PROPUESTAS DE POSIBLES REFORMAS LEGISLATIVAS

Los objetivos de política legislativa deben desenvolverse en varios planos según su amplitud y su justificación, modulándose al mismo tiempo el ritmo de su puesta en marcha a tenor de su urgencia y complejidad.

I.- Ante todo deben abordarse determinadas reformas parciales y urgentes, en general relativamente sencillas y que en muchos casos consistirán en una pura adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la adecuación al sistema democrático.

Dentro de este grupo se encuentran, en primer lugar, un conjunto de medidas legislativas encaminadas a lograr un nivel adecuado de libertades públicas y garantías hasta el momento de entrada en vigor y desarrollo de la nueva Constitución. Este conjunto de medidas supondría derogaciones parciales y modificaciones en las leyes de prensa, reunión, asociaciones, orden público, etc. El principio orientador de estas reformas sería, en general, la sustitución de los controles previos de naturaleza administrativa o gubernativa de las libertades públicas (regímenes de autorización previa más o menos discrecional) por controles "a posteriori" básicamente jurisdiccionales con el respaldo del Código Penal común. En este sentido la reforma del Código Penal en varios de sus títulos y capítulos resulta inaplazable (Por ejemplo, en lo relativo a los delitos contra la seguridad del Estado, delitos contra las leyes fundamentales y referencias al Movimiento Nacional; delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos de la persona; propagandas ilegales, asociaciones ilícitas, etc.

.....

El restablecimiento legal de las libertades públicas, con salida de la actual situación de tolerancia de hecho, y la consolidación de un orden democrático en libertad, exige al mismo tiempo una serie simultánea e inmediata de reformas que requieren el consenso de los partidos políticos con rerpresentación parlamentaria: La reforma de las fuerzas gubernativas de orden público y seguridad, robusteciendo su dependencia civil, operatividad, modernización y adaptación a los nuevos modos de la sociedad democrática. Estas reformas están ya terminadas en parte y en otra parte proyectadas y articuladas. De otra parte, es indispensable la potenciación de una Justicia democrática, independiente y única, que esté en condiciones de asumir el protagonismo necesario y la funcionalidad y rapidez exigidas por los nuevos papeles que ha de desempeñar. En este sentido el Ministerio de Justicia preparó en su momento algunos proyectos ya aprobados por el Gobierno (derogación de la Ley de Bases Orgánica de la Justicia, garantías de independencia de los jueces, magistrados y fiscales en caso de ejercicio de cargos políticos o de confianza, reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en cuanto a la garantía del derecho de defensa por abogado). En esta misma línea están los proyectos de potenciación de los medios personales y materiales de la Justicia, la incardinación de la jurisdicción laboral en la ordinaria y la reducción a sus justos y estrictos límites de la jurisdicción castrense mediante la modificación del Código de Justicia Militar en determinados artículos. Esta reforma debe responder a una reducción adecuada del fuero militar, tanto por razón del delito, del lugar o de la persona ajustándolo a lo propiamente militar; ha de evitar la duplicación de figuras delictivas con el Código penal común (por ejemplo, rebelión, sedición y terrorismo) e introducir dentro del propio procedimiento militar las garantías necesarias, por ejemplo en materia de recursos.

.....

Todas estas medidas deben ser completadas -si no se quiere dejar inerme al Estado democrático naciente, especialmente vulnerable en un momento de transición en que los mecanismos autoritarios de represión van a aflojar su control- con una ley específica de defensa del orden democrático frente al terrorismo organizado que desde la derecha autoritaria o desde la izquierda revolucionaria emplee métodos violentos sistemáticos contra la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas, amparándose en reivindicaciones cada vez menos asumidas por la generalidad de la población y que precisamente por ello es de temer que trate de continuar aceleradamente sus intentos de impedir la estabilización de la democracia. Sin desarmar el terrorismo organizado esta consolidación puede peligrar. Para afrontar este peligro resulta indispensable dotar al Estado de los instrumentos jurídicos necesarios en la misma línea que las democracias occidentales, como por ejemplo Italia y Alemania han hecho en los últimos tiempos.

II.- Las medidas anteriormente reseñadas sólo vienen a ser un presupuesto necesario para permitir el asentamiento pacífico de un Estado democrático. Deben ser completadas con otras que permitan desarrollarse en la legalidad una sociedad democrática adecuada al desarrollo alcanzado por la sociedad española.

Los objetivos en este aspecto son múltiples en el ámbito económico y social. Son destacables entre otros los siguientes: El replanteamiento de la posición de la mujer y la familia en el ordenamiento jurídico. Esta posición resulta inadecuada al papel que hoy desempeña la mujer en la sociedad y requiere una acción pronta en tres órbitas al menos: en el orden penal, suprimiendo

.....

discriminaciones hoy existentes (despenalización del adulterio, amancebamiento y anticonceptivos, revisión de figuras como el estupro, el rapto, los delitos relacionados con la prostitución, etc.), En el orden civil y familiar, reconsideración del régimen actual de filiación -suprimiendo discriminaciones entre hijos legítimos e ilegítimos sin menoscabar el matrimonio- ; nuevo régimen económico matrimonial consagrando legalmente el principio de gestión administrativa y disposición conjunta de los bienes. En el orden procesal, introducción de la figura de los "jueces de familia" con competencia unitaria sobre esta materia y atención especial - al problema de los menores, lo que implicará una decidida reforma del anacrónico régimen de protección de menores hoy vigente, con separación de sus aspectos jurisdiccionales y asistenciales - -estos últimos susceptibles de amplia descentralización a nivel regional.

Asímismo resulta importante abordar el tratamiento adecuado de la corrupción creando los instrumentos imprescindibles para la defensa de una moral pública adecuada en zonas hoy abandonadas. Este tratamiento comporta una revisión y actualización de las figuras tradicionales de cohecho y malversación, comprendiendo la - primera no sólo la recepción o solicitud de dádivas, recompensa o promesa sino en términos más amplios, todas las formas sociales hoy existentes de obtención ilícita de lucro como consecuencia del desempeño de funciones públicas y, entre otras, la utilización indebida de información oficial o de datos a los que se tiene acceso en virtud de cargo público para fines lucrativos privados.

Otro objetivo importante de política legislativa debería dirigirse a la protección civil de la persona y su intimidad regulando aspectos tan importantes e insuficientemente tratados en nuestra

.....

legislación como la defensa de la intimidad personal y familiar frente a injerencias ilícitas del Estado y la sociedad, el derecho a la imagen, los actos de disposición sobre el propio cuerpo, garantías referentes al tratamiento médico quirúrgico, consentimiento para el internamiento de enfermos mentales, uso público de cartas y documentos confidenciales, límites de la utilización de la informática, etc.

Otro objetivo legislativo de singular importancia es el de la aprobación de un Estatuto jurídico de la Televisión que garantice el derecho a la información plural y objetiva. La responsabilidad del funcionamiento de la Televisión debe ser del Gobierno, especialmente en los aspectos administrativos. Pero el control democrático sobre la Televisión debe ser parlamentario a través de un Consejo en el que estén presentes Diputados y Senadores junto con representantes del Gobierno.

Por lo que respecta a las modificaciones más a largo plazo del Código Civil, habrá que dar especial importancia al tema del matrimonio con regulación idéntica en cuanto a contenido y efectos cualquiera que sea su forma (y con introducción del divorcio, concebido no ya como "sanción" de un cónyuge inocente sobre otro culpable sino como "remedio" para aquellas situaciones en que el vínculo familiar aparezca irreversiblemente roto).

En relación con la reforma del Código Penal, muchos pasos pueden irse dando a plazo breve, como los ya señalados, a los que se puede añadir un nuevo tratamiento de la aplicación de las penas para la multirreincidencia que eleva hoy a niveles injustificados las penas y que debería sustituirse por la consideración de la habitualidad, nuevo tratamiento de los "actos preparatorios", revisión de los delitos contra la honestidad, revisión de penas en los

...

delitos contra la propiedad, etc. En cuanto a la Ley de Peligrosidad Social habría que previar de todo matiz penal a las medidas de seguridad predelictivas, dándolas carácter de medidas administrativas de buen gobierno o asistenciales. Por el contrario, las medidas post-delictivas deberían incorporarse al Código Penal - formando un sistema coherente. En el Código se deberían introducir nuevos tipos de delitos en protección del medio ambiente, del orden económico y la libertad de competencia, delitos contra la utilización abusiva o fraudulenta de medios de pago, delitos contra la Hacienda Pública y nueva concepción de los delitos monetarios y de contrabando con su incorporación al Código.

La adecuación de la Ley sobre Secretos Oficiales a las necesidades de la situación actual.

III.- Los diversos objetivos parciales de política legislativa que deben abordarse a corto plazo no pueden paralizar las reformas más ambiciosas, y por lo mismo más complejas de nuestros grandes cuerpos legales. Por el contrario, se tratará de combinar la reforma sistemática de largo alcance con la parcial e inmediata procurando por la común inspiración y por la previsión anticipada del plan de reforma total que las modificaciones pequeñas y rápidas puedan insertarse sin dificultad en el todo final.

Asimismo, una vez aprobada la Constitución se deberá hacer de nueva planta una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial coherente con las nuevas pautas constitucionales y una reforma global de las leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal para la consecución de una Justicia rápida, independiente y eficaz.

Octubre 1977