

Reforma Constitucional

PROYECTO DE LEY
PARA LA REFORMA POLITICA



COLECCION
INFORME

Reforma Constitucional

PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

MADRID, 1976

*Han contribuido a la documentación de la presente obra la Secretaría del Presidente del Gobierno, la Oficialía Mayor de las Cortes Españolas, la Secretaria General del Consejo Nacional del Movimiento y Radiotelevisión Española.
El Servicio Central de Publicaciones agradece tan valiosa colaboración*

Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica
Presidencia del Gobierno

ISBN: 84-500-1739-4 / Depósito legal: M 41545/1976

Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es>
Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno. Centro de Publicaciones

NIPO: 002-12-018-0

SUMARIO

HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN	4
1. MENSAJE DEL PRESIDENTE ADOLFO SUÁREZ	6
2. PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO	11
3. INFORME DEL CONSEJO NACIONAL	13
4. INFORME DE LA PONENCIA DE LAS CORTES	22
5. TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY	51
6. APÉNDICES	54
6.1 PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA	54
6.2 CRÓNICA DEL PLENO DE LAS CORTES	55
6.3 TABLA COMPARATIVA DE PROYECTOS	59
6.4 EL REFERENDUM NACIONAL	60

HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Con la aprobación por las Cortes del Proyecto de Ley para la Reforma Política, se inicia para España una etapa histórica nueva en la que los esquemas constitucionales, las relaciones de poder, y las concordancias del modelo político con la realidad social, se ven alteradas de modo esencial. Se ha puesto el énfasis en el carácter instrumental del Proyecto de Ley. Se ha dicho que con él se inicia un proceso histórico constituyente de consecuencias incalculables, y que más que cualquier otra cosa es el dibujo de un aparato técnico que posibilite las reformas de fondo que la sociedad española demanda. Y, en efecto, este es su significado más exacto. El sistema de formación democrática de un Parlamento y la adopción de un criterio electoral que no falsee la realidad política, son verdaderamente los cauces formales para el protagonismo real del pueblo. Pero el Proyecto de Ley, ya en sí, encierra una filosofía política trabada, una serie de principios netamente democráticos, y una modificación tal de las Leyes Fundamentales, que lo convertirán, una vez aprobado por el Referéndum, en la primera y básica pieza de la nueva Constitución Española. La siguiente enumeración de los principios contenidos en el articulado, muestran que, aunque partiendo de la legalidad vigente, es exacto hablar de «nueva Constitución» utilizando la feliz expresión de don Miguel Primo de Rivera, al exponer el dictamen de la Ponencia a las Cortes:

- *Democracia basada en la supremacía de la Ley.*
- *Sistema bicameral.*
- *Procedimiento de reforma constitucional.*
- *Sistema legislativo ordinario.*
- *Consulta directa del pueblo.*
- *Criterio electoral proporcional.*
- *Carácter de Ley Fundamental.*

Algunos de estos temas merecen destacarse, no sólo por su trascendencia, sino también por el debate ideológico que desde pensamientos políticos muy distintos sobre la realidad española han suscitado.

En primer lugar la instauración de un sistema bicameral, con primacía de la Cámara baja o Congreso de diputados, y con reducción del criterio de representación orgánica al Senado, que se configura con base territorial.

En segundo lugar merece destacarse la adopción de un criterio electoral proporcional, frente a los defensores, aglutinados por el grupo político «Alianza Popular», del escrutinio mayoritario. Se toma postura, pues, por el sistema electoral que refleja más minuciosamente la composición política de la sociedad, aunque se introducen mecanismos correctores para evitar la fragmentación partidista y sus consecuencias parlamentarias.

Por último es necesario citar que se acoge en el Proyecto de Ley una típica institución de democracia directa: la consulta al pueblo por el Rey de cualquier opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional.

El Proyecto tiene el sentido originario de adaptar la legalidad constitucional y la vida política a una nueva situación de la sociedad española. La filosofía y el modelo institucional político estaban en contradicción con una realidad caracterizada por una sensibilidad social pluralista y un modelo económico evolucionado más allá de las pautas políticas. Parte, pues, la reforma, más de un necesario pragmatismo que de un esquema ideológico y político abstracto. Así el ministro de Justicia, en su intervención en el Pleno de las Cortes, dijo: «No nos reúne el afán apriorístico del cambio, sino la necesidad de dar respuesta política a cambios ya producidos.» Pero al lado de este significado del Proyecto de Ley, aparece otro, aún más sugestivo y apasionante: el de su efecto expansivo sobre el futuro. A partir de su aprobación se dictarán normas electorales, reglamentos parlamentarios, disposiciones sobre la relación de los diversos poderes constitucionales, etcétera. Asimismo problemas de fondo como la crisis económica, la institucionalización de las regiones, o la reforma fiscal se enfocarán, necesariamente, de forma distinta.

En definitiva se inicia un proceso de transformación general en el que las instancias de poder estarán legitimadas democráticamente, sin necesidad de haber provocado una dolorosa ruptura. Un proceso que un conocido experto en análisis políticos, el profesor Maurice Duverger, ha podido calificar de «muy importante para el mundo y de una utilidad formidable».

1. MENSAJE DEL PRESIDENTE ADOLFO SUÁREZ

Buenas noches.

Me presento ante todos ustedes para darles cuenta del Proyecto de Ley para la Reforma Política, para decirles, sencillamente, cómo propone el Gobierno que sea nuestro futuro y para convocar a todo el pueblo español a una tarea de protagonismo y solidaridad. Hablar de política para un Presidente del Gobierno quiere decir intentar despejar incógnitas y clarificar los objetivos que perseguimos.

A partir de hoy mismo, fecha en que el Consejo de Ministros ha acordado remitir al Consejo Nacional y, en su momento, a las Cortes el Proyecto de Ley para la Reforma Política, creemos haber llegado a la recta final de este proceso iniciado hace tiempo, del modo más racional y congruente con la sinceridad democrática: dar la palabra al pueblo español.

Pienso que la democracia debe ser obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición, cualquiera que sea el origen de ésta. Por eso estamos convencidos de que para su logro es preciso el concurso de cuantas fuerzas articulen el cuerpo nacional.

Se trata de acomodar nuestros esquemas legales a la realidad del país. En consecuencia hemos procurado examinar con toda objetividad las demandas políticas que se producen desde la ciudadanía y para ello hemos conectado con muchos de los grupos políticos más significativos que existen en España y que ofrecen alternativas estimables, sean de derecha, de centro o de izquierda, para escuchar con respeto sus puntos de vista.

Pero la opinión pide hechos, y con ellos queremos responder. Ha llegado el momento de clarificar la situación política, y el pueblo español debe legitimar con su voto a quienes, en virtud del nuevo pluralismo surgido en España, aspiran a ser sus intérpretes y representantes. Reconocido en la Declaración Programática del Gobierno el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, hay que conseguir que el pueblo hable cuanto antes. Con ello hacemos realidad al deseo expresado por S. M. el Rey ante el nuevo Gobierno de «pulsar y conocer en profundidad las aspiraciones del pueblo español y acertar a canalizarlas por cauces de autenticidad y normalidad».

Y esto es lo que el Consejo de Ministros acaba de aprobar: el Proyecto de Ley para la Reforma Política. Es un Proyecto sencillo y realista que trata de servir de cauce formal para que el pueblo pueda desempeñar el protagonismo que le corresponde. Trata de allanar los caminos para que sea posible, con el máximo consenso, acomodar la legalidad a las realidades nacionales.

Evidentemente, podíamos sentir la tentación de redactar una Constitución completa y definitiva reguladora de todos los aspectos de la vida política. Hemos preferido, sin embargo, dar paso a la legitimidad real de los grupos y partidos por medio del voto. Con ello comenzamos a convertir en realidad lo que ya dije en otra ocasión: elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal; quitarle dramatismo y ficción a la política por medio de unas elecciones.

He dicho la palabra «elecciones» y, efectivamente, ésta es la clave del Proyecto. Las modificaciones constitucionales que contiene permitirán que las Cortes —compuestas

por Congreso y Senado— sean elegidas por sufragio universal, directo y secreto, lo antes posible y, en todo caso, antes de junio de 1977. De esta forma, el pueblo participa en la construcción de su propio futuro, puesto que se manifiesta, elige a sus representantes, y son éstos los que toman decisiones sobre las cuestiones que afectan a la comunidad nacional.

El Proyecto consta de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final que le confiere rango de Ley Fundamental. Atribuye la iniciativa de cualquier revisión constitucional al Gobierno y al Congreso de Diputados y establece el procedimiento para su aplicación. Las disposiciones transitorias ensamblan las modificaciones constitucionales que se introducen en esta Ley —y que hacen referencia a la composición de las Cortes— con el resto de la legalidad vigente.

Nos parece que cualquier otro planteamiento implicaría el debilitamiento del papel del pueblo, cuando no su marginación. La libre voluntad de los españoles correría el grave riesgo de ser sustituida por acuerdos a nivel de presuntas representaciones que sólo pueden ser verificadas a través de las urnas.

De esta manera los grupos políticos que hoy se presentan con voluntad de protagonismo y que son significativos y respetables, pero que carecen de mandato popular, comenzarán a ser representativos del pueblo.

Con este Proyecto de Ley, la reforma de las leyes Fundamentales es importante, aunque sólo afecte a una parte de las mismas. Y arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos. El Gobierno está convencido de que las Instituciones comprenderán la necesidad de esta reforma y respaldarán la apelación directa al pueblo al que esas mismas Instituciones se deben y sirven. No puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos, un vacío de legalidad. No puede producirse ese vacío porque España es un Estado de Derecho que se basa en la primacía de la Ley.

Es precisamente la legalidad el asidero de que disponemos para garantizar las libertades públicas. La ausencia de normas lleva al arbitrio y puede conducir a la anarquía. En el Proyecto de Ley que les anuncio no se pretende hacer borrón y cuenta nueva. Se modifican aspectos concretos para hacer viable el propósito de la Corona de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos.

Cuando este pueblo haga oír su voz se podrán resolver otros grandes problemas políticos con la autoridad que da la representatividad electoral. Entonces se podrán abordar con rigor temas como la institucionalización de las regiones, dentro de la permanente unidad de España, la definitiva reforma sindical, la reforma fiscal, la relación del Gobierno con las Cámaras Legislativas y aquellos otros problemas que nos afectan no sólo en la vida próxima y diaria, sino en cuanto al porvenir de nuestros hijos.

El Gobierno que presido no se plantea la vida política como un simple y, posiblemente, demagógico relevo de clases dirigentes. No sería ni serio ni responsable reducir a eso la gran operación de transformaciones que es preciso acometer. El Gobierno trata de llegar más lejos: gobernar, con medidas a corto plazo, la transición de un sistema de legítima delegación de autoridad a otro de plena y responsable participación. Pero trata también de que España encuentre el clima suficientemente favorable para trazar una gran política de Estado en la que será precisa la colaboración de todos en la parcela de trabajo —por pequeña que parezca— de cada uno.

Hace poco más de dos meses, después de jurar mi cargo ante S. M. el Rey, me dirigía a los españoles en un breve mensaje. Les invitaba a iniciar juntos un camino de futuro, que ha de evitar caer en cualquiera de estas dos tentaciones: el partir de cero haciendo tabla rasa de lo que constituye nuestra propia Historia y el entramado de nuestras mismas vidas, o el conñado «aquí no pasa nada», que ignora la profunda transformación real que se está operando, en todos los niveles, en la sociedad española. Los propósitos que anuncié aquel día siguen en pie. Sigue en pie, por tanto, la acuciante preocupación por los más graves problemas que a todos nos afectan. Una gran parte de la comunidad se siente afectada cuando al regresar de las vacaciones se encuentran con nuevas alzas de precios; observa que hay millares de jóvenes que se incorporan cada año a la vida activa, sin posibilidad de encontrar siempre el puesto de trabajo adecuado; advierte que en general muchas empresas empiezan a estar descapitalizadas, o se enfrentan con la dificultad de encontrar en algunas zonas, un adecuado puesto escolar para sus hijos...

Las preocupaciones más próximas son, sin duda, las que se refieren a nuestra vida diaria. Soy consciente, como lo es el conjunto del equipo gubernamental, de que nos hemos hecho cargo de dirigir una situación económica difícil. Que estas dificultades económicas les preocupan a ustedes muy legítimamente. Que las sufre todo el pueblo español y que son sentidas con más intensidad por quienes tienen menores niveles de ingresos. Que, con toda razón, los españoles piden remedios eficaces. Y que estamos ante la circunstancia de coincidir la necesaria transición política con la crisis económica, de modo que todas las soluciones son más costosas y algunas medidas, políticamente buenas, son económicamente desfavorables, o a la inversa.

Esta situación se agrava más aún, si tenemos en cuenta que, al verse las economías occidentales profundamente afectadas por la crisis energética, España no sólo ha tenido que pagar también la factura de la subida del precio del petróleo, sino que, además, la recesión que ha tenido lugar en los otros países ha incidido muy negativamente en nuestro turismo y en nuestro comercio exterior.

La crisis económica internacional ha perjudicado más profundamente a un país como el nuestro, que es un país en desarrollo, pero que no es todavía un país desarrollado.

Esta situación exige una mayor austeridad en todos los niveles públicos y privados y un máximo sentido de la responsabilidad de los empresarios y de los trabajadores, cuyos intereses deben coincidir básicamente en un momento en que lo fundamental es dinamizar nuestra economía, a través del impulso de la iniciativa privada y de la colaboración entre todos aquellos que participan en el proceso productivo.

Reconozcamos todos que los problemas que tiene España, como cualquier país en desarrollo, ni pueden resolverse de golpe, ni el Gobierno dispone de una fórmula mágica capaz de solucionarlos en el acto.

Al Gobierno le habría gustado conducir la transición política en una situación económica como la que disfrutábamos hace varios años, en plena expansión nacional e internacional. Pero acepta serenamente los datos de la realidad y con ellos se propone sentar las bases para la construcción de nuestro futuro.

El Gobierno se encontró con tres tipos de necesidades que requieren tres tipos de acciones.

La primera es facilitar la transición. La acometemos con la Ley anunciada. Significa reconocer la voz del pueblo. Al hacerlo, estamos en condiciones de decir que no se permitirá un asalto a ese pueblo basado en el recurso a la violencia en la calle —sin tener en cuenta

que la calle es patrimonio de todos—, ni mucho menos en el intento de atribuirse representaciones que no vengan directamente conferidas por los votos.

La segunda es solucionar los problemas económicos y sociales heredados y anular sus causas. En la medida en que estas causas sean políticas, se trata de buscar la necesaria clarificación. En la medida en que sean puramente económicas, hay soluciones. Por ello el Gobierno ha adoptado un conjunto escalonado de medidas a corto plazo para corregir de inmediato los más acuciantes desequilibrios económicos y sociales. Con las adoptadas y con otras más que en breve el Gobierno explicará, habremos sentado las bases imprescindibles para acometer una programación económica de largo alcance. Tratamos de encauzar con justicia la vida económica y social, y en ello comprometemos nuestra autoridad. No queremos tapar huecos, sino dejar un país viable y ordenado para quienes nos sucedan.

Pero no nos engañemos. Las resoluciones económicas ya acordadas por el Gabinete, que por sí mismas y en otros tiempos ya habrían generado un enérgico cambio de rumbo, no han tenido toda la virtualidad que de ellas cabría esperar. Y ello se debe, hay que reconocerlo con claridad para salir del círculo vicioso en que podemos caer, a la incidencia de la vida política en la económica. Mientras no se despejen las incógnitas políticas que gravitan sobre el país, no podrá existir reactivación ni estabilidad económica. He ahí un punto más que nos demuestra la interrelación de los procesos económicos y políticos y una trascendental razón añadida por la cual, al mismo tiempo que reordenamos la economía, tenemos que acometer con toda claridad, rapidez y firmeza, la importante operación de nuestra reforma política.

Nuestro compromiso es que la estabilidad alcanzada no se deteriore; que los niveles de renta y de seguridad y bienestar social no sufran merma. Que se mantenga el poder adquisitivo de las rentas salariales; que se respeten la iniciativa y la empresa privada y se reconozca su eficacia y su contribución a la expansión económica y social. Pero si son precisos sacrificios, tengan la seguridad de que serán los indispensables. Y algo más: que debe ser el conjunto de la comunidad nacional la que los supere con sentido de justicia y solidaridad, para que sean compartidos por todos los sectores sociales.

La tercera es que, cuando la España de la Monarquía comienza a rendir sus frutos, las tareas de la reforma no harán que se olviden nuestros objetivos como nación. Vamos a comenzar un gran debate nacional sobre nuestro futuro. De él se derivará la claridad que necesitamos para poder elegir con rigor y garantías. Ante España se abre un nuevo horizonte. Como señaló S. M. el Rey, España es hoy una nación joven, en cuya población los dos tercios tienen menos de cuarenta años... «Ningún obstáculo se opondrá a que nuestra comunidad española siga adelante, trabajando por la creación de una sociedad cada vez más próspera, más justa y más auténticamente libre». Esta convocatoria de la Corona es la gran misión para el futuro del pueblo español; se trata de la definición de una gran política de objetivos nacionales comunes, que no pueda ser rechazada con fundamento por ningún grupo, por ningún partido, por ninguna institución que participe de la esencia de esa comunidad de ideas e intereses que llamamos España. Soy consciente de la dificultad de esa gran política de Estado al margen de los cambios de Gobierno, al margen de la diversidad de opiniones, al margen del ejercicio de opciones y alternativas pluralistas y distintas. No es lógico que cada Gabinete que llegue al poder cambie de objetivos, cuya consecución sólo se obtiene tras largos años de esfuerzos continuados. Las grandes líneas de la política exterior; el proyecto de hacer una España más humana y personalizada, que responda a esquemas básicos de política educativa y cultural; la elevación del nivel de bienestar de los que todavía no han alcanzado un mínimo justo, y tantas otras cosas no pueden quedar sometidas a alternativas circunstanciales.

No es presentable para un país necesitado de seguridad que la política educativa cambie cada pocos años; que la falta de claridad en política agraria lleve al desaliento a los hombres de nuestro campo; que la Administración se vea sometida a seísmos cada vez que hay un relevo en los puestos clave.

No hay más política, señoras y señores, que la del esfuerzo común.

El país está vivo y es joven. Esa vitalidad y esa juventud son, qué duda cabe, conflictivas; pero son una fuente de riqueza que hay que aprovechar y canalizar. España es, ante todo, un gran país de peso específico en el mundo, que no debe perder su camino y debe reforzar su sentido de la dignidad nacional.

Por eso, hoy, que es un día más en la política española, quiero dirigirme a todas las mujeres y hombres de España. Quiero, en nombre del Gobierno, invitarles a todos a un acuerdo básico:

Anteponer, en el tiempo que dure la construcción de nuestro nuevo horizonte, los intereses generales a los particulares. Quiero invitarles a una coincidencia en nuestro futuro nacional, montado sobre la base de la variedad de alternativas que ustedes mismos elegirán. Tenemos la convicción de que es posible un gran acuerdo para la democracia, para la paz, para encontrar definitivamente unas bases sólidas cimentadas en la aceptación de los verdaderos intereses nacionales, para nuestra convivencia y nuestra grandeza como nación.

Desde este compromiso podemos aspirar a los grandes objetivos nacionales. El Gobierno desea que el nuevo horizonte de España no tenga sólo metas irrenunciables y entrañables como Gibraltar. Nuestro tiempo habla de nuevas aspiraciones. Habla de centrar nuestro papel en el equilibrio geopolítico del mundo; habla de crear nuevas ilusiones colectivas; habla, en definitiva, de una gran solidaridad nacional por un futuro de prosperidad.

Tenemos la confianza de que nada de lo que espere al pueblo español en el futuro puede ser más difícil de superar que lo que ya ha sido resuelto en el pasado. Bajo la Corona, se pueden afrontar todos los problemas con la conciencia clara de que todos se pueden resolver. No hay por qué tener miedo a nada. El único miedo racional que nos debe asaltar es el miedo al miedo mismo.

El Gobierno está dispuesto a que un nuevo horizonte se consolide y para ello pide el apoyo y colaboración de toda la sociedad. El proceso de reforma se hará desde el imperio de la Ley y con la firmeza necesaria para impedir el desorden. Pero nada es posible sin el respaldo de la comunidad nacional, de las Instituciones, de los grupos, de los partidos y de las fuerzas sociales. Ante ese pueblo, cuya politización es la simple pero soberana politización de querer decidir su futuro, y decidirlo en paz, en orden y seguridad, hemos querido comparacer hoy. Y repetir, una vez más, que el futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo. Para ello tiene la palabra. El Gobierno que presido ha preparado los instrumentos para que esa palabra pueda expresarse con autenticidad. Para garantizar, en definitiva, su soberanía. La soberanía del pueblo español.

2. PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO

Artículo 1.º

1) La democracia, en la organización política del Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

2) La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Artículo 2.º

1) Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

2) Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad.

3) Los Senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

4) La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años.

5) El Congreso y el Senado establecerán su propio Reglamento y elegirán sus respectivos Presidentes.

6) El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

Artículo 3.º

1) La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

a) Al Gobierno.

b) Al Congreso de Diputados.

2) Cualquier Reforma Constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los Miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, y si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.

3) El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, podrá someter el proyecto a referéndum de la nación.

Artículo 4.º

En la tramitación de los proyectos de ley ordinaria se procederá conforme a lo previsto en el apartado 2 del artículo 3.º de esta ley, si bien, en caso de que la Comisión Mixta no llegara a un acuerdo, o los términos del mismo no merecieran la aprobación de ambas Cámaras por mayoría simple de votos, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus Miembros.

Artículo 5.º

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Primera. El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 204 Senadores, a razón de cuatro por provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Segunda. Una vez constituidas las nuevas Cortes:

- 1) Una Comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.
- 2) Cada Cámara constituirá una Comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la Comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes.
- 3) Las Cortes elegirán de entre sus Miembros los Consejeros del Reino que deban cubrir las vacantes producidas por el cese de quienes lo son en virtud de su condición de Procuradores.

Tercera. Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente ley, sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ley tendrá rango de Ley Fundamental.

3. INFORME DEL CONSEJO NACIONAL

ACUERDO ADOPTADO POR EL PLENO DEL CONSEJO NACIONAL DEL MOVIMIENTO, EN SESIÓN CELEBRADA EL DIA 16 DE OCTUBRE DE 1976

PRIMERO

Aprobar por ochenta votos a favor, seis abstenciones y trece votos en contra, el informe preceptivo que se contempla en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado, en relación con el proyecto de Ley para la Reforma Política.

Dicho informe es del siguiente tenor literal:

Informe que en relación con el Proyecto de Ley para la Reforma Política eleva el Consejo Nacional del Movimiento al Gobierno de la Nación, en cumplimiento de las atribuciones conferidas en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado

1. La legalidad vigente y su legitimidad, fuente y base de la Reforma.

1.1 El Proyecto de Ley presente, que pretende y busca, preferencialmente, que la mayoría popular se constituya en instancia decisoria de la Reforma, sólo incardinado en el orden político vigente puede encontrar fuente y base para su legítimo planteamiento. Lo contrario sería el choque violento, el cambio brusco, marginado de una ordenada convivencia nacional, ajeno al Estado, que ni en su génesis ni en su presentación gozaría de la autoridad y el respeto que el acatamiento a la legalidad otorga y concede.

1.2 El presente Proyecto de Ley ha de considerarse inserto dentro de un proceso de desarrollo político que, iniciado el 18 de julio, va institucionalizando el poder político, creando un Estado de Derecho que el pueblo refrendó en varios momentos, con la aprobación sucesiva de lo que han de pasar a ser sus Leyes Fundamentales, textos vigentes de su constitución política. Este proceso de desarrollo político estuvo siempre guiado y animado por una intención clara y precisa, ser cauce abierto a la dinámica social del país, respuesta a la problemática que cada tiempo forzosamente ha de presentar.

1.3 El orden político vigente ha hecho posible la institucionalización total del poder político de forma que la autoridad encuentre fundamento a su legitimidad en la Ley. La culminación de este proceso institucionalizador genera una problemática nueva y amplia que, unida a haberse logrado un grado de desarrollo económico, social y cultural que ha hecho posible el efectivo disfrute de los derechos políticos, y no su mera enunciación, han de abrir una nueva etapa en el desarrollo político que Franco iniciara. La realidad de la precisión de afrontar esta nueva etapa se presenta clara e incuestionable.

1.4 La estabilidad política, objetivo básico de todo proceso constitucional, no se obtiene exclusivamente en razón de nuevos textos normativos, sino por el alcance y conexión entre los existentes y nuevas fórmulas.

1.5 La reforma que en este proyecto se pretende, inicialmente ha de concebirse y configurarse como una nueva etapa que se ha de cubrir para incorporar las innovaciones que el bien de la Nación demanda.

2. Finalidad y alcance de la Reforma

2.1 La finalidad y alcance esencial de este Proyecto de Ley se centra en torno a la democracia como método, concretamente el sufragio universal como medio de elegir la representación en Cortes; la implantación de un sistema bicameral; el establecimiento de un sistema electoral, y el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales.

2.2 La sucesión de Franco en la Jefatura del Estado, concretada en la proclamación del Rey, abre un período de transición, que aconseja la adaptación del orden jurídico existente a la nueva situación. Esta problemática ha de contemplarse haciendo propio un patrimonio histórico que el futuro ha de incrementar, que no se puede olvidar, pero que su propia conservación exige una ponderación del tiempo presente y una firme voluntad de futuro.

2.3 La Reforma viene avalada por la necesidad de dar soluciones a las cuestiones que el tiempo presente plantea como propias del desarrollo de la moderna sociedad española. Asegurada la estabilidad política, se dispondrá de la base precisa para desde ella formular los grandes objetivos nacionales.

2.4 El Consejo Nacional se encuentra, pues, ante la precisión de ponderar estas circunstancias, cuya regulación y consecuencias no se pueden soslayar, y que unidas al deseo de que jornadas históricas inolvidables y años plenos de realizaciones no se malogren, condicionan primero y determinan después, la necesidad y conveniencia de una reforma en profundidad y extensión adaptada al tiempo, al mundo, al desarrollo, en suma, a la vida de hoy.

2.5 La tradición y la innovación que el futuro demanda son indispensables para la continuidad política y para afrontar el proceso de reforma. La tradición no puede concebirse como una posición estática, como un momento en la historia, sino como una línea de experiencia, orientación y talante. La innovación que el futuro demanda ha de tener presente y desarrollar esta tradición, pues ella le da solidez y fondo. Dicha innovación ha de llevar en sí el planteamiento de las opciones precisas para que el desarrollo continúe, y la fuerza que la permanencia del espíritu tradicional puede dar, asegura la continuidad sin traumas y violencias.

3. Tratamiento de la democracia

3.1 La exposición de motivos del proyecto configura la democracia como método político que aspira a situar en la voluntad mayoritaria del pueblo la facultad de decisión última. La democracia en el ordenamiento jurídico es, pues, un medio, un sistema de gestación de decisiones que se materializan en la aprobación de las leyes por el pueblo, bien de manera directa —referéndum—, bien de manera indirecta, a través de sus representantes en Cortes.

3.2 La democracia es un sistema que proporciona las reglas y los criterios para que el pueblo pueda expresar su voluntad. Ahora bien, la adopción y conservación de este método, que en sí no es un fin, no debe hacer olvidar que hay ideales e intereses supremos en la vida de una nación que, por su trascendencia, la democracia debe garantizar, salvaguardando valores cuya vigencia debe quedar protegida.

3.3 En el artículo 1.º del proyecto se sitúa la democracia en la organización política del Estado, con base en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. El preámbulo, por su parte, alude a la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo. Ambas expresiones deben coordinarse adecuadamente de modo que el fundamento de la fuerza de obligar de las leyes se sitúa en este consenso que al ordenamiento jurídico da contenido y virtualidad. La democracia así concebida aparece más propia de un «orden político» que de «una organización política». La declaración de que «la democracia se basa en la supremacía de la ley» debe formularse por su importancia y valor político, libre de interferencia alguna, en el sentido de que en el orden político del Estado español, la democracia se basa en la supremacía de la Ley expresión de la voluntad del pueblo.

La fórmula utilizada en el proyecto «la potestad de hacer las leyes», merece cierta puntualización, dado que el significado literal de esta expresión —«hacer las leyes»— puede no coincidir con su contenido político. Debe señalarse con toda precisión que es misión propia de las Cortes la elaboración y aprobación de las leyes y corresponde al Rey su sanción y promulgación. El Consejo sugiere la conveniencia de esta precisión para que, en ningún caso, se entiendan menoscabadas ni la competencia de las Cortes ni las prerrogativas del Rey recogidas en nuestras Leyes Fundamentales.

4. El sistema bicameral

4.1 El Proyecto de Ley de Reforma Política propugna al precisar los órganos de la representación, la transformación, en un sistema parlamentario bicameral, del sistema actualmente vigente en España, integrado por una sola Cámara legislativa —las Cortes— con competencia exclusiva para la elaboración y aprobación de las leyes, y por el Consejo Nacional, cuyos miembros participan plenamente en la tarea legislativa que a las Cortes incumbe.

4.2 El sistema parlamentario que se proyecta es, al menos en su terminología, el ya clásico en el derecho constitucional español de una sola institución —las Cortes— con dos cuerpos colegisladores —el Congreso de los Diputados y el Senado—, de cuya fórmula, no obstante las profundas diversidades que las Constituciones establecieron en relación con cada Cámara, sólo se apartaron, radicalmente, la Constitución de 1812 y la de la Segunda República, optando por el sistema unicameral estricto, pues, incluso el que actualmente está en vigor funde en una sola Cámara legislativa, única y a la vez conjunta, a sus miembros propios *strictu sensu* y a los integrantes del Consejo Nacional, que no tiene función legislativa propia, pero que, en cierta manera, participa de ella mediante la actuación personal de sus componentes.

4.3 La Reforma Política que en el proyecto se propugna, y en la que se inserta el sistema bicameral, viene determinada:

a) Como consecuencia natural del grado de representatividad alcanzado por el desarrollo político del Estado que se manifiesta en un proceso de ampliación de la participación

del pueblo español en las tareas políticas y el tránsito al pluralismo, fruto de la nueva sociedad lograda, con el impulso de las tres últimas décadas y la pacífica convivencia nacional, que no pueden menos de requerir, una transformación institucional de los órganos de la representación.

b) Como efecto específico de la sucesión en la Jefatura del Estado, encarnada en la persona de Su Majestad el Rey, hecho político de tal magnitud que trasciende a la organización del Estado e incide en las Instituciones, especialmente en los órganos de representación del pueblo español, titular de la soberanía nacional que el Rey personifica.

4.4 En el régimen bicameral convergen ventajas, garantías y controles entre órganos, convenientes para la más perfecta eficacia en el grado de participación y representatividad, que se señala como nuevo horizonte de la actual etapa política.

4.5 Las ventajas esenciales del sistema bicameral se pueden considerar resumidas en dos fundamentales. Una, la de la mayor eficacia de la representación política, incorporando a la tarea legislativa la representación territorial, de singular valoración en los equilibrios geopolíticos de la comunidad nacional, y todos los demás bienes e intereses que pueden incorporarse a través de las fórmulas de composición que se contemplan en el Informe. Otra, la función equilibradora que el ejercicio simultáneo e independiente de la tarea legislativa por ambas Cámaras comporta, racionalizando el proceso parlamentario, sometiendo a mayor reflexión los procesos de poder, limitando, en su justa medida, la tendencia a la supremacía de cada Cámara, e imponiendo los controles precisos, para la mayor eficacia de la tarea legislativa.

4.6 En síntesis, el bicameralismo, en cuanto sistema parlamentario, tiene su más precisa justificación en la necesidad de que al estar la base popular de la representación política distribuida entre dos Cámaras, separadas y recíprocamente independientes, se asegure a la Corona un conjunto de asistencias que pueden ser expresivas de la realidad nacional, haciendo posible una mayor perfección de la técnica legislativa.

4.7 El sistema bicameral, de institución única con dos cuerpos colegisladores, equiparados en la actividad legislativa, se considera fórmula conveniente para la transformación del sistema.

4.8 El proyecto no determina el ámbito territorial de elección de los Diputados, limitándose en su articulado a establecer que serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad. Respecto de los Senadores, sólo señala que lo serán en representación de las entidades territoriales.

4.9 Merece reconsiderarse esta imprecisión que puede comportar en su día un serio peligro de desequilibrio representativo. Aspecto que no sólo no es aconsejable que se reserve para posterior resolución o precisión, sino que resulta conveniente que se incluya en la consulta popular, en razón de su propia trascendencia social.

4.10 En lo que se refiere al Congreso, el Consejo estima deberían precisarse los criterios a seguir para una distribución del número de Diputados, previsto en el Proyecto de Ley, evitando las puras contingencias del asentamiento de la población y relativizando el valor sustancial de toda la extensión del territorio nacional de una manera ordenada y razonable, con la salvedad que fuese más conveniente respecto de las peculiaridades insulares.

4.11 Con respecto a los Senadores, el proyecto no precisa en su articulado la distribución territorial del número total a elegir, pero en cambio lo determina respecto de las primeras elecciones, en la Disposición Transitoria Primera, al señalar «a razón de cuatro por Provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla», por lo que se propugna que el articulado no deje sin determinar tema de tanta trascendencia política, económica y social.

4.12 Por lo que al Senado respecta, la limitación de la representación al ámbito de las entidades territoriales plantea dos problemas de singular trascendencia. Por un lado, la conveniencia de una mayor precisión legal en torno al concepto de entidad territorial, a efectos de dar la mayor efectividad representativa al sistema bicameral. Por otro, la fórmula empleada parece excluir cualquier otro campo de intereses que merecen ser considerados.

4.13 El sistema parlamentario de sufragio universal, que extrema la generalización de la identidad de los representantes políticos, puede ofrecer una presencia abierta y muy varia de intereses y bienes de la sociedad en las Cámaras legislativas. Sin embargo es preciso, que de alguna manera, en el proceso legislativo y demás funciones de interés general, se asegure la presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y profesionales.

4.14 La duración del mandato de los Diputados y Senadores parece conveniente que no sea la misma, a fin de que no coincidan los períodos electorales y existan, en una y otra Cámara, espacios de tiempo de mayor madurez parlamentaria coincidiendo con otros de iniciación en la Cámara correlativa. Tradicionalmente, el Senado ha tenido en el constitucionalismo español, un tratamiento distinto en cuanto a su renovación del establecido para el Congreso. La duración del mandato no habrá de ser necesariamente coincidente con el de cada Legislatura.

4.15 La presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino se estima, debe designarse por el procedimiento actualmente establecido, esto es, mediante propuesta en terna formulada por el Consejo del Reino. A los muchos argumentos que pueden ofrecerse para justificar esta posición, quizás convenga anteponer el del propio prestigio de la Presidencia de las Cortes, que si ha de presidir conjuntamente ambas Cámaras, conviene que se sitúe en su jerarquía sobre los Presidentes de éstas, libremente elegidos de entre sus miembros, desde la autoridad que le da la elección de la terna por los componentes del Consejo del Reino, en el que están representados mayoritariamente el Congreso y el Senado, y el refrendo de la designación del Rey. Se funden en este sistema, la voluntad de la Corona y la propuesta democrática de los Consejeros del Reino.

4.16 Conviene precisar que los propuestos en la terna para la designación de la Presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino deberán ser miembros de las Cortes y que, una vez elegido el Presidente, su mandato seguirá siendo el de seis años.

4.17 La nueva composición de las Cortes tiene ineludible repercusión en la composición del Consejo del Reino que deberá ser especificada, así como la forma de cubrir las vacantes.

El Consejo del Reino deberá contar en su composición del mismo número de miembros electivos procedentes del Congreso de Diputados y del Senado, los cuales serán elegidos por sus Cámaras de origen.

5. Dinámica de la reforma constitucional

5.1 El procedimiento de reforma de las leyes es uno de los aspectos de mayor relieve y más acusada trascendencia de los contenidos en el Proyecto de Ley de Reforma Política que se considera. La Reforma ha de concebirse no como un acto aislado y propio de una determinada legislatura, sino como consecuencia de una dinámica continuada que no sustrae a la iniciativa y conocimiento de ninguna Cámara las reformas que se estimen convenientes para la Nación, siempre y cuando se realicen desde la legalidad y legitimidad que se derivan de la observancia del orden jurídico vigente. El principio de constitución abierta propio de nuestro sistema es el más apto para salvaguardar el desarrollo del orden político que el futuro del país en cada momento pida.

5.2 Las leyes, como una de las manifestaciones positivas del Derecho, son susceptibles de reforma ante la necesidad constante que aquel tiene de mantener una relación íntima con el principio de justicia que persigue, consiguiéndose la imprescindible estabilidad de la norma y su plena eficacia, no inmovilizándose y quedando desfasada de la realidad social, sino regulando y orientando, en cada momento, la cada día más acelerada dinámica de la vida comunitaria.

Sin embargo, es un problema sustancialmente distinto, el de los procedimientos y causas motivadoras de una reforma del derecho, cuando las normas de éste tengan un carácter de supremacía constitucional o un rango simplemente ordinario. Si bien, en el segundo de los casos, la autoridad constituida mediante la representación adecuada y los procesos electorales tiene una titularidad simple y delegada para discenir con los mecanismos deliberantes la voluntad legal, asistida de los demás medios de iniciativa o sanción con que aquellas manifiesta la voluntad general; en el primero de los casos, refiriéndonos a las Leyes Constitucionales, el proceso debe tener un carácter más complejo, dado que la voluntad de los mandatarios elegidos, no puede, ni debe, automáticamente presuponer la conveniencia o corrección de lo que sea la voluntad mayoritaria del pueblo español, el cual debe ejercitar su función de soberanía, decisoria en las cuestiones trascendentales en todos los casos en que la Ley haya de tener un rango constitucional, participando de manera preceptiva en el punto final del proceso de Reforma de las Leyes Constitucionales.

La participación del pueblo que es el primer objetivo político, alcanza su pleno relieve en la presencia de aquel en la configuración de la decisión nacional, que haga nacer o reformar aquellas normas que, por su carácter de fundamentales, son el marco y la garantía de su convivencia.

Se considera, que por virtud del propio principio representativo y la salvaguardia del principio de seguridad jurídica, que en el orden constitucional debe estar dotado de una certeza y garantía indubitadas, es necesario que todo proyecto de Ley Fundamental sea sometido a Referéndum de la Nación. Previa aprobación por las Cortes con el *quorum* cualificado previsto en las Leyes Fundamentales.

5.3 Siguiendo este mismo orden de razonamientos y partiendo de la idea expuesta en lo que a la Reforma de las Leyes Constitucionales afecta, en todo caso, al juego de equilibrios de la estructura constitucional, ponemos de manifiesto que la iniciativa que para aquélla se confiere al Gobierno y al Congreso de Diputados en el artículo 3.º, en su primer párrafo, si bien el procedimiento que se regula da participación adecuada

al Senado en su función colegisladora, parece se haya incurrido en una preterición de la iniciativa de su facultad en el establecimiento de las normas constitucionales, lo que como omisión del alcance de su competencia, no aparece como correcto al establecer una desigualdad con el Congreso de Diputados, pues ambas Cámaras participan en pie de igualdad representativa, abstracción hecha de su diferente composición, cualidad del mandato o influencia propia en el proceso político general, debiendo corresponder la iniciativa de la Reforma Constitucional, tanto al Gobierno como a las Cortes, reunidas en este caso, ambas Cámaras, Congreso de Diputados y Senado, en sesión conjunta.

La importancia institucional del Senado, su legitimidad democrática, la creciente influencia de la representación territorial, el equilibrio parlamentario, la trascendencia política y social de toda reforma constitucional y la posterior intervención del Senado en la aprobación de los proyectos de Reforma, aconsejan su presencia conjuntamente con el Congreso en el momento de la iniciativa.

Obsérvase en el artículo tercero del proyecto un vacío que se estima debe ser cubierto. En este artículo se contempla únicamente el momento en que las Cortes han de aprobar un proyecto de Reforma, pero no se da tratamiento a otro momento anterior, al aprobatorio de la iniciativa de Reforma Constitucional. Este Proyecto de Ley debe regular por su trascendencia los requisitos exigibles en la iniciativa de la Reforma Constitucional por parte de las Cortes.

5.4 Asimismo se sugiere que se contemplen los específicos supuestos que han de quedar excluidos de la Reforma Constitucional, tales como la forma monárquica de Estado, la unidad de España y, en general, los valores supremos a los que este Informe se refiere en el apartado 3.2.

5.5 El artículo 5.º del proyecto plantea una problemática de especial relieve y delicadeza. La relación excepcional entre el Rey, que personifica la soberanía nacional, y el pueblo, en quien reside dicha soberanía, debe enmarcarse en los supuestos de especial gravedad y circunstancias extremas en que, de alguna manera, ya la conciben las Leyes Fundamentales vigentes.

El preámbulo de la vigente Ley del Referéndum nacional al contemplar los supuestos de incertidumbre en la opinión, puede considerarse precedente del artículo 5.º que el Proyecto de Ley contiene. El Consejo estima que la facultad que al Rey otorga este artículo no puede excluir, sino todo lo contrario, la necesidad del refrendo a que se refiere el artículo 8.º de la Ley Orgánica del Estado y las preceptivas asistencias legales establecidas en las Leyes Fundamentales y, en especial, como preceptiva, la del Consejo del Reino.

5.6 El Consejo señala su preocupación respecto de la oportunidad del párrafo 2.º del artículo 5.º del Proyecto de Ley, por las anomalías en la lógica del proceso legislativo que podría suponer y las consecuencias políticas que de su ejecución pudieran derivarse. Refiriéndose dicho párrafo a «materia de competencia de las Cortes», parece lógico que sean éstas las que comiencen por elaborar la correspondiente Ley, y que, en su caso, se las someta posteriormente a referéndum. No parece conveniente la marginación de las Cortes en este punto. Su disolución sólo debería fundamentarse en la discordancia entre la voluntad de las Cámaras y la voluntad popular.

6. Criterios electorales

6.1 La fuente institucional de la inspiración democrática en la elaboración de las Leyes y los criterios de gobierno, es la voluntad popular que emana del cuerpo electoral. El sistema electoral es por ello uno de los factores más importantes para el buen funcionamiento de la democracia. Por ello, es preciso un riguroso análisis de las previsiones que el Proyecto de Ley a este respecto señala.

6.2 En relación con lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Proyecto de Ley para la Reforma Política, el Consejo Nacional considera que la materia electoral ha de estar siempre regulada por Ley aprobada en Cortes, criterio éste que debe ser aplicado al supuesto que dicha disposición transitoria contempla, dada la trascendencia de las primeras elecciones.

6.3 El párrafo 2.º de la disposición transitoria primera del Proyecto de Ley para la Reforma Política señala que «las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario».

6.4 Sin embargo, existe, prácticamente, un consenso doctrinal en considerar que el sistema mayoritario, que puede revestir un carácter puro y simple o atenuar sus efectos con el sistema a dos vueltas y estructurarse a través de escrutinio de lista o escrutinio uninominal, tiende a la formación en las Cámaras de una mayoría homogénea que facilita la labor legislativa. El sistema proporcional tiene una aplicación técnica difícil de comprender por no poder determinarse *a priori* las consecuencias de los votos. Por ello, la representación proporcional puede fomentar un sistema de partidos múltiples e independientes, mientras que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a la simplificación de partidos. El Consejo Nacional entiende que una Ley Fundamental no debe pronunciarse sobre el sistema electoral aplicable, ni siquiera en sus disposiciones transitorias. Pero de cara a la futura Ley Electoral, cree recomendable el sistema mayoritario para ambas Cámaras, ya que sólo a través de él puede lograrse un número no excesivo de opciones políticas que permitan el adecuado funcionamiento de la democracia.

*

En el Informe elaborado por este Consejo Nacional sobre el Proyecto de Ley de Reforma Política, se han analizado tanto el texto articulado del proyecto como su exposición de motivos. El Consejo Nacional expone su criterio de que, de mantenerse la necesidad del preámbulo, su redacción debe matizarse inspirándose e incorporando los criterios que a lo largo del Informe se indican, y singularmente por su contenido doctrinal los recogidos en los epígrafes 1.º, 2.º y 3.º del Informe.

Disposición derogatoria

El Consejo estima conveniente que se incluya en el Proyecto de Ley de Reforma Política una disposición derogatoria que determine con suficiente claridad los preceptos de las Leyes Fundamentales vigentes que quedan afectados, derogados o modificados por la nueva Ley Fundamental, cuyo proyecto se informa.

SEGUNDO

Aprobar por sesenta y tres votos a favor, dieciocho abstenciones y dieciocho votos en contra, la sugerencia formulada respecto al punto 4.13 del mencionado informe por el Consejero nacional excelentísimo señor don Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, sometida reglamentariamente a votación a instancia del mismo.

Dicha sugerencia, que se añade al final del citado punto 4.13, es del siguiente tenor literal:

El Consejo entiende que el Senado, por sus características, debiera de ser la Cámara en que se encontraran representados dichos intereses.

TERCERO

Que el informe de que se ha hecho mérito, se eleve al Gobierno de la nación, en unión de la sugerencia anteriormente aludida.

4. INFORME DE LA PONENCIA DE LAS CORTES

La Ponencia designada para informar sobre el proyecto de Ley para la Reforma Política, constituida por los Procuradores abajo firmantes, señorita doña **María Belén Landáburu González**, don **Lorenzo Olarte Cullén**, don **Miguel Primo de Rivera y Urquijo**, don **Fernando Suárez González** y don **Noel Zapico Rodríguez**, lo ha examinado detenidamente, así como las observaciones y enmiendas presentadas al mismo y se honra en elevar a V. E. el siguiente

INFORME

Por el señor Presidente de las Cortes, de acuerdo con la calificación dada por el Gobierno, se ha ordenado la tramitación de este proyecto de ley según el trámite de urgencia, por lo que la Ponencia considera conveniente sistematizar el presente informe a la vista de los diversos tipos de escritos presentados por los señores Procuradores, tres de los cuales contienen enmiendas a la totalidad; otros, observaciones generales que discrepan de alguna de las líneas fundamentales del proyecto sin presentar redacción alternativa para alguno o algunos de sus artículos, y, en fin, los que proponen cambio o sustitución de artículos concretos (en algún caso, de todos), bien avalados con las diez firmas que posibilitan su defensa oral ante el Pleno, bien con una sola firma. En total, 83 escritos que han sido cuidadosamente estudiados por la Ponencia.

La Ponencia desea hacer constar que en algunos de los escritos de observaciones y enmiendas que han sido sometidos a su consideración se formulan diversas apreciaciones en torno al hecho de que el presente proyecto de ley haya sido calificado por el Gobierno como de urgente tramitación, y en relación con el procedimiento que haya de seguirse en» las deliberaciones. La Ponencia considera que no entra en su misión el análisis de tales temas y desea advertir a los señores **Díaz-Llanos y Lecuona, Zamanillo y González-Camino, Rivas Guadilla, Fugardo Sanz, Hernández Navarro, Martínez Esteruelas y Serrata Urquiza** (don Salvador), firmantes de las referidas apreciaciones, que todas ellas han sido trasladadas al señor Presidente de las Cortes.

Tampoco se ha propuesto la Ponencia la elaboración de un preámbulo, que no entra en la tradición de estas Cortes para los supuestos de proyectos que hayan sido remitidos sin él. Es bien sabido, incluso, que los debates en tomo a los proyectos no se han extendido nunca a sus preámbulos, advirtiéndose únicamente al final de las deliberaciones sobre la procedencia de adaptar alguno de ellos al resultado de las mismas. No encontrándonos en tal supuesto, la Ponencia considera que no es su misión abordar el tema del preámbulo, agradeciendo, no obstante, las sugerencias que para facilitar su trabajo le han sido hechas por las señoritas **Plaza de Prado y Cossío Escalante** y por los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Zamanillo y González-Camino, Fugardo Sauz, Pérez Puga y Muro Navarro**.

I

ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

Han sido presentadas tres enmiendas a la totalidad firmadas en primer lugar por los Procuradores señores **Escudero Rueda**, **Piñar López** y **Fernández de la Vega y Sedano**.

1. El señor **Escudero Rueda**, aun reconociendo los aciertos del proyecto, fundamenta su enmienda en las siguientes ideas:

- 1) Que el establecimiento del sistema bicameral supone adelantarse ahora a lo que el pueblo pueda desear;
- 2) Que es confuso referirse a «las entidades territoriales», sin hablar expresamente — como él sugiere — del ente regional, y
- 3) Que supone una importante laguna al no proponerse la desaparición del Consejo del Reino.

La Ponencia no comparte los argumentos de esta enmienda. Decir que establecer el sistema bicameral es adelantarse a lo que el pueblo pueda desear es, por lo menos, tan discutible como su contrario; pues tampoco hay razones para prejuzgar que lo que quiere el pueblo es una sola Cámara. La Ponencia entiende que en una materia en la que incluso la doctrina constitucionalista más aséptica y especializada está dividida, la fórmula que contiene el proyecto es, cuando menos, razonable como base de discusión, sin que ello excluya, claro está, el que luego el pueblo, a través del referéndum, pueda rechazarla.

En cuanto a la expresión «entidades territoriales» que la Ley utiliza, es lo suficientemente amplia como para que en el futuro se pudiese incluir tanto a las regiones (propuesta del señor Escudero Rueda) como a las provincias, cuya tradición histórica de casi siglo y medio legitima cualquier reivindicación de participación representativa que puedan formular. ¿Quién, por otra parte, va a decidir la fórmula de la representación regional cuando no hay instrumentos regionales aptos para determinar esa representación? La Ponencia quiere recordar a estos efectos que el proyecto de ley que se estudia abre un proceso de reforma que no se agota en sí mismo; antes bien, partiendo de la legalidad vigente, establece las bases para que unas Cortes renovadas puedan continuar la reforma constitucional si eso es lo que el pueblo español desea. Y lo que la Ponencia estima que el proyecto del Gobierno pretende es, cabalmente, no adelantarse con interpretaciones siempre subjetivas a la verdadera voluntad del pueblo.

Por lo que se refiere a la petición de desaparición del Consejo del Reino, el enmendante olvida que el proyecto que se discute se contrae a introducir — y no parece poco — una profunda transformación en la Cámara legislativa para hacerla más fiel reflejo de la voluntad popular; una transformación, por tanto, en el instrumento que, dotado de plena legitimidad democrática, pueda acometer la delicada tarea de reformar el resto de nuestra Constitución. ¿Por qué suponer desde ahora que el Consejo del Reino — cualquiera que sea su composición — es algo opuesto a los deseos del pueblo español? ¿No es más prudente esperar a que éste, o sus futuros representantes, nos lo digan?

Finalmente, el señor **Escudero Rueda** pide en su escrito, que el Gobierno convoque elecciones municipales con anterioridad a las legislativas, que complete la amnistía, que se realice una revisión del censo electoral y se proceda a la redacción de una ley electoral, teniendo presente la opinión de los partidos políticos tradicionalmente importantes.

Propone, pues, un programa de medidas políticas prioritarias que escapan a la materia específica del proyecto de ley y sobre las cuales, por tanto, no le es viable a la Ponencia pronunciarse, si bien considera oportuno subrayar que realiza su estudio convencida de la inaplazable urgencia que demanda la tramitación y aprobación de esta Ley para la Reforma Política.

2. En la enmienda del señor **Piñar López** se pide que el proyecto sea devuelto por estar en contradicción con la Ley de Principios del Movimiento Nacional, ya que:

- 1) Tales principios «son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables».
- 2) Las Cortes están obligadas «a su más estricta observancia», y los Procuradores, vinculados por el juramento que se les ha exigido, y
- 3) «Serán nulas las Leyes y disposiciones de cualquier rango que vulneren o menoscaben los Principios.»

A juicio de la Ponencia, el señor **Piñar López** da por supuesto que la actual Constitución española (conjunto de las Leyes Fundamentales hoy vigentes) es de las llamadas «pétreas» que excluyen la posibilidad misma de toda modificación. No parece ésta la calificación jurídica más acertada. El artículo 10 de la Ley de Sucesión —también Ley Fundamental y, por tanto, también Ley cuya observancia ha sido jurada por los señores Procuradores— prevé la posibilidad de modificación y reforma de nuestro sistema constitucional, si bien a través de un procedimiento que requiere un especial «quorum» de votación en las Cortes y el referéndum de la nación. Se encuadra así nuestra Constitución entre las que la doctrina constitucionalista denomina «rígidas» —frente a las «flexibles», que pueden ser modificadas por procedimiento legislativo ordinario— y que, a través de procedimiento especial, son susceptibles de modificación.

Esta posibilidad de modificación alcanza a la propia Ley de Principios del Movimiento Nacional. En primer lugar, porque la expresión «por su propia naturaleza» que se contiene en el artículo 1.º de la citada Ley no puede referirse más que a su «naturaleza constitucional», que es la única calificación que puede atribuir válidamente el ordenamiento positivo, pues sería absurdo pensar que la Ley (Fundamental u ordinaria) pueda pronunciarse sobre problemas de naturaleza ontológica (por ejemplo, sobre si Dios existe o no existe), o física (por ejemplo, sobre si el átomo se compone o no de electrones). Las calificaciones legales sólo son relevantes en el mundo de Derecho.

En segundo lugar, la propia Ley de Principios del Movimiento Nacional afirma que estos Principios constituyen la «síntesis» de los que informan nuestras Leyes Fundamentales; luego si la modificación de éstas está expresamente prevista, también el cambio puede afectar a aquélla, que es su síntesis y resumen, y que además tiene, según su propio artículo 3.º, el mismo rango fundamental (ni menos, pero tampoco más) que las restantes que enumera el artículo 10 de la Ley de Sucesión.

Finalmente, conduce a la misma conclusión un elemental razonamiento *ad absurdum*: ¿quiere decirse que cualesquiera que sean los cambios o circunstancias del país y de la sociedad española, ésta tendrá que ajustarse al «traje jurídico» que significan las Leyes constitucionales promulgadas en un determinado momento, y así «por los siglos de los siglos»? Para la Ponencia la contestación negativa es obvia; el único condicionamiento es que la reforma se haga desde la legalidad constitucional vigente y, por tanto, de acuerdo con un procedimiento (que es precisamente el que se está aplicando al Proyecto de Ley que se estudia) que culmina con la consulta directa, por vía de referéndum, al pueblo español.

3. Constituye asimismo una enmienda a la totalidad la que firma en primer lugar el Procurador señor **Fernández de la Vega y Sedano**. Su petición de que el Proyecto sea devuelto al Gobierno se basa en que éste ha elegido el camino de la «ruptura frontal y absoluta» con el Régimen nacido el 18 de Julio, ya que:

- 1) Elimina a la familia, Municipio y Sindicato como cauces de participación política;
- 2) Desaparece el Consejo Nacional del Movimiento y el propio Movimiento Nacional, y
- 3) Sustituye la democracia orgánica por la democracia liberal.

Aparte de que podrían repetirse aquí algunos de los argumentos anteriormente aducidos, la Ponencia, que entiende la concepción política que anima esta enmienda, considera, sin embargo, indispensable —coincidiendo con el Proyecto del Gobierno— que debe ser el pueblo español quien, a través de la oportuna consulta, manifieste sus preferencias. La enmienda, en definitiva, lo que hace es prejuzgar el resultado de la consulta; pero lo que habría de hacer, para resultar convincente, es demostrarnos que es de suyo rechazable el hecho mismo de realizar la consulta.

II

OBSERVACIONES GENERALES

Al examinar los escritos que se califican por sus propios firmantes como observaciones generales, y que al aparecer avalados por diez o más firmas pueden ser defendidos en el Pleno por los primeros firmantes, o por delegación, por algún otro de los firmantes, la Ponencia advierte que no siempre se trata de observaciones de la misma naturaleza: mientras en algún caso, en efecto, la observación se limita a plantear su discrepancia de concepto con alguna de las líneas inspiradoras del Proyecto (aunque sin pedir su devolución al Gobierno, como en el caso de las enmiendas a la totalidad), en la mayoría de ellos se analiza el articulado proponiendo redacción alternativa o, cuando menos, las bases para una nueva redacción. Conviene referirse separadamente a unas y otras.

A) Está, de una parte, la observación que firma en primer lugar, el señor **Fernández-Cuesta y Merelo**, que «va encaminada —como declara expresamente— a poner de manifiesto la falta de concordancia entre los preceptos... del Proyecto de Ley y los preceptos constitucionales». Para salvar lo cual sugiere «que se mantuviera la representación sindical y de profesiones».

Por supuesto que la Ponencia está de acuerdo con la observación del señor **Fernández-Cuesta y Merelo** de que el Proyecto de Ley no concuerda con determinados preceptos de nuestro actual Ordenamiento constitucional; lo sorprendente sería lo contrario, ya que se trata precisamente de un Proyecto de Reforma constitucional. En este sentido, desde el punto de vista jurídico, la única objeción válida sería la de que no se respeta el procedimiento establecido para realizar la reforma; pero, en cuanto a esto, la Ponencia cree haber demostrado que sí se ha respetado. Valga también recordar aquí de nuevo lo dicho sobre la inalterabilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento con motivo de la réplica a la enmienda del señor **Piñar López**.

En cuanto a la propuesta final que resume su observación, el propio firmante afirma que no va «a entrar por ahora en el examen de las características de la democracia orgánica e inorgánica, ni de cuál es más auténtica ni eficaz»; examen en el que tampoco quiere entrar la Ponencia, que se limita a subrayar el acierto del Proyecto al someter este tema de fondo al criterio del pueblo español, como parece postular cualquier postura democrática (orgánica o inorgánica).

B) Otros escritos presentados como observaciones generales, con el aval de por lo menos diez firmas, se concretan más directamente en la solicitud de modificación, supresión o nueva redacción de los artículos del Proyecto.

Sin perjuicio de que la Ponencia se referirá a cada una de ellas con ocasión del examen de cada uno de los artículos afectados, quiere también adelantar aquí sus propias observaciones generales:

1. El señor **Esperabé de Arteaga** y **González** formula una serie de observaciones cuyo pragmatismo (al aceptar el bicameralismo, al admitir que el Senado «debe ser un llamamiento a la serenidad», o al afirmar que «la ley electoral perfecta está por descubrir») comparte en muy buena medida la Ponencia. Precisamente en función de ese mismo pragmatismo se permite recordarle que también está por demostrar que sólo es democrático un Gobierno cuando pende del voto de confianza del Parlamento, o que la única forma de resolver los conflictos entre las dos Cámaras sea dando la supremacía al Congreso, o que no sea necesario que se establezca el sistema electoral —al menos en sus líneas generales— para la constitución de las próximas Cortes (sistema «que no se constitucionaliza», como demuestra el hecho de que se regule en las disposiciones transitorias). Tales temas han de ser planteados obviamente en las Cortes que esta Ley viene a configurar.

Con motivo del examen de cada uno de los artículos afectados por la observación, la Ponencia volverá sobre cada uno de estos puntos concretos.

2. Las observaciones firmadas en primer lugar por el señor **Iglesias Selgas** se resumen así:

1) Que unas Cortes con finalidad constituyente deben ser unicamerales, aunque al mismo tiempo lamenta «que se abandone la representación socio-profesional»;

2) Que debe aumentarse el número de diputados y elegirse por sistema mayoritario en las provincias, corregido por la representación proporcional en el ámbito nacional, y

3) Que los Senadores deben ser elegidos por sistema mayoritario entre personas con raigambre en cada provincia.

Como se advierte, se trata de cuestiones que afectan a la redacción concreta de artículos del Proyecto de Ley, por lo que se estudiarán en su momento oportuno.

3. El señor **Arteaga Padrón** en su escrito propone la representación del mundo del trabajo en el Congreso y la composición orgánica del Senado.

Se trata de una modificación del apartado 3 del artículo 2.º, que se estudiará después en su lugar sistemático.

4. El señor **Lostáu Román** propone en sus observaciones:

- 1) La elevación del período de mandato de diputados y senadores;
- 2) Un diferente sistema de elección del Presidente de las Cortes;
- 3) Que la representación mínima en el Congreso sea de dos diputados; y
- 4) Que el sistema de elecciones para el Congreso sea el mayoritario y no el proporcional.

También implican modificaciones que se examinarán en su momento.

5. La señorita **Tey Planas** se refiere en sus observaciones a que:

- 1) El Presidente de las Cortes sea miembro de la Cámara;
- 2) La reforma constitucional exija a las Cortes votación de dos tercios;
- 3) El Senado tenga un mayor protagonismo;
- 4) La redacción del párrafo segundo del artículo 5.º debe invertirse;
- 5) Las elecciones al Congreso sean por representación mayoritaria;
- 6) La elaboración de la Ley electoral deben hacerla las Cortes; y
- 7) Debe incluirse una disposición derogatoria.

La Ponencia volverá sobre estos temas.

6. El señor **Lamo deEspinosa** y **Enríquez de Navarra** formula un extenso escrito de observaciones en el que, tras unas consideraciones previas en que alude a la legitimidad del orden constitucional vigente, al proceso hacia la democracia, límites de la reforma, circunstancias que la condicionan y a la que llama «irregular tramitación del Proyecto de Ley», realiza un análisis crítico del mismo y presenta observaciones concretas a todos y cada uno de sus artículos y disposiciones transitorias.

Con independencia de la contestación que la Ponencia ofrezca en los lugares sistemáticamente oportunos, ha de recoger aquí la síntesis de sus observaciones según el propio señor Procurador las expone al justificar las modificaciones propuestas:

a) Que la voluntad mayoritaria del pueblo no debe elevarse a categoría absoluta.—En efecto, «un sistema democrático no puede aceptar que la voluntad mayoritaria sirva para anular la democracia e instaurar un sistema dictatorial o totalitario»; pero habrá que convenir en que no es esto lo que se va a someter a la decisión del pueblo español con el presente Proyecto. Por otra parte, ya el Informe de esta Ponencia en el texto que propone en su artículo 1.º garantiza los derechos fundamentales.

b) Que se debe regular aquí la incompatibilidad de los Procuradores.—La Ponencia entiende que eso es materia de Ley ordinaria —como lo es en el Derecho vigente— y que, por tanto, no debe incluirse en este texto de reforma constitucional.

c) Que el Proyecto ha de contener necesariamente una disposición derogatoria.—Es evidente que esta Ley deroga, aunque nada se diga al respecto, cuantas disposiciones de cualquier rango— incluso constitucional— se opongan a lo dispuesto en ella. Pero hacer

una enumeración de tales disposiciones es una operación jurídica que excede el encargo confiado a la Ponencia.

d) En cuanto al resto de las observaciones, se refieren a preceptos concretos del Proyecto y serán examinadas en su momento.

7. El escrito, cuyo primer firmante es el señor **Díaz-Llanos y Lecuona**, advierte que quizá hubiese sido conveniente dejar reducido el Proyecto a sus disposiciones transitorias, pero al no convertir esta nueva sugerencia en petición formal, ya que, por el contrario, propone enmiendas concretas al articulado de la Ley, éstas se examinarán en la parte correspondiente del Informe.

8. Las observaciones generales firmadas en primer lugar por el señor **Conde Bandrés** se refieren a que:

1) En la composición del Senado estén representados los intereses económicos, sociales, culturales y profesionales; y

2) Que la duración del mandato de diputados y senadores sea distinta.

Cuestiones ambas, pues, que se examinarán con motivo de la discusión de los correspondientes artículos del Proyecto.

9. El escrito firmado en primer lugar por el señor **Pérez Puga** incluye una serie de propuestas, la mayoría de las cuales afecta directamente a artículos concretos del Proyecto (por ejemplo, si la iniciativa de reforma constitucional debe atribuirse directamente al Rey, o cómo deben disolverse las Cortes, o cuándo se alcanza la mayoría de edad).

Por lo que se refiere a la propuesta de constitución de un Tribunal de Garantías Constitucionales, la Ponencia entiende que debe remitirse a una segunda etapa de la reforma constitucional. No debe olvidarse que actualmente esta garantía está en el Recurso de Contrafuero, y las innovaciones en esta materia afectan en tal medida al Ordenamiento fundamental vigente, que no parece oportuno extenderse en la reforma más que a aquellos aspectos contenidos en el Proyecto.

10. El señor **Morrondo García** observa en el escrito del que es primer firmante, que el Proyecto no determina el ámbito territorial de elección de los diputados, ni los criterios para su distribución, acompañando a su escrito unos interesantes anexos sobre los diversos resultados a que puede llegarse de seguirse uno u otro criterios. La Ponencia abordará este tema al tratar de la disposición transitoria primera.

11. Las observaciones del señor **Martínez Esteruelas** y de quienes con él firman afectan a puntos muy importantes, pero también muy concretos, del Proyecto, por lo que han de ser debatidos al examinar el articulado. Tales son:

1) El sistema para reformar las leyes constitucionales;

2) El rango de la norma que regule las elecciones;

3) El criterio de representación (proporcional o mayoritario) de las elecciones;

4) La composición del Consejo del Reino;

5) La competencia de las Cámaras; y

6) La iniciativa del Rey para someter directamente a referéndum determinadas opciones políticas.

Todas ellas serán objeto de discusión al filo de la del articulado.

12. En la observación general, que firma en primer lugar el señor **Clavijo García**, se propone que cada una de las islas del archipiélago canario en que haya Cabildo insular elija directamente un Senador y un Diputado. La Ponencia entiende que esto comportaría una nueva redacción del artículo 2.º, 3, y de la disposición transitoria primera y que, por tanto, ai examinar dichos preceptos debe ser estudiada esta propuesta.

13. El señor **Serrats Urquiza** (don Salvador), como primer firmante, mantiene en su observación que el Proyecto debe limitarse a la creación de unas nuevas Cortes. La Ponencia considera que cabalmente es a esto a lo que se contrae, por lo que no parece oportuno abordar aquí el tema de la constitución del Consejo Económico y Social, sobre todo después de que el Gobierno ha anunciado la remisión a las Cortes de un Proyecto sobre la materia.

En cuanto a las enmiendas concretas que el escrito contiene, se contestarán en su momento oportuno.

14. La observación que encabeza el señor **Martín Sanz** pretende como «preferente objetivo» que «el Congreso pueda elaborar con el máximo acierto y de forma periódica Planes de Desarrollo», por lo que la composición del Congreso debe incorporar una adecuada representación de trabajadores, técnicos y empresarios. También se trata de un tema para ser debatido al examinar el artículo correspondiente.

15. Por último, el señor **Meilán Gil** formula, como primer firmante, escrito con observaciones relativas: al papel del pueblo en relación con la titularidad y el ejercicio de la soberanía; a la nueva composición de las Cortes y a la finalidad más próxima del proyecto (celebración de unas elecciones generales). Se trata, pues, de temas regulados en el articulado del Proyecto y que, por tanto, se discutirán en la última parte de este informe.

III

ENMIENDAS AL ARTICULADO

Artículo 1.º, 1

Varias de las enmiendas presentadas a este proyecto pretenden que en el mismo se recojan ciertas ideas que están ya suficientemente expresadas en las Leyes Fundamentales. Tal es el caso de las propuestas de las señoritas **Loaing Cortés** y **Primo de Rivera y Sáenz de Heredia**, que aspiran a que el proyecto se encabece con los grandes principios de las Leyes Fundamentales; de los señores **Rincón de Arellano** y **Zamanillo y González-Camino**, que aluden a los caracteres de la soberanía, y de los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra** y **Díaz-Llanos y Lecuona**, que se refieren a la definición de las Cortes como órgano de participación popular y a la misión y atribuciones de la Cámara. En relación con estas enmiendas, la Ponencia quiere subrayar que, cualquiera que sea la importancia del Proyecto de Ley, éste no constituye un texto refundido de las Leyes Fundamentales, sino que continúan

subsistentes los preceptos de éstas que no resultan directamente afectados por las normas expresas del Proyecto de Ley; en consecuencia, no se estima necesario recoger declaraciones o preceptos que, al no estar en contradicción con el Proyecto de Ley, han de entenderse vigentes e inalterados.

El señor **Rivas Guadilla** propone la supresión del precepto, porque, a su juicio, instaura el voluntarismo jurídico y niega los principios fundamentales del derecho público cristiano. La Ponencia comprende las razones expresadas por el señor **Rivas Guadilla**, pero no cree que se deba, por esas razones, suprimir el precepto; antes al contrario, a juicio de la Ponencia, las preocupaciones del señor **Rivas Guadilla** probablemente desaparezcan a la vista del nuevo párrafo cuya adición se propone, en el que, inspirándose literalmente en la propuesta del señor **Meilán Gil**, se declara la inviolabilidad de los derechos fundamentales, que vinculan a todos los órganos del Estado, con lo que se establece una limitación trascendental a la soberanía de la Ley, evitando así el puro voluntarismo denunciado por el señor **Rivas Guadilla**. Con esa modificación quedan igualmente satisfechas las propuestas de los señores **Castra Villalba, Regalado Aznar** y **Muro Navarro**.

En cuanto a la propuesta del señor **Regalado Aznar** (sustituir «organización política» por «orden político»), la Ponencia cree que la democracia no debe informar sólo la organización política, sino, en general, toda la vida y relación política del Estado; de ahí que la propuesta de la Ponencia consista en la supresión del inciso comentado.

Artículo 1.º, 2

Varias de las enmiendas presentadas a este apartado proponen que se declare que es misión «propia» (señor **Martínez Fuertes** y señor **Andrés Vázquez**), «exclusiva» (señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra** y **Díaz-Llanos y Lecuona**) o «principal» (señorita **Plaza de Prado**) de las Cortes la elaboración y aprobación de las Leyes. La Ponencia considera que la redacción del proyecto («la potestad... reside en las Cortes») hace innecesarios los calificativos propuestos por los señores procuradores; en cambio, entiende que la Ley no está «hecha» hasta que ha recaído la sanción regia, por lo que, como se destaca por el señor **Meilán Gil**, existe cierta contradicción entre los dos incisos del apartado, que debe entenderse salvada con la nueva redacción que, aceptando las enmiendas antes mencionadas, se propone en el anexo a este informe.

Por la razón antes expresada, en orden a la significación jurídica que tiene el hacer residir en las Cortes la potestad de elaborar y aprobar las leyes, no cree la Ponencia que deba ser suprimido el apartado, como proponen los señores **Rivas Guadilla, Pita da Veiga y Sanz** y **Zamanillo y González-Camino**.

Finalmente, los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra** y **Diez-Llanos y Lecuona** proponen la adición de nuevos apartados relativos a la tramitación de los Decretos-leyes y al deber de servicio a la nación y al bien común que incumbe a los procuradores, representantes del pueblo español, cuestiones todas ellas que tienen su regulación en preceptos de las Leyes Fundamentales que han de entenderse subsistentes, por lo que, en un Proyecto de Ley cuyo objetivo primordial es regular la convocatoria de Cortes, no parece a la Ponencia que se deban abordar las materias aludidas.

Artículo 2.º, 1

El señor **Rivas Guadilla** declara no entender la justificación del sistema bicameral que el Proyecto pretende instaurar. La Ponencia se remite al respecto a lo declarado a propósito de la enmienda a la totalidad suscrita en primer lugar por el señor **Escudero y Rueda**, que, aunque quizá con otra orientación, contiene también una crítica al bicameralismo y que ya fue contestada en su momento por la Ponencia.

La señorita **Plaza de Prado** y el señor **Hernández Navarro** proponen que se declare que ambas Cámaras son Cuerpos colegisladores, añadiendo el señor Hernández Navarro que sean iguales en facultades. La Ponencia se remite al respecto al informe relativo a los artículos 3.º y 4.º, que son los que regulan los poderes de una y otra Cámara, adelantando que, en todo caso, la declaración de que ambas Cámaras son Cuerpos colegisladores es innecesaria, puesto que está claro que las dos Cámaras intervienen en el proceso legislativo, sin que el declarar que son Cuerpos colegisladores prejuzgue cuáles sean los poderes respectivos de una y otra Cámara.

En cuanto a la propuesta del señor **Zamanillo y González-Camino**, consistente en fijar el número de miembros de cada Cámara, es opinión de la Ponencia que esta materia deben ser las futuras Cortes las que la determinen, debiendo limitarse el proyecto a fijar —como así lo hace en la disposición transitoria primera— el número de miembros de esas primeras Cortes.

Finalmente, la observación general suscrita en primer lugar por el señor **Esperabé de Artega González** propone que se añada que a las Cortes corresponde otorgar su confianza y censurar a los Gobiernos. A juicio de la Ponencia deben igualmente ser las futuras Cortes las que regulen estos trascendentales problemas de relaciones constitucionales de poderes.

Por todo ello, la Ponencia propone que el apartado 1 del artículo 2.º conserve la redacción que tiene en el Proyecto de Ley.

Artículo 2.º, 2

La señorita **Plaza de Prado** propone que se fije el número de diputados y se determine que cada provincia elegirá, como mínimo, cuatro diputados; un tenor similar presenta la enmienda del señor **Hernández Navarro**. La Ponencia reitera al respecto lo acabado de exponer a propósito de la enmienda del señor **Zamanillo** al artículo 2.º, 1. Lo mismo cabe decir de la enmienda del señor **Andrés Vázquez**, que aspira a que se señale el ámbito territorial de las elecciones a diputados, así como respecto a la observación general del señor **Esperabé de Arteaga**, que propone que los diputados sean elegidos en función del censo de población, temas todos ellos más propios, además, de las normas electorales que en el futuro se establezcan. Por su parte, el señor **Rivas Guadilla** manifiesta su oposición al sufragio inorgánico y, coincidiendo en el planteamiento ideológico, el escrito firmado en primer lugar por el señor **Martín Sanz** propone que el 40 por 100 de los diputados sean representantes de los trabajadores, técnicos y empresarios. Estas son las únicas enmiendas que, junto con la del señor **Arteaga Padrón**, pretenden, en relación con el Congreso, mantener los criterios de representación orgánica; el resto de los enmendantes aceptan el sufragio universal inorgánico para la composición del Congreso, planteándose el tema de la representación orgánica únicamente en orden a la composición del Senado, por lo que la Ponencia, para evitar repeticiones innecesarias,

prefiere remitirse a lo que en su momento se expondrá, dando por supuesto que lo que se diga en relación con el Senado será, con mayor razón aún, aplicable a la composición del Congreso.

El señor **Henríquez Hernández** propone añadir la declaración de que los diputados serán elegidos en representación directa del pueblo, matización innecesaria, a juicio de la Ponencia, dado el texto, suficientemente expresivo, del Proyecto de Ley.

El señor **Gamazo Pelaz** sugiere que el contenido del precepto sea trasladado a la disposición transitoria primera. A juicio de la Ponencia, la elección, por sufragio universal, del Congreso es exigencia democrática de carácter permanente, por lo que el precepto debe mantenerse dentro del articulado.

Finalmente, en el escrito de observaciones generales suscrito en primer lugar por el señor **Pérez Puga** y en las enmiendas de los señores **Pedrosa Latas**, **Martínez Aguirre** y **Martínez de Salinas y Biader**, se propone que el derecho de sufragio se disfrute a partir de los dieciocho años de edad. La Ponencia manifiesta, a este respecto, que, aunque no falte alguna excepción concreta, la regla general en el Derecho comparado es la que hace coincidir el derecho de sufragio activo con la mayoría de edad civil, sistema que a la Ponencia le parece razonable —pues no es de menor importancia ni exige menor discernimiento y responsabilidad la participación en la vida política que la capacidad para los actos de la vida civil—, y que tiene además, frente a la propuesta de las enmiendas, la ventaja de la mayor flexibilidad, puesto que basta con modificar por Ley ordinaria el Código Civil para que automáticamente resulte modificada igualmente la mayoría de edad electoral.

De ahí que la Ponencia proponga que el artículo 2.º, 2, conserve la misma redacción que en el Proyecto de Ley.

Artículo 2.º, 2 bis

Lo propone el señor **Samaranch Torelló** en el sentido de que, en un nuevo apartado, se precisen las condiciones para ser diputado (ser español, mayor de edad y gozar de todos los derechos civiles). La Ponencia considera que esta materia es más propia de las normas electorales, que, sin duda, habrán de contemplar los requisitos aludidos por el señor Samaranch.

Artículo 2.º, 3

Son varios los señores procuradores que, en sus escritos de observaciones generales o bien en las enmiendas al articulado, proponen, con base en el sistema de representación orgánica, que el Senado se componga de «representaciones del mundo del trabajo», «de los trabajadores, técnicos y empresarios», «de los colegios profesionales»... Tal es el caso de las señoritas **Plaza de Prado**, **Primo de Rivera y Sáenz de Heredia** y **Tey Planas**, y de los señores **Arteaga Padrón**, **Lamo de Espinosa** y **Enríquez de Navarra**, **Díaz-Llanos** y **Lecuona**, **Reus Cid**, **Zamanillo** y **González-Camino**, **Serrats Urquiza** (don José María), **Sangrá Bosch**, **Martínez Fuertes**, **Rivas Guadilla**, **Conde Bandrés**, **Martín Sanz** y **Fernández Navarro**. Las mismas ideas están latentes en el escrito del señor **Fernández-Cuesta** y **Merelo**.

El Proyecto de Ley, como es sabido, se inclina por constituir el Senado con base solamente en las entidades territoriales. La Ponencia se inclina también por la misma posición, por entender, por una parte, que la rica variedad de las distintas zonas —provincias, regiones, comarcas— que constituyen la unidad indisoluble de España hace aconsejable la existencia de una Cámara directamente representativa de las entidades territoriales. De otro lado, examinados los distintos sistemas bicamerales que ofrece el constitucionalismo comparado y prescindiendo de un ejemplo —el de la Cámara de los Lores—, de muy difícil traslación a una organización política que no sea la del Reino Unido, se advierte que la estructura más comúnmente aceptada para las Cámaras Altas es la basada en las Corporaciones o Entidades territoriales en que se vertebra la organización estatal; y ello no sólo en Estados de estructura federal (casos del Senado norteamericano y del Bundesrat alemán) o regional (Senado italiano), sino en regímenes basados en una centralización política total y una fuerte centralización administrativa, como es el caso de Francia. Entiende la Ponencia que en una estructura parlamentaria bicameral, resulta aconsejable compensar, moderar la pura representación popular directa, con la representación territorial. En definitiva, a juicio de la Ponencia, cabe ofrecer la opción entre un sistema de representación poblacional y territorial o uno de representación orgánica; pero tiene difícil justificación la mezcla de uno y otro sistema.

Por todo ello, la Ponencia es partidaria del mantenimiento, en este punto, del Proyecto de Ley.

Otros señores procuradores encuentran inconcreta la expresión «entidades territoriales» que se contiene en el Proyecto de Ley y proponen que se aluda precisamente a las provincias (señoritas **Plaza de Prado**, **Loring Cortés** y señor **Pita da Veiga**), o bien a las regiones (enmienda a la totalidad del señor **Escudero Rueda** y observación general del señor **Esperabé de Arteaga y González**) o, en general, que se concrete la imprecisa frase del proyecto (señor **Andrés Vázquez**) para admitir a las regiones pero no a las nacionalidades (señor **Pedrosa Latas**), o para no cerrar el camino en el futuro a representaciones de carácter regional (señor **Meilán Gil**). A juicio de la Ponencia, la filosofía inspiradora del Proyecto en este punto es la más acertada, lo mismo que su sistemática; concebido el Senado como Cámara de representación territorial, la disposición transitoria primera instrumenta esa representación —en orden a la composición del primer Senado— con base en las provincias; en cambio, para el futuro, resulta conveniente mantener el concepto genérico «entidades territoriales» que no prejuzga cuáles hayan de ser las que instrumenten esta representación.

Los señores **Pita da Veiga y Sanz**, **Gómez Angulo** y **Henríquez Hernández**, en sus respectivos escritos de enmienda, trasladan a este precepto la norma de la disposición transitoria primera, relativa a la elección, por sufragio universal, directo y secreto, de los senadores. A juicio de la Ponencia, esa regla es acertada en la disposición transitoria, en orden a la composición del primer Senado; no parece, sin embargo, conveniente incluirla en el artículo 2.º, 3, pues cabe la posibilidad de que las próximas Cortes mantuviesen al respecto un criterio distinto, sin que convenga, por tanto, prejuzgar. Cabe citar, en este sentido, el caso del Senado francés de la V República, que no es elegido por sufragio universal, sino por un colegio electoral compuesto por diputados, consejeros generales de los Departamentos y delegados de los Consejos municipales; igualmente, en Holanda, la Cámara Alta es elegida por un colegio electoral restringido, compuesto únicamente por los miembros de los Consejos provinciales. Sin embargo, sí parece que, cualquiera que sea la amplitud con que en el futuro se conciba el electorado activo en las elecciones de senadores por las entidades territoriales, éstos deberán ser en todo caso elegidos, por lo que no se incorpora la propuesta del señor **Henríquez Hernández**, ya que los senadores designados no representarían a las entidades territoriales.

Varias de las enmiendas presentadas se refieren a la potestad que se reconoce al Rey de designar cierto número de senadores. Mientras que la señorita **Plaza de Prado** pretende convertir en necesaria la mera posibilidad de designación que contempla el Proyecto de Ley, los señores **Esperabé de Arteaga y González, Fugardo Sanz y Cercos Pérez** (don Alberto) proponen que se suprima este inciso, y el señor **Pita da Veiga y Sanz** reduce el número de estos senadores a la sexta parte, como máximo, del de elegidos. Por lo que se refiere a la propuesta de la señorita **Plaza de Prado**, la Ponencia estima preferible la técnica del Proyecto de Ley, pues no parece suficientemente justificado el que obligatoriamente hayan de ser designados por el Rey todos los senadores previstos en el precepto; en cuanto a las enmiendas de los señores **Cercos Pérez** (don Alberto) y **Esperabé de Arteaga y González**, totalmente opuestas a la anterior, la Ponencia advierte que el principio electivo, en que tan abiertamente se basan los apartados 2 y 3 del artículo 2.º en orden a la composición de las Cámaras, parece razonable que, en un Estado monárquico, quede mínimamente matizado en la forma que lo hace el Proyecto de Ley, de lo cual existen precedentes, por otra parte, en constituciones netamente democráticas; en fin, en cuanto a la propuesta del señor **Pita da Veiga y Sanz**, la Ponencia considera que la quinta parte del número de senadores elegidos no es una cifra exagerada, sin que, por lo demás, parezca posible encontrar razones objetivas que exijan la elevación o reducción de esa proporción.

En el mismo orden de ideas, no parece que la proporción fijada en el proyecto deba ser sustituida por la cifra absoluta de 40 senadores, como proponen los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Díaz-Llanos y Lecuona, Zamanillo y González-Camino y Rivas Guadilla**, puesto que el artículo no prejuzga cuál pueda ser en el futuro el número de senadores elegidos. La Ponencia cree, por otra parte, que el Congreso debe ser totalmente electivo, por lo que no parece que deba recogerse la propuesta del señor **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra** acerca de la existencia de 25 diputados designados por el Rey. Los señores **Díaz-Llanos y Lecuona y Clavijo García** se refieren a la representación en el Senado de las llamadas «islas menores» del archipiélago canario. A juicio de la Ponencia, la expresión «entidades territoriales» contenida en el Proyecto de Ley no excluye la posibilidad de reconocer esa representación; el tema ha de plantearse, pues, en relación con la disposición transitoria primera. Algo parecido ocurre con la propuesta del señor **Pérez Puga**, relativa a los españoles residentes en el extranjero, pues, a juicio de la Ponencia, la redacción del artículo 2.º, 3, no impide que las disposiciones electorales puedan resolver el problema planteado por el señor **Pérez Puga**,

Como consecuencia de todo ello, la Ponencia propone que se conserve la redacción del Proyecto de Ley en cuanto al apartado 3 del artículo 2.º

Artículo 2.º (apartado nuevo entre el 3 y el 4)

Lo propone el señor **Cercos Pérez** (don Alberto) en el sentido de declarar que todos los partidos políticos podrán presentar candidatos tanto a senadores como a diputados. La Ponencia considera que esta norma es más propia de la Ley Reguladora del Derecho de Asociación Política o de las disposiciones electorales que de una Ley como la presente, de rango fundamental.

Artículo 2.º, 4

Las enmiendas y observaciones presentadas a este apartado se orientan bien a otorgar a los senadores un mandato de mayor duración que el de los diputados (señorita **Primo**

de Rivera y Sáenz de Heredia, señores Utrera Molina, Zamanillo y González-Camino, Serrats Urquiza (don José María), Sangré Bosch, Rivas Guadilla, Conde Bandrés, Padrón Quevedo, Martín Sanz y Hernández Navarro), o bien a disponer que la renovación de una y otra Cámara no sea coincidente, sino que se produzca con dos años de diferencia (escritos de los señores Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra y Díaz-Llanos y Lecuona), mientras que el señor Lostáu Román amplía a seis años el mandato tanto de diputados como de senadores, produciéndose la renovación de cada Cámara por mitades cada tres años. Similar a las propuestas de los señores Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra y Díaz-Llanos y Lecuona es la enmienda del señor Fernández Sordo.

La Ponencia estima que la renovación por mitades de ambas Cámaras no aparece vedada por el artículo 2.º, 4, del Proyecto de Ley, por lo que las futuras Cortes, si lo estimaran conveniente, podrán optar por esa fórmula; en cuanto al tema concreto de la duración del mandato —único abordado por el precepto que ahora se comenta—, la Ponencia considera que, al menos en principio y en tanto las futuras Cortes no resuelvan otra cosa, resulta aconsejable establecer el mismo mandato para diputados y senadores; si este mandato debe ser de cuatro, cinco o seis años, no cabe duda de que es material opinable y que no existen razones definitivas en favor de una u otra duración, ni el Derecho comparado brinda una solución única. Como consecuencia de todo ello, la Ponencia mantiene la redacción del Proyecto de Ley.

Finalmente, por lo que se refiere a la propuesta del señor Conde Bandrés, de incluir en este apartado la regulación de los conflictos entre las Cámaras, es opinión de la Ponencia que el lugar adecuado para estas cuestiones son los preceptos atinentes al proceso legislativo, sea constitucional (artículo 3.º) u ordinario (art. 4.º).

Artículo 2.º bis (nuevo)

Lo propone el señor Pedrosa Latas, en relación con los derechos, deberes e incompatibilidades de diputados y senadores. A juicio de la Ponencia, se trata de materia más propia de la legislación de incompatibilidades y de los Reglamentos Parlamentarios que de una ley de rango fundamental. Lo mismo cabe decir de la enmienda del señor Muro Navarro, relativa a las condiciones de elegibilidad y otras cuestiones que han de ser reguladas en la legislación electoral.

Artículo 2.º, 5

Las enmiendas presentadas a este apartado presentan un puro carácter formal; así, el señor Gómez Angulo propone que la frase «su propio Reglamento» se redacte en plural, con lo que está de acuerdo la Ponencia; por su parte, el señor Zamanillo y González-Camino sugiere suprimir la palabra «respectivos» con lo que, a juicio de la Ponencia, el precepto perdería claridad; finalmente, el señor Díaz-Llanos y Lecuona estima que la frase «sus respectivos Presidentes» debe ir precedida de la preposición «a», modificación que, como es evidente, tampoco altera la significación jurídica del precepto, cuya redacción parece correcta a la Ponencia.

Tampoco parece necesario recoger la propuesta del señor Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra acerca de un Reglamento conjunto de las Cortes, dado el carácter tasado de las reuniones conjuntas de ambas Cámaras.

Artículo 2.º, 6

La mayoría de las enmiendas y observaciones presentadas a este apartado pretenden que la designación del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino se haga de entre una terna propuesta por dicho Consejo. Se encuentran en este caso los escritos de las señoras **Tey Planas, Plaza de Prado y Loring Cortés**, y de los señores **Pedrosa Latas, Henríquez Hernández, Serrats Urquiza** (don José María), **Martínez Fuertes, López Majano, Rivas Guadilla, Martín Sanz, Andrés Vázquez, Díaz-Llanos y Lecuona** y **Hernández Navarro**; a la misma solución conduce la propuesta del señor **Pita da Veiga y Sanz**, pues si se suprime el apartado, subsistirá el sistema vigente; en cambio, el señor **Samaranch Torelló** sugiere que la terna sea propuesta por las propias Cortes.

Por su parte, los señores **Lostáu Román, Utrera Molina, Fugarido Sanz, Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Martínez de Salinas y Biader** y **Gómez Angulo**, entienden que deben ser las Cortes, en sesión conjunta de ambas Cámaras, las que elijan al Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino; el señor **Zamanillo** y **González-Camino** propone que sea este mismo Consejo el que realice la elección.

Finalmente, los señores **Muro Navarro, Esperabé de Arteaga González** y **Cercos Pérez** (don Alberto), determinan que el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será el del Congreso, con lo que sólo esta Cámara —y no el Senado— participará en la elección.

A juicio de la Ponencia, el sistema del Proyecto de Ley resulta justificado tanto desde el punto de vista de Presidencia del Consejo del Reino como en cuanto Presidencia de las Cortes. En el primer aspecto, para la Ponencia es claro que la integración del Consejo del Reino con el Rey para constituir la Institución de la Corona exige la presencia en el Consejo, como Presidente, de quien pueda ser delegado, portavoz mandatario directo, en definitiva, del Rey, condición sin la cual difícilmente podría el Consejo del Reino cumplir la función de asesoramiento y asistencia que le es propia.

La Presidencia de las Cortes, por otra parte, debe estar dotada de una imparcialidad e independencia que le permitan cumplir su función arbitral, lo que aconseja sustraer su designación a la decisión de los grupos mayoritarios en las Cámaras. Por todo ello, la Ponencia propone que se mantenga la redacción del Proyecto de Ley.

Artículo 2.º bis (nuevo)

Lo propone el señor **Henríquez Hernández**, en relación con la composición del Consejo del Reino, por lo que la Ponencia cree que es en la disposición transitoria segunda 3) donde debe analizarse esta cuestión.

Artículo 3.º

A la vista del texto de este artículo y de las observaciones y enmiendas presentadas al mismo, la Ponencia debe poner, ante todo, de manifiesto una serie de puntualizaciones que servirán también de apoyo a este Informe en relación con posteriores preceptos.

El Proyecto objeto de este Informe no sólo ha establecido un sistema bicameral como estructura del órgano legislativo, sino que, como no podía ser de otra forma, ha tenido

que contemplar sus relaciones en la acción legisladora, así como prever las posibles divergencias y conflictos entre ambas Cámaras, con objeto de evitar una situación sin salida que pusiese en grave peligro el sistema institucional.

Pues bien, del examen del conjunto del texto legal se deduce que, dentro de las Cortes, la primacía se ha querido la tenga el Congreso de Diputados. El procedimiento de provisión de una u otra Cámara; el distinto sistema electoral contemplado; la composición numérica diferente que redundará en predominio del Congreso a la hora de las reuniones conjuntas; la iniciativa de la reforma constitucional; el estudio previo de los proyectos legislativos por el Congreso; la decisión última concedida a éste en materia de legislación ordinaria; todo ello es manifestación de la filosofía que inspira al proyecto en el tema de las relaciones intercámaras y de sus facultades respectivas — filosofía que la Ponencia acepta — y que, como hemos dicho, no es sino dar preferencia decisoria al Congreso.

Esto no obedece a un criterio puramente gratuito, sino que arranca de la distinta fisonomía y sentido que se desea tengan el Congreso y el Senado en la futura estructura constitucional española, y que coincide sustancialmente con la configuración de las Cámaras existente en los bicameralismos de los actuales Estados unitarios de Europa occidental. El Congreso de Diputados se piensa debe representar de alguna forma las corrientes de opinión que a corto plazo produce su dinamismo democrático, mientras que el Senado debe atender más a la continuidad y estabilidad política y a la reflexión reposada y perfeccionamiento técnico de los textos legales. El Congreso es la asamblea política por excelencia; el Senado está concebido como regulador de la Constitución y equilibrador de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Así se explica la provisión diferente que se prevé para cada Cámara, y que cada una tenga una posición distinta en el proceso legislativo: la iniciativa, el primer impulso, corresponde al Congreso; la reflexión y el estudio, al Senado, y en la última decisión, en caso de divergencia, se da de nuevo preferencia al Congreso de Diputados.

Romper esta estructura de competencias y, no se diga, afirmar que ambas Cámaras tienen las mismas facultades, como sugieren los señores **Martínez Esteruelas** y **Conde Bandrés**, en sus respectivos escritos de observaciones generales, y la señorita **Plaza de Prado** y el señor **Hernández Navarro**, en sus escritos de enmienda, implicaría desvirtuar el sentido del proyecto.

Artículo 3.º, 1

Las anteriores consideraciones ahorran otros comentarios a la posición de la Ponencia en este primer apartado, que ha preferido conservar su integridad, sin dar entrada a la iniciativa de la reforma constitucional al Senado. La aceptación de las observaciones generales de las cuales son, respectivamente, primeros firmantes los señores **Lamo de Espinosa** y **Enríquez de Navarra**, **Díaz-Llanos** y **Lecuona**, **Pérez Puga**, **Martínez Esteruelas** y **Serrats Urquiza** (don Salvador), en el sentido de que la iniciativa de la reforma constitucional corresponda a las Cortes en su conjunto, como puede deducirse fácilmente, trastocaría ya de entrada el esquema de relaciones intercámaras expuesto. Junto a ello, el que las Cortes como conjunto de Cámaras fuesen sujeto de la iniciativa obligaría a complicados procedimientos para realizar una decisión conjunta sobre la toma en consideración de aquélla.

Quedan con ello contestadas las enmiendas que, en igual sentido que las observaciones generales citadas, han presentado los señores **Zamanillo y González-Camino**, señorita **Plaza de Prado**, señores **Serrats Urquiza** (don José María), **Rivas Guadilla**, señorita **Primo de Rivera y Sáenz de Heredia**, señores **Utrera Molina**, **Reus Cid**, **Martínez Fuertes**, **Hernández Navarro**, **Pita da Veiga** y **Sanz, Andrés Vázquez** y **Fernández Sordo**.

En cuanto a la propuesta de los señores **Pérez Puga** y **Muro Navarro** de que sea el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, quien tenga la iniciativa, la Ponencia, aun aceptando su posibilidad técnica, no encuentra suficientes razones de utilidad práctica o de pertinencia constitucional para variar el precepto en tal sentido.

Por otra parte, la facultad que el artículo 5.º otorga al Rey puede llevar implícito el supuesto contemplado por los citados señores procuradores.

Por último, es constitucionalmente imprescindible prever la iniciativa de la reforma de los textos fundamentales si no se desea que toda renovación en ellos tenga carácter revolucionario. Con ello se da respuesta a la señorita **Loring Cortés**, que propugna que el procedimiento de iniciativa no se mencione en aras de una mayor estabilidad de la Constitución.

Artículo 3.º, 2

El apartado segundo regula la tramitación parlamentaria de los proyectos o proposiciones de reforma constitucional una vez que se ha producido la anterior fase de iniciativa.

La Ponencia no ha efectuado modificaciones en este apartado, entendiendo que resuelve cumplidamente una de las finalidades esenciales del presente proyecto, que es permitir a las futuras Cortes que puedan, sin trabas, acometer una Reforma Constitucional. La exigencia de mayoría absoluta para la aprobación de la reforma se considera suficiente garantía para las mayorías parlamentarias, más aún teniendo en cuenta que se ha introducido un posterior referéndum preceptivo.

Este es el argumento fundamental que la Ponencia aduce en relación con las observaciones generales de los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra**, **Díaz-Llanos y Lecuona**, **Martínez Esteruelas** y **Serrats Urquiza** (don Salvador), en las cuales se propone un procedimiento de mayor rigidez para la revisión de las Leyes Fundamentales, exigiendo la aprobación de ésta por los dos tercios de los miembros de las Cortes (los señores **Serrats Urquiza** y **Díaz-Llanos** hablan de tres quintos). De aceptarse tal criterio, podría suceder que una minoría parlamentaria relativamente exigua bloquease toda Reforma Constitucional.

Por otra parte, la preocupación que pudiesen guardar los citados señores procuradores respecto a una hipotética suplantación de la voluntad popular por sus representantes se ve, a juicio de la Ponencia, suficientemente obviada mediante la modificación que se efectúa en el apartado 3 de este artículo, que, como se ha dicho, consiste en hacer obligatorio el referéndum de la nación que, con carácter potestativo, contemplaba el proyecto inicial.

Solamente tras el resultado favorable de la consulta podrá el Rey sancionar una Ley de Reforma Constitucional.

Todos estos argumentos son aplicables para contestar a aquellos señores procuradores que enmendaban individualmente la mayoría requerida para la aprobación en fase parlamentaria, elevándola en forma similar a las observaciones antes citadas. Se trata de los señores **Fernández Sordo, Serrats Urquiza** (don José María), **Rivas Guadilla, Pita da Veiga y Sanz, Zamanillo y González-Camino, Pérez-Viñeta y Lucio**, señoritas **Plaza de Prado y Tey Planas**, señores **Hernández Navarro y Andrés Vázquez**. La Ponencia debe reafirmar en relación con todas estas enmiendas que la implantación de mecanismos que produzcan el efecto de que las actuales Cortes condicionen y limiten sustancialmente a las próximas va contra el sentido de la Reforma Constitucional que se persigue.

Lo anterior es igualmente aplicable a un grupo de observaciones generales y de enmiendas al artículo que sugieren la fijación de límites a la revisión constitucional, «*ratione materiae*» y «*ratione tempore*».

Así, la señorita **Plaza de Prado** y el señor **Rivas Guadilla** entienden que la acción de Reforma Constitucional no puede extenderse hasta ciertas materias que, por su trascendencia, deben ser inalterables. La Ponencia, recordando que el establecimiento de límites materiales a la Reforma de la Constitución ha sido objeto de fuertes críticas por la doctrina más autorizada desde el punto de vista puramente jurídico, se remite en el plano de los razonamientos de mayor contenido político a lo ya dicho en su respuesta a la enmienda a la totalidad del señor **Piñar López**, a propósito del tema de la permanencia e inalterabilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional.

En cuanto al escrito de observaciones del señor **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra**, que propone introducir la prohibición de realizar otra Reforma Constitucional en los cuatro años siguientes al rechazo de un proyecto en igual sentido, pueden ponerse de relieve consideraciones similares a las anteriores. Igualmente respecto a la sugerencia del señor **Zamanillo y González-Camino**, que limita las Reformas Constitucionales posibles a una por legislatura. En todo caso, la Ponencia no considera conveniente congelar las posibilidades de las Cortes, y también del pueblo, en materia constitucional.

En relación al apartado que se está informando hay una última observación del señor **Esperabé de Arteaga y González**, según la cual la más elemental técnica parlamentaria exige, ante la presencia de dos Cámaras, que en caso de disparidad de criterios sea una de las dos la que decida. De ello deduce el citado señor procurador la incongruencia de la Comisión Mixta que se prevé, tanto por su ineficacia, afirma, como por su composición paritaria, que considera inútil si después van a decidir en sesión conjunta las dos Cámaras, con predominio numérico del Congreso de Diputados.

En realidad, contra la opinión del señor **Esperabé de Arteaga y González**, que no considera muy ortodoxo el procedimiento conciliatorio de la Comisión Mixta, resulta ser en la práctica el sistema más utilizado en derecho parlamentario para intentar poner de acuerdo dos Cámaras. Y siempre se compone de un número igual de miembros de cada una, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que son dos Cámaras las que se enfrentan en igualdad de posiciones en esa etapa de la secuencia procedimental. Por otra parte, no debe maximizarse la importancia de dicha Comisión, puesto que su labor nunca es decisoria; simplemente se reduce a elaborar un compromiso que luego se someterá a la apreciación de las dos asambleas, las cuales en última instancia acuerdan lo que proceda.

Artículo 3.º, 3

Como ya se indicó, este párrafo ha experimentado una importante variación, estableciéndose un referéndum obligatorio para el perfeccionamiento de la revisión constitucional.

Se da así satisfacción a los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Díaz-Llanos y Lecuona y Martínez Esteruelas** y, en espíritu, a las observaciones de los señores **Serrats Urquiza** (don Salvador) y **Meilán Gil**. También se complace a los señores **Fernández Sordo, Zamanillo y González-Camino, Pérez Viñeta y Lucio**, señorita **Plaza de Prado**, señores **Hernández Navarro, Padrón Quevedo, Henríquez Hernández, Serrats Urquiza** (don José María), **López Majano, Rivas Guadilla** y, en espíritu, la enmienda del señor **Pita da Veiga y Sanz**.

Artículo 4.º

El artículo 4.º ha sido redactado de nuevo por la Ponencia, al objeto de corregir algunos defectos técnicos que surgían por remitirse al artículo 3.º en cuanto a la tramitación de los Proyectos de Ley ordinaria.

Con la nueva redacción queda claro que los Proyectos de Ley ordinaria se aprueban por mayoría simple en ambas Cámaras, si bien, en caso de discrepancia y de imposible conciliación, la decisión última, que compete al Congreso a petición del Gobierno, exige la mayoría absoluta.

Por lo demás, y de acuerdo con lo ya expuesto al comienzo del examen del artículo 3.º, el sentido del precepto se mantiene intacto, lo que obliga a la no aceptación de la enmienda de la señorita **Loring Cortés**, que se opone a la primacía otorgada al Congreso.

Lo mismo cabe señalar respecto a la modificación propuesta por los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Díaz-Llanos y Lecuona y Conde Bandrés**, que asimilan el procedimiento aprobatorio de las Leyes ordinarias a lo dispuesto para las Leyes de Reforma Constitucional, esto es, mayoría absoluta en Congreso y Senado y, en caso de discrepancia, sesión conjunta de ambas Cámaras. Esta es también la propuesta de la señorita **Plaza de Prado** y, sustancialmente, la de los señores **Zamanillo y González-Camino, Serrats Urquiza** (don José María) y **Pita da Veiga y Sanz**. El señor **Hernández Navarro**, por su parte, sugiere que sea el Congreso quien resuelva, pero por una mayoría cualificada de dos tercios.

Respecto a todo ello, la Ponencia debe poner de manifiesto dos órdenes de consideraciones que justifican su postura de no modificar este artículo 4.º La primera consideración se refiere al fondo del tema: introducir la obligatoriedad de sesión conjunta implicaría colocar al Senado en una posición prácticamente equiparable al Congreso en materia de legislación ordinaria, lo que desvirtúa el esquema que el proyecto traza en las relaciones entre las Cámaras. Únicamente para la Reforma Constitucional parece oportuno, por la gran trascendencia de la cuestión, reunir conjuntamente a las dos Cámaras para que resuelvan definitivamente sobre la controversia suscitada.

Hay, además, una segunda razón eminentemente parlamentaria; no debe olvidarse que el precepto objeto de estudio trata del procedimiento legislativo ordinario. No hay precedentes ni ejemplos en Derecho comparado de que para aprobar las Leyes ordinarias se requiera, en primera lectura, una aprobación por mayoría absoluta en cada Cámara.

En cuanto a la reunión conjunta, tampoco es un método usual para resolver conflictos entre Cámaras, pues su solemnidad se reserva para ocasiones de especial importancia, no considerándose adecuada para las tareas legislativas ordinarias.

El señor **Esperabé de Arteaga y González** propone que, en vez de ser potestativo del Gobierno el sometimiento del texto discutido a la decisión definitiva del Congreso, ello sea obligatorio. Hay evidentes razones, a juicio de la Ponencia, para no acceder a la enmienda del señor procurador mencionado. En efecto, habida cuenta de que el artículo se refiere a los Proyectos de Ley, obligar al Gobierno a someter el texto legal al Congreso implicaría negarle el elemental derecho de conservar en todo el desarrollo del proceso legislativo la propiedad, por así decirlo, sobre sus proyectos.

Hay una última sugerencia al precepto que se considera. La hace el señor **Zamanillo y González-Camino** en el sentido de que los Decretos-leyes sean tramitados en todo caso por las Cortes. En este punto la Ponencia se remite a lo expuesto al examinar, en relación con el artículo 1.º, las propuestas similares de los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra y Díaz-Llanos y Lecuona**.

Artículo 5.º

El artículo 5.º no ha experimentado ninguna modificación tras el estudio detenido que de él ha hecho la Ponencia, a la vista de las observaciones generales y enmiendas presentadas al mismo.

Frente a las propuestas de supresión del precepto que han presentado algunos señores procuradores (**Serrats Urquiza** en su escrito de observaciones generales, señorita **Loring Cortés** y señores **Pita da Veiga y Sanz y Gómez Angulo**), la Ponencia ha concluido en la procedencia de mantenerlo. La necesidad de que, en ocasiones excepcionales, el Rey pueda ponerse en contacto directo con el pueblo, sin la intermediación de los representantes legales de éste, abona tal postura.

Y esta comunicación Rey-pueblo hace no tanto improcedente, sino sobre todo innecesaria, la asistencia del Consejo del Reino o de cualquier otro órgano constitucional. Ello obliga a no aceptar las observaciones generales de los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra y Díaz-Llanos y Lecuona**, que introducen la preceptiva intervención aprobatoria de las Cortes previamente al sometimiento del texto o textos en cuestión a la consulta popular; aprobación necesaria en todo caso para el primeramente citado, mientras que para el señor **Díaz-Llanos y Lecuona** sólo lo sería cuando la consulta versase sobre materias de competencia de las Cortes.

De igual modo, tampoco pueden aceptarse las propuestas de aquellos señores procuradores que, asimilando la figura contemplada en el presente artículo a otras previstas en las Leyes Fundamentales, propugnan la inclusión del preceptivo informe del Consejo del Reino. Es el caso de los señores **Díaz-Llanos y Lecuona** y **Martínez Esteruelas**, que apoyan tal tesis en sus escritos de observaciones generales, y de los señores **Zamanillo y González-Camino**, **Fugardo Sanz**, señorita **Plaza de Prado**, señores **Rivas Guadilla** y **Hernández Navarro**.

Por otra parte, el supuesto del artículo que se está contemplando es distinto del que regula el artículo 3.º, ya que este último es de preferente aplicación a las reformas constitucionales en situaciones de normalidad, mientras que el artículo 5.º tiene aplicación

en las ocasiones excepcionales en que pudiera advertirse una desviación por parte de los representantes respecto de los deseos y necesidades del pueblo representado, lo que, por otra parte, está en la línea del preámbulo de la Ley de Referéndum Nacional. De ahí que la aceptación de la enmienda del señor **Serrats Urquiza** (don José María) llevaría aparejado un importante empequeñecimiento de las posibilidades que ofrece este precepto. En cualquier caso, tras una consulta al pueblo de resultado hipotéticamente favorable a la opción propuesta, sería siempre necesaria la posterior tramitación en las Cortes según el procedimiento que regula el artículo 3.º

Resulta innecesario, a juicio de la Ponencia, reafirmar la vigencia del artículo 8.º de la Ley Orgánica del Estado, como proponen la señorita **Plaza de Prado** y, en una de sus propuestas alternativas, el señor **Serrats Urquiza** (don Salvador). Si así se hiciese habría que actuar igualmente respecto a las potestades que las demás Leyes Fundamentales conceden al Jefe del Estado.

Una vez aceptada la figura jurídica que crea el primer párrafo del artículo, la inclusión de un segundo párrafo, como el que viene en el proyecto, es exigencia ineludible. Si las Cortes se negasen a seguir la línea marcada por el pueblo, suplantarían la voluntad de éste y, por tanto, desaparecería la razón de su misma existencia, que es ser la voz de los ciudadanos representados. Es evidente entonces que, como dice el párrafo segundo, si las Cortes en materia de su competencia no toman la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, tiene que quedar disueltas «ope legis». Es éste, pues, un caso de disolución automática simplemente por darse el supuesto de hecho que contempla la norma.

Todo ello impide aceptar las enmiendas que proponen las señoritas **Plaza de Prado** y **Tey Planas**, así como, en sus respectivos escritos de observaciones generales, los señores **Lamo de Espinosa** y **Enriques de Navarra** y **Díaz-Llanos** y **Lecuona**, de cuyo tenor se deduce la supresión del efecto disolutorio.

De otro lado, tampoco parece posible atender la observación del señor **Pérez Puga** y la enmienda del señor **Pedrosa Latas**, que propugnan la inclusión de un nuevo artículo que establezca, como regla general y no para el caso excepcional que el artículo 5.º prevé, la facultad del Rey de disolver las Cortes a propuesta del Gobierno. La Ponencia ya ha puesto de manifiesto varias veces a lo largo de este Informe que la finalidad del Proyecto de Reforma Política no es replantearse una revisión de las Leyes Fundamentales con arreglo a una filosofía distinta de la que las inspira, sino, únicamente, establecer unas Cortes que estén en condiciones de acometer esa tarea si lo considerasen oportuno.

Iguales razonamientos cabe formular al señor **Cercos Pérez** (don Alberto) respecto a su propuesta de incluir un nuevo precepto estableciendo la responsabilidad política del Ejecutivo ante las Cortes al estilo de los regímenes parlamentarios. En sus otras sugerencias la Ponencia no puede entrar, por referirse a cuestiones no relacionadas directamente con las que son objeto de este proyecto.

Por lo que se refiere a la enmienda del señor **Muro Navarro**, en la que se propone un nuevo artículo relativo a un Tribunal de Garantías Constitucionales, la Ponencia se remite a lo expuesto al examinar el escrito de observaciones generales del señor **Pérez Puga**, en el que se formulaba una propuesta similar.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

La variedad de los temas planteados en relación con esta disposición por los escritos de observaciones generales y enmiendas y la coincidencia de muchos de esos escritos tanto en los problemas aludidos como en los criterios formulados aconsejan que, en este punto, el Informe se base en una ordenada agrupación por materias de los escritos presentados.

a) La necesidad de que las normas electorales sean aprobadas por Ley votada en Cortes se plantea en los escritos de observaciones generales firmados en primer lugar por la señorita **Tey Planas** y por los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Díaz-Llanos y Lecuona, Conde Bandrés, Martínez Esteruelas y Serrats Urquiza** (don Salvador), así como en las enmiendas al articulado formuladas con una sola firma por las señoritas **Plaza de Prado, Primo de Rivera y Sáenz de Heredia** y por los señores **Fernández Sordo, Serrats Urquiza** (don José María), **Martínez Fuertes, Zamanillo y González-Camino, Pita da Veiga, Rivas Guadilla y Hernández Navarro**. La Ponencia ha de observar a este respecto, en primer lugar, que el proyecto no degrada o deslegaliza de modo permanente la materia electoral, de modo que la norma constitucionalmente adecuada en el futuro para regular esta materia sea el Decreto de Gobierno y no la Ley votada en Cortes; por el contrario, se trata sólo de regular las primeras elecciones, y en este sentido, a juicio de la Ponencia, la delegación o autorización al Gobierno se encuentra justificada por la inminencia de la consulta electoral, que impide que las Cortes puedan deliberar, sin perniciosas premuras, sobre un proyecto normativo que a su delicadeza política une una complejidad técnica indudable y que, además, ha de descender a numerosas cuestiones de detalle cuya discusión parlamentaria, siempre difícil, más aún si se aplicase el procedimiento de urgencia, haría imposible un objetivo político que parece inexcusable, como es el de que las reglas del juego electoral sean públicas y conocidas con la mayor antelación posible a la convocatoria de las elecciones. De ahí que la Ponencia mantenga la autorización al Gobierno, si bien entiende que deben prejugarse en este Proyecto de Ley los criterios básicos de la regulación electoral de modo que el Gobierno no pueda gozar de una libertad absoluta al elaborar el correspondiente Decreto; por esta razón no cree la Ponencia que se deba aceptar la propuesta contenida en los escritos de los señores **Esperabé de Arteaga y González, Serrats Urquiza** (don Salvador) y **Fernández Sordo**, consistente en suprimir la determinación de los sistemas electorales aplicables, pues la objeción basada en la inconveniencia de constitucionalizar estas cuestiones no es compartida por la Ponencia, ya que la vigencia de la disposición transitoria se agota en las primeras elecciones.

b) Congreso de Diputados. En relación con el Congreso de Diputados se han planteado en los diversos escritos de observaciones y enmiendas dos temas que afectan, respectivamente, al sistema electoral aplicable y al criterio de distribución, en función exclusiva de censo de población o con matizaciones por razones territoriales de los diputados.

Por lo que se refiere al sistema electoral, se propone que el escrutinio tenga carácter mayoritario en los escritos de observaciones generales firmados en primer lugar por la señorita **Tey Planas** y de los señores **Martínez Esteruelas y Lostáu Román**, así como en las enmiendas al articulado formuladas por la señorita **Plaza de Prado** y por los señores **Gamazo Pelaz, Rivas Guadilla, Palomino Mejías, Hernández Navarro, Martínez Aguirre, Zamanillo y González-Camino y Fernández Nieto**; por su parte, los señores **Iglesias Selgas y Martínez Fuertes** proponen que el sistema electoral sea mixto, basado en un distrito uninominal-mayoritario, corregido mediante la representación proporcional en el ámbito nacional; finalmente, el señor **Díaz-Llanos y Lecuona**

propone que la mitad de los diputados sean elegidos conforme al sistema mayoritario y la otra mitad con arreglo al proporcional.

La Ponencia ha de comenzar por advertir que, dadas las funciones a acometer por las próximas Cortes, a la hora de optar por uno u otro sistema electoral parece conveniente atender de modo primordial al objetivo de lograr en las Cámaras una representación lo más exacta posible de las actitudes del cuerpo electoral; no cabe duda de que ese objetivo se cumple mucho más rigurosa y exactamente con el sistema proporcional que con el escrutinio mayoritario. Desde otro punto de vista, es acusación usual que se dirige al sistema proporcional —y que está latente en la mayoría de las observaciones y enmiendas que en este momento se consideran— la de que dicho sistema conduce a la atomización de los grupos políticos, a la esterilidad del trabajo parlamentario, a la imposibilidad de constituir gobiernos estables y fuertes; a juicio de la Ponencia, tales críticas adolecen de un apriorismo que impide compartirlas, pues las técnicas electorales permiten, sin duda, evitar y limitar fuertemente ese posible resultado de un sistema proporcional puro. Una adecuada regulación de los repartos de los restos, la exigencia, para gozar de representación parlamentaria, de haber obtenido en el conjunto nacional un determinado número o porcentaje de escaños o sufragios, y otra serie de técnicas que no es ahora el momento de enumerar, coadyuvan eficazmente, en los sistemas electorales modernos, a evitar las criticadas secuelas del sistema proporcional; en este sentido la Ponencia se inclina a mantener la inspiración de las elecciones al Congreso en criterios de representación proporcional, si bien haciendo constar expresamente en el texto de la norma el objetivo de evitar la excesiva fragmentación de la Cámara, de acuerdo con la modificación que se ha introducido, en la forma que consta en el anexo a este Informe.

En los escritos de observaciones generales de los señores **Lostáu Román, Morrondo García**, así como en las enmiendas de los señores **Muro Navarro, Gamazo Pelaz, Rivas Guadilla, Fernández Nieto, Dan-*causa* de Miguel, Zamanillo y González-Camino** y señorita **Plaza de Prado**, se plantea un problema de indudable trascendencia, como es el de la distribución de los diputados del Congreso; se subrayan por los señores procuradores citados —con especial énfasis por parte del señor **Morrondo García**— las consecuencias a que podría llevar la distribución de los diputados con base en puros criterios de censo de población, señalándose cómo, caso de aceptarse estos criterios como exclusivos, una sola provincia podría contar con tantos diputados en el Congreso como cerca del 40 por 100 del territorio nacional; con el fin de evitar estos resultados, los señores procuradores citados proponen que se fije un cupo mínimo de diputados por provincia, distribuyéndose el resto en función del censo de población. La Ponencia manifiesta que los posibles desequilibrios a que aluden los señores procuradores están compensados por la existencia de un Senado de base exclusivamente territorial; por otra parte es de señalar que el proyecto no fija el ámbito de los distritos electorales ni la distribución de los escaños, por lo que nada impide que los problemas que preocupan a estos señores procuradores sean abordados en las normas electorales, que son las adecuadas para tratar esta materia, razón esta última por la que tampoco parece oportuno recoger la propuesta del señor **Henríquez Hernández**, relativa a la elección de un diputado por cada 100.000 habitantes.

c) Senado. En relación con el Senado se ha planteado por varios señores procuradores la conveniencia de que las normas que en la disposición transitoria se dedican a dicha Cámara sean trasladadas al articulado del Proyecto de Ley, propuesta que aparece formulada por los señores **Martínez Esteruelas, Fugardo Sanz, Gómez Angulo y Adán García** y por la señorita **Loring Cortés**, la Ponencia reitera lo expuesto en relación con otras enmiendas similares a propósito del artículo 2.º, 3, del Proyecto de Ley.

En otra serie de escritos se insiste en la conveniencia de que el Senado esté compuesto —bien en su totalidad o al menos en parte— por representaciones del «mundo del trabajo», de los empresarios, técnicos y trabajadores, de los Colegios profesionales, instituciones culturales, etc.; se encuentran en este caso los escritos de observaciones generales de los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Arteaga Padrón, Fernández-Cuesta y Merelo, Díaz-Llanos y Lecuona y Martín Sanz** y la enmienda del señor **Fugardo Sanz**. A este respecto la Ponencia da por reproducidas las consideraciones expuestas al examinar el artículo 2.º, 3, del Proyecto de Ley, añadiendo que, en orden a la constitución del primer Senado, ha de tenerse en cuenta además la necesidad antes aludida de que las primeras Cortes sean espejo lo más fiel posible de las actitudes de la sociedad española.

Por varios señores procuradores se ha planteado el problema de las llamadas islas menores de los archipiélagos canario y balear, sugiriendo la conveniencia de que estas islas cuenten con una representación directa y propia en el Senado; se trata de los escritos de observaciones generales de los señores **Díaz-Llanos y Lecuona, Morrondo García, Clavijo García** y de las enmiendas al articulado de los señores **Henríquez Hernández y Buchens Adrover**. La Ponencia, salvando su voto en este punto el señor **Olarte Cullén**, entiende que no es en esta Ley donde debe resolverse el problema. No obstante, la Ponencia comparte la preocupación de los señores procuradores por los problemas específicos de estos territorios insulares que, en el caso del archipiélago canario, tienen una estructura administrativa peculiar que, por otra parte, podría ser adoptada en el archipiélago balear, según la nueva legislación de régimen local. La Ponencia es consciente de las razones que fundamentan tales enmiendas, singularmente por razón de la desproporción demográfica existente entre las islas menores y las capitalinas, el deseo de contar con sus propios representantes y otras circunstancias más, amén de las concurrentes en el archipiélago canario por razones históricas y de la configuración administrativa del ente territorial especial que contiene la unidad isla; por todo lo cual parece obligado a trasladar estas preocupaciones al Gobierno.

El señor **Martínez Aguirre** propone que el derecho de sufragio activo en las elecciones para senadores se disfrute a partir de los dieciocho años de edad. La Ponencia se remite al respecto a lo manifestado a propósito de la edad electoral en relación con el Congreso (art. 2.º, 2).

Por su parte, el señor **Iglesias Selgas** propone que la distribución de los senadores se realice según censo de población y no a base de cuatro por provincia, pero en tal caso quedaría sin sentido el sistema bicameral, a juicio de la Ponencia, puesto que una razón de ser principal del Senado es la de matizar y moderar a base de la representación territorial, la representación de la población en que consiste el Congreso de Diputados.

Finalmente, el señor **Pita da Veiga y Sanz** propone que el número de senadores elegidos por cada provincia sea de cinco; a juicio de la Ponencia, esto implicaría elevar inconvenientemente la composición del Senado, por lo que parece que debe mantenerse la cifra que se fija en el Proyecto de Ley.

d) Procedimiento electoral. En el escrito de observaciones generales firmado en primer lugar por el señor **Meilán Gil** y en la enmienda al articulado del señor **Martínez Aguirre** se alude a ciertas cuestiones del procedimiento electoral, como son las funciones de los Tribunales de Justicia (señor **Meilán**) y de las Juntas del Censo (señor **Martínez Aguirre**), que la Ponencia considera más propias de las disposiciones electorales.

Finalmente, en el escrito de observaciones generales del señor **Pérez Puga** se manifiesta una aceptación del sistema proporcional que se establece para las elecciones al Congreso, si bien con «ciertas matizaciones», que no se aclara cuáles hayan de ser, por el señor procurador. La Ponencia espera haber complacido los deseos del señor **Pérez Puga** con la modificación introducida en la redacción del Proyecto de Ley. Algo parecido ocurre con las observaciones del señor **Merlán** en orden al sistema electoral.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA 1

No le afecta más propuesta de modificación que la formulada por el señor **Lamo de Espinosa y Enriquez de Navarra**, que, junto al artículo 13 al que se refiere el Proyecto de Ley, alude también al artículo 12 de la Ley de Cortes.

La Ponencia no cree que deba aceptarse esta modificación, pues ello implicaría que para las funciones previstas en el artículo 12 de la Ley de Cortes existiría una Comisión en cada Cámara y, además, una Comisión conjunta; por eso piensa la Ponencia que la Comisión a que se refiere el apartado 1) debe limitar su función a lo relativo a los Decretos-leyes.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA 2

La única enmienda a este apartado es la del señor **Lamo de Espinosa**, que propone que las Comisiones aludidas asuman las funciones de la Comisión del artículo 12 de la Ley de Cortes «en lo que a cada Cámara se refiere», precisión que la Ponencia no considera conveniente, puesto que no existe distribución de competencias entre las Cámaras, por lo que las citadas Comisiones ejercerán sus funciones en relación con cualesquiera cuestiones de competencia legislativa.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA 3

La mayoría de los escritos presentados se dirigen a suprimir los miembros natos del Consejo del Reino, propuesta que formulan los señores **Díaz-Llanos y Lecuona, Henríquez Hernández, Serrats Urquiza** (don Salvador), **Martínez Esteruelas, Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Esperabé de Arteaga y González y Zamanillo y González-Camino**.

Por su parte, el señor **Gómez Angulo** suprime el Consejo del Reino y lo sustituye por una Comisión constituida por diputados y senadores elegidos por las respectivas Cámaras.

La Ponencia entiende que en la forma de Estado monárquico el Consejo del Reino tiene una misión esencial, como es la de constituir, junto con el Rey, la Corona como Institución. De ahí que no parezca aceptable, a juicio de la Ponencia, la propuesta del señor **Gómez Angulo**.

En cuanto a la supresión de los consejeros del Reino natos, tampoco cree la Ponencia que deba ser aceptada, pues su presencia se considera necesaria para que el Consejo del Reino pueda cumplir plenamente su función de asesoramiento y asistencia.

Sí parece, en cambio, lógico que una y otra Cámara elijan el mismo número de vocales del Consejo del Reino, por lo que la Ponencia modifica en ese sentido el precepto, con lo que en parte se recogen las aspiraciones de los citados señores procuradores.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA

El señor **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra** propone que el futuro Reglamento de las Cortes establezca las causas de incompatibilidad de los procuradores, quedando derogada la Ley de Incompatibilidades, aún no vigente, propuesta esta última que también se formula por el señor **Gómez Angulo**.

A juicio de la Ponencia, no parece suficientemente justificado prejuzgar ahora cuál haya de ser el contenido de los Reglamentos de las futuras Cámaras, que deben gozar de la libertad necesaria al respecto, ni resulta aconsejable que una Ley Fundamental derogue la Ley de Incompatibilidades, de rango ordinario.

Tampoco parece que deban ser recogidas las propuestas de los señores **Díaz-Llanos y Lecuona** y **Gómez Angulo** relativas, respectivamente, a las interpretaciones del Reglamento y a las modificaciones parciales del Reglamento de las actuales Cortes, pues ambas son cuestiones que deberán resolver las futuras Cámaras.

DISPOSICIÓN FINAL

Por la señorita **Tey Planas** y los señores **Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, Esperabé de Artegay González, Zamanillo y González-Camino, Rivas Guadilla, Díaz-Llanos y Lecuona** y **Cercos Pérez** se ha planteado la necesidad de añadir una disposición derogatoria, a cuyo respecto la Ponencia se remite a lo expuesto al analizar las observaciones generales.

Los señores **Serrats Urquiza** (don José María) y **López Majano** proponen que se declare que la Ley tiene rango de Ley Fundamental, «definida en el artículo 10 de la Ley de Sucesión», precisión que la Ponencia no considera necesaria.

Finalmente, la Ponencia agradece los comentarios y aportaciones contenidos en el escrito del señor **Adán García**, abiertamente favorable al Proyecto de Ley.

Palacio de las Cortes, 10 de noviembre de 1976.

ÍNDICE ALFABÉTICO DE PONENTES Y DE PROCURADORES ENMENDANTES

A

ADÁN GARCÍA, José María: 121, 128.

ANDRÉS VÁZQUEZ, Ernesto: 82, 85, 90, 97, 102, 105.

ARTEAGA PADRÓN, Rafael: 73, 86, 88, 121.

B

BUCHENS ADROVER, Paulino: 122.

C

CASTRO VILLALBA, Gabriel: 82.

CERCOS PÉREZ, Alberto: 92, 94, 98, 114, 127.

CLAVIJO GARCÍA, Rafael: 79, 93, 122.

CONDE BANDRES, Manuel: 76, 88, 94, 95, 101, 109, 116.

COSSIO ESCALANTE, Carmen: 63.

D

DANCAUSA DE MIGUEL, Fernando: 119.

DÍAZ-LLANOS Y LECUONA, Rafael: 62, 76, 80, 82, 83, 88, 93, 94, 95, 96, 97, 102, 104, 107, 109, 111, 112, 114, 116, 118, 121, 122, 125, 127.

E

ESCUDERO Y RUEDA, Manuel María: 63, 65, 84, 90.

ESPERABE DE ARTEAGA Y GONZÁLEZ, Jesús: 72 , 84 , 85, 90, 92, 98, 106, 107, 110, 117, 125, 127.

F

FERNÁNDEZ-CUESTA Y MERELO, Raimundo: 70, 71, 88, 121.

FERNÁNDEZ NAVARRO, Francisco: 88.

FERNÁNDEZ NIETO, Marcelo: 118. 119.

FERNÁNDEZ SORDO, Alejandro: 95, 102, 105, 108, 116, 117.

FERNÁNDEZ DE LA VEGA, José María: 63, 68.

FUGARDO SANZ, Fernando: 62, 63, 92, 97, 112, 121.

G

GAMAZO PELAZ, Miguel: 86, 118, 119.

GÓMEZ ANGULO, Juan Antonio: 90, 96, 97, 111, 121, 126, 127.

H

HERNÁNDEZ NAVARRO, Antonio J.: 62, 84, 85, 94, 97, 101, 102, 105, 108, 109, 112, 116, 118.

HENRÍQUEZ HERNÁNDEZ, Rubens: 86, 90, 91, 97, 99, 108, 120, 122.

I

IGLESIAS SELGAS, Carlos: 73, 118, 123.

L

LAMO DE ESPINOSA Y ENRÍQUEZ DE NAVARRA, Emilio: 63, 75, 80, 82, 83, 88, 93, 94, 95, 97, 102, 104, 106, 107, 109, 111, 114, 116, 121, 124, 125, 126, 127.

LANDABURU GONZÁLEZ, María Belén: 61.

LÓPEZ MAJANO, Bernardo: 97, 108, 128.

LORING CORTÉS, Teresa: 80, 90, 97, 103, 108, 111, 121.

LOSTAU ROMÁN, Eugenio: 73, 94, 97, 117, 119.

M

MARTÍN SANZ, Dionisio: 79, 86, 88, 94, 97, 121.

MARTÍNEZ AGUIRRE, José Manuel: 87, 118, 123, 124.

MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz: 62, 78, 101, 102, 104, 108, 112, 116, 117, 121, 125.

MARTÍNEZ FUERTES, Angel: 82, 88, 97, 102, 116, 118.

MARTÍNEZ DE SALINAS Y BIADER, Juan P.: 87, 97.

MEILAN GIL, José Luis: 80, 81, 82, 90, 108, 123, 124.

MORRONDO GARCÍA, José María: 78, 119, 120, 121, 122.

MURO NAVARRO, Julián: 63, 82, 96, 98, 102, 115, 119.

O

OLARTE CULLEN, Lorenzo: 61, 122.

P

PADRÓN OUEVEDO, Manuel: 94, 108.

PALOMINO MEJÍAS, Martín: 118.

PEDROSA LATAS, Antonio: 87, 90, 96, 97, 114.

PÉREZ PUGA, David: 63, 77, 87, 93, 102, 114, 115, 124.

PÉREZ-VIÑETA Y LUCIO, Alfonso: 105, 108.

PIÑAR LÓPEZ, Blas: 63, 66, 71, 105.

PLAZA DE PRADO, Mónica: 63, 82, 83, 84, 85, 88, 90, 92, 97, 101, 102, 105, 108, 109, 112, 113, 114, 116, 118, 119.

PITA DA VEIGA Y SANZ, Ramón: 90, 92, 97, 102, 105, 108, 109, 111, 116, 123.

PRIMO DE RIVERA Y SAENZ DE HEREDIA, Pilar: 80, 88, 94, 102, 116.

PRIMO DE RIVERA Y URQUIJO, Miguel: 61.

R

REGALADO AZNAR, Daniel: 82.

REUS CID, Antonio: 88, 102.

RINCÓN DE ARELLANO, Adolfo: 80.

RIVAS GUADILLA, Manuel: 62, 81, 82, 83, 85, 88, 93, 94, 97, 102, 105, 108, 112, 116, 118, 119, 127.

S

SAMARANCH TORELLO, J. Antonio: 87, 97.

SANGRA BOSCH, José: 88, 94.

SERRATS URQUIZA, José María: 88, 94, 97, 102, 105, 108, 109, 113, 116, 128.

SERRATS URQUIZA, Salvador: 62, 79, 102, 104, 108, 111, 113, 116,

117, 125.

SUÁREZ GONZÁLEZ, Fernando: 61.

T

TEY PLANAS, Montserrat: 74, 88, 97, 105, 114, 115, 117, 127.

U

UTRERA MOLINA, José: 94, 97, 102.

Z

ZAMANILLO Y GONZALEZ-CAMINO, José Luis: 62, 63, 80, 83, 84, 85, 88, 93, 94, 98, 102, 105, 106, 109, 110, 112, 116, 118, 119, 125, 127.

ZAPICO RODRÍGUEZ, Noel: 61.

5. TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º

1) La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.

2) La potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Artículo 2.º

1) Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

2) Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad.

3) Los Senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos.

4) La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años.

5) El Congreso y el Senado establecerán sus propios reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.

6) El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

Artículo 3.º

1) La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

a) Al Gobierno.

b) Al Congreso de Diputados.

2) Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, y si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes, y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes, en reunión conjunta de ambas Cámaras.

3) El Rey, antes de sancionar una Ley de reforma constitucional, deberá someter el proyecto a referéndum de la nación.

Artículo 4.º

En la tramitación de Proyectos de Ley ordinarios, el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. En caso de que éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, compuesta de la misma forma que se establece en el artículo anterior.

Si esta Comisión no llegara a un acuerdo, o los términos del mismo no merecieran la aprobación, por mayoría simple, de una y otra Cámara, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 5.º

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 Senadores, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterio de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

1.ª Se aplicarán dispositivos correctores para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán los porcentajes mínimos de sufragio para acceder al Congreso.

2.ª La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada uno de ellos, para formar parte del Congreso.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Segunda. Una vez constituidas las nuevas Cortes:

1) Una Comisión, compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.

2) Cada Cámara constituirá una Comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la Comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes.

3) Cada Cámara elegirá de entre sus miembros cinco Consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales Consejeros electivos.

Tercera. Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley tendrá rango de Ley Fundamental.

6. APÉNDICES

6.1 PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

Exposición de motivos

El preámbulo que acompaña al Proyecto de Ley originario remitido al Consejo Nacional, desaparece por voluntad del Gobierno en el texto que para su debate se envía a las Cortes.

La democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español, no puede ser improvisada. Toda nuestra historia contemporánea demuestra que las creaciones abstractas, las ilusiones —por nobles que sean—, las actitudes maximalistas, las imposiciones, los partidismos elevados a dogma, no sólo no conducen a la democracia, sino que la destruyen. Por ello, ésta sólo se puede alcanzar como forma estable de convivencia civilizada, en paz y conforme a las Leyes, partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida.

La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la Ley, única garantía para alcanzarla, y la Ley, como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz.

Por otra parte, las Leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren significado democrático en el instante que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo, por la voluntad mayoritaria del pueblo.

Para ello, una Ley de Reforma Política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado, el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas, la más profunda y definitiva reforma sindical o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales.

Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos. Por ello es obvio, dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas.

A estos grandes principios responde esta Ley para la Reforma Política. Los órganos de representación, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las Leyes son los

tres aspectos para que quede acreditada la voluntad de establecer una democracia que, con respecto a la Ley, otorgue al pueblo la decisión última.

Por todo lo expuesto, las modificaciones que se contienen en esta Ley se ciñen estrictamente a los mínimos, pero necesarios, aspectos exigidos por un auténtico proceso democrático, al respeto a la legalidad y la sumisión a la voluntad final de los españoles, que ha de constituir su último y permanente fundamento.

6.2 CRÓNICA DEL PLENO DE LAS CORTES

Exposición del dictamen de la Ponencia

Una vez reafirmado por el Presidente de las Cortes, don Torcuato Fernández Miranda, su criterio de aplicar el procedimiento de urgencia, que excluye la votación separada de las enmiendas, y votos particulares, se iniciaron los debates en el Pleno de la reforma, con la intervención del Procurador y Consejero nacional don Miguel Primo de Rivera.

Don Miguel Primo de Rivera defendió ante el Pleno el dictamen del proyecto de Ley para la Reforma Política, elaborado por la ponencia, integrada por los Procuradores Landáburu, Olarte, Suárez (Fernando), Zapico y el propio Primo de Rivera.

Basó su exposición en la necesidad de conciliar la sustitución del sistema establecido por Franco con la lealtad a lo que han significado los últimos cuarenta años. Tras poner de relieve la importancia del informe del Consejo Nacional, se refirió a la dificultad que ha tenido el trabajo de la ponencia, dada «la hipersensible situación en que se encuentra España, debido a los obstáculos de orden político surgidos».

Criticó a continuación a los sectores de la clase política que obstaculizan la reforma, tanto a aquellos que tachan de traición al pasado el propósito de hacer una nueva Constitución basada en la legalidad de la Constitución vigente como la de los que «intentan negar la legalidad vigente y exigen una ruptura».

Entre otros temas, el señor Primo de Rivera aludió a la necesidad de que cualquier reforma constitucional en las futuras Cortes se aprobara por la mayoría absoluta de las dos Cámaras, y a su conformidad con la facultad plebiscitaria del Rey.

Terminó defendiendo el criterio electoral de un sistema proporcional «con limitaciones», por estimarlo «el más idóneo para conocer la realidad política de España». «Un sistema mayoritario —dijo— haría un mal o equívoco reflejo de la situación política de la nación; un régimen proporcional puro haría un flaco servicio a una patria incipiente en un planteamiento político pluralista.»

Defensa de las enmiendas a la totalidad

1. El primero de los enmendantes que, tras la presentación de la ponencia, pasó a la defensa de su enmienda a la totalidad, fue el procurador familiar por Guipúzcoa, don Manuel Escudero Rueda.

El señor Escudero tuvo una intervención muy breve, en la que expuso su criterio de renunciar a poner en votación su enmienda para así no entorpecer el cambio. «No estoy conforme con la Ley y no modifico mi escrito de enmienda ni los argumentos, sino las consecuencias de mi tesis. Discrepo —no hay duda— de los conceptos de la ponencia en su informe; pero estoy de acuerdo con ella en decir que este proceso de reforma no se agota en sí mismo y que ofrece unas perspectivas de dinamismo en pro de la democracia.»

«Deseo cuanto antes —finalizó— que haya elecciones en la paz y en la libertad.»

2. El segundo enmendante a la totalidad, don Blas Piñar, mantuvo su enmienda y pidió la devolución del proyecto al Gobierno, en base a tres argumentos: político, moral y jurídico.

Afirmó en primer lugar que el proyecto estaba en abierta contradicción con la Ley de Principios del Movimiento Nacional, ya que «el sistema de sufragio universal como cauce de representación y la democracia inorgánica no tienen nada en absoluto que ver con el ordenamiento constitucional que descansa en los principios». Para el señor Piñar, la Ley de Principios del Movimiento no es del mismo rango que las otras Leyes Fundamentales, por lo que, si bien la reforma constitucional es posible, no puede afectar a los principios del Movimiento, que son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables, sin incurrir en contrafuero.

En cuanto a su argumento moral, señaló que había jurado «unos principios inamovibles y un orden constitucional sólo modificable en función de aquéllos», y que, por tanto, su voto no podía ser más que negativo.

Por último, expresó su argumentación legal, negando que la reforma se haga desde la legalidad constitucional vigente. «No se nos invita —dijo— a una ruptura desde la legalidad, bautizándola de reforma, sino a una ruptura de la propia legalidad.»

3. A continuación tomó la palabra el tercer enmendante a la totalidad, don José María Fernández de la Vega, Presidente del Sindicato de la Ganadería, quien afirmó que este proyecto no intentaba una «reforma institucional, sino que, pura y simplemente, pretende acabar con el régimen».

Atacó a determinados grupos políticos que colaboran en «la operación de desmontaje del franquismo», y después de hacer una crítica de la democracia liberal, finalizó calificando el proyecto de «trasnochado», «antisocial», «reaccionario», «disolvente», «partidista» y «antinacional».

Réplica de la Ponencia

Por la ponencia dio respuesta a los enmendantes a la totalidad el Procurador don Fernando Suárez.

El señor Suárez basó su réplica en la tesis de que el ordenamiento constitucional era modificable, respecto a cualquiera de sus leyes, si la voluntad del pueblo así lo expresaba. Su argumentación puede sintetizarse en los siguientes postulados:

- La Constitución española es una Constitución abierta y perfectible que tiene previsto su propio sistema de reforma constitucional.

- La Ley de Principios del Movimiento tiene el mismo rango jurídico que el resto de las Leyes Fundamentales, por lo que su modificación, siempre que se respete el procedimiento de reforma —acuerdo de las Cortes y Referéndum de la nación—, no incurre en contrafuero.
- Las leyes están al servicio de los hombres, no al contrario, por lo que una declaración de inalterabilidad no puede imponerse sobre la voluntad del pueblo.

El ponente afirmó, para terminar, que, «al votar aquí contra esta Ley, no se está decidiendo en contra de la democracia inorgánica; se está decidiendo que no se consulte al pueblo la democracia que prefiere», y que el voto negativo se podría hacer «desde las propias instancias personales», pero que no debería hacerse invocando el nombre de Francisco Franco.

Tras un breve descanso, se inició el turno de contrarréplicas de los enmendantes, contestado de nuevo por Fernando Suárez, reiterando tanto los enmendantes como el ponente sus anteriores tesis y argumentaciones.

Defensa de las enmiendas al articulado

Jesús Esperabé de Arteaga (familiar por Salamanca) realizó una intervención muy breve, en la que condicionó la honestidad del proyecto del Gobierno a que las elecciones fueran libres. Sintetizó en tres palabras el sentido de la reforma: convocar al pueblo.

Carlos Iglesias Selgas (Procurador sindical) pidió que se aumentara el número de Diputados y que se precisaran las «disposiciones correctoras» del criterio electoral proporcional.

Rafael Arteaga Padrón (familiar por Tenerife) señaló que, para evitar que las futuras Cámaras sólo contasen con representantes del capitalismo, se debía dar entrada a un representante de los trabajadores, a razón de un Diputado y un Senador por cada provincia.

Montserrat Tey Planas (Consejera nacional designada por Franco) se mostró partidaria de que se diese una mayor importancia al Senado, y de que la Ley Electoral fuese regulada por las Cortes.

Emilio Lamo de Espinosa (Procurador sindical) defendió la ampliación del número de Senadores y se mostró en desacuerdo con la existencia de dos criterios electorales: proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado.

David Pérez Puga (familiar por Lugo), entre otros temas, defendió la generalización del sufragio universal a los mayores de dieciocho años y la posibilidad de un control judicial del sistema electoral.

Raimundo Fernández-Cuesta (Consejero designado por Franco) se opuso al sistema de democracia inorgánica, y dijo que no se estaba tratando de reformar, sino de cambiar el régimen.

José Mario Morondo García (familiar por Palencia) propuso una representación directamente por provincias en el Senado y de número de habitantes en el Congreso.

Cruz Martínez Esteruelas (actuó como portavoz de «Alianza Popular») dedicó la totalidad de su intervención a la defensa del sistema mayoritario.

Este sistema —dijo— «proporciona la constitución de grandes fuerzas políticas», evitando la fragmentación de partidos que fomenta el criterio proporcional. Insistió en la votación por separado de la enmienda que reclama el sistema mayoritario.

Rafael Clavijo García (Procurador en representación de los Cabildos de Tenerife) defendió su enmienda en el sentido de que las cinco islas menores de Canarias cuenten cada una de ellas con un Senador y un Diputado.

Salvador Serrats Urquiza (Procurador sindical) se refirió a la necesidad de modificar el *status* constitucional del Rey, así como a la tesis de que cualquier reforma constitucional debería ser aprobada con mayoría de tres quintos de los miembros del Congreso y del Senado.

Dionisio Martín Sanz (Procurador sindical) propuso que el 40 por 100 de los Diputados del Congreso esté formado por representantes de los trabajadores, técnicos y empresarios de cada una de las ramas de la producción.

José Luis Meilán Gil (representante del Grupo Parlamentario Independiente) —último de los enmendantes— defendió, respecto al sistema electoral, el criterio proporcional, «por ser la mejor de las opciones que podemos tener los españoles». También pidió que se estableciesen seguridades para que no quedara duda de la libertad de las primeras elecciones.

Tras la contestación de los miembros de la ponencia, que insistieron en los aspectos recogidos en su informe, determinados enmendantes ejercieron el derecho de réplica, siendo contestados por última vez, en nombre de la ponencia, por don Fernando Suárez.

Intervención del ministro de Justicia

Don Landelino Lavilla comenzó diciendo: «No nos reúne el afán apriorístico del cambio, sino la necesidad de dar respuesta política, con sensibilidad y pragmatismo, a cambios ya producidos y a exigencias de ellos derivadas.»

Definió el proyecto como sencillo en su formulación, profundo en su significado y al mismo tiempo eficaz. Señaló que las modificaciones introducidas por la ponencia se hicieron exclusivamente, en virtud de un compromiso del Gobierno, con su propia responsabilidad.

También dijo que el sentido del proyecto era ofrecer al pueblo la decisión de su destino.

Finalizada la intervención del Ministro de Justicia, y votado por separado el criterio de representación proporcional para el Congreso, se procedió a la votación del total del proyecto de Ley para la Reforma Política, con el resultado siguiente: 425 votos a favor, 59 en contra, 13 abstenciones y 34 ausentes.

A las nueve horas y veintiocho minutos de la noche del jueves 18 de noviembre, el Presidente de las Cortes, don Torcuato Fernández Miranda, anunció: «Queda aprobado el proyecto de Ley para la Reforma.»

6.3 TABLA COMPARATIVA DE PROYECTOS

PROYECTO DE LEY REMITIDO POR EL GOBIERNO A LAS CORTES

Artículo 1.º 1. *La democracia en la organización política del Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.*

Artículo 1.º 2. *La potestad de hacer las Leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las Leyes.*

Art. 3.º 3. *El Rey, antes de sancionar una Ley de reforma constitucional, podrá someter el proyecto a referéndum de la nación.*

Art. 4.º *En la tramitación de los proyectos de Ley ordinaria se procederá conforme a lo previsto en el apartado 2 del artículo 3.º de esta Ley, si bien, en caso de que la Comisión mixta no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de ambas Cámaras por mayoría simple de votos, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.*

Disposición transitoria primera, *El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 204 Senadores, a razón de cuatro por provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.*

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º 1. La democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.

Artículo 1.º 2. La potestad de **elaborar** y **aprobar** las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Art. 3.º 3. El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma constitucional, **deberá** someter el proyecto a referéndum de la nación.

Art. 4.º **En la tramitación de proyectos de ley ordinaria, el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. En caso de que éste no fuera aprobado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, compuesta de la misma forma que se establece en el artículo anterior.**

Si esta Comisión no llegara a un acuerdo, o los términos del mismo no merecieran la aprobación, por mayoría simple, de una y otra Cámara, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

Disposición transitoria primera. El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un congreso de 350 diputados y elegir **207** senadores, a razón de cuatro por provincia y **uno más por cada provincia insular**, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, **conforme a las siguientes bases:**

1.ª Se aplicarán dispositivos correctores para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán los porcentajes mínimos de sufragio para acceder al Congreso.

2.ª La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada uno de ellos, para formar parte del Congreso.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Disposición transitoria segunda. 3. **Cada Cámara elegirá de entre sus miembros cinco consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales consejeros electivos.**

Disposición transitoria segunda. 3. *Las Cortes elegirán de entre sus miembros los Consejeros del Reino que deben cubrir las vacantes producidas por el cese de quienes lo son en virtud de su condición de Procuradores.*

6.4 EL REFERENDUM NACIONAL

Una vez aprobado por las Cortes el Proyecto de Ley para la Reforma Política, se requería para su transformación en Ley Fundamental, según el procedimiento de reforma constitucional vigente, el referendo popular.

El día 15 de diciembre, cerca de 23 millones de españoles, inscritos en el censo, se pronuncian en el referéndum sobre la reforma política, con los siguientes resultados:

Censo total: 22.872.568.

Censo escrutado: 22.114.042 (99,3 por 100 del censo total).

Porcentajes sobre censo escrutado:

Votantes: 17.614.095, 77,4 por 100.

Abstenciones: 4.499.947, 22,6 por 100.

Porcentajes sobre votantes:

Sí: 16.593.460, 94,2 por 100.

No: 453.617, 2,6 por 100.

En blanco: 523.194, 3 por 100.

Nulos: 43.824, 0,2 por 100.

(Datos provisionales facilitados el día 16 a mediodía.)

Con la aprobación, popular, reflejada en el anterior cuadro de resultados, el Proyecto de Ley para la Reforma Política se transforma en la primera pieza de la nueva Constitución española.

Se inicia así el camino que, por medio de las futuras elecciones y de las Cámaras constituyentes, llevará al logro progresivo de la democracia, esto es, de un sistema político caracterizado, empleando las palabras del Presidente del Gobierno en el mensaje del día 14 de diciembre sobre el referéndum, por tener como objetivo último «que el pueblo controle y dirija, a través de sus representantes, libre y democráticamente elegidos, ios destinos del país».

COLECCIÓN «INFORME»

1. *El Estado y las Fuerzas Armadas.*
2. *La Seguridad Social de los Funcionarios.* Fuerzas Armadas y Funcionarios civiles del Estado.
3. *El Mensaje de la Corona.*
4. *La descolonización del Sahara.*
5. *La hora de las reformas.* El Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas. Sesión plenaria del 28 de enero de 1976.
6. *La Defensa de la Comunidad Nacional.*
7. *Mensaje de la Corona / II.* Primer mensaje Real, a las Fuerzas Armadas, a la Familia Española, al Pueblo de Cataluña, al Consejo del Reino.
8. *Calendario para la Reforma Política.*
9. *Los Reyes en América.* 1. República Dominicana y Estados Unidos.
10. *Medidas económicas del Gobierno.* 8 de octubre de 1976.
11. *Los Reyes en América.* 2. Colombia y Venezuela.
12. *Los Reyes en Europa.* 1. Francia.
13. *Reforma Constitucional.* Proyecto de Ley para la Reforma Política.
14. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política.*
15. *Mensajes de la Corona / III.* A las primeras Cortes democráticas de la Monarquía.
16. *Los Reyes en América.* 3. Venezuela. Guatemala. Honduras. El Salvador. Costa Rica. Panamá.
17. *Los Pactos de la Moncloa.* Texto completo del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política.
18. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de actuación jurídica y política (27 octubre 1977-27 enero 1978).*
19. I. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* 1. Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social.
19. II. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* Política monetaria, Reforma fiscal y Reforma del sistema financiero.
20. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias.* Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha.
21. *Un nuevo horizonte para España.* Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978.
22. *El Gobierno ante el Parlamento.* 22 junio 1977-31 octubre 1978.
23. *Mensajes de la Corona / IV.* Primer mensaje de la Corona (1975); Apertura de las Cortes Constituyentes (1977); Sanción a la Constitución Española (1978).
24. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 30.3.1979.
25. *Mensajes de la Corona / V.* A las Cortes Generales.
26. *Los Reyes en Europa.* 2. Universidad de Estrasburgo y Consejo de Europa.
27. *Mensajes de la Corona / VI.* Mensajes de Navidad 1975-1979.
28. *El Gobierno ante el Parlamento / 2.* Comunicación del Gobierno y discurso de su Presidente en el Congreso de los Diputados 17 y 20 de mayo de 1980.

29. *El Gobierno ante el Parlamento / 3. La Cuestión de confianza. Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Pleno del 16.9.1980*
30. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados 19.2.198.*
31. *Los Reyes con el Pueblo Vasco.*
32. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales. Mayo 1981.*
33. *El Defensor del Pueblo. Legislación Española y Derecho comparado.*
34. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981.*
35. *Partidos Políticos. Regulación Legal. Derecho comparado, Derecho español y Jurisprudencia.*
36. *Acuerdos autonómicos 1981.*
37. *Regulación jurídico-pública de los productos alimentarios.*
38. *La Seguridad Social Española. Programa de mejora y racionalización.*
39. *Los Reyes en Europa. 3. El Premio Carlomagno.*
40. *Mensajes de la Corona / VII. Apertura de la Legislatura.*
41. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados.*
42. *Acuerdo sobre retribuciones del personal de la Administración del Estado.*
43. *Consejo de Estado. Discursos pronunciados en el acto de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado.*
44. *Los Reyes en América. 4. Uruguay. Brasil. Venezuela: Premio «Simón Bolívar».*
45. *El Gobierno ante el Parlamento / 4.*
46. *Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*
47. *El Gobierno ante el Parlamento / 5.*
48. *Proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.*
49. *Consejo de Estado.*



*Los derechos fundamentales de la persona
son inviolables y vinculan
a todos los órganos del Estado*

(Art. 1.º Proyecto de Ley para la Reforma Política)

Precio: 150 pesetas

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES



PRESIDENCIA DEL GOBIERNO