

# CRONICA PARLAMENTARIA

(Mayo-agosto de 1985)

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

Letrado de las Cortes Generales

## I. INTRODUCCIÓN

Nos acercamos de nuevo desde estas páginas a la rica temática de nuestra vida parlamentaria en un período, el comprendido entre los meses de mayo a agosto del año en curso, pródigo sobre todo en trámites finales de leyes de especial importancia desde muchas ópticas. Quiero con ello decir dos cosas fundamentalmente: de un lado, que en este segundo cuatrimestre de 1985 no han sido abundantes, ni mucho menos, los debates políticos: a lo sumo, dentro de este apartado podríamos incluir al celebrado ya en pleno verano, y ante la Diputación Permanente del Congreso, con motivo de la «remodelación» del Gabinete del Presidente González Márquez y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 203 del Reglamento de dicha Cámara; de otro lado, daremos en las páginas que siguen referencia cumplida de las numerosas disposiciones que han alcanzado en los indicados meses su culminación parlamentaria, bien por un itinerario sin interrupciones (como ha ocurrido con las leyes de activos financieros, protección del derecho al honor, aguas, órganos rectores de las Cajas de Ahorros, patrimonio histórico español, derechos y libertades de los extranjeros en España, régimen electoral general, régimen financiero de los puertos españoles), bien a través de un pronunciamiento último de las Cámaras tras la correspondiente Sentencia del Tribunal Constitucional: este es el caso de dos textos en su día muy polémicos, el de reforma del artículo 417 bis del Código Penal (vid. a estos efectos el *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 211, referente a la celebrada el día 28 de mayo) y el de regulación del derecho a la educación, del que hubo de suprimirse, como es ya conocido, tanto el apartado 2 del artículo 22 como la disposición transitoria cuarta, en aplicación de la Sentencia que dictó dicho Tribunal el día 27 de junio, y por la que se resolvía el recurso previo de inconstitucionalidad.

dad formulado en su día contra el texto definitivo del proyecto de Ley orgánica que habían aprobado las Cortes.

Y poco más; dado que en el presente periodo tampoco ha habido más que un texto normativo procedente de la Presidencia de la Cámara Alta digno de resaltar, dedicaremos las habituales líneas a reseñar cuáles proyectos y proposiciones de Ley han iniciado su andadura parlamentaria en esos cuatro meses, y terminaremos con un breve comentario acerca de la indicada norma del Senado.

## II. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS DEL PERÍODO

Hace un momento anunciábamos que el más reseñable del período ha sido el realizado con motivo del cambio de algunos de los titulares de carteras ministeriales del actual Gobierno. Dicho debate tuvo lugar el jueves 11 de julio, y el escenario, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones* núm. 1, de la indicada fecha).

Formalmente, el debate se concibió como una información del Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del Reglamento de la Cámara Baja, por lo que después de la intervención de aquél se produjeron las de los portavoces de los Grupos Parlamentarios y, por último, la correspondiente réplica de todos los intervinientes. En total, prácticamente tres horas y media de debate.

Subrayó la Presidencia del Gobierno que era la primera vez que se celebraba en una Cámara una explicación sobre «un cambio o una remodelación gubernamental o una crisis de Gobierno», pues todas esas expresiones llegó a utilizar. En segundo término afirmó que ese cambio afectaba a un total de cinco Departamentos más al portavoz del Gobierno. En tercer lugar destacó un *leit motiv*, que se repetiría con gran profusión a lo largo del debate, el de que no existía ninguna intencionalidad de cambiar la orientación política del Gobierno. Por último, aludió a la razón de dicho cambio: dar un nuevo impulso a la acción del Gobierno, tanto sobre la base de una homogeneización del equipo económico, cuanto con respecto a las exigencias de adaptación del aparato exterior del Estado a los nuevos desafíos que para España representa el ingreso en la Comunidad Económica Europea. Todo ello acompañado de la reiteración de una idea ya expuesta en el anterior debate sobre Autonomías, al que ya nos hemos referido en anterior Crónica: se está ya muy cerca de la culminación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, lo cual requiere dar un «impulso de carácter político» a las relaciones que afectan a todo el Ministerio de Administración Territorial con dichas Comunidades y con las Corporaciones Locales.

Por parte de los diferentes Grupos Parlamentarios se pusieron fundamentalmente en entredicho las anteriores ideas, apuntándose que no había existido auténtica explicación del cambio de Gobierno; que se había dilatado con exceso el tiempo transcurrido entre el anuncio de la futura remodelación y el efectivo cambio de titularidad en las Carteras ministeriales; que no se habían esbozado las verdaderas razones en las sustituciones de Ministerios como el de Economía y el de Exteriores; que tras el cese de éste estaba el problema, no suscitado en la exposición del Jefe del Gabinete, de la OTAN; que en la solución de la crisis se había optado, en contra de usos parlamentarios extendidos, por personas sin escaño en las Cortes; que las crisis son de la completa responsabilidad de la Presidencia del Ejecutivo, y que en esta ocasión, la crisis ha sido explicada ya antes de este debate por los medios de comunicación.

Tras las correspondientes réplicas cruzadas terminó, como antes apuntábamos, este debate sobre el cambio en siete Departamentos ministeriales. Pues bien, permítasenos que, llegados a este extremo, formulemos algunas conclusiones de cara al correcto entendimiento de nuestro sistema parlamentario: Primera. Desde un punto de vista constitucional, corresponde al Presidente del Gobierno el nombramiento y cese de los miembros del Gabinete. Segunda. No se afirma en nuestra Constitución, ni pertenece tampoco a nuestros hábitos parlamentarios más comunes, el que los Ministros tengan que contar con la confianza de la Cámara Baja. Tercera. Tras las dos anteriores conclusiones, parece evidente que este tipo de debates conducen a una modalidad especial de control —que no de exigencia de responsabilidad política del Gobierno— encaminada al desgaste político del Jefe del Gobierno y de los que también pueden derivarse, aunque no como finalidad primordial, descrédito para figuras de las vidas parlamentaria y política. Cuarta. Resulta razonable que se generalice esta práctica de dar auténticas explicaciones de los cambios gubernamentales a la representación del pueblo en el Parlamento. Quinta. Como la confianza con que actúa el Gobierno nace del debate de investidura ante el Congreso, y en éste el candidato a la Presidencia debe marcar su línea política de actuación, parece también razonable pensar que en las remodelaciones las explicaciones deben versar acerca de si se han cambiado o se intenta en el futuro cambiar dichas líneas o directrices constitutivas del programa del candidato a la Presidencia del Gobierno. Sexta. El lugar idóneo para las reiteradas explicaciones es sin duda el Congreso de los Diputados, bien en el Pleno o en la Diputación Permanente, si el momento corresponde a un período entre sesiones. Séptima. El único responsable y capaz de explicar las crisis de Gobierno es su Presidente constitucional.

### III. ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LAS DOS CÁMARAS

#### 1. *Proyectos y proposiciones de Ley que han terminado su tramitación en el segundo cuatrimestre de 1985.*

Dado que han sido abundantes los textos legislativos que han logrado en este período su culminación, nos referiremos a continuación a ellos en particular, por cuanto que los proyectos y proposiciones de Ley en avanzado estado de tramitación estarán en breve tiempo en estas páginas, cuando la terminen y estén ya en camino de nuestro *Diario Oficial*.

- Modificación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre *protección del derecho al honor*, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Aunque ya hemos hecho comentarios a este texto desde esta REVISTA, conviene recordar que el mismo quedó definitivamente aprobado por el Congreso el día 7 de mayo. También hemos de apuntar cuál es su finalidad, que no es otra que la de modificar el párrafo 2 del artículo 2.º de la indicada Ley Orgánica, con objeto de que se considere que no existirá intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando sea por imperativo del artículo 71 de la Constitución, cuando se trate de opiniones manifestadas por Diputados o Senadores en el ejercicio de sus funciones. La modificación implica igualmente que cuando esté iniciado un proceso en aplicación de dicha Ley Orgánica, no se podrá seguir contra un Diputado o Senador sin la previa autorización de la respectiva Cámara, la cual habrá de tramitarla por el procedimiento *previsto* para los suplicatorios, participio que aclara el auténtico sentido de la reforma, que lleva la autorización parlamentaria más allá del ámbito penal para el que se inventó en su día.

- En esa misma fecha quedó igualmente ultimado el proyecto de Ley sobre *régimen fiscal de determinados activos financieros*, al que asimismo hemos dedicado ya atención desde esta REVISTA, y al cual nos remitimos. Por cierto, que al hilo de este proyecto hemos de reiterar un problema que ha tenido su trascendencia intrínseca y como precedente para ulteriores casos: el señalar, como momento válido de cómputo para obligaciones fiscales o similares, el día de publicación del proyecto de Ley en el *Boletín Oficial de las Cortes*, sección Congreso de los Diputados (recuérdese que a esta Cámara van a parar, para el comienzo de su tramitación parlamentaria, casi todos los proyectos de Ley que el Gobierno remite a las Cámaras). No me atrevo a sentar doctrina al respecto sin haber estudiado detenidamente el problema, pero habrá que pensar si roza en algún aspecto la interdicción constitucional de la retroactividad, así como hasta qué punto las Cortes, o el Congreso,

deben admitir que el Ejecutivo le «endose» la responsabilidad de señalar una fecha (al albur, en definitiva) que sólo debe corresponder inicialmente al Gobierno, sin merma de la capacidad parlamentaria para su enmienda. Por último, no debe *a priori* desdeñarse el argumento de una demora o de una prisa interesada en la publicación de unos proyectos por el simple hecho de que tengan no sólo efectos parlamentarios (apertura de plazo de enmiendas, etcétera).

— El día 28 de mayo tenía lugar en el Congreso (vid. *Diario de Sesiones* núm. 211) la aprobación de las enmiendas que el Senado había introducido en el proyecto de Ley sobre *Patrimonio Histórico español*, que se ha convertido en la Ley 13/1985, de 25 de junio (*BOE* del siguiente día 29), que contiene una nueva definición de Patrimonio Histórico, en la que se comprenden los bienes muebles e inmuebles, el patrimonio arqueológico y etnográfico, los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, el patrimonio documental y el bibliográfico. Interesa sin duda destacar que en la Ley se contienen distintos niveles de protección de los bienes que integran dicho patrimonio; la más genérica es la que da título a la Ley, concebida como declaración de bienes de interés cultural, bien porque los bienes formen parte directa de lo concebido como tal por la Ley, o bien porque sean declarados individualmente mediante Real Decreto, tras la oportuna incoación de expediente; esto lleva consigo la inscripción del bien en un registro especial, así como medidas tendentes a protegerlos de la exportación ilícita y de la expoliación. Los títulos II y III se dedican a los bienes inmuebles y muebles, tratan de refundir anteriores normas existentes para su catalogación y declaración como integrantes del patrimonio y prevén asimismo medidas de protección adecuadas a su naturaleza, destacando todo lo relativo a la forma en que los mismos pueden ser lícitamente exportados y las tasas a pagar por el hecho imponible consistente en la autorización administrativa de dicha exportación. Los títulos V, VI, y VII se dedican a las secciones arqueológica, etnográfica y documental y bibliográfica de nuestro patrimonio histórico, y el siguiente prevé medidas de fomento para la conservación de los bienes y las prospecciones y excavaciones arqueológicas, entre las que hemos de destacar la correspondiente a la previsión de destinar a enriquecimiento de nuestro patrimonio el 1 por 100 del presupuesto de cada obra pública que sea financiada total o parcialmente por el Estado. Contiene, por último, la Ley, amén de las disposiciones adicionales, transitorias, final y derogatoria, un último título, el IX, en el que se recoge el bienintencionado catálogo de infracciones administrativas en la materia, acompañado de sus correspondientes sanciones. Sólo nos falta, desde este igualmente bienintencionado epílogo, desear fructífera vida a este útil instrumento legal preservador de nuestra riqueza histórica.

- También el día 28 de mayo aprobaba el Congreso el texto definitivo de la reforma del *artículo 417 bis del Código Penal*, en ejecución de la Sentencia del Tribunal Constitucional. El texto aparece íntegramente publicado en el *BOCG*, sección Congreso, serie A, número 100, VIII bis, correspondiente al 4 de julio siguiente. Pocos comentarios suscita ya hoy este texto, pues es de sobra conocido por todos que la Sentencia del Tribunal lo que fundamentalmente hizo fue reconocer la constitucionalidad de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo regulados desde el inicio, y a los cuales ya ha habido comentarios suficientes desde estas páginas de la REVISTA, a los que en este momento nos remitimos en su integridad.

- Debemos también referirnos a la Ley relativa a *derechos y libertades de los extranjeros en España*, que tras acabar su trámite parlamentario en el Congreso el 11 de junio (vid. *Diario de Sesiones* núm. 215), se ha convertido en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio (publicada en el *BOE* del siguiente día 3), y en el instrumento que, con pretensión de generalidad y sustituyendo al Decreto de noviembre de 1852, formula y sintetiza, de acuerdo con los criterios constitucionales básicos, los principios que han de informar la situación de extranjería en sí misma y con relación a la de nacional. Parte la Ley, en su artículo 4.º, de una importante afirmación genérica: los extranjeros gozan en España de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución, a lo que se añade en el artículo 5.º la excepción más importante, cual es la de carecer de derecho de sufragio activo o pasivo en elecciones distintas a las municipales y el no poder acceder a cargos públicos o a los que impliquen ejercicio de autoridad. Es igualmente amplio el denominado régimen de entrada, dado que se afirma que los extranjeros podrán entrar en territorio español siempre que se hallen provistos de la documentación requerida y de medios económicos suficientes en los términos que reglamentariamente se determine. En el título III se hace la regulación del trabajo y establecimiento, conceptos que quedan unidos por ser precisos para obtener ésta un permiso previo de trabajo. Es igualmente interesante subrayar el contenido de las salidas, régimen que queda en principio a voluntad del interesado, excepto en dos supuestos, el de expulsión (resolución de la Dirección de Seguridad del Estado, cuando concorra alguno de los supuestos contemplados en el artículo 26 de la Ley), y el de devolución (orden del Gobernador civil de la provincia para los que hayan entrado ilegalmente). Mencionemos, por último, y para no inducir a error a las personas que no manejen en su integridad la Ley, que ésta sólo es *parcialmente orgánica*, de acuerdo con lo que al respecto se establece en su Disposición final segunda.

- Alguna referencia hemos de hacer igualmente a la Ley 17/1985, de 1 de julio, sobre *objetos fabricados con metales preciosos* (publicada en el *BOE* del

3 de ese mismo mes), cuyo último trámite parlamentario también ha tenido lugar en el período de tiempo a que se refiere la presente Crónica.

Tiene por objeto la Ley establecer una vigilancia y un control sobre la fabricación, comercialización y tráfico de objetos fabricados con dichos metales, viniendo así a sustituir a una antigua reglamentación producida en el trienio 1934-1936. Preside esta norma la preocupación por la defensa del consumidor, a la par que nos acercamos a regulaciones vigentes en países y entidades supranacionales con los que nuestro comercio de metales preciosos tiene especial importancia. Los tres metales definidos como preciosos son sólo el oro, la plata y el platino. Se define la «ley» del metal como la proporción en peso en que el metal precioso puro entra en una aleación. Se establece, según los casos, cómo y cuándo deben los objetos llevar la señal de contraste y se regula el uso de los correspondientes punzones. Igualmente está previsto el funcionamiento de laboratorios que controlen las aleaciones, garantías, etc., y las «leyes» que deberán alcanzar los objetos fabricados con diferentes metales preciosos para su comercialización en el interior del país. Por último, señalemos que en la Ley hay previsto un amplísimo capítulo destinado a competencias (no excesivamente claro con respecto al reparto entre Estado y Comunidades Autónomas), infracciones y sanciones, que pueden llegar a 100 millones de pesetas o al quintuplo del valor de los productos objeto de la infracción. La Ley entrará en vigor a los doce meses de su publicación en el *BOE*; es decir, el 3 de julio de 1986.

– *Régimen electoral general.* Con fecha 11 de junio fueron analizadas en el Pleno del Congreso las enmiendas introducidas por la Cámara Alta; con ello se cierra el trámite parlamentario de esta importante norma, que, sustituyendo al Real Decreto-ley de marzo de 1977, se ha convertido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio (*BOE* del siguiente día 20). No sería propio de estas páginas hacer un análisis exhaustivo de esta Ley, pero sí parece necesario hacer el comentario que su relevancia requiere.

En primer término, debe destacarse que no a humo de pajas la Constitución estableció que la Ley Electoral, con el carácter de orgánica, debía ser *general*, adjetivo que ya ha sido objeto de dos Sentencias al menos en el Tribunal Constitucional, en las que establece qué mínimos aspectos debe regular una Ley Electoral para cumplir lo establecido en el artículo 81 de la Constitución. En este ámbito insiste el preámbulo y el contenido de la Ley, así como su Disposición derogatoria, en la que como Leyes derogables aparecen el Real Decreto-ley de 1977, las Leyes de elecciones locales y la relativa al régimen de encuestas electorales.

En segundo lugar, merece también la pena dedicar breves líneas a poner de manifiesto el cambio de lenguaje que se ha producido en esta Ley y que

particularmente no comparto: no se utiliza el ya clásico imperativo, en la forma del futuro del verbo, sino que se recurre habitualmente a un presente simple, lo cual resulta claramente chocante y parece dar a entender que todo lo previsto en la Ley está ya hecho, de manera que la norma no produce transformación de la realidad, sino que ésta y aquélla quedan unidas por ese presente desde el momento mismo de la aparición de la Ley en la *Gaceta*. Y conste que esta preocupación que me asalta, que podría parecer estrictamente lingüística, puede tener un mensaje desde otras ramas del saber y del actuar (la filosofía, la política, la historia, etc.). Quede, en todo caso, manifestada la extrañeza que produce la lectura de esta Ley, a la espera de que plumas o voces más autorizadas nos den la pertinente explicación al respecto.

- Regula el *título primero* las *Disposiciones comunes* para todas las elecciones que se celebren por sufragio universal directo (piénsese, además, que, según lo dispuesto en el artículo 1.º2, tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia). En dicho título hay dos primeros capítulos dedicados al derecho de sufragio activo y pasivo, con una extensa lista de supuestos de inelegibilidad. Tras ellos se contiene una relativamente novedosa regulación de la Administración Electoral, que ha de velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad; algún comentario sugiere a vuelapluma el capítulo que se ocupa de dicha Administración: de una parte, el mantenimiento de la composición mayoritariamente judicial de las Juntas Electorales; en segundo término, la inclusión de las Mesas y Secciones en la «Administración», lo cual puede chocar, igual que la exclusión de dicha Administración de la denominada «oficina del Censo Electoral», cuya configuración y naturaleza quedan desvaídas en la Ley, pues se la encuadra en el Instituto Nacional de Estadística a la par que se afirma que ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

Tras dichos capítulos hay otros dos dedicados al Censo Electoral y a los requisitos generales de la convocatoria de elecciones, destacando de éste su artículo único de acuerdo con el cual si no hay disolución anticipada el Decreto de convocatoria para las elecciones habrá de expedirse el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato y que en todos los supuestos las elecciones habrán de celebrarse entre los días quincuagésimo cuarto y sexagésimo desde la convocatoria (lógicamente será desde la publicación de ésta en el *BOE*). Y cierran el título tres importantísimos capítulos: El VI, dedicado al procedimiento electoral, que es el núcleo gordiano de toda la Ley a través de sus diecisiete Secciones; el VII, destinado a la regulación de los gastos y subvenciones electorales, y el VIII, en el que se recogen los delitos e infracciones electorales.



En el título II se contienen disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores, a cuyo comienzo se han insertado las normas de incompatibilidades procedentes del texto definitivo de Ley Orgánica que, sobre esta materia, fue recurrido en recurso previo ante el Tribunal Constitucional, el cual declaró la inconstitucionalidad de dicho texto definitivo de Ley Orgánica. El título III alberga las disposiciones especiales para las elecciones municipales; el IV, las referentes a la elección de cabildos insulares canarios, y el siguiente y último, las normas referentes a Diputados provinciales.

Acaso uno de los aspectos más destacables, y polémicos, de esta nueva Ley Orgánica es el reparto que el artículo 161 hace de cara a la distribución de escaños de Diputados a distribuir entre las provincias españolas. Las afirmaciones más importantes que se contienen en ese precepto son las siguientes: el Congreso está formado por 350 Diputados, a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados, uno a Ceuta y otro a Melilla. Los 248 restantes se distribuirán entre las provincias en proporción a la población que tengan en el momento de la convocatoria, de acuerdo con el siguiente procedimiento: *a)* ha de obtenerse una cuota de reparto, resultante de dividir por 248 la cifra total de población de derecho de las provincias peninsulares e insulares (Ceuta y Melilla no entran, por tanto, en este cómputo); *b)* a cada provincia se le adjudican tantos escaños como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la citada cuota de reparto; *c)* los escaños que aún resten por adjudicar, se distribuyen asignando -hasta completar los 350 requeridos- uno a las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor. El propio Decreto de convocatoria será donde debe constar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con las normas a que acabamos de hacer referencia.

- En el mismo BOE del día 3 de julio se publica asimismo la Ley 18/1985, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, *sobre régimen financiero de los puertos españoles*. Es una Ley especialmente técnica, que acomoda la vieja legislación a las necesidades nuevas, surgidas tanto de la aparición de modificaciones en la estructura del tráfico de mercancías, cuanto en las técnicas de manipulación de cargas, la aparición de nuevas figuras en los sistemas de transporte y el desfase operado en la cuantificación de algunas tarifas con incidencia en la equitativa repercusión de los costes portuarios. Como consecuencia de todo ello, se han modificado en aspectos importantes las tarifas sobre pesca fresca, la especial en que se contemplan las generalidades de los servicios prestados a embarcaciones deportivas y cruceros turísticos, a la vez que se crea una nueva tarifa que afectará a dichas embarcaciones deportivas. Para que nuestro lector tenga el mayor número de

datos parlamentarios al respecto, digamos que las enmiendas introducidas por el Senado a este proyecto de Ley, fueron analizadas por el Congreso en su sesión del día 18 de junio (vid. *Diario de Sesiones* núm. 218, correspondiente a esa fecha).

- *Ley Cambiaria y del Cheque*. Es esta otra de las Leyes importantes que nos ha deparado el período que comentamos. Su último trámite se produjo en el Congreso de los Diputados, en la sesión que dicha Cámara Baja celebró con fecha 27 de junio, y se ha convertido en la Ley 19/1985, de 16 de julio (su publicación en el *BOE* se ha producido tres días más tarde), que entrará en vigor, de acuerdo con su Disposición final segunda, el 1 de enero de 1986. Desde luego no podemos analizar con el detalle que deseáramos todos sus preceptos; pero sí hemos al menos de trazar los rasgos más distintivos y novedosos de su normativa.

Son tres sus objetos básicos de regulación: La letra de cambio, el pagaré y el cheque, agrupados los dos primeros en el título I, quedando el II para el enunciado en último lugar. Y las ideas básicas de esta nueva norma podríamos enunciarlas como sigue. Se trata, en primer lugar, de acomodar nuestra legislación en estas materias a la «uniforme» de Ginebra, menos vetusta que nuestro centenario \* Código de Comercio, más perfecta técnicamente y que nos aproxima al funcionamiento del Mercado Común. En segundo término, ha de destacarse el intento, nada despreciable, por cierto, de acabar en la medida de lo posible con la configuración causalista de la letra, para dar paso a la consideración abstracta del título, lo cual depende, como recuerda el preámbulo de la Ley, del régimen de excepciones, personales y cambiarias, que al efecto se adopte.

En tercer lugar, debe también resaltarse la gran sencillez con que se definen o delimitan los requisitos formales de los títulos regulados en la Ley, así como el vigor con que se defiende la validez genérica de cada una de las declaraciones incorporadas a dichos títulos; todo ello, como reiteraremos, con la doble intención de que vuelva a restablecerse la confianza en el clásico principio mercantil de la buena fe y de que se proteja al máximo la posición jurídica del acreedor cambiario.

Con esa sencillez de formulación en los requisitos formales y esa validez genérica de las declaraciones incorporadas al título, se facilitará la circulación de éste, sin imponer al adquirente la carga de examinar, además de la regularidad formal de los endosos, la validez intrínseca de todas las declaraciones precedentes.

Destaca también la regulación de aspectos no contemplados con anterioridad en estas materias; así ocurre concretamente con los títulos en blanco, la

---

\* Centenario ya cuando estas páginas se escriben.

suscripción de estos documentos alegando representación inexistente, el cheque para abonar en cuenta o el propio cheque certificado o conformado.

De otras novedades debe igualmente dejarse constancia: dentro de los requisitos formales del título la desaparición de la mención de la denominada «cláusula valor» en la letra de cambio, que era uno de los mayores obstáculos para que se abriese camino la ya citada concepción abstracta; la delimitación negativa y de gran sencillez del régimen de excepciones, sin necesidad de acudir a listas tasadas, lo cual contrasta con la casi castrense dicción del artículo 480 del Código de Comercio; la concepción del aval como obligación autónoma, válida aunque sea nula la obligación garantizada por motivo distinto de los vicios de forma (se convierte de esta manera en una garantía objetiva del pago del efecto, de manera que el avalista estará obligado a pagar en todo caso, aunque sea nula la obligación cambiaria que él está garantizando, a diferencia de una fianza, en la cual la nulidad de la obligación garantizada lleva consigo la nulidad de la propia fianza); la presentación a la aceptación de la letra y la presentación al pago de las tres clases de títulos que regula la Ley son otras novedades que denotan la flexibilidad con que la reforma se ha abordado, con una notoria ampliación en los plazos para la presentación al pago de los efectos.

Acaso especial relevancia vaya a tener en un futuro (aunque habrá que esperar al desarrollo reglamentario de las Cámaras o sistemas de compensación y de la forma en que habrán de presentarse en ellos las letras) la nueva formulación del protesto, que va prácticamente a convertirse en opcional y a sustituirse por declaraciones del librado o de la correspondiente Cámara, que normalmente se incorporarán al propio título. Tampoco debe desdeñarse la novedad que supone recoger en una norma que la rigurosa obligación del aceptante de la letra y de sus avalistas no queda sometida a condición de protesto o declaración equivalente, lo cual refuerza la garantía del acreedor, lo mismo que ocurre con el establecimiento de la solidaridad pasiva absoluta de los deudores cambiarios, a los que, con independencia de su posición en el título, se podrá demandar conjunta o separadamente. Mencionemos también que se prevé un interés de demora más adecuado a la situación del momento en que se produzca el impago de uno de los títulos, así como una cláusula penal que jugará contra el librador que emita un cheque sin haber hecho provisión de fondos al librado; todo ello de nuevo en el marco de un fortalecimiento de la posición jurídica del acreedor cambiario, lo mismo que el nuevo cauce procedimental previsto para el juicio ejecutivo cambiario.

No debe despreciarse tampoco la incorporación, al final de cada uno de los indicados títulos, de sendos capítulos dedicados a resolver los problemas que se derivan del conflicto de Leyes. Por otra parte, conviene recordar que la Ley Cambiaria y del Cheque regula sólo los aspectos mercantiles de los títulos

valores en ella contemplados y que lógicamente los aspectos fiscales o administrativos de aquéllos se regirán por sus respectivas normas. Por último, no debe olvidarse que quedarán derogados (en enero de 1986) los artículos 443 a 543 del Código de Comercio; el artículo 950 de dicho Código en lo relativo a prescripción de las acciones derivadas de los títulos regulados en la Ley y el artículo 1.465 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

– Ciertamente es que la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación* terminó hace ya bastante tiempo su andadura parlamentaria. Pero, como es también conocido, contra su texto definitivo se interpuso en su momento recurso previo de inconstitucionalidad, de acuerdo con la normativa entonces aplicable a esa categoría de recursos, hoy ya desaparecidos de nuestro panorama legislativo. Pues bien, recientemente se ha hecho pública la Sentencia del Tribunal Constitucional en dicho recurso, lo cual ha dado lugar a que las Cámaras ajustasen, a la luz de dicha Sentencia, el texto por ellas aprobado en su día. El resultado final ha sido la publicación de dicho texto, dentro del período a que se refiere la presente Crónica, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. En la sesión celebrada el día 28 de julio, las Cámaras procedieron a aprobar el texto definitivo, una vez suprimidos (como dice la orden de inserción del texto, en la serie A del Congreso, número 49. IV, de 31 de julio) los dos preceptos declarados inconstitucionales, el artículo 22, apartado 2, y la disposición transitoria cuarta.

El esquema de esta nueva Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, con breve también referencia a su contenido, es el siguiente: un título preliminar, en el que se consagran los grandes principios del Derecho a la Educación, según los regula el artículo 27 de nuestro texto constitucional, así como se explicitan los grandes derechos del alumno. El título 1.º está dedicado a la definición de los Centros docentes (los universitarios quedan excluidos de su ámbito de aplicación), que se clasifican en públicos y privados y en las categorías de Educación Preescolar, General Básica, Bachillerato y Formación Profesional; es importante destacar el principio de autorización administrativa al que quedan sometidos los de carácter privado. El título 2.º contiene la normativa referente a la participación de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, y su última expresión, que es el Consejo Escolar del Estado, de amplia representación de aquéllos y con competencias fundamentalmente asesoras. En el título 3.º se hallan regulados los órganos de gobierno de los Centros públicos, entre los que sin duda destaca otro Consejo, el Escolar del Centro, con facultades importantes de índole decisoria. El título 4.º se dedica a los Centros concertados; el régimen de conciertos está previsto como fórmula de sostenimiento con fondos públicos para Centros privados que impartan la Educación Básica y

reúnan los requisitos establecidos en el propio título, sin que por ello pierdan su cierta «privacidad», como señala el artículo 52, en el cual se afirma que los Centros concertados tendrán derecho a definir su carácter propio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la propia Ley Orgánica, que se refiere al ideario y en el cual se sostiene que «el marco de la Constitución y con respecto de los derechos garantizados en el título preliminar de esta Ley a profesores, padres y alumnos, los titulares de los Centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos», el cual deberá ser puesto en conocimiento de los distintos miembros de la comunidad educativa por el titular.

— Es igualmente imprescindible referirse, aun con la brevedad que nos impone el carácter de estas páginas, a la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, (LO 6/1985, de 1 de julio), y que ha supuesto la derogación, entre otras, de la vetusta y *provisional* Ley de 1870. Es una Ley vastísima, que comprende 508 artículos, 13 disposiciones adicionales, 34 disposiciones transitorias, una derogatoria y una final: todo un completo y complejo Código que requeriría todo un comentario monográfico que por muchas razones no podemos ofrecer.

El título preliminar, que precede a los libros en que queda devidido el texto, contiene los grandes principios del poder judicial y del ejercicio de la potestad jurisdiccional. En el libro I se regula la extensión y los límites de la jurisdicción y la planta y organización de los Juzgados y Tribunales. El libro II es el referente al gobierno de los Jueces y contiene uno de los aspectos más polémicos (que ha dado lugar a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, amén de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado), cual es la completa elección parlamentaria de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial, a través de lo dispuesto en el artículo 112. El III de los libros se ocupa del régimen de los Juzgados y Tribunales, con referencias específicas al tiempo y forma de las actuaciones judiciales, a la fe pública judicial y a algo tan relevante como la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia (artículos 292 a 297). En el libro IV se contienen disposiciones relativas a Jueces y Magistrados, a la carrera judicial y a la provisión de destinos, a la independencia judicial y a la responsabilidad de unos y otros de aquéllos. El libro V se refiere específicamente al Ministerio Fiscal y a las demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia, y el VI es el relativo al personal al servicio de dicha Administración. Mencionemos por último que la Ley entró en vigor, de acuerdo con lo que establece su disposición final, el día siguiente al de su publicación en el *BOE* (se publicó el 2 de julio), pero que contiene muchas disposiciones transitorias —como ya

apuntábamos al comienzo— sin cuyo estudio es difícil realmente comprender el auténtico alcance de esta importantísima reforma de casi todos los ámbitos judiciales.

— Con ello llegamos, en esta ya dilatada exposición de textos normativos ultimados en el período a que afecta la presente Crónica, a otra fecha de interés a los efectos que ahora estamos analizando. El día 23 de julio del año en curso se aprueban en el Congreso los textos definitivos de las siguientes Leyes: medidas urgentes para la racionalización de la *estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, Aguas*, regulación de las normas básicas sobre *Organos rectores de las Cajas de Ahorros* y, por último, y no por ello menos importante, impuesto sobre el *Valor Añadido*. Pues bien, como ocurre en los libros de viaje (¿no es acaso un largo recorrido el que hemos hecho hasta ahora por los textos vistos con anterioridad a los cuatro mencionados recientemente?), seguro es que el lector nos permite hacer un alto en el camino, que nos hará posible la consecución de un doble propósito: hacer más digerible la tarea, pues bastante hay que aprender en la Leyes ya comentadas, y, de otro lado, no excedernos en número de páginas, a la par que dejamos un contenido legislativo de importancia para el siguiente número de esta Crónica.

## 2. *Proyectos y Propositiones de Ley que han comenzado su tramitación en el período comprendido entre mayo y agosto de 1985*

A) *Proyectos de Ley*. Debemos destacar, dentro de los que han sido publicados por el *Boletín Oficial de las Cortes* en ese período, los siguientes:

— Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (Congreso, serie A, núm. 149, de 13 de mayo).

— Medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social (Congreso, serie A, núm. 150, de 16 de mayo).

— Creación del Consejo General de Formación Profesional (Congreso, serie A, núm. 151, de 22 de mayo).

— Supresión de la exigencia de la legalización de la firma de los Notarios en las escrituras que hayan de surtir efecto fuera del ámbito territorial del Consejo Notarial al que pertenecen (Congreso, serie A, núm. 152, de 22 de mayo).

— Crédito extraordinario de 12.096.980.000 pesetas para RENFE para saldar partidas pendientes de regularizar a 31 de diciembre de 1982 (Congreso, serie A, núm. 153, de 3 de junio).

— Patentes (Congreso, serie A, núm. 154, de 3 de junio).

- Sociedades Anónimas Laborales (Congreso, serie A, núm. 155, de 3 de junio).
- Autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (Orgánica; Congreso, serie A, núm. 156, de 15 de junio).
- Participación de España en la cuarta ampliación de recursos del Fondo Africano de Desarrollo (Congreso, serie A, núm. 157, de 22 de junio).
- Autorización del ingreso de España en el Banco Asiático de Desarrollo (Congreso, serie A, núm. 158, de 1 de julio).
- Liberalización del cultivo del arroz (Congreso, serie A, núm. 159, de 1 de julio).
- Crédito extraordinario de 42.500.000.000 de pesetas para financiar el pago del primer plazo de la deuda de Enagás con Sonatrach (Congreso, serie A, núm. 160, de 29 de julio).
- Impuestos especiales (Congreso, serie A, núm. 161, de 31 de julio).
- Autorización al Ministerio de Economía y Hacienda para la enajenación en pública subasta de una finca urbana sita en Madrid (Congreso, serie A, número 162, de 31 de julio).

B) *Proposiciones de Ley*. Las que se han publicado en el período a que se refiere la presente Crónica son las que se citan a continuación:

- Reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia de los médicos y personal sanitario, en relación con los supuestos de despenalización del aborto (Congreso, serie B, núm. 101, de 22 de mayo. Presentada por el Grupo Popular).
- Regulación de la potestad sancionadora de la Administración (Orgánica; Congreso, serie B, núm. 102, de 22 de mayo. Presentada por el Grupo Popular).
- Protección de la vida concebida (Congreso, serie B, núm. 103, de 22 de mayo. Presentada por el Grupo Popular).
- Extensión de la aplicación de la Ley 20/1981, de 6 de julio, a un determinado colectivo de la Guardia Civil (Congreso, serie B, núm. 104, de 28 de mayo. Presentada por el Grupo Minoría Catalana).
- Modificación del artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado (Congreso, serie B, núm. 105, de 13 de junio. Presentada por el Grupo Minoría Catalana).
- Modificación del artículo 28 de la Ley 30/1972, de 22 de julio, de Régimen Económico-Fiscal de Canarias, para la plena equiparación de los Ayuntamientos y Cabildos canarios con las Corporaciones Locales de régimen común (Congreso, serie B, núm. 106, de 18 de junio. Presentada por el Parlamento de Canarias).

- Modificación de los criterios de reparto de los ingresos procedentes de los tributos regulados en el capítulo II del título III de la Ley 30/1972, de 22 de julio (Congreso, serie B, núm. 107, de 18 de junio. Presentada por el Parlamento de Canarias).

- Protección de la calidad astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias (Congreso, serie B, núm. 108, de 29 de julio. Presentada por el Parlamento de Canarias).

#### IV. OTROS TEXTOS

Escasa ha sido, por contraste con el apartado anterior, la actividad en el aspecto que ahora nos corresponde analizar, habida cuenta que prácticamente no se ha producido otra cosa digna de mención que una Resolución de la Presidencia del Senado, la cual, por otra parte, tampoco es excesivamente novedosa: se trata de la norma supletoria de dicha Presidencia sobre el procedimiento para la ejecución de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el recurso previo de inconstitucionalidad número 800/1983, interpuesto en su día contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal. Dicha resolución o norma supletoria aparece publicada en el *Boletín del Senado*, serie I, número 161, correspondiente al día 1 de junio de 1985.

Se trata, como fácilmente puede advertirse, de la típica norma consuntiva, que ha agotado sus efectos tras la tramitación en el Senado de la citada Sentencia, a la cual nos hemos referido también en el curso de la presente Crónica. La explicación, por otra parte, no es difícil de encontrar: se trataba de buscar una fórmula que resolviese en ese momento el problema planteado, y ello sin prejuzgar cuál sería el resultado del recurso que versaba acerca del mantenimiento o supresión del «recurso previo de inconstitucionalidad» como categoría genérica dentro de la LOTC. Esta norma que comentamos tuvo, por consiguiente, idéntica finalidad a la dictada por la Presidencia del Congreso el 23 de abril del año en curso, y a la cual dedicamos los correspondientes comentarios desde el número inmediato anterior de esta Crónica, a la que nos remitimos ahora. Sin embargo, permitasenos que, a pesar de la similitud existente entre ambas normas, subrayemos que en la del Senado no existe referencia a que las enmiendas sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios (como se afirmaba en la del Congreso), por lo que rompe con esa limitación criticable y deja a los Senadores una vía expedita para poder formular enmiendas. El resto de la norma es muy similar a la que en su momento comentamos, por lo que a ella nos remitimos ahora en su integridad.



Nos resta tan sólo por reseñar la reciente creación (vid. *Boletín del Congreso*, serie E, número 125, correspondiente al día 4 de junio del presente año) de un premio en dicha Cámara Baja que va a llevar la denominación «Premio Derechos Humanos» y cuyas más importantes bases son las que resumimos a continuación: en primer lugar, que se instituye con carácter de anual para reconocer la actividad desarrollada en favor de la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en nuestra vigente Constitución; en segundo término, que el premio podrá concederse a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, siempre que no sean partidos políticos, sindicatos ni asociaciones empresariales; en tercer lugar, está prevista una dotación inicial de 1.000.000 de pesetas año, y, por último, que se otorgará el premio por la Mesa de la Cámara a propuesta de un Jurado compuesto por la propia Mesa y los Portavoces titulares de los Grupos Parlamentarios del Congreso, adoptándose los acuerdos por mayoría de tres quintos de los componentes del Jurado.



*CRITICA DE LIBROS*

