65
— Proyectos y proposición de ley ordinaria ... ..	50
— Proyectos y proposición de ley orgánica ... ..	15

(\*) La proposición de ley de modificación de la L.O. 1/82 (*vid. infra* II.3.2) fue presentada por todos los Grupos parlamentarios, computándose a todos en el resumen más arriba transcrito.

(\*\*) Se presentaron sucesivamente dos proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular sobre la misma materia (pensiones de jubilación de administradores familiares) que no fueron admitidas a trámite por la Mesa por contener materia tributaria (artículo 87.3 *in fine* de la C.E.).

- Procedimientos especiales:
  - Competencia legislativa plena (arts. 75.2 C. E. y 148 y 149 R. C.) ... .. 23
  - Urgencia (arts. 93 y 94 R. C.) ... .. 8
  - Lectura única (art. 150 R. C.) ... .. 6

3) Convalidación de Decretos-Leyes

Promulgados ... ..	10 *
Convalidados ... ..	10 *
— Tramitados como proyecto de ley (arts. 86.3 C. E. y 151.4 R. C.) ... ..	1

4) Tramitación de Tratados internacionales

- Tramitados conforme al artículo 94.2 C. E. ... .. 42
- Tramitados conforme al artículo 94.1 C. E. ... .. 55
  - Remitidos por el Gobierno a efectos de autorización (94.1 C. E.) ... .. 39
  - Remitidos por el Gobierno a efectos informativos (94.2 C. E.) ... .. 16
  - Concedida la autorización ... .. 52
  - Pendientes ... .. 3
  - Lectura única ... .. 13

---

(\*) De esos 10, 4 son anteriores a septiembre de 1984, al convalidarse en la sesión extraordinaria celebrada el 27 de julio.

## II.2. *Consideraciones de carácter general*

### 1) *Materias abordadas*

Las principales materias que han constituido objeto de tratamiento legislativo, excluyendo las que pueden considerarse ordinarias como el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado o los proyectos de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, pueden agruparse del siguiente modo:

— Integración en las Comunidades Europeas: la última de las iniciativas tramitadas y, sin embargo, la que puede considerarse de mayor trascendencia por los efectos jurídicos, políticos y económicos que entraña. Tendrá un tratamiento más detenido en páginas posteriores (vid. supra II.2.2 y II.3.1).

— Reforma de instituciones básicas y de leyes centenarias: Orgánica del Poder Judicial, Orgánica de Régimen Electoral General, Bases del Régimen Local, Aguas, ...

— Reforma fiscal y financiera: Represión del fraude fiscal (rótulo sustituido en la tramitación parlamentaria por el de «Modificación parcial de la Ley General Tributaria»), Orgánica de reforma del Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública, Régimen fiscal de determinados activos financieros, Impuesto sobre el valor añadido (IVA), Cambiaria y del cheque, Normas básicas de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, ...

— Reforma de las Fuerzas Armadas: Orgánica del Código Penal Militar, Orgánica de modificación del Código Penal en correlación con el Código Penal Militar, Régimen disciplinario de las fuerzas Armadas, Plantillas de los diferentes ejércitos...

— Derechos fundamentales y libertades públicas: Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 1/82, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, ...

## 2) *Duración de la tramitación parlamentaria*

Es bien sabido que el Congreso de los Diputados —a diferencia del Senado (artículo 90 de la Constitución)— no tiene limitación temporal respecto de la duración de la tramitación legislativa. El Reglamento del Congreso tan sólo establece un plazo de dos meses para la conclusión de la tramitación en Comisión, con posibilidad de ampliación o reducción por acuerdo de la Mesa de la Cámara, atendidas las circunstancias excepcionales que puedan concurrir (artículo 43.3).

Por otra parte, inciden factores de muy diversa índole, y en ocasiones ajenos al ámbito estrictamente parlamentario que permiten considerar como regla general la irregularidad de la duración de la tramitación parlamentaria. Con todo, el análisis del período indicado permite mostrar una tendencia general:

— De seis a siete meses para los textos de mayor extensión y complejidad (proyecto de ley Orgánica del Poder Judicial, proyecto de ley Orgánica de Régimen Electoral General, proyecto de ley de Bases del Régimen Local).

— Dos meses para la tramitación por el procedimiento descentralizado de atribución de competencia legislativa plena a una Comisión, salvo aquellas iniciativas que sean incluíbles en el apartado anterior (así, por ejemplo, el proyecto de ley Cambiaria y del cheque, que fue aprobado en Comisión a los siete meses de su presentación por el Gobierno).

— Un mes para los casos de tramitación por el procedimiento de lectura única.

Especial mención merece la tramitación que podría calificarse de «urgentísima» dada al proyecto de ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Dicho proyecto tuvo entrada en la Cámara el 6 de junio de 1985. Fue admitido a trámite por la Mesa y publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el mismo día. El debate de totalidad de la enmienda de texto alternativo presentada por el Grupo Popular, tuvo lugar el 25 de junio. En la mañana del día 26 se elaboró el Informe de la Ponencia, que fue discutido a continuación por la Comi-

sión de Asuntos Exteriores. Finalmente, el Dictamen de la Comisión fue aprobado por el Pleno en la tarde del mismo día 26 de junio. En total veinte días de tramitación, agotando las fases de Ponencia, Comisión y Pleno en un mismo día. Precedente insólito, si además se tiene en cuenta que el proyecto fue aprobado en la votación final de conjunto, debida a su carácter orgánico, por unanimidad de los Diputados presentes.

### 3) *Incremento de los procedimientos legislativos especiales*

En la anterior crónica parlamentaria quedó reflejado el criterio adoptado por la Mesa y la Junta de Portavoces, en su reunión celebrada el 27 de julio de 1984, de «incrementar la atribución de competencia legislativa plena a las Comisiones, de modo que el debate del articulado en sesión plenaria quedase reducido a aquellas iniciativas referentes a materias que constitucionalmente no son delegables y a aquellas otras que se consideran de especial importancia» (1).

El análisis de los datos que se exponen en el resumen de actividad confirma esta tendencia, si bien todavía mantenida en una proporción moderada. En efecto, la suma de las iniciativas tramitadas por el procedimiento de delegación de competencia legislativa plena y por el de lectura única, apenas rebasan el 40 por 100 de la totalidad de las iniciativas tramitadas. No obstante, debe tenerse en cuenta que quince de las tramitadas por el procedimiento ordinario han sido proyectos de ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, por haberse mantenido el criterio de que éstos se encuentran incluidos en las materias no delegables del artículo 75.2 de la Constitución.

---

(1) *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, pág. 176.

### II.3. *Algunas cuestiones de especial relevancia*

- 1) *La autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: la Ley Orgánica 10/1985 de 2 de agosto*

El mencionado proyecto fue remitido por el Gobierno invocando el artículo 93 de la Constitución. En dicho precepto se recoge, de manera similar a lo que prevén otras Constituciones de Estados que se han integrado en las Comunidades Europeas, el procedimiento especial para «la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Se ha escrito, certeramente, que el artículo 93 permite que un tratado «adquiera rango constitucional y pueda instituirse en fuente de fuentes del Derecho» (2). Por otra parte, la necesidad de salvar los problemas que desde la perspectiva constitucional podía entrañar la integración en las Comunidades Europeas, constituye la ratio última de esta norma. Ciertamente, si bien no excluye la posibilidad de otros supuestos, el artículo 93 está pensando en la integración en la CEE y la consiguiente inserción del derecho comunitario, como consecuencia de esa adhesión, bajo los principios de primacía y aplicabilidad y efecto directo. Estos principios implican una innovación de los procedimientos de producción normativa previstos en la Constitución Española y justifica plenamente la consideración como «fuente de fuentes del Derecho» del Tratado de adhesión.

El proyecto de ley presentado por el Gobierno, y aprobado tanto en el Congreso como en el Senado sin modificaciones, era extremadamente sucinto. En el primero de sus dos artículos se limitaba a autorizar la ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en el párrafo segundo, a autorizar la adhesión al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón

---

(2) RODRÍGUEZ ZAPATA en *La Constitución Española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los profesores PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, segunda reimpresión de la 2.ª edición, Madrid, 1984, pág. 604.

y del Acero. El artículo segundo disponía la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el «B. O. E.». No se incluyó, por tanto, ningún tipo de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas, tal y como ocurrió, por ejemplo, en el artículo quinto de la ley danesa de 11 de octubre de 1972, en el artículo segundo de la ley griega núm. 945, de 10 de julio de 1979, o en el artículo cuarto de la ley italiana núm. 1.203, de 14 de octubre de 1957. Transcurrido el período que abarca esta crónica, el Gobierno ha presentado al Congreso de los Diputados un proyecto de ley de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas (3).

El procedimiento especial previsto en el artículo 93 consiste en la exigencia de autorización mediante ley orgánica para la celebración de uno de esos tratados. El artículo 93 se refiere a la «autorización para la celebración de tratados» y no a la «previa autorización para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios» como hace el artículo 94.1. Podría parecer, por tanto, que el trámite del artículo 93 no excluiría la posterior autorización previa conforme al artículo 94. Sin embargo, en el presente caso la interpretación ha sido distinta, entendiéndose que el procedimiento previsto en el artículo 93 excluye el del artículo 94.1, y la autorización mediante ley orgánica prevista en el artículo 93 se refiere a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de ese tratado. Esta interpretación ha sido la adoptada por el Gobierno, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 1 del proyecto de ley remitido a la Cámara que indicaba «se autoriza la ratificación del Tratado...» en el párrafo primero, y «se autoriza la adhesión del Reino de España al Tratado...» en su párrafo segundo. El Congreso de los Diputados no modificó este criterio.

En lo concerniente al procedimiento de tramitación, en líneas anteriores hemos descrito el carácter urgentísimo del mismo (4).

---

(3) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, II, A, núm. 177-I, de 13 de noviembre de 1985.

(4) *Vid. supra* II.2.2.

2) *La extensión del ámbito material de la inmunidad parlamentaria: la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo*

La mencionada ley tiene su origen en la proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica 1/82, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, presentada por la totalidad de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados. Fue publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el 10 de septiembre de 1984 y tomada en consideración en la sesión plenaria celebrada el 30 de octubre, siendo aprobada por asentimiento y sin ninguna petición del uso de la palabra.

La exposición de motivos de la iniciativa aclaraba su finalidad: evitar que «los parlamentarios siguieran constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles», al amparo de la mencionada Ley Orgánica 1/82, «que menoscabasen su necesaria libertad para el ejercicio de sus funciones». El articulado se limitaba a modificar el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/82, excluyendo la existencia de intromisión ilegítima «cuando se trate de opiniones manifestadas por diputados o senadores en el ejercicio de sus funciones», extendiendo el requisito de la previa autorización parlamentaria mediante suplicatorio a los procesos civiles incoados en aplicación de la citada L.O. 1/82.

La iniciativa afecta, por tanto, a las dos tradicionales prerrogativas parlamentarias, recogidas en nuestro texto constitucional en el artículo 71, esto es, la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. Respecto a la inviolabilidad, se reproducen los términos del artículo 71.1 de la Constitución. Por el contrario, en lo referente a la inmunidad, la iniciativa extiende su ámbito más allá de lo previsto en el artículo 71.2. En efecto, lo más destacable de ella reside en la extensión de la inmunidad parlamentaria a las causas civiles seguidas por daños causados al honor, la intimidad personal y familiar o la imagen de una persona. En dichas causas, si el demandado fuese un diputado o senador, el órgano jurisdiccional deberá solicitar la previa autorización parlamentaria mediante suplicatorio. Debe observarse que en ellas la pretensión consiste en el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, es decir, que se trata

de pretensiones que inciden únicamente sobre la responsabilidad patrimonial del demandado y que, por tanto, en ningún caso pueden desembocar en penas de privación de libertad, siendo esa privación de libertad la que de manera tradicional pretendía evitar la inmunidad. Esa modificación del fundamento de la prerrogativa es lo que hace a esta iniciativa especialmente discutible (5).

3) *La «ejecución» de la S.T.C. 800/83, sobre el proyecto de ley orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal*

La sentencia del Tribunal Constitucional relativa al proyecto de ley orgánica de despenalización de algunos supuestos de aborto interesa en estas páginas únicamente a los efectos de la tramitación parlamentaria seguida tras su publicación. No vamos a entrar, por tanto, en el análisis de la misma, sino únicamente en las consecuencias que produjo en el ámbito parlamentario.

El fallo de la mencionada sentencia, dictado como consecuencia, no debe olvidarse, de un recurso previo de inconstitucionalidad, decía literalmente lo siguiente:

«Declarar que el proyecto de ley orgánica por el que se introduce el artículo 417 bis del Código Penal es disconforme con la Constitución, no en razón de los supuestos en que declara no punible el aborto, sino por incumplir en su regulación exigencias constitucionales derivadas del artículo 15 de la Constitución, que resulta por ello vulnerado, en los términos y con el alcance que se expresan en el fundamento jurídico decimosegundo de la presente sentencia.»

En el fundamento jurídico decimosegundo, tras haber declarado en fundamentos anteriores la constitucionalidad de los supuestos

---

(5) Véase, por ejemplo, Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, que esboza argumentos sobre su inconstitucionalidad en «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, págs. 9-21.

previstos en la iniciativa, menciona aquellas insuficiencias en su regulación que incumplen las «exigencias constitucionales derivadas del artículo 15 de la Constitución». Y concluye en los siguientes términos:

«Finalmente, como es obvio, el legislador puede adoptar cualquier solución dentro del marco constitucional, pues no es misión de este Tribunal sustituir la acción del legislador, pero sí lo es, de acuerdo con el artículo 79.4.b) de la LOTC, indicar las modificaciones que a su juicio —sin excluir otras posibles— permitieran la prosecución de la tramitación del proyecto por el órgano competente.»

Las opiniones vertidas en los votos particulares formulados a la sentencia pueden, mejor que nuestras palabras, dejar traslucir la perplejidad que puede producir el fallo transcrito desde la perspectiva parlamentaria:

«...El Tribunal Constitucional no se limita a pronunciarse en el fallo sobre la constitucionalidad de los diversos extremos del proyecto de ley impugnado, sino que, por remisión en el mismo fallo al fundamento jurídico doce de la sentencia, indica al legislador lo que debe hacer.» ...«Estas previsiones suponen, a nuestro juicio, que el Tribunal Constitucional asume la función de introducir enmiendas en los proyectos de ley que se someten a su enjuiciamiento mediante el recurso previo de inconstitucionalidad...» (Voto particular de los Magistrados don Angel Latorre Segura y don Manuel Díez de Velasco Vallejo.)

«Nuestro cometido, cuando se declara en el recurso previo la inconstitucionalidad del texto impugnado, o de una parte de ese texto, es concretar ésta y el precepto o preceptos constitucionales infringidos (artículo 79.4 de LOTC). Lo que está vedado al Tribunal es establecer o adicionar estos preceptos. Esto es lo que hace la sentencia cuando dice al legislador lo que debería hacer para adecuar los preceptos a la Constitución» (Voto particular formulado por el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra).

«...e) Tampoco creo que sea función del Tribunal colaborar en la función legislativa, orientarla o perfeccionarla. No creo que el artículo 79.4 de la LOTC autorice esa tesis.» (Voto particular formulado por el Magistrado don Luis Díez Picazo.)

«Con esta decisión, la mayoría traspasa los límites propios de la jurisdicción constitucional e invade el ámbito que la Constitución reserva al legislador...» ...«La sentencia... no respeta lo preceptuado en el artículo 79.4 LOTC, que ordena al Tribunal indicar la infracción constitucional y deja a las Cortes el cuidado de efectuar las supresiones o modificaciones necesarias para evitarla...» (Voto particular del Magistrado don Francisco Rubio Llorente.)

A la vista de todo ello eran posibles al menos dos soluciones: la retirada del proyecto de ley por el Gobierno y la presentación, en su caso, de un nuevo proyecto de ley que salvara las insuficiencias indicadas en la sentencia; o bien, la adaptación del proyecto en trámite parlamentario.

Esta última fue la decisión adoptada por la Presidencia del Congreso, de conformidad con la Mesa y la Junta de Portavoces, al dictar la resolución de 23 de abril de 1985 (6). En ella se disponía la remisión del proyecto a la Comisión de Justicia e Interior de la Cámara, abriéndose un plazo de ocho días para la presentación de enmiendas. Estas, sin embargo, únicamente «tendrán como finalidad cumplir la sentencia, y se justificarán en todo caso, por su relación con el fallo y los considerandos de la sentencia». Correspondería a la Mesa del Congreso calificar las enmiendas por su congruencia con el objeto de las mismas, comunicando las admitidas a trámite a la Comisión de Justicia e Interior que debería elaborar un dictamen que sería discutido finalmente por el Pleno de la Cámara, tras lo cual sería remitido al Senado según el procedimiento legislativo ordinario. Por otra parte, la disposición sexta declaraba la urgencia del procedimiento y habilitaba los días necesarios para su tramitación.

---

(6) *BOCG*. II, E, núm. 114, de 24 de abril de 1985, págs. 1165-1166.

El aspecto más singular de este procedimiento, aparte de lo insólito que resulta la consideración de un procedimiento legislativo de «ejecución» de una sentencia, residía en el carácter restrictivo de la formulación de enmiendas y la atribución a la Mesa de la Cámara de la competencia para su calificación. En el ejercicio de ésta, la Mesa rechazó tres enmiendas:

— La número 2 del grupo Socialista, de adición de un párrafo segundo a la circunstancia primera, que permitiera prescindir del dictamen médico y del consentimiento expreso en caso de urgencia o riesgo vital para la gestante (7).

— La número 9 del Grupo Mixto, que pretendía la adición del término «social» relativo a la salud de la embarazada, en la circunstancia primera.

— La número 17 del Grupo Popular, que proponía un texto alternativo, considerando, con una regulación diferente, el contenido de este proyecto como una circunstancia eximente del artículo octavo del Código Penal.

La supresión del recurso previo de inconstitucionalidad respecto de iniciativas legislativas de carácter orgánico resta importancia a este peculiar precedente.

4) *La determinación del supuesto de «tratados internacionales que implican obligaciones financieras para la Hacienda Pública» (artículo 94.1 d) de la Constitución)*

Durante este período la Mesa de la Cámara ha continuado su función de calificación de los tratados internacionales remitidos a la misma, a efectos de su tramitación parlamentaria como solicitud de autorización previa (artículo 94.1) o como comunicación a efectos informativos (artículo 94.2). Como se desprende del resumen de actividad (supra II.1.4), nada menos que en dieciséis casos el Go-

---

(7) Paradójicamente, esta enmienda fue admitida a trámite en el Senado y posteriormente aprobada. Finalmente, el Congreso aprobó definitivamente esta enmienda del Senado, que constituye el párrafo segundo de la circunstancia primera de la ley.

bierno remitió un convenio invocando el artículo 94.2 y la Mesa acordó su tramitación conforme al artículo 94.1. En su gran mayoría se trataba del supuesto previsto en el apartado d): implicar obligaciones financieras para la Hacienda Pública. En algunos de estos acuerdos se incluía el siguiente inciso: «considerando que la existencia de consignación presupuestaria es la previsión de disponibilidad del crédito, pero otra cosa bien distinta es la contracción de la obligación, de manera que si la contracción de la obligación se produce en la actividad exterior del Estado conforme al artículo 94.1 d) de la Constitución, se precisa la autorización de las Cortes, la Mesa ha adoptado el acuerdo de tramitarlo conforme al artículo 94.1 de la Constitución...» (8).

En dicho acuerdo subyace el problema de la determinación del alcance que debe tener el supuesto del artículo 94.1 d), es decir, cuándo debe considerarse que un tratado internacional «implica obligaciones financieras para la Hacienda Pública».

Un primer criterio, que parece ser el seguido por el Gobierno, de carácter restrictivo, reduciría el mencionado supuesto a aquellos casos en los que no existiese consignación presupuestaria donde cargar el gasto que pudiera derivarse de la aplicación del convenio. La existencia de consignación presupuestaria sería el elemento fundamental a tener en consideración, de modo que si existe ésta, no sería necesaria la autorización parlamentaria previa.

Frente a ese criterio, el acuerdo de la Mesa de la Cámara apunta hacia otro más amplio, que partiría de la distinción entre consignación presupuestaria y obligación económica del Estado. Ambos planos son certeramente diferenciados por la doctrina de Derecho financiero. En efecto, las obligaciones del Estado que dan lugar al gasto público no nacen de la autorización presupuestaria sino de actos o hechos que son exteriores y ajenos a ella. «La falta de consignación presupuestaria sólo determina la inexigibilidad de la deuda del Estado hasta que se habiliten los créditos necesarios para atender a su pago, pero la obligación existe y es válida.» Las obligaciones del Estado que nacen sin consignación presupuestaria previa tienen

---

(8) Véase, por ejemplo, *BOCG.*, II, C, núm. 163-I, de 28 de septiembre de 1984, pág. 755.

el efecto de impedir que la Administración pueda ordenar el gasto y el pago correspondiente, debiendo obtener el consiguiente crédito extraordinario o suplemento de crédito (9).

Este criterio tiene fundamento normativo en nuestro ordenamiento en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Su artículo 42 refiere las fuentes de las obligaciones económicas del Estado: «...nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen». Se remite por tanto a elementos de derecho sustantivo. Por el contrario, el artículo 43 indica los requisitos para la exigibilidad de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública: «...cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones de tesorería legalmente autorizadas». Finalmente, el artículo 64 prevé el supuesto de obligaciones del Estado sin consignación presupuestaria previa: «Cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, el Ministro de Hacienda, previo informe de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de ley a las Cortes de concesión de un crédito extraordinario, en el primer caso, o de un suplemento de crédito en el segundo, y en el que se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público.»

Por todo ello, parece plenamente fundado en Derecho el criterio segundo en este punto por la Mesa del Congreso.

5) *La constitución de una de las Comisiones mixtas previstas en el artículo 74.2 de la Constitución*

El artículo 74.2 de la Constitución determina lo siguiente: «Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1,

---

(9) SÁINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2.ª edición, Madrid, 1982, págs. 460 y siguientes.

145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión mixta compuesta de igual número de diputados y senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.»

En el presente período han tenido que constituirse dos de las Comisiones mixtas previstas en el artículo 74.2, como consecuencia de la aprobación por el Senado de sendas reservas al Convenio internacional relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979, y al Convenio internacional sobre comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres (10). En ambos casos el Senado concedió la autorización prevista en el artículo 94.1, pero en diferentes términos de lo acordado por el Congreso. De ahí la necesidad de constituir una comisión mixta que presente un texto que deba ser votado por ambas Cámaras.

Ante la ausencia de regulación específica (el Reglamento de las Cortes Generales, todavía no aprobado), la Mesa del Congreso y del Senado en sesión conjunta acordaron la siguiente composición: tres diputados y tres senadores bajo la presidencia del Presidente del Congreso, debiendo corresponder en cada caso dos al Grupo Socialista y uno al Grupo Popular. La Comisión mixta no se llegó a reunir durante el período aquí estudiado.

---

(10) La reserva al primero de los convenios apareció publicada en el *BOCG.*, Senado, II, núm. 225 d), de 7 de mayo de 1985, pág. 23. La segunda en el *BOCG.*, Senado, II, núm. 226 d), de 7 de mayo de 1985, pág. 47.

III. ACTIVIDAD DE INFORMACIÓN Y CONTROL

III.1. *Resumen de actividad*

1) Solicitudes de informe (art. 7 RC).

Presentadas ... ..	620
Adm. a trámite ... ..	458
Pendientes tramitación ... ..	4
No adm. a trámite ... ..	132
Retiradas ... ..	2
Sustituidas ... ..	22

2) Preguntas.

2.1. Escritas (art. 190.1 RC).

Presentadas ... ..	2.604
No adm. a trámite ... ..	75
Contestadas ... ..	2.525
Retiradas ... ..	4

2.2. Orales.

A. Comisión (art. 189 RC)

Presentadas ... ..	224
Contestadas ... ..	75
Retiradas / No adm. a trámite / Trans- formadas en preg. por escrito (ar- tículo 189.3 RC) ... ..	149

B) En la Comisión de control parlamentario de RTVE  
(Resolución de la Presidencia de 14 diciembre 1984)

<i>Grupos</i>	<i>Presentadas</i>	<i>No incluidas en el orden del día</i>	<i>Incluidas en el orden del día</i>	<i>Contestadas</i>	<i>Pendientes respuesta</i>	<i>Retiradas</i>
Socialista ... ..	38		38	37		1
Popular ... ..	128	14	114	114		
Centrista ... ..	6	1	5	5		
M. Catalana ...	6	1	5	4		1
Vasco (PNV) ...	2		2	2		
Mixto ... ..	10	1	9	7		2
Total ... ..	190	17	173	169		4

C) En Pleno (art. 188 RC y Resolución de la Presidencia  
de 12 enero 1983)

<i>Grupos</i>	<i>Presentadas</i>	<i>No incluidas en el orden del día</i>	<i>Incluidas en el orden del día</i>	<i>Contestadas</i>	<i>Pendientes respuesta</i>	<i>Retiradas</i>
Socialista ... ..	33	2	31	27	1	3
Popular ... ..	321	97	209	187		37
Centrista ... ..	26	1	25	25		
M. Catalana ...	23	9	12	12		3
Vasco (PNV) ...	3	1	2	2		
Mixto ... ..	17	6	11	10		1
Total ... ..	423	116	290	263	1	44

3. Interpelaciones

3.1. Ordinarias (artículos 182-184 RC)

Admitidas a trámite ... ..	8
Incluidas Orden del día del Pleno ... ..	—
Pasan a preguntas por escrito (art. 182.3 RC) ...	8

3.2. Urgentes (Resolución de la Presidencia de 6 de septiembre de 1983)

<i>Grupos</i>	<i>Presentadas</i>	<i>No incluidas en el orden del día</i>	<i>Incluidas en el orden del día</i>	<i>Contestadas</i>	<i>Pendientes respuesta</i>	<i>Retiradas</i>
Socialista ... ..						
Popular ... ..	28	11	17	17		1
Centrista ... ..	3	1	2	2		
M. Catalana ... ..	13	10	3	3		
Vasco (PNV) ... ..	2	1	1	1		
Mixto ... ..	6	4	2	2		
<b>Total ... ..</b>	<b>52</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>25</b>		<b>1</b>

4. Comunicaciones del Gobierno (arts. 196-197 RC)

	<i>Presentada</i>	<i>Publicación BOCG</i>	<i>Pleno</i>	<i>Resoluciones BOCG</i>
— Sobre política exterior ...	17.10.83	22.10.84	26.10.84	7.11.84
— Sobre política general (estado de la Nación) ... ..	15.10.84	17.10.84	29.10.84	30.10.84
— Sobre política científica y de innovación tecnológica.	23. 5.84	23.10.84	26. 2.85 4. 3.85	

## 5. Propositiones no de ley

---

— Admitidas a trámite ... ..	192
— Aprobadas ... ..	35
— Rechazadas ... ..	107
— Retiradas ... ..	23
— Pendientes ... ..	27

---

## 6. Comisiones de investigación

---

	<i>Fecha de constitución</i>	<i>Debate en Pleno de conclusiones</i>	<i>Publicación en B. O. C. G.</i>
— Com. inv. de la evolución y situación del grupo RUMASA ... ..	26. 4.83	8. 5.85	3. 6.85 BOCG, II, E, n.º 12 págs. 1509-1515
— Com. inv. de las dos catás- trofes aéreas ocurridas en las inmediaciones y en el aeropuerto de Barajas los días 27 de noviembre y 7 de diciembre de 1983... ..	21.12.83	24. 4.85	3. 6.85 BOCG, II, E, n.º 11 págs. 1183-1188
— Com. inv. de la financia- ción de los partidos polí- ticos y otros extremos ... (Continúa su actividad)	14.11.84	28. 2.85	14. 3.85 BOCG, II, E, n.º 10 págs. 1001-1006

---

#### IV. RELACIONES CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Los dos aspectos que merecen una mayor atención están en relación con la tramitación parlamentaria del proyecto de ley orgánica del Poder Judicial. De una parte, el informe al proyecto de ley orgánica del Poder Judicial remitido por el Consejo General del Poder Judicial directamente al Congreso de los Diputados. De otra, los sucesivos conflictos constitucionales planteados por el Consejo General del Poder Judicial.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, el 3 de octubre de 1984 tuvo entrada en el Registro General del Congreso de los Diputados un oficio del Presidente del Consejo General del Poder Judicial en el que remitía informe al proyecto de ley orgánica del Poder Judicial. El Consejo hacía constatar que en su día conoció el anteproyecto de esa ley y emitió un informe sobre el mismo, pero que, en cambio, no tuvo ocasión de conocer el texto del proyecto hasta su publicación. El informe se refería únicamente a las diferencias sustanciales, a juicio del Consejo, entre el anteproyecto y el proyecto de ley, diferencias que afectaban al orden sistemático de las materias, a las facultades de iniciativa del Consejo, al procedimiento para la elección de los Vocales de procedimiento judicial, a la vinculación del Centro de Estudios Judiciales al Ministerio de Justicia..., Invocaba para ello el artículo 3 de la ley orgánica 1/1980, de 10 de enero, que en su número 5 dispone lo siguiente: «El Consejo General del Poder Judicial dispondrá de facultades de iniciativa o propuesta y, en otro caso, de informe en las siguientes materias: ... 5. Proyectos de ley en materias procesales o que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o al estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados.»

La Mesa del Congreso, en su reunión celebrada el 23 de octubre de 1984, acordó no admitir a trámite el informe por entender que no existe cauce legal para incorporar al expediente legislativo el informe emitido por el Consejo por propia iniciativa, pero que, no obstante, se daría traslado de él a los Grupos Parlamentarios para su conocimiento, sin que supusiese incorporarlo al expediente.

Es cierto que los términos del artículo tercero de la Ley Orgá-

nica 1/1980, son extremadamente vagos: «facultades de iniciativa o propuesta y, en otro caso, de informe en las siguientes materias...», sin que se indiquen cuando se trata de uno u otro supuesto, ni el órgano al que debe remitirse el mismo. En este caso, la Mesa de la Cámara lo ha interpretado en el sentido de que la facultad de propuesta debe hacerse al Gobierno y éste debe ser el que lo remita al Parlamento. Por otra parte, la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, ha aclarado este supuesto, al disponer en el artículo 108 lo siguiente: «Uno. El Consejo General del Poder Judicial deberá informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales en relación con las siguientes materias...» «Dos. El Consejo General del Poder Judicial emitirá el informe en el plazo de treinta días. Cuando en la orden de remisión se haga constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días.» «Tres. El Gobierno remitirá dicho informe a las Cortes Generales en el caso de tratarse de anteproyectos de leyes.»

El segundo aspecto que queremos destacar es el de la utilización por primera vez de la vía prevista en el artículo 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es decir, el planteamiento del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Efectivamente, el Consejo General del Poder Judicial, mediante escrito que tuvo entrada en la Cámara el 11 de abril de 1985, requirió al Congreso de los Diputados para que revocase la aprobación del artículo 119 y de la Disposición adicional primera, número dos, inciso primero del proyecto de ley orgánica del Poder Judicial, por entender que dicha decisión constituía una indebida asunción de atribuciones por parte de la Cámara. Posteriormente, y tras recibir la contestación de la Mesa del Congreso (11), planteó conflicto ante el Tribunal Constitucional. Igual proceder siguió respecto a la aprobación de los mismos preceptos por el Senado y a su aprobación definitiva por el Congreso. El Tribunal Constitucional admitió a trámite el conflicto sin que hasta la fecha haya recaído sentencia.

---

(11) En el núm. 4 de esta Revista se transcribe el escrito de contestación de la Mesa del Congreso al requerimiento del Consejo General del Poder Judicial.