

# BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

Núm. 1.532

Día 21 de octubre de 1976

## INDICE

	Páginas
Comunicación del Excelentísimo señor Presidente del Gobierno dando cuenta del regreso al territorio nacional de S. M. el Rey Don Juan Carlos I, una vez finalizada su visita oficial a la República Dominicana, Colombia y Venezuela ... ..	37101
Modificación de la Disposición de la Presidencia de 21 de abril de 1976, relativa al procedimiento de urgencia: Disposición de la Presidencia ... ..	37101
Reforma Política: Proyecto de ley ..	37104
Informe del Consejo Nacional del Movimiento en relación con el proyecto de Ley de Reforma Política ... ..	37112
* * *	
Designación de Ponencia: Anuncio Adscripción temporal de señores Procuradores a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno: Anuncio ... ..	37113

### PRESIDENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

Por el Excelentísimo señor Presidente del Gobierno se ha comunicado el regreso a territorio nacional de S. M. el Rey Don

Juan Carlos I (q. D. g), una vez finalizada su visita oficial a la República Dominicana, Colombia y Venezuela.

Lo que se pone en conocimiento de los señores Procuradores en consonancia con la declaración contenida en el decreto de esta Presidencia de 9 de octubre de 1976, publicado en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS, número 1.530.

Palacio de las Cortes, 16 de octubre de 1976.—El Presidente, **Torcuato Fernández-Miranda y Hevia**.

### PRESIDENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

#### MODIFICACION DE LA DISPOSICION DE LA PRESIDENCIA DE 21 DE ABRIL DE 1976, RELATIVA AL PROCEDIMIEN- TO DE URGENCIA

La experiencia adquirida en la aplicación de las normas estableciendo el procedimiento de urgencia para la tramitación de los proyectos de ley, aconseja introducir algunas modificaciones y aclaraciones.

En su virtud, en uso de las atribuciones de esta Presidencia, y de acuerdo con el Gobierno, dispongo:

Artículo 1.º El artículo 5.º de las citadas normas del procedimiento de urgencia quedará redactado en la siguiente forma:

“Art. 5.º La convocatoria del Pleno podrá indicar el tiempo máximo de la duración de la deliberación del proyecto. Si en dicha convocatoria no se señalara tiempo máximo, el Presidente de las Cortes podrá hacerlo, si las circunstancias lo aconsejaran, en el transcurso de las sesiones de dicho Pleno”.

Art. 2.º Se añadirá a las normas un artículo 6.º bis, que quedará redactado así:

“Art. 6.º bis. Tendrán derecho a intervenir en el Pleno:

1.º Los primeros firmantes de las enmiendas a que se refiere el artículo 3.º de estas normas.

2.º Los primeros firmantes de las observaciones generales del citado artículo.

3.º Aquellos Procuradores que, no habiendo presentado observaciones o enmiendas al texto del proyecto, discrepen de las modificaciones introducidas por el informe de la Ponencia en el texto del proyecto de ley. En este supuesto, los interesados podrán solicitar del Presidente de las Cortes el uso de la palabra.

Dicha solicitud se hará, por escrito, con la firma de diez Procuradores, y en ella se expondrá sucintamente la materia sobre la que va a versar su intervención y el sentido de su discrepancia con el informe de la Ponencia. Ningún Procurador podrá apoyar con su firma más de una solicitud de intervención en el Pleno. Estas intervenciones se ajustarán en cuanto a su duración, a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 6.º.

Palacio de las Cortes, 19 de octubre de 1976.—El Presidente, **Torcuato Fernández-Miranda y Hevia**.

#### TEXTO REGULADOR DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Para la mejor ilustración de los señores Procuradores, a continuación se publica el texto regulador del procedimiento de urgencia tal como queda en el texto actual, al que se incorporan las aclaraciones o modificaciones posteriores al 21 de abril de 1976.

Artículo 1.º El Gobierno podrá remitir a las Cortes proyectos de ley con la calificación de proyectos de urgente tramitación.

Art. 2.º Recibido en las Cortes un proyecto de ley calificado como de urgente tramitación, el Presidente ordenará su inmediata publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS, indicando su calificación y disponiendo su envío a la Comisión correspondiente; al mismo tiempo requerirá al Presidente de ésta para que proponga la Ponencia que haya de informarlo.

Art. 3.º En el plazo que se indique en el Decreto de publicación, que no podrá exceder de diez días hábiles, los Procuradores podrán enviar, por escrito, las observaciones que estimen pertinentes sobre la conveniencia, oportunidad o líneas generales del proyecto, así como las enmiendas que consideren procedentes. Estas observaciones y las enmiendas a la totalidad deberán ser apoyadas por la firma de diez Procuradores. Ningún Procurador podrá apoyar con su firma más de una observación o enmienda a la totalidad (1).

Art. 4.º Designada la Ponencia, ésta emitirá su informe en el plazo que a la vista de las observaciones y enmiendas presentadas establezca el Presidente de las Cortes, plazo que no podrá exceder de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de expiración del plazo de formulación de aquellas observaciones y enmiendas. El informe, junto con las observaciones y enmiendas presentadas se publicará como anexo del BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS en que se publique la convocatoria de la sesión plenaria en la que se haya de deliberar sobre el proyecto.

(1) Por disposición de la Presidencia de las Cortes, de 7 de mayo de 1976, publicada en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS, número 1.503, del día 10 del mismo mes, se aclaró que esta expresión “debe entenderse en el sentido de que la imposibilidad de apoyar con su firma más de una observación o enmienda se refiere a cada uno de estos conceptos, en particular considerados como entidades independientes”.

Art. 5.º La convocatoria del Pleno podrá indicar el tiempo máximo de la duración de la deliberación del proyecto. Si en dicha convocatoria no se señalara tiempo máximo, el Presidente de las Cortes podrá hacerlo, si las circunstancias lo aconsejaren, en el transcurso de las sesiones de dicho Pleno.

Art. 6.º Reunido el Pleno, el Presidente determinará el tiempo máximo de duración de las intervenciones. El debate comenzará con la intervención de un Miembro de la Ponencia, que informará ante la Cámara sobre el proyecto de ley y las observaciones o enmiendas formuladas. A continuación podrán intervenir, en defensa de sus observaciones o enmiendas a la totalidad, los primeros firmantes de las mismas, pudiendo delegar esta facultad en otro de los firmantes que las hubieren apoyado.

La Ponencia, por boca de uno de sus Miembros, contestará al orador y el Presidente, a la vista del desarrollo del debate, podrá conceder un turno de réplica estableciendo, también, su duración máxima. Finalmente, la Ponencia expondrá su propuesta.

Art. 7.º Tendrán derecho a intervenir en el Pleno:

1.º Los primeros firmantes de las enmiendas a que se refiere el artículo 3.º de estas normas.

2.º Los primeros firmantes de las observaciones generales del citado artículo.

3.º Aquellos Procuradores que, no habiendo presentado observaciones o enmiendas al texto del proyecto, discrepen de las modificaciones introducidas por el informe de la Ponencia en el texto del proyecto de ley. En este supuesto, los interesados podrán solicitar del Presidente de las Cortes el uso de la palabra.

Dicha solicitud se hará, por escrito, con la firma de diez Procuradores, y en ella se expondrá sucintamente la materia sobre la que va a versar su intervención y el sentido de su discrepancia con el informe de la Ponencia. Ningún Procurador podrá apoyar con su firma más de una solicitud de intervención en el Pleno. Estas interven-

ciones se ajustarán en cuanto a su duración, a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 6.º

Art. 8.º Los Miembros del Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 del vigente Reglamento, podrán intervenir en cualquier momento que lo soliciten y, en cualquier caso, inmediatamente antes de la votación, para determinar el alcance de la misma.

Art. 9.º Finalizado el debate, el Presidente de las Cortes someterá el proyecto a votación, la cual podrá recaer, a petición del Gobierno, sobre la totalidad del proyecto o sobre puntos concretos del mismo.

Esta votación se celebrará conforme a lo dispuesto en el Título VIII del vigente Reglamento de las Cortes.

Art. 10. Si el resultado de la votación fuera negativo, el proyecto será devuelto al Gobierno. Si dicho resultado fuese positivo y hubiera versado sobre el proyecto en su integridad, éste se entenderá aprobado sin más trámites.

En el mismo supuesto de que la votación fuera positiva y hubiera versado sobre puntos concretos que establezcan las líneas fundamentales del proyecto, se entenderán éstos aprobados definitivamente y se remitirá el proyecto a la Comisión para que ésta delibere sobre su detalle.

Cuando el proyecto versara sobre materias de la competencia del Pleno, el dictamen de la Comisión sobre el detalle se someterá a votación en aquél. Igualmente se someterán a votación en el Pleno los dictámenes en cuya tramitación se den las circunstancias previstas en el artículo 91 del Reglamento.

Art. 11. La deliberación en la Comisión tendrá lugar conforme a lo dispuesto en el capítulo III del Título IX del vigente Reglamento, si bien el Presidente de las Cortes podrá determinar el tiempo máximo de duración de los debates. Los Presidentes de las Comisiones distribuirán ese tiempo entre los distintos artículos, capítulos o partes del proyecto de ley y en consecuencia determinarán, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 4 del ar-

título 76, el tiempo máximo de duración de las intervenciones. Al expirar el tiempo atribuido a cada una de las partes objeto de debate declarará cerrado éste y su objeto será puesto a votación.

Art. 12. En ningún caso el resultado del debate en la Comisión podrá alterar las líneas generales del proyecto aprobadas por el Pleno.

Disposición transitoria. El Gobierno podrá atribuir la calificación de proyecto de urgente tramitación a los que actualmente se encuentran pendientes en las Cortes.

### PRESIDENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

Por acuerdo del Consejo de Ministros ha sido enviado a esta Presidencia de las Cortes el proyecto de Ley para la Reforma Política, proyecto que ha sido calificado por el Gobierno como de urgente tramitación.

Con el aludido proyecto se ha remitido también el informe del Consejo Nacional del Movimiento, emitido de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

En su consecuencia, se ordena el envío de ambos documentos a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, así como su publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES ESPAÑOLAS con arreglo a lo preceptuado en el número 2 del artículo 63 del vigente Reglamento y el artículo 2.º de las normas reguladoras del procedimiento de urgencia de 21 de abril de 1976.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán, en uso del derecho que les confiere el artículo 7.º del Reglamento de las Cortes y el artículo 3.º de las normas antes indicadas, presentar, por escrito dirigido a la Ponencia, las observaciones que estimen pertinentes sobre la conveniencia, oportunidad o líneas generales del proyecto, así como las enmiendas que consideren procedentes. El plazo para esta presentación termi-

nará el domingo día 31 de octubre de 1976, a las doce de la noche.

Palacio de las Cortes, 19 de octubre de 1976.—El Presidente, **Torcuato Fernández-Miranda y Hevia**.

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.

Art. 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.

Art. 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 cuarto. En la tramitación de los proyectos de Ley ordinaria se procederá conforme a lo previsto en el apartado 2 del artículo 3 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 quinto. 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.

#### DISPOSICION 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 registrarán 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.

#### DISPOSICION FINAL

La presente Ley tendrá rango de Ley Fundamental.

---

Baldomero Palomares Díaz, Consejero Nacional y Secretario primero del Consejo Nacional.

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo Nacional del Movimiento, en sesión celebrada en el día de la fecha, al considerar el punto segundo del orden del día relativo a "Deliberación sobre el Informe elaborado por la Sección Primera, "Principios fundamentales y desarrollo político", en relación con el proyecto de Ley de Reforma Política remitido por el Gobierno al Consejo Nacional de acuerdo con lo preceptuado en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado", adoptó el siguiente acuerdo;

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 RELACION CON EL PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA ELEVA EL CONSEJO NACIONAL DEL MOVIMIENTO AL GOBIERNO DE LA NACION, EN CUMPLIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS EN EL APARTADO B) DEL ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA 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 po-

der 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 talento. 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 S. M. 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 asegura 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 legisladora, 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 intere-

ses 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 discernir con los mecanismos deliberantes la voluntad legal, asistida de los demás medios de iniciativa o sanción con que aquella 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 quórum 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 aquella 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 3.º 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 refieren 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.

#### DISPOSICION 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.

Y para que así conste expedido la presente Certificación extendida en veinte folios, debidamente sellados y rubricados, en Madrid a ocho de octubre de mil novecientos setenta y seis.

## ANUNCIOS

Para informar el proyecto de ley para la Reforma Política ha sido designada la siguiente Ponencia:

Landáburu González, doña M.<sup>a</sup> Belén  
Olarte Cullén, don Lorenzo  
Primo de Rivera y Urquijo, don Miguel  
Suárez González, don Fernando  
Zapico Rodríguez, don Noel

---

De acuerdo con lo establecido en el número 4 del artículo 35 del vigente Reglamento, el señor Presidente de las Cortes ha dispuesto la adscripción a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, a los solos efectos de la tramitación del proyecto de ley para la Reforma Política, de los siguientes señores Procuradores:

Olarte Cullén, don Lorenzo  
Zapico Rodríguez, don Noel

Precio del ejemplar ..... 13 ptas.  
Suscripción Madrid y Provincias. 900 »

Suscripciones y venta de ejemplares:  
SUCCESORES DE RIVADENEYRA, S. A.  
Paseo de Onésimo Redondo, 24.  
Madrid.  
Depósito legal: M. 12.580 - 1981.

RIVADENEYRA, S. A.—MADRID