El consenso alcanzado en el curso de las sesiones de trabajo, ha permitido fijar los objetivos de política legislativa a corto plazo contenidas en el presente documento.

Los objetivos de política legislativa a corto plazo propuestos se centran en la introducción de reformas parciales y urgentes para la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la nueva realidad democrática. La coincidencia podría expresarse en torno a las siguientes líneas directrices, que no prejuzgan ni interfieren:

a) La plenitud de competencia de las Cortes para su debate y decisión.

b) Los términos en que deba producirse la regulación definitiva en ejecución y cumplimiento de los mandatos constitucionales.

I. Libertad de expresión

A. Prensa.

1º Subsistirá la obligación de depósito previo de publicaciones, si bien el secuestro sólo podrá decretarse por la autoridad judicial, en virtud de denuncia del Fiscal, de la Administración Pública o de cualquier persona interesada.

2º Cualquier denunciante podrá acompañar, con su denuncia, una propuesta de nota de rectificación, aclaración o réplica. En tal caso, la autoridad judicial dará opción a la publicación para insertar, en el número siguiente a su recepción, la nota de aclaración, rectificación o réplica. Su inserción, sin comentarios ni apostillas, comporta el perdón del ofendido y la publicación no podrá volver sobre la cuestión. En los términos indicados se entenderá cumplido el trámite de conciliación.

3º El procedimiento judicial que, en su caso, haya de seguirse se desarrollará en plazos breves y estrictos.

4º La determinación de responsabilidades principales y subsidiarias se ajustará a lo establecido en el Código Penal.

5º La Sentencia, cuando no sea absolutoria, fijará preceptivamente el importe de la indemnización por perjuicios morales. La cuantía se fijará en función de criterios objetivos.

B. Secretos oficiales

Se revisarán los supuestos legales en que pueda una materia ser declarada reservada. Los órganos competentes para

hacer la declaración serán: el Consejo de Ministros y, en materia de Defensa Nacional las Autoridades Militares.

II. Medios de Comunicación social de titularidad estatal.

1. Un Consejo provisional, integrado paritariamente por personas designadas por el Gobierno y por parlamentarios, elaborará y propondrá un proyecto de Estatuto Jurídico de RTVE, y asumirá provisionalmente la vigilancia de su objetividad informativa y de su funcionamiento general.

2. La Comisión de Cultura del Congreso constituirá una Subcomisión que, conjuntamente con las personas designadas por el Gobierno, propondrá a éste el tratamiento que deba darse a los demás medios de comunicación social del Estado y a los procedentes de la AISS.

III. Derecho de Reunión.

La reforma de la legislación general reguladora del derecho de reunión debería efectuarse sobre la base de las siguientes premisas:

1º - Ampliación del concepto de reuniones privadas (exentas de toda intervención administrativa) a todas aquellas cuyo número no supere las cincuenta personas; las que convoquen y celebren las personas físicas en lugares de público esparcimiento por razones familiares o de amistad, siempre que la asistencia esté limitada mediante invitación nominativa; y a las convocadas por los partidos políticos para sus afiliados, exclusivamente, aun cuando sea fuera de sus locales sociales.

2º - Régimen de libertad para las reuniones en local cerrado, con una simple comunicación previa a la autoridad administrativa, que solo podrá disolver el acto si durante su transcurso se producen alteraciones graves del orden, se cometa o intente cometer algún delito, o se produzcan ocupaciones de inmuebles.

3º - Idéntico régimen -libertad con comunicación previa- para las reuniones -concentraciones en local cerrado, entendiéndose por éstas aquellas cuyo número de asistentes exceda de quinientas personas; pero con posibilidad por parte de la Autoridad gubernativa, en este caso, de suspenderlas a priori cuando sus fines sean manifiestamente ilícitos (delictivos), de modificar las condiciones de su celebración y de disolverlas en los mismos supuestos que en el caso de las reuniones en local cerrado.

4º - Mantenimiento del régimen actual para las reuniones en lugares abiertos al uso público (manifestaciones): esto es, autorización previa con silencio positivo. El régimen de suspensión y disolución será el mismo previsto en el apartado anterior.

5º - Posibilidad de limitar legalmente el ejercicio del derecho de manifestación a días y horas concretas, en la misma línea que se pronuncian algunas legislaciones, a fin de no perturbar en exceso el desarrollo de las actividades laborales y el tráfico viario por razones de lugar o concurrencia de otras manifestaciones.

6º - Establecimiento de un proceso judicial sumario para la tutela del ejercicio de este derecho y la impugnación de las resoluciones administrativas que recaigan en este ámbito, ante los tribunales de justicia.

7º - Se configurará la responsabilidad de los solicitantes o promotores por cuyo dolo o negligencia se hubiera incumplido las normas o se hubieran producido resultados delictivos o perturbadores.

Todas estas limitaciones al ejercicio del derecho tienen como fundamento primordial la salvaguarda de los derechos de los terceros y, por lo que a las manifestaciones se refiere, la garantía de la libertad de circulación privada.

IV. Derecho de Asociación Política.

La reforma del ordenamiento legal que disciplina en la actualidad el ejercicio de este derecho (Ley 21/1976, de 14 de junio, y el Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero) debería acomodarse a los principios siguientes:

1º Regulación sucinta de la estructura elemental de las asociaciones de este carácter, con el fin de que su organización y funcionamiento se acomoden a criterios democráticos.

2º La inscripción en el Registro de Partidos Políticos se producirá por el transcurso de un plazo breve desde el depósito de los Estatutos, salvo que dentro de él se haya ejercitado acción por el Ministerio Fiscal pretendiendo la declaración judicial de su ilegalidad.

3º Decisión judicial, asimismo, para la suspensión o disolución de las asociaciones, cuando realizaran actividades ilegales o fueran procesados o condenados asociados, siempre que actuaran en nombre y por cuenta de aquellas y realizando conductas relacionadas con el objeto de la asociación.

4º Establecimiento de un proceso judicial sumario para conocer y resolver todos estos supuestos, ante los tribunales de justicia.

5º Regulación de un sistema de financiación estatal a los partidos políticos, mediante el establecimiento de un sistema objetivo de subvenciones en función de los resultados electorales obtenidos.

V. Código Penal.

Con carácter urgente se abordarán las siguientes reformas:

A.) - Relacionadas especialmente con la mujer:

1º Despenalización del adulterio y el amancebamiento (arts. 449 a 452 y último párrafo del artículo 443 con modificación de concordantes en el Código Civil).

2º Regulación de la expedición de anticonceptivos, límites de publicidad y consiguiente despenalización.

3º Modificación de las edades de la mujer, tomadas en consideración para la tipificación del rapto (arts. 440 y siguientes) y del estupro (arts, 434 y ss.)

B.) Relacionadas con las Leyes Fundamentales y referencias al Movimiento Nacional.

1º Despenalización en general y particularmente las referencias del Capítulo I, Título II.

2º Supresión de la Sección 4ª (delitos contra las Leyes Fundamentales).

C.) Relacionadas con las libertades públicas.

1º Reuniones y asociaciones ilícitas.

Modificación del artículo 166, 172 y concordantes estableciendo una nueva tipificación que comprenda solo los fines contrarios a la moral pública o en general a la comisión de algún delito. Se mencionará también especialmente la utilización de medios violentos dentro de la tipificación y se protegerá el pluralismo político.

2º Propagandas ilegales.

Estos delitos perderán sustantividad y desaparecerán como tales. La protección penal de la libertad de prensa se hará a través del Código Penal en general, modificando lo necesario en materia de injurias y calumnias, reintroduciendo la figura de la apología del delito y con las especialidades imprescindibles en la tipificación de delitos de prensa e imprenta.

D). Revisión de cuantías.

En línea semejante a lo prevenido en la Ley 39/1974, de 28 de noviembre, se elevarían las cifras consignadas en el Código Penal como cuantía, valor o cantidad objeto del hecho punible, lo que llevaría indirectamente una rebaja general de las penas ya impuestas o por imponer en los delitos tipificados en virtud de dichas cifras. La desvalorización del dinero en los últimos tres años justifica, además, esta medida que irá unida a una reconsideración de las cuantías de las multas al alza, pero no automáticamente, sino en virtud de los nuevos criterios de política criminal.

VI. Ley de Peligrosidad Social.

1º Revisión técnica de los tipos figurados en la legislación vigente y de las medidas restrictivas de libertad.

2º Supresión de tipificaciones de carácter meramente predelictivo y, en su caso, instrumentación de medidas asistenciales.

3º Precisión del carácter no penal de las medidas de seguridad, tanto en su configuración legal como en su ejecución, con neta diferenciación, en cuanto a sus características y regímenes, de los establecimientos de rehabilitación social respecto de los penitenciarios. Adopción a este fin de medidas urgentes sobre los establecimientos existentes, en tanto se ejecuta el programa en curso de nuevas construcciones e instalaciones.

4º Resolver provisionalmente -a reserva de la solución final de conjunto- el problema de la dualidad de competencia jurisdiccional y de tipificación de conductas en el Código Penal y en la Ley de Peligrosidad Social.

5º Conexión específica con el nuevo tratamiento penal de la reincidencia, a efectos de articularlo con la consideración de la profesionalidad o habitualidad delictiva como supuesto de peligrosidad social.

VII. Código de Justicia Militar.

Reconsiderac ión de sus límites en relación con la -- competencia de la jurisdicción militar:

1º Por razón de delito: resolver la dualidad de tipifi caciones entre el Código Penal Común y el Código de Justicia - Militar, restringiéndose éste al ámbito de los delitos militares.

2º Por razón de lugar; limitar la competencia de la jurisdicción militar a los actos cometidos en centros o establecimientos o lugares estrictamente militares.

3º Por razón de la persona: revisar los supuestos de desafuero y los términos en que se resuelve la competencia cuan do concurre personal militar y no militar en unos mismos hechos que no constituyan delito militar.

4º Fortalecimiento de las garantías procesales en los procedimientos de la jurisdicción militar.

* falta el principio de asistencia jurídica civil en los procesos militares.

VIII. Orden Público.

1º Revisión parcial de la Ley de Orden Público, de - acuerdo con los criterios que a continuación se expresan. Su vigencia temporal será limitada, dado que una nueva regulación - global y sistemática deberá ser en su momento adoptada, en función de las previsiones que figuren en la Constitución.

2º Nueva definición del concepto de orden público, depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre y pacífico disfrute de las libertades públicas.

El orden público tendrá una proyección concreta y actual en cuanto protección del avance en la consolidación de la democracia y defensa frente a las agresiones terroristas. La tipificación del terrorismo figurará en el Código Penal Común, con - eliminación de lo que al respecto figure en leyes especiales. En cuanto a la tipificación del terrorismo y a la defensa frente a él, se operará con los criterios generalmente aceptados en los Convenios Internacionales y en los países de Occidente.

3º La potestad sancionadora en materia de orden público se ajustará a los principios siguientes:

- El acto sancionador no podrá dictarse sin previa audiencia del interesado.

- Se respetará el principio "non bis in idem", tanto - entre sanciones administrativas, como entre éstas y las penales.

- Se eliminará toda exigencia de pago previo como requisito para recurrir contra la sanción.

- No habrá responsabilidad personal subsidiaria por impago de multas.

- Serán meramente potestativos los recursos administrativos previos a la impugnación jurisdiccional de la sanción. - El procedimiento de revisión jurisdiccional será breve y la autoridad judicial ante la que se interponga el recurso podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto en tanto se sustancia el procedimiento.

- Las autoridades gubernativas con facultad sancionadora en la materia serán los Gobernadores Civiles, el Director General de Seguridad y el Ministro del Interior.

4º Se potenciará la capacidad de acción de los poderes públicos y la participación ciudadana para la protección y defensa civil en supuestos de emergencia (paralización de servicios públicos esenciales, desabastecimiento de productos de primera necesidad, emergencias sanitarias, etc.).

5º En cuanto exigen partir de la regulación constitucional sobre suspensión de garantías, se excluyen de los temas a revisar los estados de excepción y de guerra.

6º Se fortalecerán los medios de investigación y defensa frente al terrorismo. A este respecto, en particular, se creará una unidad de policía judicial, funcionalmente dependiente de

los órganos judiciales competentes para la investigación de delitos terroristas, y que bajo las órdenes directas de la autoridad judicial y al amparo de las autorizaciones otorgadas por la misma, pueda desempeñar con eficacia y prontitud la función investigadora requerida.

IX. Reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público.

1º Estructuración de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público en dos grandes sectores: un Cuerpo civil (Cuerpo General de Policía) encargado fundamentalmente de la investigación criminal (prevención y persecución de los delitos y faltas); y dos Cuerpos militares (Policía Armada y Guardia Civil), como Cuerpos operativos para el mantenimiento de la paz pública, seguridad ciudadana, ejercicio de los derechos y libertades y guarda física de los espacios urbanos y rurales.

2º El mando de las Fuerzas de Orden Público deberá recaer en el Ministro del Interior y, más inmediatamente, en un Director de la Seguridad del Estado, con categoría de Subsecretario o de Secretario de Estado. El Ministerio del Interior no obstante, ejercerá el mando sobre la Guardia Civil solamente en lo que afecte al mantenimiento del orden público dada la pertenencia de este Cuerpo a las Fuerzas Armadas y su dependencia, por consiguiente, del Ministerio de Defensa.

3º Los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público operarían sobre la base de una distribución funcional y territorial de competencias; la Policía Gubernativa (esto es, el Cuerpo General de Policía y la Policía Armada), en las zonas más conflictivas y en las unidades urbanas de mayor población; y la Guardia Civil en las restantes, sin perjuicio de sus misiones funcionales genéricas en orden a la disciplina del tráfico, custodia de inmuebles, armas y explosivos, resguardo fiscal y de fronteras, y de sus funciones como policía judicial y gubernativa en las primeras fases de investigación y prevención de delitos y faltas.

4º Adopción de una serie de medidas tendentes a la progresiva intercomunicación entre los Cuerpos de la Policía Armada, Guardia Civil y Cuerpo General de Policía.

5º Reforzamiento de los Cuerpos administrativos auxiliar y subalterno de la actual Dirección General de Seguridad, que libere a los funcionarios del Cuerpo General de Policía, Guardia Civil y Policía Armada del desempeño de funciones burocráticas. Estos Cuerpos podrían nutrirse de los miembros de los Cuerpos Militares antes mencionados, al pasar a la situación de retiro, y según su diferente categoría o graduación, con lo que se conseguiría no solo prolongar la vida activa de un importante contingente, sino también garantizar una continuidad en la función muy deseable.

6º Perfeccionamiento del régimen de formación del Cuerpo General de Policía y establecimiento de un sistema de especialización para los Oficiales del Ejército de Tierra que pasen a incorporarse a los cuadros de mando de la Policía Armada.

7º Creación de unidades especiales de policía judicial, para el servicio directo de la labor encomendada a los Jueces y Tribunales de todo orden.

8º Creación de unidades tendentes a dar un servicio de lo que en otros países se conoce con el nombre de "policía de barrio", para la atención directa y permanente a los vecinos.

9º Establecimiento de un régimen claro de división de competencias entre las funciones encomendadas a los Cuerpos y

Fuerzas de Orden Público estatales y las atribuciones a las policías locales, sobre la base de un fortalecimiento de las competencias de estas últimas (fundamentalmente, en atención al mantenimiento del orden en las vías urbanas)

Firmado en Madrid, en el Palacio de la Moncloa, el día veinticinco de octubre de mil novecientos setenta y siete.