

LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN LAS  
CORTES DE FRANCO:  
HACIA LA LEY PARA LA REFORMA  
POLÍTICA (1975-1976)

Ángel J. Sánchez Navarro

Estudio/Working Paper 1990/11  
Julio 1990

Ángel J. Sánchez Navarro es *Master en Ciencias Sociales* y estudiante de doctorado del *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* del Instituto Juan March (Madrid).

## 1.- INTRODUCCIÓN\*

El 20 de Noviembre de 1975 moría en Madrid el General Franco, Jefe del Estado español desde 1939. En la convicción de que “todo está atado y bien atado”, dejó un testamento político en el que mostraba su “agradecimiento a cuantos han colaborado... en la gran empresa de hacer una España unida, grande y libre”, y pedía, “por el amor que siento por nuestra Patria... que perseveréis en la unidad y en la paz y que rodeéis al futuro Rey de España... del mismo afecto y lealtad que a mí me habéis brindado... No olvidéis que los enemigos de España y la civilización cristiana están alerta”.

363 días más tarde, el 18 de Noviembre de 1976, el régimen Franquista había muerto. En esa fecha las Cortes Españolas aprobaban un Proyecto de Ley para la Reforma Política que establecía los cimientos de un cambio radical en el sistema político. El artículo 1 reconocía la soberanía del pueblo español: “La democracia... 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”, y en su art. 2 preveía un Parlamento similar a los existentes en otras democracias occidentales.

La intención de este trabajo es mostrar los diferentes pasos que precedieron, y parcialmente predijeron, ese resultado. Al aprobar la Ley para la Reforma Política, las Cortes introdujeron un sistema de representación política radicalmente diferente que, de hecho, hacía totalmente inviable su continuidad. La cuestión a la que trato de dar respuesta podría, por tanto, plantearse del siguiente modo: ¿Por qué las Cortes Españolas aprobaron su propia abolición de una forma tan aplastante?

Para tratar de encontrar una explicación a esta actitud, me propongo comenzar examinando los debates en las Cortes, tratando de averiguar qué razones adujeron los procuradores, esto es, como percibían lo que estaban haciendo. A continuación, me fijaré en las votaciones para distinguir qué grupos apoyaron la reforma y cuáles no. Por

---

\* Quiero expresar mi agradecimiento a aquellas personas vinculadas al Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March que, con sus comentarios y sugerencias, han hecho posible la realización de este trabajo, y en especial a Peter Hall, Robert Fishman y Juan Carlos Rodríguez.

último, trataré de señalar algunos factores que pueden ayudar a explicar las distintas posturas existentes en los diferentes grupos.

## 2.- LAS CORTES FRANQUISTAS

En el marco institucional del régimen franquista, las Cortes Españolas eran concebidas como un instrumento de colaboración con el Jefe del Estado. Según la Ley de las Cortes Españolas, vigente desde Julio de 1942 y reformada por la Ley Orgánica del Estado de 1967, “el contraste de pareceres -dentro de la unidad del régimen-” debía jugar un importante papel en la formación de la ley. Esto es, aunque “la suprema potestad para dictar normas jurídicas de carácter general” residía en el Jefe del Estado, desde 1942 las Cortes encarnan un “principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder” (Preámbulo).

En otros términos, las Cortes eran una parodia de un Parlamento, concebidas para no plantear problemas insuperables al Gobierno. Sus miembros, los procuradores, eran discrecionalmente designados por Franco o elegidos mediante sufragio orgánico corporativo, y su número rondaba los 530<sup>1</sup>. Entre ellos se encontraban:

- Los miembros del Gobierno, cuyo Presidente era, hasta 1973, el propio Franco; -100 miembros del Consejo Nacional del Movimiento, el partido único que debía actuar como guardián ideológico del régimen; de ellos, 40 eran directamente designados por Franco, 6 por el Presidente del Consejo, y 52 por las organizaciones provinciales;
- otras personalidades, cuyo número no podía exceder de 25, también designadas por Franco;
- los Presidentes de cinco altos organismos del Estado (Tribunal Supremo, Consejo de Estado, etc.);

---

<sup>1</sup> Esta cifra no se mantenía constante, debido a los continuos cambios de procuradores que se producían en cada sesión; de hecho, *el Diario de Sesiones* comienza siempre con los cambios registrados en la composición de las Cortes desde su última sesión. Además, por la naturaleza orgánica de las Cortes, algunos procuradores ocupaban escaños en más de una calidad, lo que hace que toda clasificación rígida de los procuradores entre los diversos grupos sea ligeramente arbitraria (Linz 1973, p. 207).

- los rectores de todas las universidades españolas (18, en 1976);
- representantes de 6 instituciones culturales (Reales Academias, etc.);
  
- representantes de 23 organizaciones profesionales (Colegios de Médicos, Abogados, Economistas, etc.);
- 150 representantes de la Organización Sindical, el sindicato vertical único, que agrupaba a trabajadores, técnicos y empresarios por sectores de producción;
- 111 representantes de las administraciones locales (municipios y provincias); y -104 “procuradores familiares”, elegidos por “quienes figuren en el censo electoral de Cabezas de Familia y por las mujeres casadas” (Art. 2 de la Ley)<sup>2</sup>.

Si estos procuradores tenían pocas probabilidades de ser independientes, considerando el origen de sus escaños, su independencia de ejercicio era también muy limitada: aquellos designados por el Jefe del Estado podían ser cesados por el mismo; aquellos cuya posición estaba vinculada a un cargo (en la administración local, los sindicatos, etc.), perdían su escaño cuando perdían el cargo (art. 6 de la Ley), y el Gobierno tenía un gran poder en relación con los nombramientos y ceses en todos los niveles de la Administración.

Las Cortes eran, evidentemente, un Parlamento bajo control. Por otra parte, como indicaba el Preámbulo de su ley reguladora, no teman por sí mismas potestad legislativa: el Jefe del Estado podía vetar las leyes y devolverlas “para nueva deliberación” (art. 17). En resumen, se trataba de poco más que una cámara de resonancia para los discursos del régimen.

### 3.- EL CONTEXTO POLITICO

---

<sup>2</sup> A pesar de las limitaciones (censo restringido, condiciones para ser candidato, limitado número de escaños), estos procuradores familiares desarrollaron un papel dinámico, activo y a veces incluso independiente en las Cortes (Díaz-Nosty, 1972: 61, 67, 148). Una clasificación de los procuradores hecha por *Cuadernos para el Diálogo* (nº 50, Nov. 1967) mostraba los siguientes datos: 155 habían sido directamente designados (27%), 55 elegidos dentro del Movimiento (10%), 246 elegidos indirectamente a través de los Sindicatos y Administraciones locales (44%), 108 elegidos directamente por los cabezas de familia y mujeres casadas (19%) (Citada por Linz 1973, p. 254).

La aprobación de la Ley para la Reforma Política (desde ahora, LRP) ha de entenderse en el contexto más amplio de la evolución política en la España de los setenta. La muerte de Franco tuvo lugar tras una década de transformaciones sociales: la izquierda empezó a regresar del exilio y comenzó a organizarse; los medios de comunicación reflejaban el debate ideológico... Aun cuando las Cortes fueron concebidas de tal forma que mantenían un “discurso político oficial”, lejos del juego político real que se desarrollaba en España, no pudieron ignorar indefinidamente los hechos. Existía la necesidad de una profunda reforma política, en la que insistían tanto los medios de comunicación como los sondeos, y las Cortes finalmente hubieron de debatirla.

Carlos Arias Navarro, sucesor del Almirante Carrero Blanco (asesinado en Diciembre de 1973 por ETA), había sido el último Presidente del Gobierno con Franco, y fue también el primero de la Monarquía. Sus iniciales propuestas reformistas fueron pronto desmentidas por los hechos. Pese a algunas medidas<sup>3</sup>, atribuibles esencialmente a los principales ministros reformistas (Garrigues en Justicia, Fraga en Interior), Arias no tuvo éxito en la tarea de encontrar una fórmula viable para hacer la transición política. Sus propuestas eran inaceptables como vía para un cambio político real: en su más importante discurso ante las Cortes, Arias alabó la “larga rectoría de Francisco Franco, Caudillo indiscutido e indiscutible de nuestro pueblo”; manifestó su comprensión ante la “prudente administración de la plenitud democrática” exigida por “legítimas y conocidas razones históricas”, y habló de una “democracia española”, desarrollada “a partir de nuestras propias necesidades..., experiencias .... y... modo de ser” (*Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes Españolas [DSC]*, X Legislatura, n. 23, pp. 3, 5, 6). La distancia entre el Gobierno y la oposición era demasiado grande, y en el nuevo contexto político esa situación no podía mantenerse indefinidamente: Arias se vio forzado a dimitir, y con él se desvanecieron las posibilidades de una transición limitada que condujera a un “franquismo sin Franco”.

---

<sup>3</sup> Más tarde me referiré a alguna de estas medidas, la Ley de Reunión y la de Asociaciones Políticas.

Durante los últimos años del régimen franquista se habían ido perfilando otras dos fórmulas para la transición: la oposición democrática, desde algunos demócrata-cristianos hasta la extrema izquierda, exigía la **ruptura** con el pasado franquista como condición previa para el establecimiento de un sistema democrático. Esta postura implicaba la formación de un nuevo Gobierno sin vinculación alguna con el pasado y cuya legitimidad derivaría de su compromiso para reestablecer las libertades públicas, garantizar una amnistía total para los delitos políticos y organizar elecciones libres.

La tercera vía era la de la **reforma**, defendida por los sectores más moderados del régimen y de la oposición, muchos de los cuales se agruparían después en la Unión de Centro Democrático. Estos grupos coincidían básicamente con los rupturistas en el objetivo último, es decir, la consecución de un sistema democrático pluralista, pero diferían en cuanto a la forma de lograrlo, por cuanto preferían una transformación desde arriba, que respetara el marco legal e institucional vigente.

Dos figuras aparecían como claras favoritas para suceder a Arias: Areilza, un liberal que era generalmente visto como el ministro más progresista del Gabinete; y Fraga, que había perdido parte de su reputación reformista como consecuencia de su obsesión con “la ley y el orden” como Ministro del Interior. El procedimiento para la elección de un nuevo Presidente del Gobierno permitía al Consejo del Reino, un órgano extremadamente conservador, seleccionar entre todos los candidatos para formar una terna de tres personas, de las cuales el Rey elegía uno. Los tres candidatos seleccionados habían sido ministros con Franco, y ninguno era considerado un “liberal”. Cuando el Rey nombró a Adolfo Suárez, la decepción y el descontento se hicieron evidentes: pese a un valiente discurso ante las Cortes en defensa de la Ley de Asociaciones Políticas, los antecedentes políticos de Suárez no permitían adivinar en él una personalidad liberal. Toda su carrera política se había desarrollado en el seno del Movimiento, llegando a ser Secretario General del mismo, con rango de Ministro. Cuando en 1974 las primeras asociaciones políticas fueron autorizadas, Suárez promovió la Unión del Pueblo Español (UDPE), que agrupaba a “hombres y tendencias identificados con los valores, principios

e instituciones del Estado fundado por Francisco Franco... de acuerdo con la idea fundamental de lograr la continuidad esencial de las instituciones del régimen”<sup>4</sup>.

Apenas pueden extrañar, por tanto, las negativas reacciones a este nombramiento: los índices de las tres Bolsas españolas experimentaron un fuerte descenso; Ricardo de La Cierva, un historiador conservador que más tarde sería ministro con Suárez, publicó en *El País* un célebre artículo titulado “¡Qué error, qué inmenso error!”, y la misma decepción aparecía entre la oposición política y los observadores extranjeros<sup>5</sup>. De hecho, los más conocidos reformistas del Gabinete Arias rechazaron permanecer en el Gobierno de Suárez, que se vio así forzado a formar un Gobierno compuesto principalmente por jóvenes y moderados demócrata-cristianos, que se habían agrupado bajo el seudónimo de “Tácito” y propugnaban una política reformista en artículos para el diario católico *Ya*.

Los nuevos ministros eran casi desconocidos. Se les consideraba “políticos de segunda fila, con escasa experiencia y casi nula credibilidad”<sup>6</sup>. El nuevo Gobierno era conocido como el “Gobierno de los PNNs”, por su formación intelectual y falta de experiencia práctica. Pero este mismo Gobierno fue el que aseguró, en apenas tres meses, la aprobación de una reforma política que serviría para “arrojar la dictadura por la ventana de los recuerdos”<sup>7</sup>.

#### 4.- LAS CORTES EN LA TRANSICIÓN: Hacia la Reforma Política

Dada la composición de las Cortes franquistas, no parece aventurado predecir que cualquier intento de llevar a cabo una reforma política en profundidad encontraría en ellas una fuerte oposición. Ello se hizo patente aun antes de la muerte de Franco. De

---

<sup>4</sup> Informe presentado por la UDPE para su legalización por el Gobierno, citado por Ortega Díaz-Ambrona 1982: 26. Tras el nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, la UDPE conservó su tendencia continuista, como muestra el llamamiento a sus miembros para participar en el homenaje a Franco al cumplirse el primer aniversario de su muerte (*Ya*, 11 de Noviembre de 1976, p. 13).

<sup>5</sup> Por ejemplo, cfr. *Cambio 16*, n. 240, 12-18 de Julio de 1976, pp. 17-18.

<sup>6</sup> *Cambio 16*, n. 241, 19-25 de Julio de 1976, pp. 14-15.

<sup>7</sup> *Cambio 16*, n. 260, 29-Nov-1976, p. 12.

hecho, cuando Arias Navarro fue nombrado Presidente del Gobierno, sus tímidas propuestas de reforma, que dieron lugar al llamado “espíritu del 12 de Febrero”<sup>8</sup>, fueron duramente atacadas por lo que empezaba a ser conocido como “el bunker”. Así, José Antonio Girón, antiguo Ministro de Trabajo franquista, miembro del Consejo Nacional del Movimiento, del Consejo del Reino y uno de los más destacados líderes de los sindicatos verticales, tachó a los colaboradores aperturistas de Arias de “falsos liberales” y de “infiltrados” que conspiraban para socavar los cimientos del régimen<sup>9</sup>.

En cualquier forma, este sector inmovilista iba perdiendo fuerza paulatinamente. La apertura de España a las economías de mercado occidentales, ligadas a regímenes políticos democráticos, produjo una rápida transformación social que, a la postre, había de tener consecuencias políticas. La urbanización, industrialización, y unos niveles de vida más elevados no eran indefinidamente compatibles con unas estructuras políticas autoritarias. Este conflicto<sup>10</sup>, latente con Franco, afloró rápidamente a su muerte. Trataré de seguir sus manifestaciones en los debates de las Cortes, para concluir con la discusión sobre la LRP.

El primer anuncio de la reforma política después de Franco vino dado por la Ley Reguladora del Derecho de Reunión, que sustituía a un Decreto de 20 de Julio de 1939, dictado por tanto sólo cuatro meses después del final de la guerra civil. En el debate en Cortes, el 25 de Mayo de 1976, uno de los miembros de la ponencia señaló que se trataba de “una pieza llamada a encajar en una edificación [la de la Monarquía superadora e integradora] que ha de realizarse...un paso adelante hacia esa constitución”

---

<sup>8</sup> Fecha del discurso en que fueron formuladas.

<sup>9</sup> Artículo publicado en *Arriba*, 27 - 4 -1974, citado por Ortega Díaz-Ambrona 1982, p. 23.

<sup>10</sup> Una visión global de los cambios en España aparece en Linz 1973, *passim*, destacando la contradicción entre el sistema político, cuyo marco permanecía, inalterado, y los enormes cambios producidos dentro de él (cfr., v.gr., págs. 253, 255). En 1973, Linz es aún bastante pesimista ante la perspectiva de una transición pacífica (vid. p. 255-256), aunque expresa su *feeling* y su esperanza de que, en última instancia, habrá una “convergencia de las instituciones políticas [españolas] con las del resto de Europa Occidental” (p. 258).



(DSC, n. 26, p. 4). Fraga, como Ministro del Interior, indicó que el reconocimiento del derecho de reunión no debía plantearse como un mal menor, sino como un instrumento capital para alcanzar la cohesión social, “frente al inmovilismo frustrador, basado en la desconfianza hacia nuestro magnífico pueblo y en egoísmos impresentables, y frente a las posiciones utópicas, aventureras o resentidas de este o aquel grupo de rupturistas o revolucionarios” (íbid, p. 39).

El proyecto fue aprobado de manera casi unánime, con 4 votos en contra y 25 abstenciones. Los argumentos favorables parecían demasiado contundentes para provocar una significativa oposición. Y, de cualquier forma, la Ley no podía considerarse como “liberal”: quien quisiera organizar cualquier acto público con más de veinte personas tenía que comunicarlo al Gobernador Civil de la provincia; las manifestaciones requerían una solicitud de permiso gubernamental al menos diez días antes de la fecha prevista para realizarlas, pudiendo el Gobierno cambiar el lugar en que habrían de llevarse a cabo o incluso prohibirlas por completo.

Un segundo paso hacia la reforma se dio con la Ley de Asociaciones Políticas (en adelante, LAP), cuyo nombre pretendía abarcar a los “grupos, asociaciones o partidos políticos” (Preámbulo), que en cualquier caso estaban todavía vinculados por las Leyes Fundamentales del Reino (artículo 1.3). Esta vez, la oposición inmovilista del bunker se dejó oír. En el debate del 8 y 9 de Junio de 1976 podemos encontrar algunos de los argumentos que se repetirían en Noviembre, cuando se debatió la LRP. En defensa del proyecto de Ley, la ponencia y Adolfo Suárez, en su calidad de Ministro que presentaba el proyecto, adujeron diversas razones:

a) Sociológicas. La necesidad de adecuar un régimen construido al inicio de los años cuarenta a las nuevas circunstancias históricas era admitida por muchos procuradores, aun entre los sectores más conservadores. La diferencia estribaba en el significado y alcance atribuido al término “reforma”. La idea de dotar a una nueva sociedad de unas nuevas estructuras políticas era explícita: Meilán Gil, miembro de la ponencia y del

“grupo independiente”<sup>11</sup>, reconocía que el problema no era esencialmente legal, sino político: “Yo he optado claramente por aquellas interpretaciones jurídico-constitucionales que más favorecían una progresión de nuestro sistema, y que respondían mejor al momento político que vivimos” (DSC, n. 27, p. 39). Suárez añadió que “todos nosotros tenemos la obligación... de entregar a ese 70% de los españoles que no conocieron más que la paz los instrumentos para conservarla” (DSC, n. 27, p. 105). De otra forma, el conflicto sería inevitable: “si el camino no se abre desde la legalidad, lo que se está propiciando ... es una paz sólo aparente, bajo la que está anidando el germen de la subversión” (íbidem).

b) Continuidad formal. Ante una Cámara acostumbrada a responder casi automáticamente a las invocaciones a Franco y su obra, adoptar una posición claramente reformista habría sido políticamente suicida. De ahí que uno de los principales argumentos usados en favor de la ley fue el de que no significaba una ruptura con el régimen constitucional anterior. La ley fue presentada como ordinaria, sin que implicara una reforma constitucional, y su único propósito, como en la Ley de Reunión, era “desarrollar uno de los derechos individuales reconocidos en la parte de la Constitución que, en todo caso, debe ser salvaguardada”<sup>12</sup>. Meilán<sup>13</sup> usó también el mismo argumento: “la ley no es anticonstitucional...; no es la mutación solapada de un sistema político... La ley trata de servir, con respeto inteligente a la propia Constitución y a sus Principios Fundamentales, las demandas de nuestro país” (DSC, n. 27, pp. 27 ss). La ley no se opone a los cauces constitucionales de la representación orgánica (a través de las “instituciones naturales”: familia, municipio, sindicato), que podrían coexistir con las asociaciones políticas. La cuestión de la representación política orgánica o inorgánica

---

<sup>11</sup> Los primeros grupos parlamentarios se formaron en 1974, cuando fueron legalizadas las primeras asociaciones políticas dentro del marco del Movimiento Nacional. Pero se trataba de grupos escasamente organizados, en los que la disciplina de voto no existía como tal.

<sup>12</sup> Enrique Sánchez de León, miembro de la ponencia que llegaría a ser Ministro con la UCD: DSC, n. 27, p. 63.

<sup>13</sup> Meilán Gil se incorporó más tarde a UCD, obteniendo con esas siglas un escaño por La Coruña en las elecciones de 1977 y 1979.

habría de considerarse en un momento posterior del proceso de reforma. Porque la ley “permite la creación de los equipos. Restan los grandes problemas de creación del campo de juego -reforma constitucional- y de creación de las reglas de juego -reformas electorales-”<sup>14</sup>.

La oposición a la ley se basaba en las siguientes ideas básicas:

a) Legitimidad del Estado franquista. Raimundo Fernández-Cuesta, un viejo líder falangista, comenzó su intervención con una referencia al origen de esa legitimidad. El Estado español fue creado por “la voluntad soberana y la facultad constituyente que le confirió el resultado de la lucha [de la nación española] ... para conseguir la unidad y liberación social y espiritual” (DSC, n. 27, p. 9). Estaba basado en los Principios Fundamentales que eran, por su propia naturaleza, “permanentes e inalterables”, como los declaraba la propia Ley de los Principios Fundamentales del Movimiento<sup>15</sup>, y aceptar la ley propuesta significaría la anulación de esos principios, algo que está fuera del alcance de cualquier posible reforma constitucional. Un concepto material de la Constitución como un conjunto de valores permite modificaciones formales, pero excluye todo cambio en esos valores. “La esencia del sistema constitucional debe prevalecer sobre la legalidad formal” (íbidem, p. 12).

b) Ruptura sustancial del régimen político. En consecuencia, Fernández-Cuesta basó su discurso en la idea de que “el proyecto... implica la admisión de los partidos políticos... con infracción de los Principios y Leyes Fundamentales de nuestro sistema constitucional”. De acuerdo con el Principio VIII, toda organización política al margen del sistema de representación definido por las tres instituciones naturales “será considerada ilegal”, por lo que el proyecto es anticonstitucional. Pensar que la representación orgánica pueda coexistir con los partidos políticos es sólo un

---

<sup>14</sup> Pío Cabanillas, miembro de la ponencia, que también llegaría a ser Ministro con la UCD: DSC, n. 27, p. 8.

<sup>15</sup> La Constitución española estaba formalmente compuesta por un conjunto de textos llamados “Leyes Fundamentales”, dictados entre 1938 (Fuero del Trabajo) y 1967 (Ley Orgánica del Estado). La Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de Mayo de 1958 es la síntesis de todas esas leyes (cfr. Esteban Alonso, 1988, pp. 51-54).

“retorcimiento interpretativo o una trampa legal”. Lo que se discute no es, por tanto, una mera reforma, sino una “ruptura revolucionaria” (DSC, n. 27, pp. 9-12).

Lo que estaba en juego, como admitió otro viejo dirigente de la Organización Sindical, Fernández de la Vega, era la propia base ideológica del régimen del 18 de Julio<sup>16</sup>. La aprobación del proyecto de ley supondría el reconocimiento de “un disolvente sistema partitocrático”, que pondría fin a la proclamada unidad nacional y sería “evidentemente incompatible con cuantas esencias nacionales creíamos definitivas” (DSC, n. 27, pp. 16-20). Dicho sistema, además, “demostrará... su incapacidad para resistir el empuje del marxismo, directa o solapadamente cubierto con la capa de la reconciliación nacional... que es el peligro real y efectivo que sobre nosotros pesa” (Fernández-Cuesta, *íbidem*, p. 13).

c) Un tercer argumento se opuso al proyecto desde posturas conservadoras, aunque menos inflexibles; algunos de los procuradores que se abstuvieron o votaron en contra justificaron su actitud aduciendo que el nuevo régimen de asociaciones políticas alimentaría exclusivamente la política de las ideologías, ignorando la política de intereses que constituía la esencia de la representación orgánica<sup>17</sup>.

Sólo una voz, la del procurador Ramiro Cercos, se alzó criticando el proyecto de ley como “tímido e insuficiente” para “regir... en el nuevo orden democrático”, por cuanto hacía referencia explícita a las Leyes Fundamentales, que respondían a fines claramente diferentes de aquellos que presiden los sistemas democráticos. “La existencia de partidos distingue a un régimen democrático del que no lo es”, por lo que criticó incluso el nombre de la ley, al entender que daba lugar a confusión, ya que su objeto real era la legalización de los partidos<sup>18</sup>. El mismo procurador, quien dijo hablar en nombre de un

---

<sup>16</sup> Fecha del inicio de la Guerra Civil española, en 1936.

<sup>17</sup> Fernández Nieto, procurador familiar por Salamanca. DSC, n.27, p. 51.

<sup>18</sup> DSC, *cit.*, pp. 73-76. En cuanto al nombre de la ley, otros procuradores como Pérez Puga e Iglesias Selgas propugnaron también su modificación.

grupo de seis o siete cuyas ideologías "no están representadas en estas Cortes", cuestionó la legitimidad misma de la Cámara por su "escasa representatividad"<sup>19</sup>.

A la postre, los argumentos favorables fueron lo bastante persuasivos, aunque desde un punto de vista formal parece cuanto menos muy dudoso afirmar que la nueva norma respetaba los principios constitucionales existentes. La ley fue aprobada por 337 (74,2 %) votos a favor, 92 (20,3 %) en contra y 25 (5,5 %) abstenciones. Sólo 454 procuradores, de un total de 530, estuvieron presentes en la votación.

Los votos contrarios al proyecto pueden analizarse examinando los distintos grupos de procuradores, cuya representatividad puede considerarse diferente atendiendo al origen de sus escaños.

TABLA I:

Grupo	N	votos negativos (% del grupo)	% del total de los votos negativos en las Cortes.
Representantes sindicales	150	39 (26 %)	42 %
Consejeros Nacionales	100	26 (26 %)	28 %
a) Designados por Franco	40	13 (33 %)	
b) Elcidos por las provincias	52	13 (25 %)	
Designación direc- ta del jefe del Estado.	25	9 (36 %)	10 %
a) Nombrados por Franco	22	9 (41 %)	
b) Nombrados por el Rey	3	0	
Representantes familiares	104	9 (8,6 %)	10 %
Representantes de administraciones locales	111	9 (8,0 %)	10 %
Totales	<u>490</u>	<u>92</u>	<u>100 %</u>

<sup>19</sup> Ramiro Cercós ocupaba su escaño como representante de las Asociaciones de Ingenieros. Tras la Reforma Política, fue elegido como senador "independiente" en 1977, 1979 y 1982 por su circunscripción (Soria). Después de ser el único parlamentario elegido como independiente en 1982, ha sido nuevamente reelegido en 1986 y 1989 como candidato del Partido Socialista Obrero Español. Algunos de los otros procuradores que le respaldaron en su intervención ocuparon cargos políticos con los gobiernos de UCD.

Significativamente, los grupos que presentaron una menor oposición a la ley fueron aquellos que tenían una más estrecha relación con la población en conjunto (familiares, locales)<sup>20</sup>. Puede decirse por tanto que aquellos grupos cuya representatividad sería más dudosa en un sistema de partidos pluralista y democrático (es decir, los de designación directa y los ligados al Movimiento o a los Sindicatos) se opusieron a la ley en una mayor proporción.

De cualquier forma, esa aparentemente confortable mayoría no era tan sólida: cuando esa misma tarde comenzó el debate sobre la reforma del Código Penal, el ambiente de la Cámara había cambiado. La reforma penal era necesaria para que la Ley de Asociaciones Políticas fuera eficaz porque, hasta ese momento, la creación o pertenencia a un partido político estaba penalmente sancionada. Durante el debate se supo que un dirigente local del Movimiento había sido asesinado en el País Vasco. Los procuradores que constituían el bunker iniciaron un duro ataque contra el proyecto, y Arias -que era aún el Presidente del Gobierno- decidió retirarlo, devolviéndolo para ser revisado. Con esta decisión, tomada contra la opinión de Areilza y Fraga y dando la razón a los que querían evitar una posible derrota, España se encontraba con una ley que permitía los partidos políticos y un Código Penal que los prohibía.

La ley de reforma del Código Penal fue aprobada finalmente el 13 de Julio. Adolfo Suárez era ya Presidente del Gobierno, y encontró, por primera vez, una fuerte oposición. La ley, que excluía al Partido Comunista sin mencionarlo explícitamente aludiendo a los partidos que, sujetos a disciplina internacional, persiguen el establecimiento de un régimen totalitario, tuvo 245 votos a favor (51,3 %), 175 en contra (36,7 %) y 57 abstenciones (12 %), de un total de 477 votantes (90 % de los miembros de las Cortes). Todos los grupos parlamentarios se mostraron divididos ante esta ley<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Otros grupos (miembros del Gobierno, representantes de instituciones culturales, rectores...) no registraron ningún voto en contra. Por otro lado, hay que reiterar la imprecisión en cuanto al número exacto de procuradores, y su difícil clasificación: por ejemplo, Adolfo Suárez era procurador en una triple calidad: como miembro (Presidente) del Gobierno, como Consejero Nacional Permanente y como representante familiar por la provincia de Ávila: Cortes Españolas 1976, pp. A-21, A-23, A-33, B-30.

<sup>21</sup> Cfr. *Cambio* 16, n. 251, 27 Sept. 1976, p. 14.

Después del verano, el proyecto de Ley para la Reforma Política fue remitido al Consejo Nacional del Movimiento, que debía informarlo según el procedimiento establecido para la reforma constitucional<sup>22</sup>. El informe fue aprobado el 8 de Octubre. En él, el Consejo sugirió que se suprimiera o matizara un preámbulo que era expresivamente democrático. También se hicieron otras sugerencias: la adopción del método democrático, “que en sí no es un fin, no debe hacer olvidar que hay ideales e intereses supremos en la vida de una Nación”, cuya pervivencia debe ser garantizada<sup>23</sup>. Igualmente habría de asegurarse la presencia, “en el proceso legislativo... de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y profesionales”, y la sede adecuada para ello sería el Senado. El sistema electoral debería ser en todo caso fijado por las Cortes, y no por el Gobierno, y el Consejo expresaba su preferencia por un sistema mayoritario. Todos estos puntos eran objeto de polémica: la oposición democrática, excluida de las Cortes, no podía aceptar un sistema que podía favorecer a los que venían ocupando el poder, por lo que presionaban para lograr un sistema proporcional. Este era también el criterio propuesto por el Gobierno, que prefería evitar un sistema mayoritario que podría producir la formación de dos potentes bloques enfrentados entre sí en un juego que sólo admitía vencedores y vencidos. Los reformistas tampoco deseaban dejar la determinación del sistema electoral al arbitrio de las Cortes, que representaban la legalidad franquista. Por otra parte, un Senado corporativo era también un modo de asegurar la permanencia de intereses particulares, y por ello se consideraba contrario al principio democrático.

El informe fue aprobado por 80 votos frente a 13, registrándose 6 abstenciones. Se ha insinuado que una de las razones por las que el Consejo Nacional consintió en aprobar el proyecto fue la existencia en el mismo de una cláusula que preveía el nombramiento directo por el Rey de 40 senadores, esto es, el mismo número de Consejeros Nacionales designados por el Jefe del Estado. Ello pudo ser contemplado por

---

<sup>22</sup> Art. 23 b) de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

<sup>23</sup> Informe del Consejo Nacional del Movimiento, Anexo al DSC, 21 de Octubre de 1976, pp. 37105-37112.

muchos de ellos como una posibilidad de supervivencia política en un régimen democrático (Torres del Moral 1988, p. 8). El proyecto fue enviado a las Cortes el 16 de Noviembre, y el Gobierno puso todos los medios a su alcance para asegurar su aprobación. Lo que parecía claro es que quienes quisieran combatirlo, habrían de hacerlo “desde la intemperie”, renunciando a cualquier cargo, ayuda o sinecura proveniente de los poderes públicos<sup>24</sup>.

##### 5.- EL DEBATE SOBRE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

El debate no fue fácil. Tuvo lugar entre el 16 y el 18 de Noviembre. Esa misma semana, la izquierda -al margen, por supuesto, de cualquier institución oficial- convocó una huelga general para el día 12, mientras la extrema derecha convocaba una masiva manifestación en el primer aniversario de la muerte de Franco, el día 20, acusando al Gobierno de traición. Como decía un editorial de *Cambio 16*, “el Gobierno Suárez se lo juega todo. El día 12, una parte de la oposición (PSOE, PSP, PCE) pretende tirar de la manta hacia la izquierda... Y el día 20... los ultrafranquistas tratan de tirar de la manta hacia la derecha... Medios gubernamentales... confían con modesto optimismo en que la manta no se raje”<sup>25</sup>.

En los medios de comunicación, la opinión mayoritaria era que el proyecto suponía el primer paso hacia una verdadera democracia. Como decía en su portada el diario *Ya*, España nunca había afrontado “un cambio tan profundo en medio de tanta paz”, añadiendo en su editorial que “no defendemos el proyecto del Gobierno porque sea mejor que otros posibles, sino porque o sale ése o no habrá reforma... [y] no puede aplazarse ni un minuto más”<sup>26</sup>.

Incluso el Presidente de las Cortes, el profesor de Derecho Político y Consejero Nacional Permanente por designación de Franco, Torcuato Fernández Miranda, había tomado partido públicamente por la reforma democrática algunos días antes de

---

<sup>24</sup> Cfr. *Cambio 16*, n. 251, 27 Sept. 1976, p. 14.

<sup>25</sup> N. 258, 15 Nov. 1976, p. 3.

<sup>26</sup> 16 Nov. 1976.



comenzar el debate. En una rueda de prensa, el día 12, afirmó que España tenía la posibilidad de “abrir un nuevo futuro desde la propia legalidad y crear, por los caminos civilizados de las leyes, un supuesto político radicalmente distinto. Considerar que porque el cambio es sustancial ya es ruptura es, con todos los respetos, terquedad”<sup>27</sup>. De cualquier forma, la aprobación de la ley requería una mayoría cualificada de dos tercios de los procuradores presentes, y algunos precedentes como la reciente votación para la reforma penal, no permitían demasiada confianza.

La fuerza del bunker, como había quedado claro en la Ley de Asociaciones Políticas, no era suficiente para impedir la aprobación de la ley. Los votos decisivos habrían de ser los del gran grupo de antiguos ministros y cargos públicos que eran esencialmente Franquistas, pero se consideraban a sí mismos como menos obstruccionistas que el bunker. Al frente del Gobierno se hallaba un hombre que ha sido descrito, con evidente exageración pero con elementos de verdad como “un franquista de carnet... con la confianza de otros... [que] entendía el régimen y sabía donde residía el poder... [un hombre con] pocos principios políticos y menos ideas políticas” (Gilmour 1985, p. 151), pero extremadamente hábil. El Gobierno decidió utilizar a destacadas figuras franquistas como miembros de la ponencia encargada de examinar las enmiendas propuestas por los procuradores y de defender el proyecto ante las Cortes. De este modo, la ponencia quedó formada por Fernando Suárez, antiguo Ministro de Trabajo, procurador desde 1967 a 1971 y Consejero Nacional Permanente nombrado por el Rey Juan Carlos; junto a él, Miguel Primo de Rivera, sobrino de José Antonio, el fundador de la Falange; una dirigente local del Movimiento, Belén Landáburu, elegida como representante familiar; un representante de las administraciones locales, Lorenzo Olarte; y un representante de la Organización Sindical, Noel Zapico. Todos los grupos principales de las Cortes quedaban, así, representados por ponentes, todos ellos nacidos entre 1932 y 1936, por lo que su edad rondaba los cuarenta años y ninguno había vivido la Guerra Civil.

---

<sup>27</sup> *Ya*, 13 Nov. 1976, p. 14.

Primo de Rivera, que abrió el debate, criticó al bunker y a los rupturistas, acusando a ambos grupos de estar intentando evitar cualquier solución pacífica. Invocó “la irrepensible autoridad política de Francisco Franco”, proclamando su “lealtad y... devoción personal por él” así como su “condición joseantoniana”. Pero, con todo, declaró que ya era hora de dejar al pueblo español decidir qué autoridad política debía reemplazar al Caudillo. Explicó las líneas maestras de la reforma propuesta, para acabar solicitando el voto favorable apelando al “emocionado recuerdo de Franco” y a “nuestra lealtad al Rey” (DSC, n. 29, p. 6-11).

Trataré nuevamente de sintetizar los argumentos esgrimidos en el debate por ambos bandos. Se presentaron tres enmiendas a la totalidad solicitando que el proyecto fuese retirado y devuelto al Gobierno, y otras que se centraban en diferentes aspectos del proyecto. Dieciséis de las enmiendas reunían los requisitos reglamentarios para ser defendidas en el debate ante el Pleno. Atendiendo a sus postulados ideológicos, pueden clasificarse en varios grupos:

A) Enmiendas solicitando la devolución del proyecto

1. Una, firmada por D. Manuel Escudero, podría considerarse como una “crítica desde posturas democráticas”. Proponía un establecimiento más explícito de un sistema parlamentario, con un Gobierno dependiente del Parlamento y, para garantizar la limpieza de las elecciones legislativas, sugería adelantar las elecciones locales a las generales, dando así al electorado una posibilidad de deshacerse de figuras locales designadas por el régimen franquista, que podrían influir en los resultados electorales. De cualquier forma, dejando clara esta crítica, este procurador declinó defender sus observaciones en el Pleno, adelantando su apoyo condicional al proyecto en tanto en cuanto no sufriese modificaciones de carácter más conservador.

2. Otras dos fueron firmadas por dos de los más significativos líderes del bunker: Blas Pinar y Fernández de la Vega.

B) Enmiendas parciales

1. Seis de ellas, firmadas por los procuradores Esperabé de Arteaga, Meilán, Iglesias Selgas, Pérez Fuga, Morrondo y Clavijo, podrían considerarse como

“democráticas”<sup>28</sup>. Sus puntos más importantes eran el rechazo de las formas corporativas de representación, la necesidad de un sistema electoral de carácter proporcional, la aceptación de una nueva ley electoral elaborada al margen de las Cortes y la necesidad de establecer los derechos humanos como límite al poder vinculante de la ley.

2. Ocho podrían considerarse como “conservadoras”, haciendo hincapié en algunos de los aspectos que destacaba el informe del Consejo Nacional del Movimiento: necesidad de un sistema mayoritario, competencia de las Cortes para aprobar la ley electoral, intentos de conservar elementos de representación orgánica en las nuevas Cámaras, igualdad de poder entre el Congreso y el Senado, etc.

3. Otras dos enmiendas defendían posturas “antidemocráticas”. Estaban firmadas por Raimundo Fernández-Cuesta y Dionisio Martín Sanz.

Muchos de los enmendantes eran, de hecho, los mismos procuradores que habían participado activamente en el debate sobre las asociaciones políticas, por lo que no resulta sorprendente encontrar similares argumentos. Por parte de los que se oponían a los proyectos de reforma, volvemos a encontrar los siguientes:

a) La legitimidad del Estado franquista. Lo que estaba en juego era el marco institucional que ha “hecho posible que España rompiera con trescientos años de decadencia” (Fernández de la Vega, en DSC, n. 29, p. 18). Esa misma legitimidad era contemplada incluso como un factor peligroso ya que el pueblo español, confiando en las instituciones franquistas que presentaban el proyecto de reforma, podría “caer en la tentación” de aprobarlo sin saber que con ello estaría destruyendo esas mismas instituciones en las que confía (DSC, n. 29, p. 38).

b) Ruptura sustancial del sistema político. El proyecto contradecía los Principios del Movimiento y se hallaba “en conflicto con la filosofía política del Estado que surgió de

---

<sup>28</sup> Utilizo los términos “democrático”, “conservador” y “antidemocrático” con la única intención de clarificar y tratar de clasificar las posiciones ideológicas. Desde luego, sería posible hacer clasificaciones dentro de cada uno de esos grupos. Así, entre las posturas “antidemocráticas”, pueden distinguirse algunos de los “tipos de semi-oposición” descritos por Linz (1973, pp. 193-197): sectores opuestos a cualquier transformación del régimen, otros que propugnan una realización más perfecta de sus postulados ideológicos (v. gr. Martín Sanz: vid. infra), etc.

la Cruzada” (Pinar, en DSC, n. 29, p. 12-13). No era pues una reforma, sino una ruptura, porque lo importante era el resultado final, y no los medios empleados para lograrlo. Se trataba por tanto de un argumento político, ligado a la cuestión jurídica de la posibilidad o no de reformar principios “permanentes e inalterables”. Hubo además otro argumento, de carácter “moral”: todos los procuradores -como todas las autoridades y funcionarios públicos-, habían prestado juramento de fidelidad a esos Principios Fundamentales, por lo que estaban incapacitados para modificarlos; tal modificación “sólo pueden realizarla aquellos que no los juraron” (DSC, n. 29, p. 16). En este punto, la postura del bunker era casi la misma que la de la izquierda excluida de las Cortes: la Cámara franquista no podía hacer ningún cambio real por sí misma.

Yendo aún más lejos, Fernández de la Vega atribuyó a la evolución política española desde 1957, que había marcado el inicio de una serie de “desviaciones capitalistas”, la responsabilidad de “la erosión ideológica del Estado”. En muchos aspectos tenía razón, pero lo que pretendía con ello no era adecuar el sistema a la realidad, sino controlar la realidad de tal forma que no pudiera poner en peligro al sistema. Y Fernández-Cuesta, tras atacar el carácter desintegrador de los partidos, insistió en el peligro que representaba el comunismo que, “se diga o se calle, es el verdadero peligro que se cierne... sobre todo el mundo libre” (DSC, n. 29, p. 19-20; 81-82).

Martín Sanz, un representante sindical, se enfrentó a la ley desde una posición crítica incluso para el régimen franquista: si éste hubiera sido un sistema verdaderamente corporativo, si la representación orgánica se hubiera aplicado correctamente, los cambios incluidos en el proyecto no habrían sido necesarios. En cuanto al debate sobre el sistema electoral, señaló que “en el fondo lo que están todos [los procuradores] pensando es ver si por un camino u otro vuelven aquí. Ese es el problema” (DSC, n. 29, pp. 184 ss.).

La ponencia y Landelino Lavilla, como Ministro encargado de defender el proyecto, también utilizaron argumentos que ya nos resultan conocidos:

a) Sociológicos. El cambio histórico había de influir en la Constitución. Primo de Rivera estaba remarcando el problema cuando afirmó en su intervención que “la ponencia, los

que no hicimos la guerra” creían que era tiempo de adecuar el sistema político a la situación histórica.

b) Continuidad formal. La cuestión de fondo era, como afirmó Fernando Suárez, si las Leyes Fundamentales podían ser reformadas o no. Y la respuesta era “sí”. La Ley de Principios Fundamentales, con independencia de su contenido, no era sino una Ley Fundamental más, y por tanto podía ser modificada según el procedimiento establecido para ello en las Leyes Fundamentales. El proyecto era, por supuesto, anticonstitucional, ya que por definición toda proposición de reforma de la Constitución es anticonstitucional en tanto no haya sido aprobada (Zapico, en DSC, n. 29, pp. 141-142).

Pero el proyecto respetaba claramente la legalidad vigente. Por una parte, seguía el procedimiento legalmente establecido. Por otra, “no pretende ser... una derogación del ordenamiento constitucional existente, sino una nueva pieza que se inserta en el conjunto de las... Leyes Fundamentales anteriores” (Lavilla, in DSC, n. 29, p. 194). El haber prestado juramento de fidelidad al régimen franquista no era por tanto una razón válida para oponerse a la ley, ya que ese juramento venía referido al sistema en conjunto e incluía por tanto sus procedimientos de reforma. En conclusión, la reforma conduciría a un régimen democrático que era el resultado natural del franquismo, por cuanto el régimen había ocasionado tal cambio social, económico y cultural, que había creado las “condiciones objetivas óptimas” para el desarrollo de la democracia (Zapico, en DSC, n. 29, pp. 134-136).

Todo parecía estar en favor del Gobierno. Sólo durante el segundo día de debate hubo cierta tensión cuando un destacado miembro de un grupo conservador, compuesto principalmente por antiguos altos cargos del franquismo, amenazó con su abstención si sus enmiendas no eran votadas por separado antes de votar la ley en conjunto. Pero al final, la aceptación por parte del Gobierno de algunos principios que venían a moderar la absoluta proporcionalidad del sistema electoral, incluyendo la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para participar en la distribución de los escaños, y un mínimo de escaños por circunscripción, salvó la dificultad. El resultado de la votación fue:

- Número de procuradores: 531<sup>29</sup>.
- Votos emitidos: 497 (93,6 %).
- Ausencias: 34 (6,7 %).
- Votos necesarios para aprobar el proyecto: 330.
- Votos afirmativos: 425 (85,5 %).
- Votos negativos: 59 (11,8 %).
- Abstenciones: 13 (2,6 %).

En total, un 80 % de los procuradores apoyaron con su voto el proyecto, mientras un 20 % (noes, abstenciones, ausencias) no lo hicieron.

Examinando los diferentes grupos existentes en las Cortes, es posible confirmar la idea de que aquellos cuyos escaños eran atribuibles en menor medida a alguna forma de elección popular mostraron mayor oposición; y casi todos los que votaron "no" a la reforma política se habían opuesto antes a la Ley de Asociaciones Políticas. Resulta significativo que ninguno de los que votó en contra de la LRP había apoyado la ley de asociaciones. El bunker fue el único grupo que se opuso en las Cortes a la reforma (Tabla II).

TABLA II:

Voto en LAP	Voto en LRP		Voto en LRP	Voto en LAP	
	No	Abst.		No	Abst.
No	53	5	No	53	1
Aus.	5	-	Aus.	14	2
Abst.	1	6	Abst.	5	4
Sí	0	2	Sí	20	17
TOTAL	59	13	TOTAL	92	24 <sup>30</sup>

Podemos por tanto afirmar que el Gobierno logró reducir al mínimo la fuerza del bunker. Los que mantuvieron su oposición a las reformas democráticas se agrupaban de la siguiente forma

---

<sup>29</sup> DSC, n. 29, p. 207.

<sup>30</sup> La otra abstención registrada en Junio fue la del antiguo Presidente de las Cortes, el Consejero Nacional Permanente Alejandro Rodríguez de Valcárcel, que murió durante el verano.

TABLA III:

Grupo	1	2	3	4	5 (=2+3+4)	
	N	Aus	Abst	No	N	%
1. Consejeros Nacionales	100	5	10	18	33	33,0
a) Permanentes (Nombrados por el Jefe del Estado)	40	3	3	11	17	42,5
b) Elegidos por las organizaciones provinciales	60	2	7	7	16	26,6
2. Designación directa por el Jefe del Estado	25	2	-	8	10	40,0
a) Por Franco	22	2	-	8	10	45,4
b) Por el Rey Juan Carlos	3	-	-	-	0	0,0
3. Organización Sindical	150	19 <sup>31</sup>	2	19	40	26,6
4. Administraciones locales	111	2	-	4	6	5,4
5. Representantes familiares	104	4	1	8	13	12,5
6. Organizaciones Profesionales	23	-	-	2	2	8,6
7. Rectores de Universidades	18	2	-	-	2	11,0
8. Altos organismos de la Nación	5	-	-	-	0	0,0
9. Instituciones Culturales	6	-	-	-	0	0,0
	—	—	—	—	—	—
TOTAL		34	13	59	106	20,0

Como puede apreciarse en la tabla III, la proporción de procuradores que no apoyaron la LRP (columna 5: ausencias, abstenciones y noes) era netamente superior a la media en aquellos grupos cuya representatividad era directamente cuestionada: designados por el Jefe del Estado, elegidos por el Movimiento o la Organización

<sup>31</sup> Podría ser significativo el que, de estos 19 ausentes, 11 se habían opuesto a la LAP, 3 no habían votado en Junio y otro más se había abstenido. Sobre este punto, *Cambio 16* (n. 259, 22 Noviembre 1976) hablaba de un "oportuno" viaje de 9 procuradores sindicales, conocidos por sus posiciones inmovilistas, de reconocida influencia en su ámbito, lo que habría facilitado la labor de Suárez. Una entrevista con José Solís Ruiz, antiguo Ministro y cabeza de la Organización Sindical y hermano de uno de los procuradores ausentes en la votación, negaba que existiera tal intención. Según él, la ausencia debió responder a alguna reunión de la Organización Internacional del Trabajo. Pero, de cualquier forma, los datos sobre su actitud en la votación de Junio hacen plausible la interpretación sugerida por *Cambio 16*.

Sindical. Por el contrario, los grupos más directamente dependientes del Gobierno (universidades, instituciones culturales y altos organismos), y aquellos cuya base electoral estaba más próxima a los ciudadanos (procuradores familiares y locales que eran, en general, personas bien conocidas en sus ciudades o provincias y que podían albergar razonables expectativas de continuar sus carreras políticas con un régimen democrático) muestran niveles de oposición inferior a la media. Particularmente significativo es el caso de los militares: había 28 en las Cortes, de los cuales 13 votaron que no a la LRP. Entre estos votos negativos se hallaban 7 Tenientes Generales, y un General. Otro no participó en la votación, el Almirante Nieto Antúnez, antiguo Ministro de Marina. Otros 14 (esto es, sólo un 50%) apoyaron la ley. De ellos, 4 eran miembros del Gobierno, de forma que no tenían otra alternativa; 2 eran Tenientes Generales, y 5 más no estaban en situación de servicio activo (eran abogados, economistas...). La oposición de la cúpula militar parece por tanto clara.

Varios factores pueden aducirse para explicar tan abrumadora mayoría en apoyo de la ley:

- Los miembros de las Cortes no estaban realmente acostumbrados a oponerse al Gobierno. Aunque durante su existencia las Cortes, de hecho, se habían opuesto a algunos proyectos de ley<sup>32</sup>, su composición hacía altamente improbable que llegara a enfrentarse a cualquier iniciativa política de importancia. Además, en este caso en

---

<sup>32</sup> La entrevista con J. Solís también arrojaba alguna luz sobre este punto: los proyectos eran ampliamente debatidos, incluso algunas veces derrotados o retirados, especialmente si encontraban algún conflicto de intereses (por ejemplo, se refirió a la oposición sindical a algunos proyectos). Pero parece que este tipo de conflicto entre grupos fuera la única manifestación de oposición, dado que no existía una posibilidad real de disidencia política de la institución en su conjunto. Véase, a este respecto, Linz 1973, pp. 205-206.



particular, el Gobierno utilizó todos los medios a su alcance para asegurar la aprobación de la ley.

- Por otra parte, la composición de las Cortes, aun cuando estuviera más o menos controlada, se había transformado profundamente en los últimos años del franquismo: es significativo que todos los miembros de la ponencia, como casi todos los del Gobierno, pertenecían a una generación que no había vivido la guerra<sup>33</sup>. Treinta y seis años después del final de la “cruzada” que había proporcionado al régimen franquista su legitimidad ideológica, la mayor parte de la clase dirigente pertenecía a aquellos sectores de población que no la habían vivido, y no era por tanto tan inflexible como los grupos dominantes en los períodos anteriores.

- Resulta igualmente interesante examinar la carrera política posterior de los procuradores que componían las últimas Cortes del franquismo. Cuando Martín Sanz<sup>34</sup> se refería al interés de los procuradores por volver al Parlamento, no parece haber estado completamente equivocado. Ya he señalado cómo aquellos grupos cuya base política estaba más próxima a los ciudadanos, aquellos que respondían más fácilmente a los cambios en la sociedad y que, por tanto, tenían mayores probabilidades de subsistencia en un sistema democrático (los representantes familiares y locales) apoyaron la reforma en mayor medida que aquellos otros directamente dependientes de las estructuras del régimen -Movimiento, Sindicatos- o designados por el Jefe del Estado. De hecho, unos 80 de esos procuradores se encontraban entre los 594 diputados y senadores elegidos en 1977. Y los datos señalan un nivel de supervivencia política mucho mayor entre los que impulsaron activamente la reforma.

---

<sup>33</sup> De hecho, se produjo una renovación de la elite política mucho mayor de la que podría esperarse, dada la continuidad del régimen (Linz 1973, pp. 254-255).

<sup>34</sup> Vid. supra.

De los que votaron “no”, sólo Blas Pifiar conquistó un escaño de diputado en las elecciones de 1979. Pifiar sigue siendo el líder de un grupo de extrema derecha, el Frente Nacional, que obtuvo unos 60.000 votos en las Elecciones Europeas de Junio de 1989. Por su parte, Raimundo Fernández Cuesta sigue siendo el líder de la Falange, grupo que nunca ha logrado un escaño en el Parlamento democrático. Resulta así que prácticamente la totalidad de los procuradores que sobrevivieron a la transición habían votado afirmativamente. Tras las elecciones de 1977, sólo 5 de los 16 diputados de la derechista Alianza Popular no habían estado en las Cortes franquistas; junto a ellos estaban 5 antiguos Consejeros Nacionales, 3 representantes familiares, uno local, uno designado por el Jefe del Estado y otro, Fraga, que no era procurador en Noviembre de 1976 porque había perdido su cargo ministerial.

Entre los 40 senadores nombrados por el Rey en la primera legislatura democrática (1977-1979)<sup>35</sup>, no sólo encontramos a prestigiosas personalidades de distintos sectores de la vida española, sino también a antiguos procuradores: Belén Landáburu y Miguel Primo de Rivera (miembros de la ponencia de la LRP), Torcuato Fernández Miranda (Presidente de las Cortes), Oreja, Lavilla, Osorio, Martín Villa, Abril Martorell, García López (ministros en los Gobiernos de Suárez). Entre los 35 diputados y senadores de la UCD que eran procuradores en 1976, encontramos nombres ya conocidos como los de Pérez Puga, Gabriel Cisneros, Esperabé de Arteaga, Meilán, Sánchez de León... que apoyaron activamente la LAP y la LRP (además de los que la apoyaron desde el Gobierno Suárez).

Muchos de estos personajes perdieron sus escaños en 1982, con el hundimiento de la UCD. Pero, al mismo tiempo, otros reaparecieron en la vida política, generalmente

---

<sup>35</sup> La figura de los senadores de designación real, que puede considerarse como un residuo del régimen autoritario, desapareció ya en 1979.

como miembros de AP. Aún hoy, Fraga es Presidente fundador -cargo honorífico, pero que por la personalidad de quien lo ocupa tiene todavía un enorme peso específico- del Partido Popular, nombre que adoptó AP en su Congreso de Enero de 1989, mientras personajes como Oreja, Martín Villa, Pío Cabanillas o Fernando Suárez ocupan en el mismo altas posiciones<sup>36</sup>.

Lógicamente, en las filas de la izquierda no había antiguos procuradores: dejando a un lado el caso particular de Ramiro Cercos, al que ya he hecho referencia, sólo J.M. Socías Humbert, procurador en 1976 como alcalde de Barcelona, fue designado senador por el Rey en 1977, y se incorporó al grupo parlamentario de la “entesa dels Catalans”. No fue reelegido en 1979.

La nueva organización descentralizada del Estado español ha permitido también la permanencia en la vida política de otras figuras regionales: Lorenzo Olarte (miembro de la ponencia de la LRP) es el Presidente del Gobierno de Canarias, como miembro del CDS de Adolfo Suárez. Miguel Ramón Izquierdo, procurador en 1976 como alcalde de Valencia, es hoy uno de los líderes de la regionalista Unió Valenciana, habiendo sido su único diputado en las Cortes Generales desde 1986 a 1989<sup>37</sup>. Similar en el caso de Gómez de las Rocas, representante local por la provincia de Zaragoza en 1976, quien es hoy el líder del Partido Aragonés Regionalista, y Presidente de la Comunidad Autónoma aragonesa. Gómez Franqueira, fallecido en 1988, fue uno de los promotores

---

<sup>36</sup> En las últimas elecciones generales (Octubre de 1989), el candidato del Partido Popular fue José María Aznar, un político de 36 años que posteriormente sucedió a Fraga como Presidente del Partido, en un Congreso celebrado en Marzo de 1990. Fraga, por su parte, tras obtener una mayoría absoluta en las elecciones autonómicas del 17 de Diciembre de 1989, es el actual Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>37</sup> En las elecciones generales de 1989, esta formación obtuvo 2 escaños. Además, cuenta con varios representantes en la Asamblea de la Comunidad valenciana, especialmente por su implantación en la provincia de Valencia.

de Coalición Galega, y Sánchez de León estuvo relacionado con los orígenes de Extremadura Unida, partidos todos ellos de centro o centro-derecha.

## 6.- CONCLUSION

En resumen, podría decirse que la transición institucional fue apoyada, en definitiva, por casi todos los grupos presentes en las últimas Cortes franquistas. Varias razones pueden explicar este hecho:

1. La inercia institucional favorecía el apoyo a los proyectos del Gobierno.
2. La renovación de la elite política reflejaba los profundos cambios sociales experimentados en España desde 1939.
3. La diversa base política de los diferentes grupos les proporcionaba unas muy distintas posibilidades de pervivencia política en un régimen pluralista y democrático.

Significativamente, los militares -cuya inercia institucional difería de la de las Cortes en conjunto, cuya elite estaba formada precisamente por los hombres que habían combatido y vencido en la Guerra Civil, cuyas posibilidades de influencia se verían drásticamente reducidas en un régimen democrático- fueron el único grupo que no apoyó la LRP. Todos los demás, en mayor o menor medida -y esa “mayor o menor medida” puede también relacionarse con esos mismos criterios-, terminaron apoyándola<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Esos mismos factores parecen tener también una importante presencia en otras transiciones a regímenes democráticos. Es posible encontrarlos en procesos como la evolución política en los países del Este de Europa, donde la desintegración de los partidos comunistas -causada a su vez por un factor exógeno, la evolución en la URSS-ha puesto fin a la voluntad política y a los instrumentos que han mantenido la unidad del régimen durante unos cuarenta años, el tiempo necesario para la completa sustitución de las élites políticas. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la falta de resistencia de algunos Parlamentos ante cambios radicales; la meteórica caída de los viejos dirigentes históricos, sustituidos por otros cuya rigidez ideológica parece, en general y comparativamente, mínima; la importancia de las perspectivas electorales demostrada por hechos como la afirmación como autónomos de los antiguos “partidos satélites” en Polonia, la RDA o Checoslovaquia; o como los cambios en los propios partidos comunistas de Polonia, la RDA, Hungría, Bulgaria, etc. Con referencia a este punto, convendría considerar las diferentes consecuencias políticas de un sistema presidencialista (que puede operar como un juego en el que sólo cabe ganar o perder) y uno parlamentario (que permite las coaliciones y reduce los costes de una derrota), tal y como los describe Linz (1984, *passim*). En el caso de la URSS, el análisis ha de ser diferente, teniendo en cuenta factores tales como las raíces nacionales de la Revolución y su papel de “guardián” de la ortodoxia comunista, que puede haber contribuido al mantenimiento de un nivel más alto de compromiso ideológico durante un período mayor de tiempo, haciendo posible la formación de nuevas elites en las mismas ideas.

La oposición democrática que, desde fuera de las Cortes, negoció con el Gobierno cuestiones como el sistema electoral, no apoyó la LRP, aunque tampoco se opuso a ella. En el referéndum que había de tener lugar para que la reforma constitucional entrara en vigor, la izquierda solicitó la abstención. Pero, en condiciones que no fueron en absoluto democráticas debido al uso partidista de los medios de comunicación, las presiones ejercidas por el Gobierno, etc. (Gilmour 1985, pp. 158-161) la reforma fue abrumadoramente aprobada por el electorado<sup>39</sup>, en un porcentaje aún mayor que en las Cortes:

- Votantes: 77.7 %. Abstenciones: 22.3 %.

- Afirmativos: 94,1 %.

- Negativos: 2,5 %.

- Votos en blanco: 3%.

- Votos nulos: 0,3 %.

---

<sup>39</sup> Tendencia que en general se ha visto confirmada en los países del Este, donde la oposición política ha estado igualmente hasta ahora excluida de las instituciones, como muestran los resultados de las diferentes elecciones que han tenido lugar en ellos.

## BIBLIOGRAFÍA

### **A) Sobre la transición española**

Ben-Ami, Shlomo. 1982. "The Legacy of Francoism", en *Spain, Conditional Democracy*, ed. por Abel, Christopher y Torrents, Nuria. London, Croom Helm.

Díaz-Nosty, Bernardo. 1972. *Las Cortes de Franco*. Barcelona, DOPESA.

Esteban Alonso, Jorge de. 1988. *Derecho Constitucional Español (I)*. Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Gilmour, David. 1985. *The Transformation of Spain*. London, Quartet Books.

Linz, Juan J. 1973. "Opposition in and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain", en *Regimes and Oppositions*, ed. por DAHL, Robert. A. New Haven and London, Yale U.P.

Linz, Juan J. 1974. *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?*. Trabajo no publicado, preparado para el workshop sobre "Political Parties in the Southern Cone", organizado por la World Peace Foundation en el W. Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.

Maravall, José M. y Santamaría, Julián. 1984. "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy", en *Transitions From Authoritarian Rule*, ed. por O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. Baltimore, The John Hopkins University Press.

Ortega Díaz-Ambrona, Juan A. 1982. "The Transition to Democracy in Spain", en *Spain, Conditional Democracy*, ed. por Abel, Christopher y Torrents, Nuria. London, Croom Helm.

Torres del Moral, A. 1988. *Principios de Derecho Constitucional Español*. Madrid, Átomo.

### **B) Debates**

*Diarios de Sesiones de las Cortes Españolas (DSC): X Legislatura*, n. 23 (28 Enero), 26 (25 Mayo), 27 (8-9 Junio), 29 (16-18 Nov.).

### **C) Datos sobre las Cortes, procuradores y elecciones desde 1977**

*Cortes Españolas. Ley y Reglamento* (1972). Madrid, Secretaría de las Cortes.

*Quién es Quién en las Cortes Españolas* (1976). Madrid, Documentación Española Contemporánea, S.L.

*Quién es Quién en las Nuevas Cortes* (1978). Madrid, Dossier Actualidad Económica.

*Quién es Quién en las Cortes Generales, 1979-1983* (1980). Madrid, Documentación Española Contemporánea.

*Anuarios “El País”, 1987 y 1988. Madrid, El País.*

**D) Periódicos y Revistas**

*Cambio 16*, a 240-260 (18 Julio-29 Noviembre).

*Ya*, del 2 al 20 de Noviembre.