



**ABRIR CAPÍTULO TERCERO**

CAPITULO CUARTO

**"DE LA LEY A LA LEY"**

**LA REFORMA LEGISLATIVA**

**PUENTE ENTRE LA LEGALIDAD FRANQUISTA**

**Y LA NUEVA LEGALIDAD DEMOCRATICA**

## **I. UN GOBIERNO REFORMISTA PARA UN REY REFORMADOR**

### **A) ¿Por qué fue nombrado Presidente de Gobierno Adolfo Suárez?**

La continuidad de Arias a medio plazo siempre fue problemática. Su continuidad inicial vino marcada por las circunstancias de la sucesión en la Jefatura del Estado.

No se puede olvidar que el Rey "heredó" de Franco la Jefatura del Estado pero no su poder, ni el jurídico ni el político. El jurídico porque quedaba sujeto a las Leyes Fundamentales, singularmente a la Ley Orgánica del Estado, y porque no heredaba la potestad de dictar leyes de prerrogativa. Políticamente, porque carecía del carisma del Caudillo frente a los sectores más integristas y al franquismo militante, que ocupaban una parte, nada desdeñable, del aparato del Estado.

En los primeros momentos del reinado de Don Juan Carlos, los riesgos que planteaba una situación de vacío de poder y la necesidad de contar con un periodo de tiempo para controlar las instituciones influyeron muy directamente en la decisión de confirmar en su cargo al Presidente del Gobierno.

De todas formas, aun cuando la continuidad de Arias vino fuertemente condicionada por necesidades

políticas objetivas más que por la confianza en su voluntad democratizadora, no faltó, en alguna medida, la aceptación subjetiva del hecho. Es decir, Arias tuvo su oportunidad y su capacidad de transformación fue tan minuciosamente observada como lealmente respetada. El "Espíritu del 12 de Febrero", aunque siempre fue visto por Don Juan Carlos y por Torcuato Fernández-Miranda como una política de apariencias más que como una voluntad fundada y con objetivos claros, todavía suscitaba esperanzas en los sectores reformistas de la opinión pública y, no sólo era razonable darle su oportunidad, sino que era políticamente imprescindible.

A Carlos Arias se le dio su oportunidad con lealtad aunque con escasas esperanzas. Escasas al principio y nulas con el transcurso del tiempo, cuando fue haciéndose cada vez más patente que no dirigía verdaderamente el Gobierno, que no disponía de un proyecto político claro y que su vacilante programa no conectaba con la voluntad de la Corona ya que había elegido para la reforma un método falso que no conducía a parte alguna. Arias quería sinceramente reformar la "Constitución franquista" pero no asumía el único método viable, devolver la soberanía al pueblo, y no lo asumía porque no aceptaba sus consecuencias. Su programa estaba agotado y no había dado fruto significativo alguno<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre la voluntad, no sólo de Arias sino también de Fraga, y en general del Gobierno Arias, de proceder a un proceso constituyente desde arriba, mediante la reforma de las Leyes Fundamentales, hay muchos testimonios. Baste el siguiente de Alfonso Osorio (Ob. cit. pg. 87): "Charlamos sobre los proyectos de Ley de Sucesión y de Ley de Reforma de la Ley de Cortes y otras Fundamentales, elaborados por Manuel Fraga y



En pocos meses sus relaciones con el Rey, tanto por falta de sintonía política como por dificultades personales, comenzaron a hacerse imposibles y en la primavera de 1976 la voluntad de la Corona y la del Presidente del Gobierno estaban ya en abierta discrepancia.

Además, la situación política había variado, el cese del Presidente ya no era un gravísimo riesgo para la estabilidad política ni suponía un peligro de involución, y el nuevo marco era el siguiente:

- El Rey había afianzado su autoridad y su poder, su posición era notablemente más fuerte. Por una lado, se había asegurado la lealtad de la gran mayoría del Ejército que reconocía en él, como "sucesor de Franco", legalidad y legitimidad; sólo una ruptura de la legalidad hubiera hecho nacer en su seno el sentimiento de deslegitimación y hubiera constituido, a corto plazo, un drama político de imprevisibles consecuencias. Por otro lado, lo que en un primer momento pudiera haber sido un elemento desestabilizador, la falta de "carisma" del nuevo Jefe del Estado entre los sectores continuistas, se convirtió en muy poco tiempo en un tanto a su favor y esa falta de verdadera afección fue un importante apoyo para abrirse a toda la sociedad con notable crédito.

---

que éste nos había entregado a algunos miembros del Gobierno, comprobando ambos que estábamos de acuerdo en que su contenido era apto como base de discusión".

- Los apoyos exteriores a la Monarquía y a la Reforma eran fuertes. Don Juan Carlos había sabido ganarse la confianza de los gobiernos occidentales y su discurso ante el Congreso de los Estados Unidos fue pieza importantísima en favor de la credibilidad democrática. Además, personalidades con prestigio internacional, como Don Juan de Borbón, su padre, o el Ministro Areilza, llevaron a cabo una importante labor en las Cancillerías extranjeras y la reforma política que patrocinaba el Rey de España, aun sin conocerla en todos sus detalles, era unánimemente aceptada por los países democráticos.

- Los sectores reformistas estaban absolutamente decepcionados y conspiraban contra Arias, incluso dentro del Gobierno.

- Los sectores continuistas desconfiaban de él porque lo veían poco enérgico, demasiado proclive a ceder y, algunos, abiertamente traidor al franquismo.

- El Gobierno ya no era el órgano monolítico que había sido, desde 1974 y, en términos generales, desafecto, reticente o despectivo con Don Juan Carlos. En el "renovado" Gobierno de Carlos Arias, había ya muchas personas más comprometidas con el Rey que con el Primer Ministro. En suma, el ejecutivo tampoco era un obstáculo insalvable.

- El Consejo del Reino estaba relativamente controlado. La identificación de la voluntad política de su Presidente con la voluntad de la Corona era absoluta. Para ganar la batalla de la designación de Torcuato Fernández-Miranda la colaboración de Arias fue imprescindible, ahora la batalla ya estaba ganada. Además, la dinámica del funcionamiento del Consejo del Reino estaba engrasada y lista para producir por sorpresa el resultado perseguido, pues no se puede olvidar que el respeto a la legalidad suponía también el respeto al Consejo del Reino.

- Las Cortes también estaban preparadas. El Procedimiento de Urgencia, la sustracción de competencias (es decir del poder) a la Comisión de Leyes Fundamentales y la acción política sobre los procuradores más reformistas (o más dóciles a la presión del poder) estaba en marcha. En aquel momento empezaba a estar claro, al menos para el Rey y para Torcuato Fernández-Miranda, que los dos tercios de votos favorables era una meta perfectamente conquistable.

Se había producido la convergencia entre lo necesario y lo posible. Se podía aunar, con valentía, "Virtu", "Fortuna" y "Necessitta".

Ahora el problema era el sucesor. No el cómo sino el quién.

La separación de Arias exigía la búsqueda de un sucesor adecuado. El tema de la búsqueda del sucesor nunca estuvo del todo cerrado, pero sería a partir de los

meses de febrero y marzo, al hacerse explícitas todas las contradicciones entre el proyecto de la Corona y el programa de Carlos Arias, cuando se abriría de manera clara y decidida en las conversaciones entre Don Juan Carlos y el Presidente de las Cortes.

Durante el mes de abril se inicia resueltamente la búsqueda del sustituto: una persona capaz de ejecutar perfectamente el proyecto diseñado.

El objetivo de este proyecto siempre estuvo claro, a partir de entonces lo estará también el método, que comprende:

- La reforma desde arriba: El Gobierno elaborará un Proyecto de Ley de Reforma Política, con rango de Ley Fundamental, que una vez aprobado por las Cortes se someterá a referéndum nacional, para hacer posible la convocatoria de elecciones generales en el marco y tiempo precisos para organizar los partidos y dictar las normas electorales que garanticen el proceso.

- La reforma desde abajo: El pueblo elegirá a sus representantes en el Parlamento que se encargará de elaborar la nueva Constitución democrática.

Mediante este proyecto, avalado por el Rey, se llegará a la democracia en orden y en paz civil. Sólo queda decidir quién será la persona que llevará a la práctica la voluntad de la Corona.

Un candidato destacado a la Presidencia del Gobierno, desde el análisis de muchos medios de comunicación y desde el análisis de muchos miembros del Gobierno, era el Presidente de las Cortes. El último Gobierno de Arias, ya se ha dicho, nunca fue un equipo ni aproximadamente homogéneo y muchos de sus miembros, que sintonizaban más con el Rey que con su Presidente, no sólo presentían sino promovían el cese de Arias desde la convicción de que su proyecto político ni era adecuado ni era viable. Algunos ministros promovieron la candidatura de Torcuato Fernández-Miranda, unos porque creían honestamente que era la persona adecuada; otros porque, buenos conocedores de las estrechísimas relaciones de Fernández-Miranda con el Rey, aunque poco conocedores de su personalidad, intuían que iba a ser así y movían sus peones desde la adulación para abrirse un lugar en el futuro. E incluso, hubo quien, inteligente y expectante, que aun sabiendo que Fernández-Miranda no podía aceptar semejante posibilidad, la insinuaba con el propósito de confirmar su negación y ensanchar las posibilidades de su legítima ambición.

También el Rey manejó esa posibilidad. No es que ignorara las posibles contradicciones de semejante remedio, sino que valoraba en mucho, como es sabido, tanto la lealtad como la lucidez del candidato así como la identificación de voluntades en el objetivo democratizador y en el método para lograrlo.

Torcuato Fernández-Miranda<sup>1</sup> elabora y esgrime seis razones para no aceptar el cargo. Razones que ofrecerá convincentemente al Rey y que expondrá, con intenciones diversas como se verá, ante alguno de los ministros:

"1ª) Era irreversible.

En noviembre de 1975 el Rey me llamó con mucha frecuencia. Dudaba entre Pte. Cortes y Gobierno. Unas veces se inclinaba a lo primero y otras a lo segundo. Ante esa actitud le dije: Señor, puede designarme para presidente de Gobierno, para presidente de las Cortes o nada. En los tres casos me tiene y me tendrá a sus órdenes. Después, ya decidido, me dijo: Creo que ahora tu puesto, donde mejor me puedes servir es en P. Cortes, más adelante quizás tenga que pensar en tí para P. Gobierno. Le dije: Donde V.M. quiera, pero si me nombra P. C. será irreversible, ya no podré ser P. G., pues no puedo jugar a que crean que acepto una para descabalar a Arias y sustituirle, quiero que veáis que es irreversible. - No lo veo me dijo. - Señor, yo sólo le ruego que recuerde esto que le digo: es irreversible. - No lo entiendo bien pero lo recordaré.

Lo recordó al decírselo hace una semana, a principios de abril.

Esta razón no es fácilmente comprensible para muchos. En mi conducta, era fundamental: no acariciar sueños, que perturbaran mi comportamiento.

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

2º) Ahora, a cinco meses, es claramente irreversible, otra cosa sería una prueba mala de mi influencia sobre el Rey, que usaba en razón de mi conveniencia, ambición y egoísmo. Haría del Rey un muñeco en mis manos, esto sería dañar la imagen del Rey.

3º) En ese caso, la tesis del valido, tan esgrimida, encontraría una prueba contundente. Dañaría al Rey y no sería leal.

4º) Mi única manera, y fuerza, de decir lo que digo al Rey, es que éste no pueda dudar de mi libertad. Que estoy libre de toda ambición. Que no obro por mi conveniencia. Si no, siempre le quedaría la duda de mis habilidades en provecho propio.

5º) Pasar de uno a otro daría la imagen de una maniobra contra Arias, en provecho propio. Sería torpe, contribuiría a desfigurar el verdadero sentido de esa necesidad y tendría todo el carácter de una revancha personal. Lo empañaría todo.

6º) Sería como decir no hay otro, y eso en política no se puede decir, sería grave error y ofensa inútil a toda la clase política y sus cabezas reales o presuntas".

Por otra parte, Torcuato es consciente de que, al margen de las sólidas razones expuestas, desde un punto de vista de estricta eficacia política, su nombramiento,

que garantizaría la absoluta lealtad al proyecto de la Corona, plantearía problemas no desdeñables:

- Sería "vestir a un santo desnudando otro", por cuanto abriría automáticamente la sucesión en la presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino, instituciones que, para la reforma desde el respeto a la legalidad formal, eran absolutamente claves.

- No era persona con buena imagen ante los medios de comunicación. Lo sabía y se lo había ganado conscientemente a pulso porque nunca quiso jugar al juego hipócrita del populismo democrático en un régimen no democrático. En democracia, la consecución de los objetivos políticos requiere la adhesión del pueblo que es el titular del poder. En una autocracia, adular al pueblo es engañarle y el éxito en los objetivos políticos (por ejemplo, la democracia) descansa en la conquista del poder, que no lo tiene el pueblo. Nunca aceptó una política de "vestir el muñeco", de hipócritas apariencias como el famoso "Espíritu del 12 de Febrero", lo que, ciertamente, no le hizo muy popular. Los medios interpretaron que se estaba oponiendo a la apertura cuando se estaba "tragando un sapo" (y el Príncipe lo sabía) a la espera de tiempos mejores. En suma, ¿asociacionismo sin partidos políticos? ¿pastel de liebre sin liebre? No, de momento, mejor nada. Aclarar estas cosas ante la opinión pública era irse a la oposición al Estado. Muchos pensarán que esto hubiera sido lo correcto. Están en su legítimo derecho. Acaso otros



pensarán, como él, que la democratización de España a través de la Corona le necesitaba dentro y no fuera.<sup>1</sup>

Descartada de raíz la posibilidad de que el Presidente de las Cortes pasara a ocupar la Presidencia del Gobierno, era necesario encontrar un candidato. El perfil que se buscaba en la persona destinada a ser el nuevo Presidente del Gobierno exigía:

- Lealtad inequívoca al proyecto democratizador de la Corona, con independencia de los fundamentos de dicha lealtad, y dicho proyecto comportaba dos cosas: respeto a la legalidad formal como método y radical democratización como resultado.

- Carencia de proyecto propio, lo que no implica, necesariamente, carencia de convicciones ni de fuerte personalidad y voluntad decidida. Se pensaba que la designación de un Presidente de Gobierno comprometido con el proyecto de la Corona era más importante que el prestigio político o el reconocimiento de los valores democráticos de personalidades de indiscutible altura intelectual o moral que, sin embargo, o por ello mismo, hubieran podido provocar fisuras y

---

<sup>1</sup> Carantoña, que nunca se ha distinguido por una especial predilección hacia el personaje, señalaba: "¿Quién de vosotros ha hecho más que yo para que se abra, por los caminos posibles, una senda constitucional? podrá preguntar hoy Torcuato Fernández-Miranda a sus antiguos compañeros en la Jerarquía del Ministerio de Educación Nacional <Ruiz-Giménez, Laín, Tovar, Aranguren>, y en esta pregunta estará encerrada la grandeza y la servidumbre de una trayectoria política." (Comercio, 18-11-76, pg. 20)

conflictos por divergencias nacidas de sus específicos proyectos personales. Había en ello un riesgo de desaprovechamiento del prestigio y del talento, pero la política es siempre decisión a partir de ponderación de riesgos. Luego, es la Historia quien da razón del error o del acierto.

- Gran capacidad de diálogo y aun de seducción. El problema básico de fondo, con independencia de la enorme importancia de las cuestiones formales y de método pues en ellas se bastaba el Presidente de las Cortes, era un problema de integración política. Había que convencer al franquismo sociológico, que no era ideológicamente beligerante, de que era posible una transformación política sin riesgos para su posición social ni para sus valores e intereses menos negociables, y había que integrar a la izquierda. La idea de una Monarquía democrática sin integración de la izquierda, incluida la comunista que había aceptado el método democrático como instrumento de conquista legítima del poder, era un descomunal disparate político. Pero integrar a la izquierda, a la oposición extramuros del Estado, no podía hacerse desde la cesión. La cesión era desintegradora porque no respondía a la verdadera estructura de poder, y suponía, nada menos que integrar al débil para desintegrar al fuerte. Había que convencer a la izquierda de la sinceridad y de la viabilidad del proyecto reformista. Tan difícil tarea necesitaba de un verdadero seductor.

En las numerosas conversaciones que el Rey y el Presidente de las Cortes mantuvieron en torno a la persona que debería ejecutar tan difícil misión, se barajaron varios nombres y se sopesaron las virtudes y capacidades políticas de todos los candidatos.

En abril de 1976 Torcuato Fernández-Miranda escribe la siguiente nota<sup>1</sup>: "Para el Rey los posibles sustitutos son, y por este orden:

- 1, Areilza
- 2, Fraga
- 3, Letona
- 4, Pérez Bricio
- 5, Federico Silva
- 6, López Bravo
- 7, Adolfo Suárez

Este último, a consecuencia de mi tesis: un Presidente disponible es mejor que un Presidente cerrado desde su posición inicial. El Rey a este último le encuentra muy verde ¡Y sabes que le quiero mucho! añade."

La tesis de la "disponibilidad" va abriéndose camino lentamente, junto a la idea de absoluta fidelidad a un proyecto cerrado. Poco a poco la virtud clave del retrato robot empieza a ser la capacidad y lealtad para servir a un proyecto.

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

En el mismo mes de abril, Torcuato Fernández-Miranda escribe otra breve nota<sup>1</sup>: "Al Rey le gustó mi idea: disponible y no cerrado, abierto a las indicaciones directivas; y le gustó la idea del pacto, aunque creía no realizable el pacto pero sí su idea".

Esta idea del pacto respondía a una inquietud del Presidente de las Cortes. El Gobierno Arias había planteado, estaba planteando, dos problemas de imposible solución salvo la crisis. Uno la falta de sintonía del propio Arias con el proyecto de la Corona, y otro la multiplicidad de proyectos independientes, más o menos viables, que salían de un Gobierno dividido y lleno de personalidades con "proyecto propio". El nuevo Gobierno debía ser un leal servidor de un proyecto ajeno, el de la Corona, un Gobierno homogéneo en la medida de lo posible, dispuesto a ejecutar con disciplina las directrices recibidas. Ello requería, de un lado, un Presidente "disponible" y leal y, de otro, un compromiso expreso con los objetivos a alcanzar y con los métodos que habrían de emplearse para alcanzarlos.

El 12 de abril Torcuato Fernández-Miranda escribe un breve resumen en el que concreta su planteamiento<sup>2</sup>. A su juicio el presidente ha de ser "disponible" y "abierto a las ideas directivas" lo que debe concretarse en un pacto. No se trata, evidentemente, de

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

<sup>2</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

un pacto entre iguales, se trata de un "pacto ante el Rey, no con el Rey".

Estas reflexiones podemos resumirlas en tres puntos:

1º - El Gobierno Arias nunca fue un Gobierno del Rey, era un Gobierno de Franco con algunas personalidades afectas a la Corona y a su voluntad democratizadora. El nuevo Gobierno debía serlo plenamente del Rey, "constituido en función del Rey".

2º - El nuevo Gobierno no podía dar una imagen de marcha atrás, la imagen de continuidad para profundizar en el camino a la democracia era muy importante. Debía suscitar al tiempo confianza y autoridad.

Sabido es que este objetivo costó trabajo conseguirlo, que los medios de comunicación internos y externos proyectaron una imagen de retroceso, de involución franquista. Pero se acabó alcanzando, en parte porque los hechos fueron desmontando los errores interpretativos, y en parte por la capacidad personal de seducción del presidente Suárez.

3º - La tercera idea, que no prosperará como veremos, era la formalización de un pacto, del Presidente de las Cortes y del Presidente del Gobierno ante el Rey.

Los problemas que a juicio de Torcuato Fernández-Miranda había que abordar y cuya concreción y ejecución habrían de garantizar los "suscriptores" de ese pacto, iban encaminados a la médula del problema de la democratización.

Ya se ha dicho que una de las grandes discrepancias del Presidente de las Cortes con Carlos Arias derivaba de la voluntad de éste, y de otros, de proceder a una reforma material de las Leyes Fundamentales. Para Fernández-Miranda no era éste el problema sino algo mucho más elemental y fundamental: devolverle la soberanía al pueblo. Por tanto, la Reforma no podía ser sino la habilitación de un cauce procesal para que el pueblo se manifestase; en suma, establecer los mecanismos legales para una convocatoria de elecciones libres. La creación del Nuevo Orden Constitucional sería tarea de unas Cortes democráticas y no de un poder carente de legitimidad democrática.

Desde este planteamiento se comprenderán sus inquietudes:

- La legalización y creación de partidos políticos como cauce imprescindible para canalizar las demandas de una opinión pública libre.
- El abandono de los esfuerzos, que él consideraba inútiles porque falseaban el problema, de hacer una reforma material de las Leyes Fundamentales.

Había que centrar los esfuerzos en el punto determinante, "la reforma de la representación: las

Cortes", y había que hacerlo respetando la legalidad formal integrada por las Leyes Fundamentales, la "Reforma de la Ley a la Ley". Había que desencadenar el proceso de unas elecciones generales a Cortes, y sólo después el de las elecciones locales. El tema que tanto inquietaba a Arias de la reforma de la Ley de Sucesión, era un tema para más adelante y, por tanto, para las nuevas Cortes que, con toda probabilidad, desencadenarían un proceso constituyente para el que había que suministrar un cauce formal democrático.

Pero todos estos problemas jurídicos por importantes que fueran, y lo eran en extremo, no podían ocultar el problema de fondo que era político: la integración, sobre todo la integración de la izquierda, pero sin desintegrar a la derecha. Hacer una Monarquía de derechas era un disparate, pero hacer una Monarquía de izquierdas lo era, si cabe, de mayor magnitud.

En el planteamiento de este esquema, escribe<sup>1</sup>: "Estudio muy especial de los pactos con la izquierda y su integración. No hay que potenciar a la izquierda sino integrarla desde su poder actual; otra cosa sería entreguismo que haría imposible la integración". Porque no se trataba de sustituir una dominación por otra ni de ganarse el afecto de la izquierda al precio del desafecto de la derecha. La izquierda, añadía, "sólo se integrará si se sabe débil". Parece que los posteriores acontecimientos, antes y después del Referéndum sobre

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

la Ley para la Reforma Política, avalaron la lucidez de este juicio. "También la derecha existe - continúa Fernández-Miranda en su reflexión - y no son los ultras ¿Cómo se va a tratar a la derecha? Es éste un objetivo muy preciso que hay que tratar a parte".

El Rey conoce y participa de estos planteamientos, desgranados a lo largo de muchas conversaciones. Cuando en aquel mes de abril se replantean desde la idea de la búsqueda del sustituto de Arias y desde la idea del "pacto", el Rey se muestra conforme aunque, con razonable prudencia, elude la idea de una pacto a tres formalizado<sup>1</sup>. "Cuando hablé al Rey, escribe Fernández-Miranda, aceptó la idea de Presidente en disponibilidad y todos los puntos del pacto, pero para llevarlo a cabo después, pues consideraba que el pacto expreso era peligroso para él. Estaba de acuerdo en la dirección de la misión histórica, pero los quiénes (los llamados a realizarla) no podían ser más que tres, él, yo, y el nuevo presidente. (Hay que) buscar persona dirigible, realmente abierta, dice el Rey, y hacerlo (el desarrollo del proyecto) sin pacto previo. - El pacto lo acabamos de hacer tú y yo y basta". "Por cierto, añadió el Rey, se me ocurre que, sin precisar tanto, esa idea del pacto ante el Rey debes usarla para probar a nuestros candidatos. Sí, para eso es colosal. Pero con cuidado, con habilidad, sin decir nada de su contenido o poco". Parece claro que ya se estaba buscando un ejecutor, y no un "diseñador", que

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda



debía garantizar lealtad y receptividad, aun sin saber del contenido de la acción política "nada o poco".

El Presidente de las Cortes tendrá muy pronto la primera oportunidad de seguir la sugerencia del Rey y utilizar la idea del pacto para sondear a los candidatos e indagar sobre su "disponibilidad". No se trataba ni de ofrecer nada ni de jugar con la ambición de nadie. Simplemente, el paso a dar era sumamente delicado y de la correcta elección del candidato dependía demasiado como para actuar con frivolidad. Por otra parte las personas con las que habla son verdadera y sinceramente "candidatos", personas a las que se les reconoce capacidad y lealtad. Pero ya se ha aceptado la idea de "disponibilidad" que se ha convertido en eje de la solución del problema. Esta es la razón del sondeo, con independencia de la comprensible frustración posterior de quienes tenían legítimas ambiciones y notables cualidades.

El 15 de abril, recién llegado de Roma, José M<sup>a</sup> de Areilza solicita precipitadamente una entrevista con el Presidente de las Cortes. La entrevista se realiza el mismo día, en el domicilio particular del Presidente y se extiende entre las 12 y la 1 de la tarde. Fernández-Miranda ha dejado unas notas sobre la reunión<sup>1</sup>: Para iniciar la conversación "a modo diplomático", Areilza comenta su entrevista con el Papa, "de este viaje lo más interesante las doloridas ofensas de que se queja el Papa.

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Se resiente en unos términos increíbles, me dice. Durante años el Gobierno español ha adoptado ante mí una actitud de permanente ofensa. Hasta tres veces, supliqué clemencia, en las últimas ejecuciones, y fui despreciado. Areilza subraya que le sorprendió el tono dolorido y de resentimiento."

"Areilza, continúa Fernández-Miranda, iba por la tarde a ver al Rey y no cabe duda de que quería decirle "estuve con Torcuato". El Rey le había preguntado varias veces ¿Viste a Torcuato? ¿Hablaste con Torcuato? Me da la sensación de que ahora, precisamente ahora que se habla tanto del fin de Arias, le interesaba decir "he estado con Torcuato". Si no, no se explica la prisa por vernos hoy."

De la entrevista saca Fernández-Miranda otra conclusión. Tiene la sensación de que Areilza le está adulando, que sabe que el momento del cambio está próximo y tiene conciencia de la sintonía entre el Rey y el Presidente de las Cortes. Areilza está tomando posiciones, aunque con método no contraproducente pero sí irrelevante. "El aspira, escribe Fernández-Miranda, y ejerce la adulación. Quiere conquistarme y me adula, a base, principalmente, de la gran confianza que el Rey tiene en mí, de mi decisiva acción en estos momentos; de mi increíble dominio de las Cortes."

Torcuato Fernández-Miranda le expone a José M<sup>a</sup> de Areilza sus razones para no aceptar, ni aspirar, a la presidencia del Gobierno, "a pesar de los miedos de

Arias". Concluye afirmando: "Es imposible y además no puede ser". Y añade: "Le impactaron las razones porque aumentaban sus sueños. Pero no hizo ningún comentario, lo que demuestra que le impactaron, si no las hubiera usado para su adulación."

"Le expuse, continúa, mi teoría del pacto, después que él insistió en que Arias no podía seguir... Lo captó perfectamente como una oferta. Le hizo mella. Y después de algunos minutos volvió <sobre el tema>: Ese pacto es muy inteligente y un nuevo Presidente no podría por menos que aceptarlo."

Areilza parecía manifestarse "disponible". No bastaba. Había que serlo.

Cuatro días más tarde, el 19 de abril, se produce una segunda entrevista, esta vez en el despacho del Palacio de las Cortes<sup>1</sup>. "El día 19 vino a verme. Me telefoneó el domingo 18 sobre las ocho de la tarde y quedó en que vendría a mi despacho de las Cortes, a las 12. Tenía interés en decirme su despacho del jueves con el Rey. Me dijo que éste le había hablado que estaba decidido a sustituir a Arias. Aduló de nuevo, con cierto salero, sobre mi autoridad e influencia con el Rey. "Lo que más me impresiona es lo mucho que te quiere". Volvió a insistir en que el Rey estaba decidido a tomar la decisión. Arias es insostenible. Después me dijo: El Rey está preocupado por los obstáculos que Fraga y yo

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

podemos encontrar en el Consejo del Reino. Se notaba que había aquí dos cosas que le preocupaban: Una, la dualidad Fraga o él. Otra, esa oposición del Consejo del Reino. Yo sólo le dije, creo que el Rey piensa más bien en tí."

"Después, continúa Fernández-Miranda, me dijo: le conté al Rey tu tesis de que tú no podías ser, ni pensabas en ello. El Rey se rió y dijo: pues claro, es absurdo el miedo de C. Arias a que Torcuato le sustituya, bastaba que pensara que le pude poner allí y le puse donde está. Y si está ahí es porque tanto él como yo vimos que ése era su puesto, y los hechos han demostrado el acierto. Torcuato me seguirá ayudando donde está. (Esto confirma el impacto de mis razones en Areilza, en la conversación del jueves). Ya al despedirse le dije: Cuidado con Fraga, yo pienso en tí... Se marchó lleno de gozo"<sup>1</sup>.

No era una reflexión malévola ni cruel. Era la verdad, aunque no toda la verdad. Era verdad porque el Rey siempre pensó en Areilza e incluso, como se ha dicho, lo situaba en primer lugar. Era verdad porque, efectivamente, Torcuato prefería a Areilza sobre Fraga,

---

<sup>1</sup> Gregorio Morán (Ob. cit. pg. 35) ofrece su versión de la entrevista. Dentro de lo sustancial es correcta aunque no sea completa, pero en ella hay dos puntos erróneos. 1º) Jamás Torcuato Fernández-Miranda le dijo a Areilza que podría pasar en la terna, simplemente evitó hacer explícito este problema y 2º) Torcuato Fernández-Miranda no necesitaba, en absoluto, a José M<sup>a</sup> de Arielza para cesar a Carlos Arias. Arias estaba cesado y Fernández-Miranda actuaba, de acuerdo con el Rey, a la búsqueda de un sucesor que respondiera al perfil exigido.

porque veía a aquél más claro y a éste más confuso. Era verdad porque Fraga tenía sus propios recursos de poder y, si no un enemigo, era un adversario no desdeñable. No era toda la verdad, porque Torcuato prefería ya entonces a Adolfo Suárez, porque le parecía más sinceramente "disponible" que Areilza o que Fraga, personalidades con apoyos propios que podían entrar en contradicción con el proyecto del Rey. Suárez garantizaba un Gobierno del Rey. La personalidad de Areilza o la de Fraga, darían lugar a un Gobierno Areilza o a un Gobierno Fraga. No era toda la verdad porque Areilza no garantizaba suficientemente la tranquilidad de la extrema derecha a la que había que derrotar de un solo golpe, sin previo aviso y de forma irreversible. No era toda la verdad porque las posibilidades de Areilza en el Consejo del Reino eran escasas y el precio a pagar para sacarlo adelante demasiado caro. No era toda la verdad, en fin, porque el Rey empezaba a dudar de Areilza; no de su lealtad ni de sus convicciones y voluntad democratizadoras, sino de su "disponibilidad" y de su capacidad objetiva de servir al proyecto de la Corona sin crear males mayores.

En esa misma entrevista, en la que la candidatura de Areilza pierde fuerza, sin duda por su misma fuerza, se vuelve a hacer explícita la necesidad de un cambio inmediato. El Rey siente la urgencia de encontrar el sustituto para tomar una pronta decisión. "Es necesario, dice, tomar ya la decisión sobre a quién hay que nombrar, sin tener esto decidido no podemos ir a lo otro." Yo, dice Fernández-Miranda, le repetí mi tesis, que no le gusta: lo decisivo es crear la vacante, las decisiones políticas se

hacen difíciles en lo abstracto o en la mera expectativa, la imaginación enreda; se facilitan en la creación de la situación concreta que ayuda a decidir".

La tesis del Presidente de las Cortes era, probablemente, funcional y operativa: Arias era inviable y su permanencia sólo contribuía a pudrir la situación agigantando los problemas. Cortar ese nudo gordiano obligaría a decidir... Aguardar a un teórico encuentro del sucesor contribuía objetivamente al progresivo deterioro de la situación política, pero la tesis tenía sus riesgos: obligaba al Rey a hacer una apuesta, en una situación de duda e inseguridad, y a asumir el riesgo de una equivocación irreparable que dañaría al Presidente de las Cortes y a la Corona. Era evidente que los daños no eran comparables: el daño al Presidente de las Cortes era doloroso pero perfectamente remediable; el daño a la Corona era irreparable. El Presidente de las Cortes era consejero extraordinariamente querido y de lealtad incuestionable... pero "el Rey era el Rey" y no en el sentido histórico fundado en el principio monárquico, sino desde el principio democrático, ya que en él descansaba la legitimidad presente y la posibilidad de una futura legitimidad democrática. La Corona sólo podía comprometerse sobre bases sólidas y, por ello, la actitud de la Corona era razonablemente prudente.

Por otra parte, la actitud de Arias en la fase de la sucesión, a la muerte de Franco, de extraordinaria dureza y prepotencia frente al Rey, pesaba en el ánimo de éste. Don Juan Carlos temía un cese que abriera un período de

incertidumbre y de presiones (Arias se había mostrado ya como un maestro de la presión política). Además hacía falta una terna del Consejo del Reino y dar tiempo a maniobras entre el cese y la designación suponía correr un grave riesgo de desestabilización. Torcuato Fernández-Miranda comprende estas razones y las asume, como ya hemos visto en el capítulo anterior.

El 20 de abril, al día siguiente de la conversación expuesta con el Rey, Adolfo Suárez llama a Torcuato Fernández-Miranda que plasma la conversación en una breve nota<sup>1</sup>: "- Me tienes desconcertado, me dice el Rey que le has dicho que hay que mantener a Arias. - Ven a verme, le digo. Vino a las 8. Le veo demasiado interesado en la sustitución de Arias. Es que sueña después de aquella cena en su casa. Hay que obligar al Rey, dice. Al Rey ni se le obliga, ni se le acorrala, respondo. Después me manifiesta: Tú sabes lo que hay que hacer, sólo deseo, como tú, servir al Rey, pero padecido de cerca, Arias es insostenible. Aplazar, le digo yo, no es abandonar."

A Fernández-Miranda no le gusta la conversación. Las prisas de Suárez le desazonan. Piensa que Adolfo Suárez no comprende, no quiere comprender, algunas circunstancias objetivas que condicionan el cese de Arias. No es fácil para el Rey por muchas razones: porque teme a Arias, teme su reacción y teme su posible indisciplina, porque en "Su Casa" Arias tiene fuertes valedores que

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

hacen más difícil la decisión, porque no ve claro al sucesor...

Fernández-Miranda duda. Se pregunta si las prisas de Suárez no responden a su propia ambición. "Sin embargo sigo creyendo que es el mejor para la tesis de Presidente abierto y disponible para la misión histórica a llevar a cabo. Sobre él ejerzo una gran autoridad, y esto puede ser decisivo. Pero hay que pensar. Al Rey le está siendo muy útil, pero no acaba de verlo".

La apuesta por Adolfo Suárez no estuvo exenta de vacilaciones. Al mismo tiempo que trataba de convencer al Rey, reflexionaba para disipar sus propias dudas.

En Adolfo Suárez había visto ambición y gran capacidad política para la acción. Tenía juventud, tenía "gancho", tenía ambición y mostraba "disponibilidad" y lealtad a la Corona. Por otra parte, su pasado franquista y su condición de hombre formalmente del Movimiento eran adecuadas para contener las reacciones del franquismo ortodoxo, al tiempo que su juventud y su limitado compromiso con el pasado, hacían posible la reconstrucción de su imagen inicial. Por otra parte, su compromiso con el futuro era escaso y su inteligencia le indicaba que el futuro estaba en una Monarquía parlamentaria de base democrática. En principio respondía al "retrato robot" del sustituto, pero...

Adolfo Suárez, supiéralo o no, (creo que lo sabía) le debía su inclusión en el Gobierno Arias a Torcuato



Fernández-Miranda. Este había respetado la autonomía del Gobierno sin presionar sobre el Presidente para condicionar su composición, con la única excepción de Suárez. El Presidente de las Cortes quería en aquel Gobierno un hombre de su relativa confianza que le mantuviera informado<sup>1</sup>, porque aquel gobierno no era el primer Gobierno del Rey sino el último de Franco, aunque con miembros abiertos y comprometidos con el futuro que estaban más próximos a los proyectos de la Corona que a los de su Presidente y que habían sido impuestos a Arias por el propio Don Juan Carlos.

Como Ministro del Gobierno de Carlos Arias, Suárez cumplió con creces su misión. Mantuvo la conexión con el Presidente de las Cortes y supo "elevar" sus servicios a la Corona. En su jerarquía de lealtades optó por la Corona y por el Futuro.

Torcuato Fernández-Miranda analiza las cualidades del Ministro Suárez y, ya desde febrero,

---

<sup>1</sup> Manuscritos de Torcuato Fernández-Miranda: "La única manionbra, que resultó muy fácil, en el Gobierno de diciembre de Arias, fue por mi parte la larga cambiada por la que Suárez, con muy escasas posibilidades y significación, entonces, salió Ministro Secretario General. Yo quería tener a alguién en el Gobierno que me informara de lo que pasaba dentro de él. Y Suárez cubría hasta cierto punto, esta información. Enlazó muy pronto, en ese mismo sentido con el Rey. No me gustaba su comportamiento con Arias, era su jefe, y esta relación yo la entendí siempre de otra manera. No me gustaba, pero me servía; lo demás le afectaba a él, no a mí. Había también una jerarquía de lealtades, a la que él se acogía."

empieza a considerarlo el sustituto idóneo y a apoyar su candidatura en las conversaciones con el Rey.

Sin embargo el Presidente de las Cortes no dejaba de tener dudas: valoraba mucho la capacidad política de Suárez, su energía y sus virtudes de hombre de acción; su capacidad de persuasión y su compromiso con el futuro, pero mantenía sus dudas sobre su ambición de poder. ¿Era ambición o codicia? ¿Cuánto había de visión de futuro y de voluntad de servicio y cuánto de levedad de principios y de codicia política? ¿Había voluntad de sacrificio aun a costa de su imagen y aun cuando el futuro le fuera hostil? ¿Qué primaba, la voluntad de servir o la de mandar? Ambas existían pero, ¿cuál era más fuerte?

El 8 de marzo de 1976 cenan en casa del matrimonio Suárez el Presidente de las Cortes y su mujer. Torcuato Fernández-Miranda escribe<sup>1</sup>: "Las tesis de Adolfo se centraban en una: Arias es insostenible, en el mejor de los casos hay que pensar que está enfermo, hay que ir a la sustitución y el único posible eres tú, me decía. Fernández-Miranda le dice escuetamente, sin aducir razones, que él no puede ser presidente del Gobierno. Suárez insiste: "No hay otro", Torcuato le dice: "-¿Por qué no tú?". "Su reacción me impresionó, escribe Fernández-Miranda, pues no dijo ni por cortesía, hombre no... Se calló, lo aceptó como posible, o se hizo rápidamente a esa idea. Pero lo que me impresionó fue su

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

mirada como si en el fondo de ella estallara el sueño de una ambición. Pensé mucho en su reacción y me acordé de aquella vieja frase de Laín: Dios te dé sobra de ambición y falta de codicia. Es como si el fondo de aquella mirada fuera turbio y hubiera en ella algo así como una desmesurada codicia de poder. Nada fue claro, pero sí desazonante. El no ganó nada aquella noche con respecto a mi idea de contar con él para la operación que me preocupaba". "Pero - añadía Fernández-Miranda - tampoco fue claro el juicio en contra. En política, la ambición no es mala y mi influencia, y poder, sobre él era indudable. Era de los siete candidatos el que más posibilidades ofrecía de ser "pieza engranaje". Está claro que Fernández-Miranda busca, acertada o equivocadamente, a una persona capaz de ejecutar los proyectos que se le den, que responda al retrato robot... Después, a la postre, nadie es subsumible en un retrato y Adolfo Suárez, para bien o para mal, tampoco lo era... Sirvió hasta un punto, después voló sólo. El juicio sobre su vuelo en solitario no es objeto de este trabajo. Pero voló por su cuenta sólo a partir de un momento: cuando le habían dado hecho el cambio, cuando la posibilidad de la democracia era una realidad, cuando le habían entregado todos los instrumentos, cuando pensó que podía prescindir de vinculaciones pasadas y de magisterios no deseados porque, entendía, el futuro era suyo. Y lo fue, aunque por poco tiempo. El futuro del país se convirtió en cuestión secundaria.

En abril, los tanteos y los globos sonda han provocado algunas filtraciones internas que no han

trascendido a la sociedad. Por otra parte, la desafección a Arias de la mayoría de sus ministros crece por momentos.

El 22 de abril escribe Torcuato Fernández-Miranda<sup>1</sup>: "Pérez Bricio y Lozano vienen a verme porque el Rey les dijo: por qué no habláis con T.; pero no añaden nada. Ataques a Arias, claros en uno, velados en otro, y una gran ambición en el primero. Pérez Bricio me dijo que el Rey le había hablado de Adolfo Suárez como posible candidato a Presidente".

La táctica, acordada entre el Rey y el Presidente de las Cortes, de insinuar y observar reacciones, no podía impedir rumores, pero no provocaba compromisos, comportaba un riesgo de filtraciones, pero tal riesgo era entonces más peligroso para los candidatos que para el proyecto de la Corona.

Días más tarde, Torcuato Fernández-Miranda habla con Adolfo Suárez de su conversación con De Bricio y Lozano<sup>2</sup>: "Me dice (A. Suárez) que P. Bricio le contó que el Jueves Santo estuvo tres horas con el Rey y que éste le había dicho que pensaba en él, en A. Suárez, para P. del Gobierno". Suárez dice que lo negó, pero se queja de la insinuación: "estoy aterrorizado con ligerezas de esta índole."

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

<sup>2</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Fernández-Miranda reflexiona: "¿Por qué? (está aterrado de la ligereza) ¿Porque llegue a Arias o porque estropee sus sueños?"

Torcuato Fernández-Miranda intuye cada vez más que Adolfo es la persona idónea, pero aún tiene que convencer al Rey y, en el fondo, aún tiene que convencerse a sí mismo. Torcuato duda aún porque ignora lo que hay en Suárez de legítima ambición y lo que hay de codicia de poder, cuánto de voluntad de servicio y cuánto de crudo deseo de mandar.

"Sigo creyendo, escribe Fernández-Miranda, que A. Suárez ofrece ventajas para la operación, pero no me gusta lo fácil con que acepta esa posible responsabilidad; no ha vuelto a su tesis "tú eres el único", desde la cena en que mis palabras debieron sonarle como las de las brujas de Macbeth".

Acaso pueda decirse que la más importante baza de Suárez, a parte de sus sobresalientes cualidades personales de capacidad de diálogo y de energía política, era su propia versatilidad que facilitaba la lealtad a un proyecto ajeno, al Proyecto de la Corona. La perplejidad de Suárez ante lo que él consideraba cambio de rumbo en la actitud del Presidente de las Cortes y su falta de criterio junto con su abierta disponibilidad hacia las nuevas vías que se iban abriendo, le aproximaban, creciente e inconscientemente, al retrato robot del "presidente disponible".

Recordemos que Suárez se había entusiasmado con la recuperación de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, por entender que era una idea cara a Torcuato Fernández-Miranda, puesto que él había sido su promotor. Recordemos que Torcuato Fernández-Miranda la aceptó como una vía para ganar tiempo (como en otras épocas la había propuesto como una vía para perderlo), convencido de la inutilidad del camino y de la inviabilidad de una reforma sustantiva "desde arriba"; consciente, en fin, de que la única reforma posible "desde arriba" era la procesal.

En esta época, Adolfo Suárez aún está convencido de que el camino es la reforma sustantiva de las Leyes Fundamentales, empezando por la Ley de Sucesión, pero, al parecer, no es esto lo más importante. "Lozano le había dicho, escribe Fernández-Miranda<sup>1</sup>, que yo no era partidario que la Ley de Sucesión entrara con toda la reforma a referéndum. Le volví a decir que la reforma en bloque no pasaría por las Cortes. "¿Pero vas a decirme, replicó Suárez, que la labor de la C. Mixta es inútil? ¿Entonces, para qué las normas de urgencia?" No quise volver a explicar mi tesis: la reforma desde un sólo punto. Le dije sólo: pero ¿no está antes la sustitución de Arias? Esta pregunta le hizo tranquilizarse. Tengo que estudiar más detenidamente a Suárez".

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

Después de lo expuesto, parece claro que no es correcta la tesis de que el Rey y el Presidente de las Cortes pensaran desde el principio en Adolfo Suárez como futuro Presidente del Gobierno, y que, por ello, se forzara a Carlos Arias para que lo nombrara Ministro<sup>1</sup>.

La selección de Suárez requirió fases previas. Primero desactivar el enorme poder que Arias tenía en 1975 sobre el aparato del Estado. Después una lenta ocupación de esferas de poder en ese aparato, preparando las instituciones para la revolución material que se avecinaba. Por último, seleccionar a la persona idónea que ejecutara el proyecto. Ahí emergió la figura de Adolfo Suárez y el apoyo, dubitativo pero intenso, de Torcuato Fernández-Miranda que logró vencer las reticencias del Rey.

En el mes de junio, tras numerosas conversaciones y reflexiones profundas, el Rey acepta la idea de que quien más se aproxima al "retrato robot" es Adolfo Suárez. Para entonces los mecanismos institucionales estaban debidamente "engrasados". El Consejo del Reino estaba preparado.

---

<sup>1</sup> Moran, G. ob. cit., pg. 21, "Cuando Torcuato abandonó el chalet de "La Chiripa", Adolfo ya era ministro secretario general del Movimiento", y pg. 309, "Primero había sido la orientación del ministro del Movimiento. Luego, sacarle en la terna."

Sería muy halagador para la imagen de Torcuato Fernández-Miranda, como inteligencia luminosa, aceptar la tesis de que todo estaba previsto ab initio y que los planes se desarrollaron, matemáticamente, de acuerdo con un prodigioso diseño inicial, pero esta tesis, por muy alagadora que resulte, es errónea.

Aunque la mayoría de los expertos apostaban que el nuevo Presidente del Gobierno sería un político de notoriedad, conocido por la opinión pública y apoyado por los principales "poderes fácticos"<sup>1</sup>, Don Juan Carlos vuelve a jugar fuerte, se implica personalmente en la decisión, e implica a la Corona, y es protagonista, arriesgándose a que si su elegido fracasa se responsabilice de su fracaso a la Monarquía. Volverá a ganar pese a todos los pronósticos en contra.

**B) El Consejo del Reino y el nombramiento de Adolfo Suárez.**

En el mes de junio Don Juan Carlos ya está convencido de que la persona idónea es Adolfo Suárez. Ya no existe el problema del quién ni el problema del cuándo, puesto que hay coincidencia en que el relevo debe ser inmediato. Sólo subsiste un problema: el cómo.

---

<sup>1</sup> Es muy significativa la reacción de Fraga y Areilza, Cambio 16, "Presidente por sorpresa", 12-7-76: "Si el Presidente quiere ser reformista lo tendrá que ser de una manera distinta porque nosotros nos vamos". Estos comentarios vienen a confirmar que, de haber seguido dichos Ministros en el poder, la reforma política hubiera continuado el modelo constituyente diseñado por la Comisión Mixta, en vez de "reformar" para entregar el poder constituyente al pueblo.

Otro comentario en la publicación mencionada, "en los círculos próximos a Fraga se fomenta la versión económica de la crisis", nos hace preguntarnos sobre el sentido conspiratorio de la historia de algunos periodistas y sobre la manipulación de quienes quisieron intoxicar convirtiendo la crisis en exigencia impuesta desde el poder financiero.



Problema que tiene dos dimensiones: Cómo conseguir la dimisión de Arias y cómo conseguir la inclusión en la terna del candidato de la Corona. Respecto a la dimisión de Arias ya hemos hablado. Respecto a la terna hablaremos ahora.<sup>1</sup>

La inclusión en la terna del candidato de la Corona planteaba a su vez dos dificultades: En primer lugar, el tiempo era más oro que nunca. Entre la comunicación de la dimisión de Arias y la designación del nuevo presidente no podía transcurrir ni un minuto más de lo que exigía el respeto a los trámites procedimentales; y ello por una razón obvia: ni Arias era todavía un cadáver político ni la capacidad de maniobra del Rey era tan amplia como para poder situarse al margen de toda presión. El tiempo jugaba en contra del proyecto del Rey y a favor de quienes, instalados en el aparato del Estado, incluido el Consejo del Reino, sostenían su propio proyecto. Si la decisión se demoraba, las presiones comenzarían a resultar insoportables y no olvidemos que el General Armada presionaba desde el mismo corazón de la Casa del Rey.

A la luz de esta evidencia, seguramente pueda hacerse una interpretación más generosa y más inteligente de la decisión del Presidente del Consejo del

---

<sup>1</sup> LOCR, art. 19, 1, a. El nombramiento del Presidente de Gobierno exigía que el Rey eligiera un nombre de una lista de tres presentada por el Consejo del Reino y era imprescindible respetar la legalidad formal, ya que el respeto de la legalidad era la piedra angular de la "Reforma de la Ley a la Ley"

Reino de institucionalizar las reuniones de este alto organismo de forma continuada y periódica. No se trataba, como sostuvieron plumas tan ignorantes como malévolas, de fortalecer las instituciones del franquismo. Se trataba, simplemente, de estar preparados para la decisión "porque no se sabía ni el día ni la hora". Y, efectivamente, cuando llegó la hora, y no por casualidad, el Consejo del Reino tenía reunión ordinaria. En ella pudo evacuar rápidamente (1 de julio) el trámite del "oido" a la dimisión del presidente y decidir, no menos rápidamente (días 2 y 3), la terna que se propondría al Rey. En suma, celeridad, prudencia y sigilo, absolutamente indispensables para el éxito de una operación perfectamente planificada. Ni el Rey ni el Presidente del Consejo del Reino tenían la menor duda de que el día y la hora habrían de llegar. Era menester estar preparados y lo estuvieron.

La segunda dificultad consistía en incluir en la terna al candidato de la Corona. A nadie se le puede escapar, y ya se ha dicho, que Don Juan Carlos no heredaba de Franco ni su poder político ni su posición jurídica. En tiempos de Franco el Consejo del Reino había funcionado como un órgano subalterno que legalizaba "a posteriori" la decisión tomada desde la Jefatura del Estado. Mas esto ya no era posible, máxime cuando en el Consejo del Reino se sentaba una mayoría de personas sinceramente afectas al régimen franquista, con mayor o menor sensibilidad hacia el futuro y la necesidad de la Reforma, pero con mayoritarias e inequívocas reticencias hacia un proyecto de la Corona desvinculado, en su

proyección de futuro, del Movimiento, del legado de Franco, y de los últimos 40 años de la Historia de España.

Reconstruir aquella reunión del Consejo del Reino no es tarea fácil, aunque ya se haya hecho, con mayor o menor fortuna, por algunos autores. Unas veces, con aproximada veracidad aunque con fuentes ocultas, otras de forma disparatada. Nuestra reconstrucción tiene dos fuentes: una documental<sup>1</sup> y otra, imposible de documentar, que nace de conversaciones particulares de la autora y del Director de esta Tesis con el que fuera Presidente del Consejo del Reino. Quede la documentación para la historia y quede nuestra interpretación sometida al juicio de los historiadores.

El 2 de julio se reúne el Consejo del Reino, bajo la sensación general de que la crisis había sido una operación netamente monárquica y que sólo personas muy vinculadas personalmente a la Corona tenían conocimiento de su preparación. Prueba de ello es que la mayoría de los Ministros no sabían nada del cese de Arias hasta que él mismo lo comunicó en el Consejo de Ministros extraordinario, celebrado la tarde del 1 de julio, y que la mayoría de los Consejeros del Reino tampoco lo sabían cuando, la misma tarde, convocados para llevar a cabo una más de las reuniones que periódicamente se venían celebrando desde principios de enero, se encontraron con que tenían que dar su "oído" a la dimisión que el Presidente de Gobierno había

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

presentado al Rey, pocas horas antes, en el transcurso de un despacho en el Palacio Real.

Las reuniones del Consejo del Reino, durante los días 2 y 3 de julio, para discutir y elaborar la terna de la que habría de salir el nuevo Presidente de Gobierno se caracterizan por el secreto mantenido en torno a las deliberaciones, la cordialidad en las discusiones y la originalidad del sistema de votaciones.

El secreto fue respetado como nunca lo había sido desde la creación del alto organismo y ello fue comentado con extrañeza, no exenta de curiosidad, en los círculos habitualmente "bien informados". Al término de las reuniones, cuando el Presidente del Consejo comunicaba a los periodistas: "Hemos terminado la tarea encomendada y hay ya terna para elevar a Su Majestad el Rey", uno de ellos comentaba: "Algo raro ocurre esta vez; tanto con Arias como cuando Carrero, a estas horas ya se había filtrado la terna".<sup>1</sup>

Sin embargo desde el primer momento se supo que las sesiones transcurrieron en un ambiente cordial y distendido que el Presidente del Consejo del Reino resume, al ser preguntado si había habido unanimidad en las votaciones, con estas palabras: "Hubo unanimidad en la cordialidad"<sup>2</sup>. A crearla había contribuido la

---

<sup>1</sup> Cambio 16, 12-7-76

<sup>2</sup> Cambio 16, 12-7-76

originalidad del planteamiento y del sistema de votaciones<sup>1</sup>.

El Presidente abre la histórica sesión del Consejo del Reino resaltando la responsabilidad de sus miembros en una coyuntura en la que sus decisiones serían de gran trascendencia para el futuro del Estado y la consolidación de la Corona. Desde este planteamiento de responsabilidad trascendente, y considerando que era precisamente de las distintas opiniones y preferencias de donde deberían partir las discusiones, el Presidente del Consejo propone la elaboración de un retrato robot con las características que, a juicio de todos los Consejeros, debería reunir el nuevo Presidente de Gobierno.

Durante toda la tarde del día 2 de julio, los Consejeros van exponiendo sus preferencias sin que en ningún momento se les comuniquen directrices ni sugerencias procedentes del Palacio de la Zarzuela.

---

<sup>1</sup> Javier Tusell en "La transición a la democracia en España", pg.47, apunta que fue sugerido por Enrique de la Mata. Parece una opinión sin fundamento ya que, a nuestro juicio, el propio sistema sugiere el autor del sistema de votación. Joaquín Bardabio, en "El Dilema", pg. 151, escribe: El Presidente Fernández-Miranda era fiel a su conducta de toda una vida: no quería pactar, no quería deber favores a nadie. Su pretensión era nada menos que sacar el candidato del Rey manteniendo el secreto hasta el último segundo. Y que le fuera ofrecido sin presión por los mismos consejeros. ¿Cómo se hacía eso? Con un conocimiento profundo del Consejo y sus divisiones en "familias políticas", con un dominio de las presuntas reacciones psicológicas de cada uno de los reunidos, con habilidad exquisita, con inteligencia, con tacto y con una estrategia desorientadora".

Toma la palabra en primer lugar Miguel Primo de Rivera para asumir e insistir en la idea del Presidente de la conveniencia de fijar el "retrato-robot"<sup>1</sup>.

A continuación, Monseñor Cantero Cuadrado plantea con absoluta lucidez, no exenta de sorna, el núcleo de la cuestión: "¿Qué es lo que se pretende al elaborar una terna? ¿Representar tres opciones diferentes o confeccionar una lista que estuviera integrada por hermanos gemelos?" Cantero estaba planteando un problema previo y fundante: ¿Se encontraban los Consejeros ante las tradicionales indicaciones de la Jefatura del Estado que convertían en ridículo todo intento de discusión libre, o, por el contrario, no había insinuaciones del "poder" y la deliberación iba a ser totalmente libre? Parece claro, según creemos, que Cantero no estaba directamente implicado con los intereses de ninguna familia del

---

<sup>1</sup> No podemos ni confirmar ni desmentir la siguiente afirmación de G. Morán: "Miguel Primo de Rivera fue un importante apoyo de Fernández-Miranda, ya que convenció a su suegro Antonio Oriol de la conveniencia de incluir en la terna a un falangista joven y de los 40 de Ayete" (renovados). Morán, G. Ob. cit. pg. 55

Sí podemos afirmar dos cosas: que la actitud de Miguel Primo de Rivera fue altamente razonable, realista y constructiva, y que ni Miguel Primo de Rivera ni nadie en el Consejo del Reino conocía el proyecto de hacer a Suárez Presidente del Gobierno. En consecuencia, si se habla de colaboraciones, conviene afirmar que lo eran objetivas y no necesariamente subjetivas.

Es absolutamente inaceptable pensar que Suárez hubiera entrado en la terna si alguien hubiera sospechado que era el candidato de la Corona. El conocimiento hubiera sido la mejor garantía del fracaso.

régimen y que su pregunta era tan escéptica como honesta.

Le responde el Presidente. Torcuato Fernández-Miranda es plenamente consciente de que aquél no es un Consejo del Reino de los tiempos de Franco y de que todo intento de imposición de un candidato tiene dos riesgos insoportables: comprometer a la Corona y correr el peligro de un fracaso estrepitoso. Más aún: correr el riesgo de propiciarlo, de provocar, frente a una explícita voluntad del Rey, la reacción negativa de quienes se sienten depositarios de las esencias del régimen. El Presidente del Consejo, le responde a Monseñor Cantero Cuadrado que no hay candidatos previos, que la decisión del Consejo es libre, que ni hay ni habrá indicaciones de la Zarzuela y que, por ello, conviene proseguir en la fijación del "retrato robot".

Toma a continuación la palabra Antonio de Oriol para fijar, básicamente, las características del "retrato": debe ser un anticomunista y una persona de toda independencia en el interior y en el exterior. Una persona dotada de firmeza y de capacidad de diálogo y con capacidad física y buena salud.

Se iban poniendo de manifiesto exigencias previsibles, las unas ideológicas, las otras tópicas. Ideológica la exigencia de convicciones anticomunistas, tópicas las exigencias de firmeza, autoridad y capacidad de diálogo... Junto a estos tópicos, luego se añadirían otros: bien visto por el Ejército, bien visto por las

instituciones... Pero entre estas manifestaciones tópicas había una útil que el Presidente repitió eludiendo la impresión de insistencia: capacidad física, juventud... ¡Era la primera puerta que involuntariamente se le abría a Adolfo Suárez!.

Iñigo de Oriol insiste en alguna de las característica ya apuntadas en la misma línea por su tío: persona de autoridad, de confianza (se supone que capaz de inspirar confianza al aparato de poder) y persona de experiencia.

Toma la palabra, de nuevo, Monseñor Cantero (y Torcuato Fernández-Miranda, complacido una vez más con su intervención, anota: intervención "muy iluminadora"). Monseñor destaca uno de los caracteres tópicos: "el principio de autoridad" pero lo concibe en un determinado contexto: "persona abierta e integradora".

Interviene, a continuación, Dionisio Martín Sanz. Su intervención es de la más radicales y el retrato robot que esboza es de los más contrarios a las pretensiones de la presidencia: persona mayor ("de edad"), capaz de mantener la unidad sindical, capaz de un pacto social (a partir de los sindicatos verticales), leal, con autoridad e inteligencia... y ¡Economista!... parece que para Martín Sanz el gran problema que se avecinaba era más económico (tecnocrático) que político (democrático)... A ello se añadirían muy serias reticencias respecto a la Corona en la tradición clásica del antimonarquismo



falangista. Pero quizás, la exigencia más rotunda y visceral era la del "anticomunismo"... Esto era "vital".

Iñigo de Oriol interviene brevemente para hacer una apostilla, seguramente al hilo de la argumentación tecnocrática de Martín Sanz, proponiendo un economista. Oriol reflexiona sobre el abandono del tema económico. "Arias descuidó la economía".

Miguel Primo de Rivera insiste en la idea: que sea "aceptado por la Banca". A ello añade la idea de una persona capaz de conectar con las tendencias actuales y capaz de ganar las elecciones. Lo que significa que Miguel Primo de Rivera también piensa en la necesidad y en la inmediatez de un proceso electoral.

Toma la palabra Antonio Girón y expone ideas tan previsibles como inviables: Hombre capaz de mantener la unidad sindical. Que no se politicen los sindicatos. Hombre anticomunista y antimarxista. Afecto a lo que significó el 18 de Julio. Hombre de carácter...

Alvarez Molina expone ambigüedades escasamente esclarecedoras: "Un hombre con buena imagen cara al pueblo, cara al Rey y cara a las instituciones; que gobierne y mande, con gran autoridad; que tenga conciencia del momento político". La cuestión es conocer a que conciencia se refería ¿a la de los Consejeros?

Viola insiste en los tópicos: "que sea capaz de enfrentarse a los problemas actuales", que tenga "prudencia y sindéresis" (aquí al tópico se le añade la pedantería) "que no sea virgen políticamente" (hombre de experiencia). "Que esté abierto a las instituciones".

Sin embargo parece haber dos elementos novedosos e interesantes en el planteamiento de Viola: quiere una persona con buena imagen ante la prensa ... y sitúa el problema en el contexto de la apertura de un proceso constituyente.

A continuación interviene el Rector González Álvarez. En las notas de Torcuato Fernández-Miranda hay una expresión rotunda y llena de sorna: "Académico". En efecto, el Rector, según parece, estuvo académico, alejado del sentido político, retórico, irreal... insiste enfáticamente, una y otra vez, en la necesidad de la prudencia política (la obviedad reiterada resulta siempre cargante). Delimita la geografía del Mediterráneo con exigencias huecas: "Ha de tener memoria del pasado" (¿qué memoria?), "vivencia del presente" (¿qué vivencia?) y "anticipación del futuro" (¿qué futuro?). Continúa su intervención con un "riguroso" diagnóstico de los problemas de España: El desarrollo económico. El desarrollo técnico. Y la ausencia de una mentalidad democrática. El Rector concluye preguntándose: "¿capitalismo sí o no? ¿socialismo no o sí?"

Araluce<sup>1</sup>, que se mueve en la línea de la lealtad a la Corona, señala como características principales: "buena imagen, lealtad al Rey, con experiencia en la gobernación del Estado, persona del sistema, de los 40 de Ayete y... no atado por dogmatismo... que no tenga ni poca ni mucha edad" y expone por último, desde la preocupación de la unidad de España, el problema regionalista.

El General Vallespín tiene una breve intervención: El presidente no debe ser militar aunque debe ser persona bien recibida por las Fuerzas Armadas... También debe ser persona con buena capacidad física (otro argumento a favor de la salud y de la juventud que, como veremos, habría de tener su peso).

Lora-Tamayo hace una exposición en la que, al parecer, confiere mayor importancia a la designación del Gobierno que a la de su Presidente. Parece como si (y lo decimos con absoluta inseguridad) estuviera más preocupado por la composición del futuro Gobierno que por la persona de su Presidente.

Interviene por último el General Vallespín, quien parece hacer una exposición de continuismo franquista en la que concibe al Rey como al verdadero Presidente y al Presidente como un Ministro del Interior.

---

<sup>1</sup> López Rodó, L. Claves de la Transición, Plaza y Janés, Barcelona 1993, pg. 119. Don Juan Carlos, en abril de 1975, le había dicho a García Hernández que no cambiase al Presidente de la Diputación de Guipuzcoa porque era de los pocos adictos con que contaba en el Consejo del Reino.

La reunión concluye. Ha sido cordial y termina de forma distendida. La cordialidad tiene una causa directa: El Presidente no ha presionado, no ha dado indicaciones, se ha creado un clima de libertad. La operación Suárez es un secreto bien guardado. Los Consejeros se sienten libres y seguros por lo que no han hecho valer su poder. La mayoría cree sinceramente que "después de Franco las instituciones" y, singularmente, el Consejo del Reino.

A las 9,30 de la mañana siguiente, 3 de julio, vuelve a reunirse un Consejo del Reino sosegado: los Consejeros se sienten protagonistas del futuro, responsables e independientes. Ni ha habido ni habrá consignas oficiales. Los menos, los afectos al proyecto de la Corona, confían en la habilidad del Presidente del Consejo. Los más, los afectos a la continuidad franquista, ya no desconfían de la "habilidad" del Presidente del Consejo, se sienten seguros en la medida que perciben que las "instituciones" funcionan. También es cierto que las previsiones de funcionamiento habitual del Consejo, han privado a los Consejeros de tiempo para la conspiración o para la presión y se les ha enfrentado, repentinamente, con sus responsabilidades históricas. Por ello, todos, aun los más antidemocrátas y antimonárquicos, se sienten abrumados por la responsabilidad histórica y tienden hacia la prudencia. No faltan ni la moderación ni el sentido común.

El Presidente abre la sesión. Es correcta la afirmación de Morán cuando escribe<sup>1</sup> que "el Presidente

---

<sup>1</sup> Moran, G. Ob. cit. pg. 56

hace una breve intervención sobre la misión histórica de este Consejo y sobre las características de independencia absoluta de los allí reunidos, no sometidos a ninguna presión, que no sea la de la conciencia y la de España". Cuando todos esperaban que iba a pronunciar el nombre predestinado, Torcuato Fernández-Miranda propone que cada Consejero escriba tres nombres en una papeleta para comenzar las deliberaciones elaborando una lista general que recoja a todos los candidatos.

Resulta una lista de 32 nombres<sup>1</sup> formada por: José M<sup>a</sup> de Oriol, Gonzalo Fernández de la Mora, Rodríguez de Valcárcel, García Hernández, Solís Ruiz, López Rodó, Federico Silva, Manuel Fraga, José M<sup>a</sup> Areilza, López Bravo, Adolfo Suárez, Licinio de la Fuente, Rafael Cabello de Alba, Alfonso Osorio, Jesús Romeo Gorría, Fernando Castiella, José M<sup>a</sup> Azcárate, Virgilio Oñate, Alfonso Alvarez Miranda, Fernando de Santiago, Galera Paniagua, Emilio Lamo de Espinosa, Carlos Pérez de Bricio, Leopoldo Calvo Sotelo, Joaquín Ruiz-Giménez, Juan Sánchez Cortés, Raimundo Fernández Cuesta, Alejandro Fernández Sordo, Fernando Suárez González, Antonio Barrera de Irimo, Cruz Martínez Esteruelas y Alberto Monreal Luque.

A partir de esta lista comienza la criba. Se va leyendo uno a uno cada nombre y se va preguntando si se le mantiene o se elimina. Si ninguno de los Consejeros

---

<sup>1</sup> Lista manuscrita

mantiene al nombrado, éste queda eliminado (en esta fase previa a las votaciones cae Fraga, al no ser defendido su nombre por ninguno de los Consejeros)<sup>1</sup>. Si uno solo de los Consejeros defiende a un candidato, se vota en secreto para ver si obtiene la mayoría. Los nombres que obtienen los votos necesarios pasan a una nueva "eliminatória".<sup>2</sup>

Cada familia del régimen va jugando sus bazas, aceptando la eliminación de sus candidatos más débiles o de los que suscitan menor interés de los Consejeros, para quedarse con los estimados más fuertes y que concitan mayores aprecio.

José M<sup>a</sup> de Areilza, candidato con gran proyección externa pero con escaso apoyo interno cae en la primera vuelta. Sacarlo adelante hubiera tenido un coste seguramente impagable en términos de respeto a la legalidad formal y, además, en aquel momento, tampoco había el menor interés institucional para sacarlo adelante. Se le apreciaba, al igual que a Manuel Fraga, pero se consideraba que no eran el hombre adecuado, y no por falta de personalidad política sino por todo lo contrario.

---

<sup>1</sup> Testimonio Juan Sierra y Gil de la Cuesta.

<sup>2</sup> Cfr. Moran, G., ob. cit. pg. 58 "quién no alcanza 8 votos a favor no pasa a la siguiente criba"

Compartimos de nuevo la tesis de Morán<sup>1</sup> cuando afirma que "casi por unanimidad... quedan para sufrir otra votación nueve candidatos". Son los siguientes:<sup>2</sup>

Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Nebreda

José García Hernández

Laureano López Rodó

Federico Silva Muñoz

Gregorio López-Bravo y de Castro

Adolfo Suárez González

Alfonso Alvarez Miranda

Carlos Pérez de Bricio y Olariaga.

A estas alturas los Consejeros apuestan por los candidatos que estiman fuertes, que les inspiran confianza y que consideran viables... En el fondo hay algo de envite.

Todos los candidatos son personas de las que se presume afección al régimen. Los Consejeros integristas, la gran mayoría, están satisfechos del resultado y aceptan el juego. Quieren ser ponderados y equilibrar la propuesta entre las tres familias que sostienen el régimen: democristianos conservadores, tecnócratas y falangistas puros o gente del Movimiento.

Ninguna persona seria puede establecer barreras significativas dentro de tan convencional clasificación.

---

<sup>1</sup> Moran, G., ob. cit. pg. 57

<sup>2</sup> Lista manuscrita

Objetivamente la clasificación es sumamente irrelevante, pero en el pequeño mundo de las percepciones subjetivas de las posibilidades de poder, la clasificación funcionaba; funcionaba porque se quería que funcionase. Por ello, utilizarla, era razonable. Y se utilizó.

Quede claro que estamos hablando de un conjunto de personas sobre las que los miembros del Consejo tenían un criterio inequívoco de personas "ortodoxas". Cada uno tenía sus preferencias personales, pero nadie se sentía amenazado en sus posiciones políticas. Todo discurría bien; todo era, por tanto, negociable.

En la siguiente votación, presente ya de manera acusada la idea de familias políticas "dentro del régimen", son eliminados por votación tres nombres, uno de cada correspondiente familia. Se caen de la lista el "pretendido" tecnócrata López Rodó, el "democristiano" Pérez de Bricio y el ¿falangista?, ¿hombre del Movimiento?, amigo de Arias Navarro y franquista puro José García Hernández.

En esta penúltima selección, jugaron de manera importante, sin directa intervención del Presidente, los factores pacientemente cultivados en la sesión del día anterior: la juventud de Adolfo Suárez como factor para representar un "franquismo renovado", idea sostenida con energía y lucidez por uno de los Consejeros más claramente alineados con el Proyecto de la Corona: Miguel Primo de Rivera. En segundo lugar, se jugó con la



absoluta irrelevancia política de Adolfo Suárez, que lo convertía en un "insignificante relleno" (¡Qué error! ¡Qué inmenso error!) que a nadie molestaba y sobre el que nadie perdió un sólo segundo en estimar sus posibilidades reales ni las consecuencias de su eventual nombramiento.

La última selección se realiza ya en un clima de extraordinaria cordialidad y de abierta satisfacción. Ya no existen enemigos: Fraga y Areilza, eliminados, eran los únicos capaces de crisar a la mayoría del Consejo. Ya sólo quedan adversarios menores para los unos y para los otros. En gran medida, el resultado final ya no se percibe como grave. La "continuidad" parece garantizada.

La última votación es casi irrelevante para todos menos para el Presidente del Consejo. ¿Fernández de la Mora o López Bravo? Hay matices pero no posiciones irreconciliables. ¿Federico Silva o Alfonso Alvarez Miranda? No hay problemas sustanciales, quizá se le concede mayor prestigio y capacidad al primero, pero no es un problema grave. ¿Rodríguez de Valcárcel o Adolfo Suárez? No hay color, desde luego, Rodríguez de Valcárcel... pero esta enfermo... muy enfermo... no es viable. Hay que renunciar a esta posibilidad... En estas condiciones optar por Adolfo Suárez supone un hermoso brindis al sol. Joven, afecto e imposible, ¿por qué no?... Acaso algún día, este joven ambicioso, se encuentre en situación de agradecer un gesto protocolario...

El objetivo se ha cumplido, la terna resulta formada por: Silva Muñoz, López-Bravo y Adolfo Suárez. Todo el mundo se siente satisfecho. No hay sorpresas porque nadie apuesta por Suárez, considerado candidato de relleno ante los problemas físicos del candidato "natural" por el sector "falangista", Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Los otros dos, "los verdaderos candidatos", serán más o menos "amigos", pero representan (percepción subjetiva que no valoramos) posiciones continuistas y una garantía de la supervivencia del régimen<sup>1</sup>.

Al término de la reunión Torcuato Fernández-Miranda hizo unas breves declaraciones, tan meditadas como incomprendidas. Los "Torcuatólogos", especie tan pintoresca y casi tan arbitrista y arbitraria como los "Kremlinólogos" (salvando, desde luego, las distancias, cualitativas y cuantitativas), alimentaron su posición de aventajados criptólogos e iniciados en los arcanos de un poder turbio, en permanente estado de conspiración, suministrando interpretaciones que avalaban su privilegiado instinto y su probada sensibilidad política. El

---

<sup>1</sup> Bardabio que hace un relato muy certero de esta sesión del Consejo del Reino en su libro "El Dilema" (Strip, Madrid, 1978, pg. 150 y ss.), escribe: "Los Consejeros del Reino quedaron satisfechos. Era una terna ligada al pasado por fuertes lazos. No habría peligro de ruptura, sino garantía de continuidad adaptada a los nuevos tiempos. En su fuero interno, los Consejeros pensaron que la elección estaría entre Silva y López Bravo, entonces considerados (por ellos) como prudentemente liberales o liberalizadores. Respecto a Suárez, era un "relleno" que había surgido "casualmente". Era una lástima que Alejandro Rodríguez de Valcárcel estuviera enfermo".

Presidente del Consejo del Reino dijo: "Estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido"<sup>1</sup>. Los "Kremlinólogos" interpretaron: en la terna va Areilza y el nuevo presidente será Areilza, porque... ¿qué otra cosa podría querer el Rey?

Dos horas más tarde comienzan los rumores. La agencia Cifra, lanza los nombres de Areilza, Suárez y Silva como componentes de la terna. ¿Hubo filtraciones maliciosas, intencionadas y mezquinas? No lo creemos. Hubo, simplemente, dosis letales de "Kremlinología" y voluntarismo. También se barajaron hipótesis certeras. Estas, sin duda, nacidas de filtraciones veraces: Gregorio López Bravo, Adolfo Suárez y Federico Silva. Para todos los comentaristas Suárez era un relleno inaceptable. La rumorología bien informada discute entre Silva y López-Bravo, la intoxicada apuesta por Areilza.

A las 6,30 de la tarde, Televisión Española da la noticia del nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente de Gobierno designado por el Rey.

El nombramiento cayó como una bomba en todos los sectores comprometidos con el cambio<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ABC, 4-7-76

<sup>2</sup> Cambio 16, "Presidente por sorpresa", 12-7-76 "Si el cese de Carlos Arias Navarro suscitó una euforia cierta en los medios informados y en la opinión del país, el nombramiento de su sucesor, Adolfo Suárez, trajo consigo el estupor absoluto en casi todo el mundo y profunda decepción en medios muy cualificados de la opinión política nacional. La salida de Arias era imprescindible. Pero ¿por qué Adolfo Suárez? En el haber del joven político está su juventud, su aire modernista y su último discurso

---

ante las Cortes. Y poco más. Frente a personalidades curtidas en largos años de batalla por traer a España sin traumas la democracia, el nuevo presidente tiene forzosamente un escaso haber en su pasado y sólo una gran incógnita sobre el futuro".

El País, 8-7-76. Ricardo de la Cierva, bajo el título "Que error, que inmenso error", manifestaba su indignación con estas palabras: "Allá por el Otoño... caerá este Gobierno sin plantear siquiera una resistencia. Entonces la Corona, que a través de la Presidencia de las Cortes se ha visto seriamente comprometida en la maniobra que hoy nos embarga (cuando todo estaba ganado, por Dios, cuando todo el futuro parecía y estaba a mano) acudirá a la convocatoria de un Gobierno Nacional, si no se ve obligada al recurso militar directo. A esta situación nos ha traído y nos llevará la excelente intención y la torpeza política de dos servidores de la Corona que han preferido actuar como coordinadores de los miedos deshelados por la crisis económica en el corazón pequeñito de la gran derecha española".

Cuadernos para el Diálogo, 10-7-76 "Una vez más la política se ha hecho en este país de espaldas al pueblo...Una institución - El Consejo del Reino - de formación oligárquica, alejada del pueblo, donde se refugian los sectores más reaccionarios del país, ha decidido por todos los españoles el presidente que nos conviene... No pensamos que Adolfo Suárez sea la persona adecuada para traer la Democracia al país, y, por consiguiente, creemos que su nombramiento es un error... Torcuato Fernández-Miranda, Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, se perfila con bastante nitidez como el verdadero cerebro, no tan gris de la operación que puede hacer retroceder el país a los tiempos del almirante Carrero". "Después del inmovilismo Arias el continuismo Suárez". "No caben paliativos, el nombramiento de Suárez ha sido un error. No podía sin embargo ser de otro modo: las instituciones del franquismo han jugado a la perfección para salvaguardar la tarea que tenían encomendada y que no era otra que retrasar o impedir la llegada de la democracia. Torcuato Fernández-Miranda, artífice de la crisis junto con otras fuerzas de clara filiación reaccionaria, no es un demócrata. Aspira cuando más al juego rotativo entre las diversas fuerzas del franquismo".

E incluso, todavía hoy, en algunos sectores colea aquella resaca<sup>1</sup>.

Una vez hecho público el nombramiento de Adolfo Suárez, los "Kremlinólogos", que necesitaban salvar la figura del Rey, (unos porque la percibían honestamente como la única base sólida para propiciar una razonable transición hacia la democracia, otros porque eran incapaces de comprender el alcance de la operación) escupieron su frustración responsabilizando de la decisión al Presidente de las Cortes (a su "conocido y turbio maquiavelismo") y, volviendo contra él las palabras que había pronunciado al final de las reuniones del

---

<sup>1</sup> Historia de España, Tomo X \*\*, "Transición y Democracia", Ed. Labor, Barcelona 1991.

*Al cabo de quince años, sorprende que un sedicente demócrata como Tuñón de Lara esté de acuerdo con los reproches de Sanchez Juliá al Presidente del Consejo del Reino, porque la votación no fuera democrática, cuando señala que no hubo "una votación directa de los 15 consejeros" sino un enrevesado proceso para devolver al Consejo la apariencia de elegir realmente a los candidatos, y con los reproches que se extienden al Rey, por no haber respetado que los otros dos componentes de la terna "hubieran alcanzado más votos o fueran políticos que gozaran de mayor confianza entre los miembros del Consejo". Parece ser que tanto el autor de estas afirmaciones como el Director y Coordinador de esa Historia de España, no se han enterado de que ni el Rey ni el Presidente del Consejo pretendían ser paladines democratizadores de un órgano oligárquico en un sistema autoritario, sino que, simplemente, estaban utilizando las instituciones y las leyes vigentes para cambiarlas. Aunque, peor sería que se hubieran enterado, porque entonces las quejas sólo podrían entenderse desde una postura de estricta ortodoxia franquista y, como no es éste el caso, lo que estarían mostrando sería su preferencia por el nombramiento de un presidente de gobierno, tipo Girón de Velasco, que hubiera hecho posible la creación de condiciones objetivas para la revolución bolchevique, tan próxima siempre a su entendimiento y a su voluntad.*

Consejo del Reino, formularon sus conclusiones: El Rey quería a Areilza, pero Torcuato Fernández-Miranda, que ha jugado bazas de imposibilidad práctica para imponer su criterio y nombrar una marioneta a su servicio, tiene la desfachatez de imputarle al Rey el fruto de su maliciosa voluntad.

La realidad es que Torcuato Fernández-Miranda, que tuvo conciencia inmediata de que se había equivocado al decir aquellas palabras y que las rectificó con rapidez, las había pronunciado con el fin de transmitir un mensaje radicalmente distinto: Aquí manda el Rey. Yo no soy su valido sino su servidor. La democracia es un proyecto irrenunciable de la Corona y yo un modesto servidor. No soy yo quien promociona a Adolfo Suárez sino el Rey el que juega sus bazas, me da instrucciones y yo las cumplo. La democracia nace de la voluntad de la Corona, los demás aconsejamos pero no decidimos.

Pero a pesar de haber nacido con una intención honesta, aquella frase acabó resultando desafortunada. ¿Por qué acabo siendo desafortunada? Si el Presidente elegido (en el caso de que hubiese estado incluido en la terna) hubiera resultado ser José M<sup>a</sup> de Areilza, la frase hubiera sido objeto de general aplauso: ¡He ahí un leal lacayo que cumple las órdenes del Rey!

Pero la reacción de los medios<sup>1</sup> ante el nombramiento de Suárez fue de tal escepticismo y dureza

---

<sup>1</sup> Los Kremlinólogos habían apostado por Areilza, le aplaudieron y se felicitaron por su "nombramiento".

que excedió las previsiones del Presidente de las Cortes. El ruido de los medios, la agresividad desmedida contra Adolfo Suárez y la transmisión de un mensaje que comportaba el descrédito de la Corona, obligaron al Presidente de las Cortes a cambiar el mensaje y a desmentirse. En declaraciones al diario ABC<sup>1</sup> niega su primera declaración y señala que el Consejo del Reino ha sido libre para confeccionar la terna, que nadie lo ha manipulado, ni directa ni indirectamente.

---

Sobre ello hay que hacer alguna reflexión: A cerca de la actitud de José M<sup>a</sup> de Areilza en aquellos momentos se han escrito falsedades injuriosas y complacidas maldades. Queremos decir aquí que su comportamiento fue honesto y razonable. Areilza era un serio candidato a la Presidencia del Gobierno. Era "ab initio" el preferido del Rey y no encontraba oposición seria en el Presidente de las Cortes. Era, por otra parte, el candidato mejor situado en las preferencias de las democracias occidentales e, incluso, en las preferencias de la oposición interna. Si Areilza fue postergado no fue ni por falta de convicciones democráticas, ni por falta de lealtad al proyecto de una Monarquía democrática, ni por falta de capacidad y personalidad política. Sino por todo lo contrario. En la personalidad de Areilza no había un "defecto" sobre el retrato robot, sino un "exceso". Y podemos afirmar que tanto en este caso como en el de Fraga, a Torcuato Fernández-Miranda le resultó doloroso llegar a esta conclusión. Al Rey pensamos que aún más.

La cuestión era simple: No hay política sin objetivos comunitarios. Tampoco hay política sin medios para imponer o para persuadir sobre objetivos comunitarios. En otros términos, la actividad política es una irrescindible confluencia de medios y de fines y los medios son, ni más ni menos, la conquista del poder. Areilza era perfecto para conseguir los fines perseguidos, pero seriamente inadecuado para conquistar los medios. Areilza era una gran persona y una bella utopía. Torcuato Fernández-Miranda podía adolecer de muchas cosas, pero, desde luego, entre sus pecados no estaban ni la ingenuidad ni la deslealtad.

<sup>1</sup> ABC, 7-7-76

Torcuato Fernández-Miranda transmitió este mensaje falso por dos razones de superior estimación:

Primera: Cuando los medios se oponen frontalmente, tanto en el interior como en el exterior<sup>1</sup>, a Suárez, mantener la realidad resulta peligroso para la Corona. Decir que le había dado al Rey lo que le había pedido, que era una fórmula que buscaba potenciar la posición de poder del Rey, se convierte, en aquellas condiciones en un riesgo para la Corona: ¡el Rey se ha equivocado! o, peor aún, ¡el Rey no quiere el cambio! Hay que tragar el sapo, hay que asumir que el Rey no ha sido libre y que la turbia y monstruosa capacidad de conspiración del Presidente del Consejo del Reino le ha jugado una mala pasada a Su Majestad. Había que tragar el sapo y se lo tragó.

Segunda: En las palabras de Torcuato Fernández-Miranda, pensadas unilateralmente para seguir potenciando a la Corona, había un implícito menosprecio de la libertad y la independencia del Consejo del Reino. La frase hacía explícita una cierta manipulación del Consejo que se contradecía con el clima de libertad que aparentemente se había querido fomentar.

Torcuato Fernández-Miranda, asume los dos errores de cálculo, pondera sus riesgos y decide desmentirse a sí mismo para evitar desgastes innecesarios a la Corona o inútiles agravios al Consejo del Reino. Asume disciplinadamente su propio desgaste.

---

<sup>1</sup> Financial Times, 5-7-76 y Le Figaro, 5-7-76, (Reseña en el País, 6-7-76)



Pero el juicio y el comentario de Torcuato Fernández-Miranda, peligroso a corto plazo, se reveló acertado y fecundo a largo plazo y ninguno de los que reprocharon las turbias conspiraciones del Presidente del Consejo del Reino en el nombramiento de Adolfo Suárez, cuando se interpretó como un gran error de la Corona, mantuvo su tesis cuando la operación dio sus esplendorosos frutos de pacífica democratización de España. Entonces la frase se interpretó "ad pedem literae", sin necesidad de la alucinada intermediación de los "Torcuatólogos": Le había dado al Rey lo que el Rey le había pedido. ¡Deo gratias!

A pesar de todo, hemos de reconocer, que no faltaron comentarios que supieron ver más allá de lo que parecían ser las opiniones mejor informadas.

Amalia Sánchez Sampedro<sup>1</sup>, en su crónica del día 3 de julio, consideraba como posible que Suárez hubiera sido designado para el cargo como "un presidente situado en su puesto para propiciar la operatividad e intervención directa en la actividad política al Rey, quién ha demostrado encontrarse de acuerdo con la operación montada desde las Cortes".

Y Horacio Izquierdo<sup>2</sup>, hila fino cuando afirma: "No era Adolfo Suárez el hombre previsto para la

---

<sup>1</sup> La Región, Orense, 4-7-76

<sup>2</sup> Doblón, 10-7-76

Presidencia del Gobierno. Pero había dos personas que sí lo preveían: el Rey y el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández-Miranda... Se trata de una crisis del Rey, para hacer viable la monarquía y consolidar la institución, para contar con un Presidente de Gobierno que camine muy a la par con el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, incluso con la cesión de algo de iniciativa..."

### **C) El Primer Gobierno de la Monarquía. El Primer Gobierno de Adolfo Suárez.**

Son sobradamente conocidas las dificultades de Suárez para formar su primer gabinete ministerial. Sobre ésto se ha escrito mucho y bien<sup>1</sup>, y carecería de interes

---

<sup>1</sup> Tanto las renunciaciones de los ministros del ala reformista del Gobierno Arias, (Areilza, Fraga, Garrigues, Martín Gamero, Robles Piquer y Oñate), como el rechazo a eventuales ofertas de carteras por los otros dos componentes de la terna (López Bravo y Silva Muñoz), por personalidades de los sectores franquistas más evolucionados (Cabanillas), por intelectuales prestigiosos (García Enterría y Fuentes Quintana) o por personas pertenecientes a la oposición más moderada (Antonio García López y Fernando Alvarez de Miranda), unido, todo ello, a la circunstancia de que el nuevo Presidente carecía de un equipo de colaboradores estable y al absoluto recelo que produjo su repentina promoción, hicieron que no le fuera fácil la formación de su primer gobierno. Las negativas llegaron a Suárez desde casi todas las posturas políticas, pero, gracias en buena parte a los contactos y prestigio de Alfonso Osorio, la noche del día 7 se finalizó la lista del nuevo Consejo de Ministros y al día siguiente se procedía a su publicación. (El País, 6-7-76, La Actualidad Española, 12-7-76).

Alfonso Osorio relata en sus memorias su actividad durante aquellos días y en su testimonio podemos ver que en medio de las tribulaciones derivadas de un voluntario, en unos casos honesto y en otros malvado, abandono de Suárez con el deseo o al menos la esperanza de su fracaso,

que volvieramos sobre hechos conocidos y contrastados. Ello delimita nuestra contribución que debe ceñirse, según creemos, a hacer una breve síntesis de acontecimientos conocidos, para no romper el hilo de la narración, y a aportar los criterios interpretativos que, a nuestro juicio, explican los hechos o ayudan a explicarlos.

La formación de este Gobierno fue dificultosa en extremo y ello por varias razones:

Suárez no podía acudir a sectores franquistas ortodoxos (entre las que podía encontrar muchas personas técnicamente capaces) por dos razones obvias: porque estaban fuera del proyecto de la Corona que Suárez asumía plenamente y porque de haber encontrado alguna persona dispuesta a la "autotransformación política", el coste en imagen hubiera resultado inaceptable al reforzar la idea (en los medios de comunicación) de que el "maquiavélico ex-Secretario General del Movimiento" laboraba sutilmente por el continuismo franquista.

De otra parte, ni la Corona ni el Presidente de las Cortes podían presionar, de forma intensa y directa, para que políticos prestigiosos colaborasen con Suárez.

---

Osorio desplegó una actividad tan enérgica como efectiva, en permanente contacto con Suárez que se encontraba, las más de las veces, en el despacho de Torcuato Fernández-Miranda. (Trayectoria política de un ministro de la Corona, pg. 129 y ss.)

El Rey quería que fuera su primer Gobierno, sabía que "tenía" que ser su primer Gobierno y que tal Gobierno debería "limitarse" a cumplir una difícil misión histórica: integrar a la izquierda y democratizar el Estado. Pero el Rey sabía también que Suárez había sido recibido con hostilidad, en algunos casos con salvaje hostilidad, por los medios nacionales y extranjeros capaces de influir en la opinión pública. En estas condiciones, implicarse activa y directamente en la formación del Gobierno, sería asumir un compromiso prematuro que la Corona no debía asumir por razones evidentes. Aquel tenía que ser un Gobierno del Rey, pero el Rey tenía que estar por encima de los actos de su Jefe de Gobierno. La soledad de Suárez en aquel momento era, en cierto modo, inevitable.

Por lo que respecta al Presidente de las Cortes la situación era igualmente delicada y las posibilidades de intervención directa escasas, por razones contrarias. Para los más influyentes medios de comunicación el Presidente de las Cortes había sido el gran muñidor de una decisión regresiva e inaceptable que comprometía seriamente a la Corona.

Por eso el Presidente de las Cortes tuvo que rectificar y contradecir sus propias declaraciones al final de la sesión del Consejo del Reino, porque en aquel momento se movía en una contradicción objetiva: imputar el nombramiento de Suárez a la voluntad del Rey, era hacer al Rey destinatario de las críticas inmisericordes de la oposición, de los reformistas (los

honestos y los deshonestos) y de los sectores franquistas que se sentían traicionados por haber sido manipulados sus "representantes" en el Consejo del Reino.

En estas condiciones, ¿cómo hubieran sido interpretadas acciones o presiones directas del Presidente de las Cortes para la formación del nuevo Gobierno? Aparte de que seguramente hubieran sido recibidas por bastantes como la mejor razón para no comprometerse, serían la prueba de que Suárez era su marioneta, su instrumento, su juguete político al servicio de pretensiones inaceptables.

Entonces, ¿cómo ayudar a Suárez?, ¿cómo ayudarle a crear un espacio propio, a legitimar su obra, a fortalecer su autoridad, a que la opinión pública y, sobre todo, la clase política, lo aceptara como un hombre independiente, no dirigido, con un proyecto propio...? Manteniéndose al margen, renunciando a presiones directas, dejando que Suárez se las arreglara relativamente solo, lo que además, serviría para contrastar su valía personal, su capacidad de lucha y de convicción. Y Suárez demostró con creces, y con la importantísima ayuda de Alfonso Osorio (ajeno al mundo de la Falange y del Movimiento y respetado por el desvertebrado sector democristiano), sus cualidades.

Esta actitud, de distanciarse formalmente para no comprometer, de evitar que los prejuicios contra uno se trasladaran automáticamente hacia el otro, de no jugar con la capacidad de influencia en beneficio propio a costa

de degradar y desprestigiar la institución influida, es una admirable constante en el comportamiento de Torcuato Fernández-Miranda y de ello puede dar razón, y en generosa medida ya lo ha hecho, Su Majestad el Rey.<sup>1</sup>

Acaso desde esta apreciación puedan entenderse algunas otras cosas sobre las que habremos de volver: Ni Torcuato Fernández-Miranda ni Adolfo Suárez dijeron nunca, ni a los miembros del Consejo de Ministros ni a la opinión pública, quien había sido el autor del Proyecto de Ley de Reforma Política que se entregó al Consejo de Ministros el día 24 de agosto de 1976.

El Presidente de las Cortes aceptó que era el "Proyecto Suárez", renunciando a todo protagonismo personal en aras del fortalecimiento del Presidente y de su Gobierno, y nunca, hasta su muerte, es decir, mientras pudo hacerlo, se ocupó de reivindicar públicamente su verdadera contribución a la democracia. Que cada uno lo interprete como quiera, o, mejor aún, como deba.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vilallonga, J.L. El Rey, Plaza y Janéz, Barcelona 1993, pg. 97: "Torcuato estuvo a mi lado prácticamente desde los años 60. Yo puse toda mi confianza en él. Hasta su muerte fue de una lealtad perfecta".

<sup>2</sup> Durante los meses en los que se gestó la reforma, aplicando puntual y fielmente el proyecto de la Corona, Torcuato eludió, cuanto pudo, las entrevistas personales con el Presidente de Gobierno. Huyó de exteriorizar un contacto asiduo que pudiera ser interpretado como influencia o dirigismo. No obstante, hablaban por teléfono, varias veces todos los días, y mantenían numerosas y discretas entrevistas.

El día 8 de julio se publicaba en los diarios la composición del nuevo Gobierno<sup>1</sup>. En la lista aparecen diez nuevos ministros: Marcelino Oreja y Landelino Lavilla (Grupo TACITO), Eduardo Carriles y Enrique de la Mata (UDE), Fernando Abril, José Lladó e Ignacio García López (UDPE), Alvaro Rengifo (que ya había estado vinculado al Ministerio de Trabajo) y Aurelio Menéndez (catedrático de talante liberal, intelectualmente respetado y políticamente independiente).

Se mantenía en sus carteras a los ministros militares, De Santiago, Alvarez Arenas, Pita da Veiga y

---

<sup>1</sup> ABC, 8-7-76.

Presidente: Adolfo Suárez González

Vicepresidente 1º y Ministro sin cartera: Teniente General De Santiago y Díaz de Mendivil.

Vicepresidente 2º y Ministro de la Presidencia: Alfonso Osorio García.

Asuntos Exteriores: Marcelino Oreja Aguirre

Justicia: Landelino Lavilla Alsina

Ejército: Teniente General Alvarez-Arenas y Pacheco.

Marina: Almirante Pita da Veiga y Sanz

Hacienda: Eduardo Carriles Galarraga

Gobernación: Rodolfo Martín Villa

Obras Públicas: Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo

Educación y Ciencia: Aurelio Menéndez Menéndez

Trabajo: Alvaro Rengifo Calderón

Industria: Carlos Pérez de Bricio Olariaga

Agricultura: Fernando Abril Martorell

Secretaría General del Movimiento: Ignacio García López

Aire: Teniente General Franco Iribarnegaray

Comercio: José Lladó y Fernández Urrutia

Información y Turismo: Andrés Reguera Guajardo

Vivienda: Francisco Lozano Vicente

Relaciones Sindicales: Enrique de la Mata Gorostizaga.

Franco Iribarnegaray, así como a los de Vivienda e Industria, Lozano y Pérez de Bricio respectivamente.

Y continuaban en el Gobierno, ocupando nuevos Ministerios, Osorio, que salía robustecido de la crisis y era nombrado Vicepresidente, Martín Villa que pasaba del Ministerio de Relaciones Sindicales al de Gobernación y Calvo Sotelo que cambiaba la cartera de Comercio por la de Obras Públicas.

El primer gobierno de Adolfo Suárez, compuesto por veinte hombres, en su mayoría jóvenes y poco conocidos, que sabían como funcionaba la administración pública pero que no formaban un equipo ideológicamente homogéneo, tenía muy claro, como apunta Santiago Miguez<sup>1</sup>, que su principal objetivo se cifraba en "alcanzar un consenso sobre un sistema de libertades políticas como base para la general aceptación de la Monarquía". Pero este juicio debe ser más generoso, al menos para la mayoría de los ministros, por lo que a lo apuntado por Miguez hemos de añadir: y como punto de partida para la construcción de la democracia.

#### **D) Los primeros pasos del nuevo Gobierno**

Aquel primer Gobierno Suárez que quería servir al proyecto de la Corona y a los intereses de España, que

---

<sup>1</sup> Miguez, S., ob.cit. pg. 206



sabía a donde quería ir pero que aún no sabía cómo, se encontraba, al día siguiente de su toma de posesión, con tres grandes problemas dialécticamente implicados entre sí:

1 - Ganar crédito ante las fuerzas políticas y la sociedad, superando la falta de "credibilidad" inicial, era básico para mantener la esperanza de los sectores reformistas y para abordar la difícil tarea de integrar a la oposición. Para conseguirlo eran necesarios los gestos, los gestos verbales y, sobre todo, los gestos reales, es decir, los hechos. Además había prisa; aquel gobierno, que nacía con poca imagen y suscitaba menguadas esperanzas, no disponía de mucho tiempo, y precisaba acciones políticas claras e inmediatas.

2 - Profundizar en el marco jurídico de la garantía de las libertades públicas con la rápida reforma de la legislación ordinaria que se oponía al juego democrático y que impedía, por tanto, la integración de la oposición democrática que nunca aceptaría la apertura de un pseudo proceso constituyente sin libertad y pluralismo.

3 - Y lo más difícil. Mover las palancas jurídicas necesarias para abrir ese proceso constituyente respetando la legalidad formal: destruir las Leyes Fundamentales desde sí mismas.

Como se ha dicho, las tres tareas estaban dialécticamente implicadas, eran interdependientes. La oposición quería su propio proyecto de democratización,

la ruptura. Sólo se integraría en un proceso de reforma cuando, además de tener conciencia de la imposibilidad de la ruptura a corto plazo, entendiera que el proceso constituyente que abría la reforma era una vía auténtica para la democracia; sólo en estas condiciones empezaría a otorgar crédito al gobierno reformista y a integrarse en el proceso constituyente. Pero, además, no se podía abrir un proceso constituyente sin ajustar la legalidad ordinaria para permitir un marco de libertades públicas y el reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos.

El Presidente del Gobierno pasa rápidamente a la acción<sup>1</sup>. Los primeros gestos son verbales: su alocución televisada del 6 de julio contenía, para quien fuese capaz de leer sin reticencias, una adhesión clara al principio democrático y al proyecto de la Corona y abría esperanzas entre los reformistas que, en general, no eran reticentes. La oposición desconfiaba; esta desconfianza, comprensible, le hacía aguardar propuestas inmediatas sobre el método y, teniendo en cuenta que el único método válido era el propio (la ruptura democrática), oyó sólo lo que de respeto al orden, de prudencia y de

---

<sup>1</sup> Osorio, A., ob. cit. pg. 140: "Inmediatamente de la jura del Gobierno ante el Rey, comenzamos Adolfo Suárez y yo a cambiar impresiones y a tratar las líneas generales de actuación. Colaboraba intensamente en ello también Torcuato Fernández-Miranda, si bien nunca tuvimos una conversación a tres. Adolfo Suárez hablaba con éste y antes o después se reunía conmigo y, a fuer de sincero, se notaba mucho cuando era después. Es, por tanto, evidente que la inteligencia del Presidente de las Cortes estuvo presente en todo instante".

reconocimiento al pasado había en el discurso de Adolfo Suárez<sup>1</sup>.

El segundo gesto "político-verbal" sería la declaración programática del nuevo Gobierno que el Presidente Suárez hizo pública el 16 de julio. Cualquier lector esperanzado, creyente en la sinceridad del nuevo Gobierno, hubiera retenido la siguiente frase: "El Gobierno expresa claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo y proclama su propósito de trabajar colgadamente en la instauración de un sistema político democrático". Pero, en aquel tiempo, la oposición ni concedía créditos ni estaba para discursos. Quería, como es lógico, hechos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Texto íntegro en ABC, 7-7-76. En el discurso hay, claramente, un *compromiso con el futuro democrático y una voluntad de hacerlo de manera ordenada*. Hay voluntad de no asustar, de tranquilizar a los sectores conservadores. Es razonable suponer que los elogios a Carlos Arias no son expresión de sentimientos sinceros (claramente contradictorios con la actitud de Suárez como miembro de su Gobierno) sino expresión de una necesidad política animada por la prudencia y el buen sentido.

<sup>2</sup> Federico Abascal Gasset escribía en Cuadernos para el Diálogo (nº 169, 24-7-76): "El señor Suárez está obligado a cumplir sus promesas cada vez más alejado de las Cortes... Será difícil que don Adolfo Suárez se arriesgue a convocar nuevamente un Pleno para reformar las Leyes Fundamentales... Sólo queda, pues, al Gobierno el recurso de convocar un referéndum prospectivo de cuyo resultado, favorable a una decisiva democratización del sistema, podría obtenerse la fuerza moral imprescindible para congelar las Cortes", insistiendo en la tesis de alguien tan poco sospechoso de izquierdismo, y aún menos de marxismo, como Emilio Attard, futuro Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso, que había ofrecido su solución en el Diario Las Provincias de Valencia, el 18 de julio de 1976: "Las actuales Cortes no darán su consenso a una reforma aceptable; las votaciones de la reforma del

Uno de los hechos más relevantes y exigidos con mayor vigor por la oposición era la amnistía. Y la amnistía planteaba problemas políticos y problemas jurídicos directamente vinculados.

El Presidente de las Cortes sabía, y ya se ha hecho constar, que la legitimación de la Monarquía requería un régimen democrático que exigía la integración de la oposición, en general, y de la izquierda, en particular. Sabía así mismo que sin una amnistía tal integración era imposible y que la amnistía era condición insuficiente pero necesaria. Pero, como luego documen-

---

Código Penal así lo acreditan y la declaración de intenciones (del Gobierno Suárez) está en contradicción con los dos tercios de señores que integran las Cortes prorrogadas. Para hacer buena la declaración de propósitos hay que prescindir de las Cortes y, pasando por encima de su enquistamiento operativo, dirigirse mediante referéndum prospectivo a la soberanía nacional, para que sancione la ejecución de la reforma constitucional que permita elecciones generales antes del 30 de junio de 1977, única fecha que fija calendario a los propósitos del Gobierno".

De nuevo la tesis del referéndum prospectivo, tan bien intencionada como ingenua. Ingenua por cuatro razones: Porque era probablemente ilegal (nos negamos a hablar de inconstitucionalidad porque las palabras conviene medirlas). Porque, en cualquier caso (nada más absurdo a estas alturas que un exordio dogmático sobre las posibilidades transformadoras de las Leyes Fundamentales) era percibido como ilegal por quienes tenían capacidad política, esto es, poder para impedirlo o, cuando menos, para infectarlo con el virus fatal de la ilegitimidad respecto al régimen franquista. Porque, en realidad, tal expediente político era inidóneo para abrir un proceso concreto y controlado, siendo, en el fondo, el pórtico de la involución o de la ruptura (más probable aquella que esta). Y finalmente, porque revelaba una vez más un terrible desconocimiento de lo que era el "régimen" a la altura de 1976, de lo que eran aquellas Cortes y de la verdadera estructura del poder en el seno del Estado.

taremos, quería la amnistía ( y esta es una de las constantes de su visión política) sin quiebra de la legalidad, lo cual requería la reforma del Código Penal para destipificar los delitos políticos penalmente reprimidos. De otro modo, si se quería respetar la legalidad, sólo cabía el indulto, y éste ni era políticamente aceptable para la oposición ni resolvía los problemas de futuro, en la medida en que permanecían tipificadas como delictivas las mismas acciones realizadas por los indultados. Por ello, la rápida reforma del Código Penal era un paso indispensable y un gesto relevante.

Como ya hemos visto, la reforma propuesta por Antonio Garrigues, Ministro de Justicia del Gobierno Arias, había fracasado a pesar de que el Proyecto de la Ley reguladora del Derecho de Reunión, presentado por Manuel Fraga, había sido aprobado por el Pleno de las Cortes el 25 de mayo y el Proyecto de la Ley reguladora del Derecho de Asociación, defendido por Adolfo Suárez, lo fue el 9 de junio. El mismo día, por la tarde, el Proyecto de Ley modificadora de determinados artículos del Código Penal, relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo, defendido por Garrigues y Díaz-Cañabate, fue devuelto a la Comisión.

Ni el discurso del Ministro, ni la defensa de la Ponencia, ni el Procedimiento de Urgencia, habían servido para que los procuradores dieran luz verde a una reforma penal que pretendía destipificar unas conductas

que quedaban reconocidas como derechos en las dos leyes anteriormente aprobadas.

El eje del debate no era otro que la posible legalización del Partido Comunista ya que mientras que estuviera castigado por la ley penal no sería posible su existencia como fuerza política en el aparato estatal. Por mucho que se hubieran reconocido los derechos de reunión y asociación políticas, las "asociaciones tipificadas como delito" nunca tendrían entrada en el sistema. Al término de aquel tenso debate, la Ponencia propuso someter a votación las líneas generales del Proyecto de ley y que la Comisión estudiase de nuevo los puntos más controvertidos del mismo, para que una vez emitido su Dictamen, fueran votados nuevamente por el Pleno<sup>1</sup>. El Ministro de Justicia aceptó la proposición de la Ponencia temeroso de que fuera devuelto el Proyecto al Gobierno si se sometía a votación global el texto discutido; al menos salvaría la cara y la Comisión tendría que trabajar sobre las líneas generales aprobadas por el Pleno.

Durante los días 21, 22 y 23 de junio se reunió la Comisión de Justicia bajo la Presidencia de Licinio de la Fuente. Su Dictamen fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 28 de junio.

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, Sesión Plenaria del 9-6-75, X Legislatura nº 27, pg. 144.

En el Dictamen de la Comisión se daba una nueva redacción a los artículos mas conflictivos sin cambiar en lo esencial su contenido. El punto más problemático, el nº 5 del Art. 172, quedaba así: Son asociaciones ilícitas "las que, sometidas a una disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario".

Al mismo tiempo la Comisión elevaba a la Presidencia de las Cortes, como sugerencia para ser sometida a la consideración del Pleno, una nueva redacción del punto 5º del citado Art. 172, por la que consideraba asociaciones ilícitas a "las que, por su objeto, programa, actuación o circunstancias, atenten a la dignidad o a la libertad humanas, o sean contrarias al pluralismo asociativo como medio para la participación política".

En el mismo Boletín Oficial<sup>1</sup> que se publicaba el Dictamen de la Comisión, la Presidencia de las Cortes convocaba sesión plenaria en Trámite de Urgencia, para continuar debatiendo la modificación del Código Penal, el día 6 de julio a las diez y media de la mañana.

Así estaban las cosas cuando Suárez fue nombrado Presidente de Gobierno. Por razones de tiempo, pues la composición del nuevo Gobierno no sería definitiva hasta el día 7 de julio, la sesión plenaria de las Cortes fue aplazada ocho días más.

---

<sup>1</sup> B.O. Cortes Españolas nº 1514, 28 de junio de 1976.

El 14 de julio se reunía el Pleno de las Cortes, para discutir y, en su caso, aprobar el Dictamen de la Ponencia sobre los puntos concretos que habían quedado sometidos al estudio de la Comisión.

La Reforma del Código Penal quedó aprobada en una sesión de tan sólo cuatro horas<sup>1</sup>. Después de dar la bienvenida al nuevo Gobierno, comunicarse las bajas y las altas de procuradores, y de que estos juraran su cargo, se procedió a la tramitación del Proyecto de Ley de modificación del Código Penal con la intervención, en nombre de la Ponencia, de Francisco Escrivá de Romaní y de Olano que defendió el Dictamen de la Comisión y presentó, como sugerencia, la nueva redacción del punto 5º del artículo 172.

A continuación defendió el Proyecto de ley, en nombre del Gobierno, el nuevo Ministro de Justicia, Landelino Lavilla Alsina, que, en tono conciliador, insistió en la necesidad de aprobar la reforma sin manifestar preferencia alguna por los textos alternativos del artículo 172. El meollo de la cuestión era aprobar el Proyecto de ley, un proyecto lo suficientemente ambiguo como para satisfacer a los más reacios a la legalización del Partido Comunista pero que dejaba las vías del Tribunal Supremo y del Gobierno como posible cauce para su aceptación. No se podía entonces ser más explícito, entre otras cosas, porque ni el mismo Adolfo Suárez sabía como iba a

---

<sup>1</sup> Arriba, 15-7-76.



convertir en realidad la Reforma Política que le había sido encomendada por la Corona.

Finalizado el debate se iniciaron las votaciones, no sin que antes la Presidencia rechazase distintos escritos y peticiones, presentadas fuera del cauce reglamentario, aduciendo que era su obligación ineludible cumplir las normas y no ser nunca arbitrario al interpretarlas. Precisamente por esta razón decidió que la votación del Dictamen de la Comisión no se llevaría a cabo hasta que el Pleno manifestase su voluntad de someter o no a votación el texto alternativo de la Ponencia, que habría de ser considerado como un voto particular en virtud del Capítulo III, Título X del Reglamento de las Cortes. Decidida su toma en consideración por el Pleno, por 227 votos a favor, 203 en contra y 57 abstenciones, se procedió a la votación por el Pleno del voto Particular de la Comisión, siendo rechazado el nuevo texto sugerido por la Ponencia por 240 votos en contra. En ambas votaciones, el Gobierno, en línea con la postura mantenida por el Ministro de Justicia, se abstuvo.

Cuando, finalmente, se votó el Dictamen de la Comisión, quedó aprobado por 249 votos afirmativos, 174 en contra y 57 abstenciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes Españolas, Sesión del día 14 de julio de 1976. X Legislatura, nº 28.

La Reforma del Código Penal hacía posible la amnistía sin quiebra de la legalidad formal. El Presidente de las Cortes comenta en esos días<sup>1</sup>: "Amnistía. Ha llegado el momento. Se puede otorgar ya que han dejado de ser delito las conductas que se van a amnistiar."

Cuando José Miguel Ortí Bordás<sup>2</sup> consulta al Presidente de las Cortes sobre la conveniencia de que la decisión de aprobar la amnistía sea sometida al Consejo del Reino, la respuesta de Torcuato Fernández-Miranda es rotunda: "no". El mismo explica las razones: la legalidad no lo exige y, además, hay una razón instrumental "No forzar demasiado los materiales de resistencia. ¿Gastados?". Lo que, en román paladino, significaba: no tirar demasiado de la cuerda sobre todo cuando no resulta imprescindible. Y concluye: "La amnistía la concede el Rey y la refrenda el Gobierno".

Suponemos que este documento hará reflexionar a quienes quisieron ver, en aquella época, una pugna entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de las Cortes, atribuyéndole la decisión a aquel en contra de este. Nada más falso. Las discrepancias son posteriores y tienen tres causas: La primera es psicológica y se explica desde la pretensión de afianzarse matando al padre... lo que suele llamarse complejo de Edipo. Suárez, pensó que era capaz de volar sólo y lo hizo desde el momento en

---

<sup>1</sup> Testimonio de José María Bastián

<sup>2</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda

que sintió que no necesitaba ni el asesoramiento ni la tutela del Presidente de las Cortes. Fue una actitud comprensible en un hombre inteligente y ambicioso. Cuestión distinta, sobre la que no queremos molestar a los lectores por su falta de trascendencia política, fue su comportamiento personal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A pesar de lo dicho, no podemos dejar de hacer un comentario sobre el testimonio que Osorio ofrece en sus Memorias (pg. 268): Domingo, 30 de enero <1977>. He hablado con Adolfo Suárez a medio día... Me ha explicado con cierto detalle los acontecimientos de estos días pasados; los asesinatos de los policías armados y los guardias civiles por los GRAPO... Al parecer, Torcuato Fernández-Miranda había sido partidario de declarar el estado de excepción, pero él no había querido...".

Sobre este testimonio no nos queda por menos que precisar dos puntos:

1) Suárez, animado por el éxito de "su" reforma y eufórico por el resultado del referéndum de diciembre, comienza a distanciarse de su mentor e inicia una campaña de veladas, y no tan veladas, insinuaciones para desmerecer a quien tanto debía a la vez que trata de mantener las apariencias ante el único que conoce la verdadera historia de su irresistible ascensión: "Si yo no estuviera agradecido a Torcuato sería un malnacido, Señor". (Testimonio de la Duquesa Viuda de Fernández-Miranda que estaba presente cuando Suárez pronunció aquellas palabras, en el Palacio de la Zarzuela, y que coincide con el de Gregorio Morán en "Suárez. Historia de una Ambición", pg. 322).

2) La insinuación de Adolfo Suárez en la conversación que Alfonso Osorio relata, comenzando con un precavido "al parecer", y que también Palacio Atard recoge, en los mismos términos de cautela, en la pg. 118 de su obra tantas veces mencionada, es rotundamente falsa (Además, no era la primera vez que Suárez actuaba así: según Osorio, pg. 177, Adolfo Suárez achacó al "expreso deseo" de Fernández-Miranda que, en la Ley para la Reforma Política, el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino figurase como designado por el Rey. Ya volveremos sobre esto, pero lo que aquí debe quedar claro es que aquella frase también dio pie a interpretaciones maliciosas y que los comentarios en contra no se hicieron esperar). Pues bien, volviendo al planteamiento inicial, Torcuato Fernández-Miranda no era partidario de declarar el estado de excepción y aunque no podemos hacer descansar esta afirmación en mas prueba que en nuestro testimonio, acaso éste quede reforzado por los hechos, por la negativa de Torcuato a proceder de semejante modo ante un

Las otras dos causas son políticas: En materia de descentralización territorial del poder, Torcuato Fernández-Miranda era radicalmente contrario al "café para todos" y sostenía, que había que dar solución política a los problemas históricos reales<sup>1</sup>, y que era una imprudencia sin sentido diluir el problema facilitando el nacimiento de peculiaridades históricamente irreales. Era, en suma, partidario del reconocimiento de hechos diferenciales reales y contrario a la fabricación política de hechos diferenciales. La segunda discrepancia política estaba referida al sistema de partidos. Torcuato Fernández-Miranda veía a Suárez integrando y liderando a la derecha mientras Felipe Gonzalez<sup>2</sup> lideraba e

---

hecho notablemente más traumático políticamente como fue el asesinato de Carrero Blanco, por su escasa fe en las virtudes políticas de tales medios jurídicos y por su íntimo convencimiento de que tal declaración conseguiría no tanto incrementar el control del Gobierno sino la proliferación de incontrolados, los abusos sistemáticos y el alejamiento, seguramente irreversible, de la oposición de un proceso que había sido diseñado para acabar integrándola.

<sup>1</sup> Torcuato Fernández-Miranda jamás se opuso a la restitución de los derechos forales al País Vasco. Osorio, A., ob. cit. pg. 213.

<sup>2</sup> Testimonio de Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, Director de esta Tesis: "Fui testigo indirecto e involuntario confidente (no de un diálogo sino de un soliloquio o de una reflexión en voz alta de quién, al tiempo, me ignoraba pero no desconfiaba de mí) de los pensamientos y las preocupaciones del Presidente de las Cortes sobre el futuro político de España.

En aquella época (noviembre, diciembre y enero del 75-76) concluía yo mi tesis doctoral que me dirigía Torcuato Fernández-Miranda y que él quería que se la leyera personalmente.

De vez en vez abandonaba el despacho porque le anunciaban visitas: el Embajador de USA, el Embajador de la RFA...

integraba a la izquierda. Suárez se veía a sí mismo "segándole la hierba a los socialistas debajo de los pies" y haciendo una política "progresista" y de "centro izquierda" ¿Quién tenía razón? Ese es un juicio que no nos corresponde. Quede para la Historia y para los historiadores.

## **II. "CODA"**

---

Hay en las estivales memorias de Miguel Herrero de Miñón -a causa, seguramente, de los rigores del estío-

---

No puedo pretender haber sido confidente de nada porque la discreción de Torcuato Fernández-Miranda era extremada, pero no pude evitar conclusiones de sus comentarios y sus preguntas.

Creo que le obsesionaba un tema: ¿A quién facilitarle desde el poder el liderazgo de la izquierda? ¿A Felipe González o a Enrique Tierno Galván? Desde luego para él, el Partido Comunista no era una opción aceptable. Había que legalizarlo pero, al tiempo, dificultándole el camino en la medida de lo posible.

¿Felipe González o Enrique Tierno? El conocía a Tierno, le había votado en la oposición a Cátedra pese a las presiones de los ortodoxos del régimen: le respetaba intelectualmente... pero políticamente desconfiaba de él... (Sería arbitrario que yo tratara, ahora, de explicar las razones).

No puedo ir más allá, sin caer en subjetivismo arbitrario, de dar testimonio de que Torcuato Fernández-Miranda (cualquiera que haya sido su influencia: importante, trascendente, relativa o irrelevante) se inclinó rápidamente por Felipe González y por el PSOE. Sólo puedo añadir algo cierto: tenía más confianza en la praxis política que en los dogmas académicos. E insisto en que todo esto es una percepción subjetiva de un testigo presencial que ni puedo documentar ni dar fe de la objetividad del juicio... sólo puedo dar testimonio de que desconfiaba menos de Felipe González que de Tierno Galván".

un punto de languidez y de autocomplaciente pereza que le incita a aferrarse a las viejas ideas (¡tan queridas y tan bien trabadas!) eludiendo el esfuerzo, ciertamente penoso cuando se acaba el buen tiempo y el mundo se agosta, de contrastarlas serenamente con los hechos. Mas, cuando hay sobra de talento y de autoestima, la pereza es limitada, emerge el salvífico orgullo y se reconstruye la historia aun a costa de dejar a la espalda un profuso sembrado de cadáveres de personas (cuya inmortalidad no es de este mundo), pero también de hechos, hechos contumaces con pertinaz tendencia a la resurrección.

Decíamos que, en sus estivales memorias, recoge Miguel Herrero, como sedicente síntesis de publicaciones anteriores, sus tesis sobre la reforma política, sobre cómo debió abordarse y sobre cómo se acabó abordando.

Reivindica, Miguel Herrero, en una primera fase de su exposición, la superioridad de sus planteamientos y el error de su rechazo. Después, en una segunda fase, su aceptación del resultado y su decisiva contribución a un proyecto equivocado. Siente, con extrema intensidad, su propia lucidez y su generosidad. Sufre, con resignada entereza, las mezquinas intenciones, el oportunismo y las ambiciones ocultas de los demás... Mas veamos.

1 - Miguel Herrero, como buen historicista, no podía hacer tabla rasa del pasado y el pasado eran 40 años de franquismo, las Leyes Fundamentales y un Rey que

accedió a la Corona previo juramento de lealtad. Por todo ello decía postular un tránsito "de la ley a la ley". Supongo que eso significaba un no a la ruptura y un sí al respeto a la legalidad formal<sup>1</sup>.

2 - La oligarquía, representada en las Cortes, no podía ser vehículo para la transición<sup>2</sup>. El único motor democratizador era el derivado del Principio Monárquico que sustentaba la legitimidad del Rey, y la única herramienta para ponerlo en marcha, su capacidad de acción, derivada del principio plebiscitario<sup>3</sup>.

3 - Descartaba por imposibles las vías que partían del escrupuloso respeto a la legalidad formal<sup>4</sup>.

4 - Descartaba también (con buen sentido en este caso) "otras vías", desde "las medidas de excepción" al "gobierno y reforma mediante Decreto-ley", porque "eran un tanto burdas y no carecían de riesgos para la Corona, que cargaría así con toda la responsabilidad no sólo

---

<sup>1</sup> Todo ello lo pretendía para "sustraer a la Monarquía del debate constituyente, exorcizar los últimos temores del Ejército... y garantizar el orden del y en el cambio" Pg. 61.

<sup>2</sup> Pg. 61.

<sup>3</sup> Pg. 62.

<sup>4</sup> Miguel Herrero "desaconsejaba el largo camino a través de la iniciativa del Gobierno, el dictamen del Consejo Nacional, la elaboración y aprobación de la Ley de revisión de las Fundamentales en las Cortes" (pg. 64).

inevitable y feliz de dirigir el cambio, sino con cada medida concreta de gobierno"<sup>1</sup>.

5 - Su propuesta consistía, en realidad, en dos. Ambas pasaban por el protagonismo directo y descarnado del Rey: plebiscito prospectivo a partir de unas bases elaboradas por un Gobierno, tan poco representativo como las Cortes que eludía, o ejercicio directo del poder constituyente por ese mismo Gobierno, seguramente tan ilustrado como carente de representatividad, comprometiendo al Rey en algo sin probada aquiescencia popular y abiertamente contrario a las Leyes Fundamentales. Hay muchas formas de disparatar y no hay pruebas de que la populista sea menos dañina que la ilustrada. Ambas tienen un padre impresentable: el arbitrista político.

---

<sup>1</sup> Pg. 64. Es curiosa la mezcla de lucidez, en el rechazo de medidas que amén de ilegales eran portadoras de clara erosión del Rey, y de ofuscación, en el mantenimiento de otra idea, no menos ilegal (al menos en el sentimiento prácticamente abrumador de los dirigentes del régimen) y no menos erosionante de la figura del Rey. La única diferencia, supongo, descansa en la entendible preferencia de lo mío sobre lo tuyo.

Lo que Miguel Herrero propugnaba era "el recurso del Rey al Pueblo, ya sosteniendo unas bases para la Reforma, ya un proyecto entero de Constitución". Es decir, una tan hermosa como extemporánea manifestación del Despotismo Ilustrado. Claro que, como se verá después, había también que mantener al Rey al margen de la erosión política y sería un grupo de notables el que elaboraría "la Constitución otorgada". Ni que decir tiene, como también se verá, que los notables los elegía don Miguel, desde su ontológica y paradójica condición de historicista poder fáctico, capaz de personificar el poder normativo de los hechos y erigirse en fuente esencial (histórica, eso sí) de "la opinio iuris seu necessitate".



6 - Utilizaba el Principio Monárquico como vía para constituir, no para devolver el poder constituyente. Lo que rechazaba de la reforma de Fraga no era el contenido sino el método, cuando en rigor, según creemos, Fraga acertaba en el método, respeto escrupuloso de la legalidad, y erraba en el contenido de la reforma, sustantivo y no procesal.

¡Oh, venturosa ambición de constituir!... Miguel Herrero lo reconoce: "Durante el mes de marzo elaboré para Garrigues cuatro largos informes sobre las vías de revisión constitucional, las normas sucesorias, la reorganización de las Cortes y un proyecto de texto refundido de las Leyes Fundamentales"<sup>1</sup>.

Más adelante, expone su reunión con una serie de personas, el 30 de marzo del 76, para redactar un proyecto de Reforma que habría de seguir la vía plebiscitaria. El fue el ponente<sup>2</sup>. "Se trataba de una ley de claves a plebiscitar en virtud de la Ley de Referéndum Nacional, en la que se establecían los principios básicos de una Constitución: derechos individuales reconocidos en la Convención Europea, Cortes elegidas por sufragio universal, responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes, autonomías de las partes sustantivas (sic) de la

---

<sup>1</sup> Pg. 68.

<sup>2</sup> Pg. 69.

Monarquía con personalidad histórica y poderes arbitrales (???) de la Corona".

Con independencia del método, el contenido seguía siendo constituyente: diseño de la forma de Gobierno, de la forma de Estado, y de la Jefatura del Estado (esto último en la ambigüedad). Pero además, y sobre todo, Ley de Bases para abrir un proceso constituyente protagonizado por notables y no por representantes legítimos del pueblo soberano.

Según Herrero<sup>1</sup> fue Adolfo Suárez quién "en una reunión restringida el 7 de abril" dio la puntilla al intento. "La principal conclusión de todo aquello", añade Herrero, "había de ser el empantanamiento de la reforma y la crisis del primer Gobierno de la Monarquía, de donde había de surgir el liderazgo del propio Suárez, del cual él mismo estaba seguro muchos meses atrás". Malintencionada afirmación, ¡¡Muchos meses atrás!! ¿Cuántos meses avalan esa visión conspiratoria, y malévola, de las intenciones ajenas? ¿"Muchos"?, al menos serían varios: acaso febrero... enero... ¿diciembre incluso? Hay muchas formas de escribir la Historia. Esta no es la más recomendable.

7 - Miguel Herrero fracasó la primera vez: no consiguió durante el Gobierno Arias hacer prevalecer sus planteamientos. Pero siguió a la carga.

---

<sup>1</sup> Pg. 69.

En el Gobierno Suárez, Lavilla, Ministro de Justicia, le nombró Secretario General Técnico. Su paso por el Ministerio lo valora Herrero con su consabida prudencia y modestia: "Si ahora recuerdo pormenorizadamente la experiencia en el Ministerio es porque pese a la aparente modestia de mi condición (sic), fue decisiva no sólo para mi vida, sino creo también para la transición"<sup>1</sup>.

"Hoy -continúa Herrero en su ególatra reivindicación- son muchos los que pretenden arrogarse la autoría <seguramente ninguno con tan apasionada exclusividad como la suya> de la reforma que hizo posible la democracia, pero los documentos (???) muestran que, como Lavilla recordara recientemente, si el impulso lo dio el Presidente Suárez, la instrumentación técnica que posibilitó su ejecución se llevó a cabo en el Ministerio de Justicia. Este departamento fue, sin duda, el buque insignia de una empresa en cuyo puente de mando estuvo siempre el Ministro y, como él mismo ha dicho, cuya sala de máquinas dirigía yo. Hice de amanuense y pedagogo, de inspirador, ideador y ejecutor, todo a la vez..."<sup>2</sup> Bien. No conviene al buen gusto ensañarse con el ridículo ajeno...

---

<sup>1</sup> pg. 72. Nótese, lo notará cualquier lector atento, que la transición fue, al menos hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política, un continuo negar las ideas de Miguel Herrero como él mismo reconoce. Pese a lo cual, negado y renegado, siguió siendo, al parecer, protagonista decisivo.

<sup>2</sup> Pg 72.

Al parecer, el gran inspirador del cambio es aquel cuyos métodos fueron rechazados. Al parecer, el impulso político lo dio Adolfo Suárez y no el Rey.

Es de justicia reconocer que la capacidad política y la habilidad de Suárez fueron decisivas en la ejecución del proyecto de Reforma, pero Suárez, al menos hasta agosto del 76, no sabía con claridad como hacer lo que tenía que hacer; estaba desorientado, entre otras cosas por la pertinaz obsesión de Herrero por el "Referéndum prospectivo" que su Consejo de Ministros rechazaba, que el Presidente de las Cortes no admitía sino como último cartucho o como medio de presión, y que a Su Majestad el Rey le horrorizaba. Cuando el Presidente de Gobierno "supo" como hacer "lo que tenía que hacer" actuó con eficacia y brillantez, pero la respuesta a sus vacilaciones no se la dio precisamente la lectura improbable del "Principio Monárquico", sino un breve texto y largas conversaciones con el Presidente de las Cortes.

Respecto a la condición de "inspirador, ideador y ejecutor, todo a la vez" de la Reforma, conviene situar las cosas en sus justos términos. El diseño de la Reforma ni lo inspiró, ni lo ideó, ni lo ejecutó Miguel Herrero. Y ni el Rey ni el Presidente de las Cortes se ocuparon de las teorías de Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, hasta que la reforma estuvo decidida y preparada. A partir de aquí, sería injusto desconocer la influencia de Lavilla, y de Herrero a su través, en el perfeccionamiento técnico de los instrumentos de la Reforma y en muchos aspectos de

su ejecución como, por ejemplo, el desarrollo normativo de los principios electorales contenidos en la Ley para la Reforma Política. Sosiego pués, sosiego y sindéresis<sup>1</sup>.

Pero antes de dedicarse a perfeccionar el fruto y la causa de su fracaso (nos referimos por supuesto a la Ley para la Reforma Política), Miguel Herrero retorna a la voluntariosa defensa de sus tesis de ilustrado arbitrista (ilustrado porque lo es, y no sólo por erudito sino también por racionalista, en grado sumo; arbitrista porque lo es siempre un racionalista enmascarado de sedicente historicista), a las tesis de un dignísimo

---

<sup>1</sup> Además, afirmar como hace Herrero que en aquel Gobierno era Lavilla el único jurista "aureolado de prestigio", nos parece, cuando menos, con la mayor estima intelectual hacia Landelino Lavilla, un exceso de amor, no sabemos si filial, fraternal o paternal, ya que en aquel Consejo de Ministros se sentaba algún ilustre Abogado del Estado y, sobre todo, un verdadero Maestro del Derecho como don Aurelio Menéndez (Posteriormente Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 1994). Por lo demás, también nos parece inexacta la siguiente apreciación de Herrero: "Nunca se ponderará bastante la influencia que Lavilla tuvo sobre esta primera fase de la transición, suscitando, apoyando, depurando y llevando a cabo las intuiciones reformistas del mejor Adolfo Suárez". A parte de la retórica expresión de afecto personal (retórica porque sí se pondera la trayectoria admirable y las importantes aportaciones del Ministro Lavilla a la transición, por más que Herrero se empeñe en convertirlas en aportaciones suyas y en hacer del Ministro un portavoz de su Secretario General) y dejando aparte también la afirmación, seguramente certera, de que aquel fue el "mejor Suárez", no parece sostenible hacer girar el proceso de Reforma sobre las "intuiciones políticas" de Adolfo Suárez. Seguramente, y de ello hablaremos, hubo algo más que intuiciones y acaso el Rey, Torcuato Fernández-Miranda, el Marqués de Mondejar y otras muchas personas, tuvieron algo que ver con lo que, sin duda, fue algo más que una intuición.

heredero de los grandes arbitristas de nuestro fecundo siglo XVIII.

El 20 de julio, nada más tomar posesión de la Secretaría Técnica del Ministerio de Justicia<sup>1</sup>, mantiene una "larga conversación" con Lavilla en la que vuelve a insistir en su idea de utilizar como palanca del cambio "el Principio Monárquico". Según Herrero el Ministro asumió sus tesis que consistían en un Referéndum "praeter" constitucional<sup>2</sup> de carácter prospectivo, en el que el Rey, eludiendo las previsiones del artículo 10 de la Ley de Cortes y reinterpretando desde la soledad doctrinal<sup>3</sup> la Ley de Referéndum Nacional, consultaría a la nación sobre el alcance de la reforma.

El mecanismo del cambio propuesto por Herrero era manifiestamente ilegal pero, sobre todo, era políticamente imposible.

La legalidad de la primera fase, el referéndum prospectivo, podía ser discutida y Herrero la planteaba

---

<sup>1</sup> Pg. 79.

<sup>2</sup> Es decir, un plebiscito, por mucho que Herrero impute la diferencia a sofismas inconsistentes del Presidente de las Cortes, aun traicionándose, porque él mismo habla de "principio plebiscitario", con lo que sume en confusión una terminología que pretende esclarecer con la misma suficiencia que él imputa a su autor.

<sup>3</sup> Soledad porque no era aceptada por los juristas "del Régimen" y porque la oposición empeñada en la ruptura, pasaba olímpicamente de tales sutilezas.

con evidente sutileza jurídica. Empero, la finura en el análisis jurídico no determina la lucidez política. La segunda fase de su propuesta era abiertamente ilegal y políticamente descabellada.

La primera fase era un referéndum prospectivo, formalmente no vinculante, que habría de traer como consecuencia, el silencio del representante formal (las Cortes) porque había hablado el representado (el pueblo)<sup>1</sup>.

Se supone que el autor da por hecho el triunfo del referéndum porque no dedica ni un átomo de energía a analizar políticamente los riesgos, la contingencia del fracaso ni los posibles "boicots" a su proyecto. ¿Cómo vencería un Rey, aún débil, la eventual oposición de las Cortes, de una parte sustancial del aparato del Estado, de amplios sectores del Ejército...? ¿Cómo lograría implicar en dicho referéndum a las instituciones, al pueblo, a la oposición antimonárquica...? Mas ¿a quién importaban tales minucias frente a la oronda brillantez de la propuesta?

Triunfante tan imposible referéndum, la segunda fase era, no ya radicalmente ilegal (y es claro que la legalidad sólo interesaba como vehículo de orden y fortalecimiento de la legitimidad del Rey frente a los

---

<sup>1</sup> Pg. 80.

poderosos sectores que, precisamente, se aferraban a la legalidad) sino políticamente disparatada.

Recordemos que la primera fase de la tesis de Herrero consistía en un plebiscito prospectivo al pueblo, protagonizado directamente por el Rey<sup>1</sup> (a partir, por supuesto, de los textos de Miguel Herrero) que debía versar sobre temas muy concretos: "Nuevas normas sucesorias" (primer ejercicio directo y Bonapartista del poder constituyente por quien carecía de toda legitimidad para constituir), "Congreso elegido por sufragio universal, adhesión a la Convención Europea de Derechos del Hombre y restablecimiento de las autonomías históricas".

Triunfante por hipótesis tan costoso referéndum (¡Plebiscito!, una es fiel a sus raíces intelectuales), en el que se da por supuesta la integración de la izquierda, el entusiasmo de la derecha y una amplia participación popular, comenzaría la segunda fase.

En ella el Rey tendría, desde la maravillosa adhesión popular, manos libres para organizar un elitista, altruista y no probadamente representativo proceso constituyente.

---

<sup>1</sup> Pg. 68.



El Rey desarrollaría este proceso constituyente<sup>1</sup> "mediante su Gobierno, oídos el pleno del Tribunal Supremo y la Comisión Permanente del Consejo de Estado". Parece como si en todo funcionario público, por más alto, selecto, sutil e ilustrado que sea, latiera el alma de un impenitente burócrata. ¡Se desprecian las Cortes pero se apela al Tribunal Supremo!

Pero aún hay más. Desde los, sin duda, doctos pero escasamente democráticos consejos del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, la acción constituyente se encomendaría a una Comisión Regia, a un grupo de notables tan representativos (y esta irónica afirmación queda demostrada por los hechos) como José María Gil Robles, Ruiz-Giménez, Fueyo, Castiella, García de Enterría, etc.

La última fase de la transición estaba cantada: un pueblo entusiasmado, rotas las manos por el vigor del aplauso, aprobaría en Referéndum tan filantrópica Carta otorgada.

Quizás sea fácil rebatir, a toro pasado, lo que son hijos del ingenio y no del genio. Quizás a estas alturas parezca evidente que el Rey no podía saltarse la legalidad con tamaña donosura sin comprometer su propia posición y con la suya la de todos. Quizás parezca evidente que la izquierda jamás se hubiera integrado en

---

<sup>1</sup> Pg. 68.

tal aventura sin saberse coprotagonista (aparte las dificultades de sentar en la misma mesa a algunos de los propuestos para la Comisión Regia). Quizás parezca evidente que si la izquierda se hubiera integrado en esos términos la derecha hubiera estallado y el Estado con ella. Quizás parezca evidente que el 23-F, en vez de en el año 81, hubiera estallado y con probable éxito en el 77. Quizás parezca evidente que España sería hoy, en el mejor de los casos, una República (y que nadie se frote las manos, pues repúblicas son Somalia, Sudán o Corea del Norte e incluso, si en verdad existiera, Bosnia-Herzegovina). ¡Notable tarea para un sedicente historicista!

En fin, a partir de aquí, las ensoñaciones de Miguel Herrero se desbocan en un frenesí narcisista. Dice, y no es cierto como veremos, que "el 12 de agosto el referéndum prospectivo parecía decidido".

Pero la imaginación es libre. Al parecer, Herrero, convencido del éxito de su propuesta, pasó "diez días de ensueño" y escribe: "Tecleaba desde el amanecer, acompañado del trinar de muchos pájaros, comentaba con mi mujer el avance de mis trabajos paseando entre pinos y jaras al son de infinitas chicharras. Creí que el destino de España estaba entonces en mis manos y si la realidad me desengañó poco después, el trabajo intenso de aquellos días no dejó de dar su fruto en ulteriores tareas ni es algo que yo olvidaré jamás"... "Sentirse - añade- órgano de la conciencia jurídico-política del

propio pueblo e intérprete de su necesidad histórica es, creo yo, lo más a que puede aspirar un ciudadano que, además, pretende como era mi caso, ser jurista histórico y político demócrata".

Nadie debe dudar de su realidad de político demócrata ni de su conciencia de jurista histórico, pero hay una pequeña diferencia entre el ser y el sentir, entre la conciencia y la existencia, es decir, la experiencia.

Los sueños de Herrero, que comprendemos y que en cuanto sueños (hijos libres del espíritu subjetivo) respetamos, fueron, al parecer, rotos por el proyecto de Torcuato Fernández-Miranda en la reunión del Consejo de Ministros del 24 de agosto.

Desconocemos las fuentes de información de Herrero, pero creemos que no fue el "Proyecto de Fernández-Miranda" el que rompió sus sueños sino que estos nacieron rotos. Su planteamiento nunca fue el de la Corona (a él, historicista anti-institucionalista, le gustaría más "el Rey"), nunca tuvo el aval de la Presidencia de las Cortes, y nunca fue verdaderamente apoyado (cualquiera que fuese su percepción subjetiva) por un Adolfo Suárez dubitativo pero, en aquel tiempo, en perfecta sintonía con el Presidente de las Cortes. Debe saber Herrero que sus tesis fueron radicalmente derrotadas en el Consejo de Ministros del 10 de agosto.

El caso es que el Presidente del Gobierno, el día 24 de agosto, puso sobre la mesa el Proyecto de Torcuato

Fernández-Miranda<sup>1</sup> que fue aceptado con entusiasmo y con unanimidad (por primera vez, con unanimidad) por aquel Consejo de Ministros. Todos los Ministros vieron que al fin se abría una salida razonable... pero sobre todo vieron que, además de razonable, era una salida avalada por la máxima magistratura del Estado y la mayoría consideraba que era posible. Quede claro que los pocos reticentes cuestionaban su viabilidad, no su idoneidad si fuera posible. Y lo fue.

Aquel texto suponía, como bien reconoce Herrero<sup>2</sup>, un giro importante "si no en la meta de la Reforma, sí en el procedimiento". Desde luego, lo era. Suprimía toda veleidad de asumir desde arriba legitimidades presuntas y no contrastadas. Suponía abandonar toda tentación de constituir desde arriba, de otorgar, una vez más, al pueblo una sedicente constitución hija de la razón de los notables y no de la voluntad del soberano.

Mas para Herrero era, al parecer, otro error<sup>3</sup>: "La pretensión de hacer pasar la reforma de las Leyes Fundamentales a través de todas las instancias previstas específicamente para evitar su modificación, me parecía harto difícil". Hay en este párrafo la única prueba cierta de la condición historicista del autor, pues historicismo

---

<sup>1</sup> Pg. 83.

<sup>2</sup> Pg. 83.

<sup>3</sup> Pg. 83.

es, en este caso, hacer prevalecer la voluntad histórica del legislador sobre las potencialidades objetivas de la Ley. Si Don Juan Carlos hubiera sido "historicista" (en este vulgar sentido) jamás hubiera jurado los Principios Fundamentales del Movimiento. Y si los juró es porque creía en algo tan obvio como la capacidad de la norma de objetivarse y trascender a la voluntad de sus autores.

"A todos - añade Herrero - dije lo mismo. La vía elegida era la más difícil en el procedimiento, la más aleatoria en el resultado y jurídica y políticamente innecesaria".

Resulta sorprendente hasta que punto, un alto burócrata del Estado, desconocía su estructura de poder. Acaso esto deba honrar a quien ha probado su escasa implicación en el proceso político del franquismo, pero tal distanciamiento estético no acredita su lucidez política ni su capacidad de análisis. Sólo prueba que estaba políticamente distanciado del franquismo. Pero eso es cuestión para la ética y no para la estética.

Hay en este análisis un profundo desconocimiento de la realidad política de España y una profunda ignorancia de lo que se estaba haciendo: La estrategia del Rey de apoderarse de los centros de poder (acción sobre el Consejo del Reino, acción sobre las Cortes) para estar en condiciones de devolver un poder del que carecía cuando lo asumió formalmente. En cualquier caso, los hechos hablan por sí solos. Debe tener en cuenta, no obstante, el egregio funcionario (puestos a hablar en

términos historicistas) que su actuación, hasta septiembre de 1976, no sólo no facilitó la transición sino que la dificultó, cómo la dificultó Gil Robles desde su comprensible escepticismo. Pero, al cabo, don José María tiene la ventaja de no haberse sentido jamás artífice del advenimiento de la democracia, sino sólido condicionamiento desde su inequívoca y enérgica oposición a la dictadura.

La tesis obsesiva del referéndum prospectivo nunca fue un camino a seguir sino una dificultad a evitar. Hay que reconocer que fue influyente, porque creó algunos problemas adicionales, felizmente superados.

Tiene Herrero un fugaz rasgo de modestia<sup>1</sup>: "¿Me equivoqué? - dice -. Tal vez". Falsa pregunta de retórico. No se equivocó. Baste para acreditarlo las reflexiones ulteriores<sup>2</sup> donde se exponen profusamente las evidentes ventajas de su método. No entramos en ello porque no rebatimos opiniones sino hechos. El que el método de Herrero fuera mejor es una tesis tan indemostrable como irrefutable. Lo que sí es demostrable es que el método propuesto funcionó, que trajo la democracia, que logró la aceptación general de la Monarquía, la integración casi generalizada de la derecha y la izquierda en un marco constitucional, la progresiva (aunque lenta y dolorosa) integración de lo que entonces se llamaba "poderes

---

<sup>1</sup> Pgs. 83-84.

<sup>2</sup> Pg. 84 y ss.

fácticos", la construcción, en suma, de un poder institucionalizado, civil, temporal, estable y democráticamente legitimado.

Mas estábamos en los días en los que se quebraron los sueños de don Miguel. Fue el día en que el Consejo de Ministros, por unanimidad y entusiasmado, abrazó el proyecto Fernández-Miranda que rompía un mes de "impasse" e indeterminación. Herrero no logró digerir la brusca ruptura de sus delirios de racionalista enmascarado, y escribe<sup>1</sup>: "Lo cierto es que la vía de revisión por etapas, adoptada por iniciativa de Torcuato Fernández-Miranda, devoró a su muñidor, llevó a resultados muy distintos de los que ingenuamente alguno de sus defensores esperaba, y lanzó al protagonismo a una nueva clase de políticos entre los que yo habría de encontrarme". Es lamentable que el discurso de Herrero acabe siempre en yo.

Merecen estas frases algún comentario que queremos ordenar con el rigor lógico de la aritmética:

1 - La reforma Fernández-Miranda (la que triunfó) no era una reforma por etapas. Era la única reforma de acto único: devolverle la soberanía al pueblo mediante un proceso electoral libre para que los representantes legítimos del pueblo constituyesen a su antojo. Lo que, por ventura, y con la importante contribución de Herrero, hicieron muy bien.

---

<sup>1</sup> Pg. 85.

Lo que era una reforma por etapas era precisamente lo que Herrero proponía: Nada menos que tres fases para que el pueblo asumiera la soberanía. Primera, una Ley de Bases hecha por un gobierno no representativo (inspirada por Herrero que, hasta donde sabemos, tampoco era representativo). Segunda, Referéndum prospectivo (es decir, no vinculante jurídicamente aunque políticamente condicionante) convocado por un Rey que actuaba con cuestionada legitimidad y al borde de la legalidad. Tercera, Constitución ilegalmente elaborada por una Comisión Regia carente de toda representatividad, salvo la presunta en la imaginación de Herrero. (Que esto fuera un verdadero mecanismo de integración política y de garantía del orden social, es un hijo del delirio de la razón antihistórica, pero eso sí, sedicentemente historicista).

2 - Miguel Herrero es un hombre, no sabemos si culto, pero sí, ciertamente, erudito. Razón por la que no ignora el significado del término muñidor: "persona que gestiona activamente para fraguar intrigas".

Afirmar que Torcuato Fernández-Miranda fue devorado por sus intrigas no es sólo injusto (afirmación que sería comprensible en los sofocos del hastío) sino que además es absurdo. Torcuato Fernández-Miranda diseñó un método de transición junto al Príncipe de España durante muchos años. Lo llevó a efecto. Lo consiguió. Tuvo la colaboración eficaz de Adolfo Suárez...



y llegó un momento en el que, al sentirse más obstáculo que cauce, dimitió.

3 - Hablar de ingenuidad es hablar de honestidad. Yo no sé si Torcuato Fernández-Miranda fue ingenuo (aunque los terminos de ingenuo y muñidor no son facilmente conciliables), lo que sí sé es que no puso obstáculos al futuro, lo asumió y lo respetó. Hace falta un cierto valor moral para aceptar el desplazamiento sin predicar el apocalipsis o ceder a la tentación narcisista de destruir la propia obra, o de seguir defendiéndola más allá de toda evidencia.

La frustración de Herrero, nacida del convencimiento de que se había optado - en contra de su criterio - por el peor de los caminos, duró poco y "tras rechazar la atractiva tentación de dimitir, me dediqué a mejorar el Proyecto de Ley de Reforma, cambiándole incluso el nombre, y a preparar su tramitación y consecuencias"<sup>1</sup>

Sepa Miguel Herrero tres cosas, una vez más aritméticamente ordenadas:

1 - Ni una sólo de sus estimables aportaciones hubiera prosperado sin la aquiescencia del Presidente de las Cortes, a quien, no solo no le importó, sino que recibió con agrado el cambio de "Ley de" por "Ley para" que reponía con mayor precisión a sus ideas vertidas

---

<sup>1</sup> Pg. 86.

con alguna premura en unos folios que eran respuesta a la inactividad de un Gobierno paralizado, entre otras cosas, por la "pertinaz" propuesta del referéndum prospectivo.

2 - Su tramitación (la del proyecto de Ley) estaba preparada desde hacía mucho tiempo, y sus intervenciones (las de Herrero) en este campo, fueron cualquier cosa menos decisivas.

3 - Sus mejoras al proyecto son indudables. No tan decisivas como él pretende y como tendremos ocasión de demostrar, pero indudables. Y por ser mejoras fueron asumidas con reconocimiento y con aprecio.

4 - Su contribución a la preparación de "las consecuencias" fue importante. La suya y, suponemos, sobre todo la de su Ministro, Landelino Lavilla. Entre ellas cabe destacar su aportación al Decreto-ley de medidas electorales. Así lo entendió Torcuato Fernández-Miranda. Lo valoró y lo agradeció. Se puede ser un gran jurista y un deficiente político... ¿Se puede o se suele? En fin, siempre hay excepciones para todo.

"El caso es que el mismo día 24 de agosto - dice Herrero - Lavilla me entregó el borrador de la Ley Básica de la Reforma Política en la que, incluso, la terminología era trasunto fiel de una confusa politología. Mi primera tarea fue, pues, depurar aquello de excrecencias pseudodoctrinarias, de anomalías técnicas y, en la

medida de lo posible, de lo que a mi juicio eran inconveniencias políticas"<sup>1</sup>.

Comprendemos el escaso amor de Herrero hacia un proyecto que venía a quebrar sus incomprensibles sueños. Incomprensibles pero, al cabo, sueños y suyos.

Comprendemos su voluntad y su afán en depurar técnicamente el proyecto, pues, en definitiva, ése es el destino de todo proyecto de ley y el valor de las acciones colectivas.

Nos queda por entender en que medida supo rectificar "una confusa politología" y cuales eran "las excrecencias pseudodoctrinarias". Más allá de los abyectos calificativos, gratuitos y apodícticos, podemos aproximarnos a las grandes aportaciones de Herrero. Pero eso sí, no con narcisista y despectivo espíritu destructor, sino con afán de documentar los hechos: lo que Herrero (¿acaso Lavilla?) aportó y lo que sin fundamento dice haber aportado.

Pero primero dos preguntas: ¿Cree de verdad Miguel Herrero que un proyecto de ley respecto al que había que censurar a su autor, por "sus excrecencias pseudodoctrinarias" y "por su confusa politología", podía transitar por "el peor de los caminos posibles", camino que manejaba el autor de tal excrecencia? ¿Cree Miguel Herrero que algunas de sus sugerencias, una sola, pudo

---

<sup>1</sup> Pg. 86.

prosperar sin el consentimiento del padre de la excrecencia?

Ahora veamos las aportaciones de Herrero (¿acaso de Lavilla?) y situémoslas en su justo nivel.

Ante todo conviene diferenciar, puesto que Herrero las mezcla, las propuestas que fueron rechazadas y aquellas que de verdad influyeron en el perfeccionamiento del texto original. Así podrá conocerse el verdadero alcance de tan decisivas, al parecer, aportaciones.

Herrero se atribuye las siguientes mejoras, a partir de su pertinaz e inútil insistencia en las viejas tesis conocidas.

1 - Según dice, insistió en "eliminar el farragoso preámbulo que encabezaba el borrador"<sup>1</sup>. Curiosa y fracasada pretensión. El preámbulo fue retirado, como veremos posteriormente, mas no por el negativo juicio que merecía a Herrero, sino por decisión personal de su autor, habida cuenta de que ya había cumplido su función de mostrar las intenciones últimas de la ley y amenazaba en convertirse en un obstáculo innecesario en la fase de tramitación ante las Cortes.

Ignoramos, porque no se explica, el porqué del juicio de farragoso con el que Herrero califica un

---

<sup>1</sup> Pg. 86.

preámbulo que fue abrumadoramente enjuiciado como el mejor exponente de la voluntad democratizadora de la Ley y cuya retirada estratégica fue recibida con consternada desolación por la mayoría de la oposición democrática. Acaso hubiera en el contenido del preámbulo un planteamiento ante el que el probado ego de Herrero se sintió, al tiempo, despojado y negado.

Despojado del monopolio del sentido histórico (y quede claro que para operar con sentido histórico no hay porque ser historicista, ni el historicismo confeso garantiza por sí solo el menor sentido histórico) porque ese preámbulo era una llamada al combate frente al idealismo ahistórico que pretende construir el futuro desde la ignorancia de los condicionamientos del presente y del pasado, que pretendía hacer tabla rasa de cuarenta años de Historia y de una estructura de poder, todo lo ilegítima que se quiera, pero firme como una piedra en términos de Durkheim.

Negado, porque el preámbulo da la puntilla a las tesis, tan queridas y tan tenazmente perseguidas, de Miguel Herrero; porque en el preámbulo se destaca que la democracia exige que nadie hable por boca del pueblo, que nadie se arrogue una legitimidad no probada, que nadie haga valer una representatividad no contrastada. Que, por ello, la reforma sólo podía ser, para resultar genuinamente democrática, una reforma procesal que abriese la convocatoria de unas elecciones libres. El resultado de las elecciones dictaría los pasos posteriores, abriendo, en su caso, aunque previsiblemente, un proceso

constituyente. Nada más alejado a esta tesis que la reforma desde arriba, la Carta otorgada, en sus bases por el Gobierno (eso sí, con el dictamen nada menos que del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo) y en su desarrollo por una Comisión Regia nacida de representatividades tan presuntas como dudosas pero, eso sí, erigidas, por la probada intuición política de Herrero, en espectro representativo del arco político español.

2 - Su segunda aportación<sup>1</sup> consistió en "marginar lo más posible al Consejo del Reino". "Entre otras depuraciones técnicas - de menor alcance pero muy significativas - figuraba la *marginalización* del Consejo del Reino, al hacer desaparecer del cuerpo de la Ley toda referencia al mismo y regular por vía transitoria su composición"<sup>2</sup> No sabemos si el Consejo del Reino llegó a ser "marginalizado", lo que sí es cierto es que fue marginado del articulado de la Ley. De lo que cabe dudar es que tal marginación, frente a la que el Presidente del Consejo del Reino no libró batalla alguna, fuera "muy significativa". Lo será para quien considere la Ley para la Reforma Política un acto constituyente material y la institución del Referendum Consultivo llamada a perdurar. Carecerá de toda significación para quien, entendiendo la Reforma como meramente procesal, entendía la institución como un último "cartucho",

---

<sup>1</sup> Pg. 86.

<sup>2</sup> Pg. 89.

destinado a arropar la iniciativa del Rey, para el indeseable supuesto de un atasco constituyente en las Cortes. Jamás pensó el Presidente de las Cortes que el Consejo del Reino, si todo salía bien, estuviese llamado a perdurar. Pronto percibió que la gran mayoría de los procuradores no veían con simpatía una institución que no controlaban, del mismo modo que no le veían con simpatía a él mismo. Por ello no planteó el menor problema en la supresión del trámite, no vinculante, ante el Consejo del Reino. Lo importante era la posibilidad de ese referéndum como última carta del Rey. Lo demás era accesorio, cuestión técnica y escasamente relevante.

3 - La siguiente pretendida aportación fue en realidad una pretensión fracasada: suprimir el bicameralismo<sup>1</sup>. Especula Herrero con las razones del bicameralismo, que, a su juicio no eran otras "que el disfraz, sino la inhibición, de la misma condición constituyente de las Cortes democráticas en la mentalidad (sic) del profesor Fernández-Miranda". Si analiza Herrero, con algún distanciamiento respetuoso, la realidad de los hechos, acaso acabe por comprender que es precisamente la tesis de Fernández-Miranda la que reclama de modo intransigente un inevitable proceso constituyente. Relea el "farragoso" preámbulo. Reflexione sobre el porqué de su oposición a la reforma desde arriba, al Referéndum prospectivo, a las constituciones de notables, a la Comisión Regia. Quien impone su criterio a favor de abrir cauces procesales a la soberanía

---

<sup>1</sup> Pg. 87.

del pueblo o es un disparatado lunático (confío que no sea éste exactamente el juicio que Torcuato Fernández-Miranda merecía a Herrero) o ha previsto y asumido las inevitables consecuencias del cauce que abre. Desde luego, estaban previstas y asumidas, y basta para comprobarlo leer con serenidad, abandonando brevemente el orgullo en el umbral de la lectura, el texto inicial. Ese texto que despejó el laberinto de dudas en que Suárez estaba sumido y que entusiasmó al Consejo de Ministros.

Cuestión distinta es que Herrero asuma, tan dogmática como acríticamente, la tesis clásica revolucionaria del unicameralismo constituyente. Es una tesis que ni avalan los hechos ni tiene más fundamento que su contraria. Pero no queremos perdernos, aquí y ahora, en un complejo debate sobre la Teoría de la Representación y el ejercicio del Poder Constituyente. En otro momento.

Cuestión distinta es que se quisiera, se tuviera necesidad política, de dar apariencia de continuidad, de tranquilizar, de alejarse de las exigencias procesales de los rupturistas. Pero estas son cuestiones que además de talento jurídico requieren conocimiento y sensibilidad política. Al Estado franquista se podía intentar conocerlo desde dentro o desde fuera. Quienes lo conocían desde fuera lo conocían francamente mal (no me refiero desde luego ni a sus orígenes, ni a su sentido ideológico, ni a sus hechos históricos, sino al verdadero entramado del poder). Pero entre los que lo conocían desde dentro,



había quien lo conocía desde el corazón y quien desde el consejo. Nos referimos, naturalmente, al corazón del poder y al Consejo de Estado.

También cuestión distinta es que, como justamente denuncia Herrero, los constituyentes diseñaran posteriormente un bicameralismo inadecuado y deficientemente articulado. Mas, según creemos, Torcuato Fernández-Miranda no formó parte de la Comisión Constitucional.

Lo que sí fue una aportación, debida a Herrero puesto que él lo dice, fue la eliminación de los elementos de representación corporativa del Senado. Aquí hubo una mejora importante y en el buen camino.

4 - También se siente protagonista de las decisiones electorales. Conste que no se discuten las aportaciones, que entendemos (y entendía Torcuato Fernández-Miranda) muy estimables, de Herrero al desarrollo de la Ley para la Reforma Política mediante el Decreto-ley de medidas electorales, que era, que fue seguramente, una adecuada respuesta a los problemas que planteaban unas primeras elecciones libres. Lo que ocurre es que, con notable desmesura, se arroga el mismo protagonismo en lo que se refiere a las decisiones tomadas directamente por la Ley de Reforma, de la que aquel Decreto-ley trae causa.

Afirma Herrero<sup>1</sup> que el Gobierno sostuvo desde el principio "criterios favorables a la representación proporcional" y después escribe: "Yo sugerí un sistema mixto inspirado en el alemán... Al final prevaleció una referencia a criterios proporcionales en el Congreso..."

Aborda a continuación, el enfrentamiento político en el debate en las Cortes y afirma con rotunda apropiación, carente de matices, que en la Ley para la Reforma Política "sus autores nos habíamos decantado por la proporcionalidad"<sup>2</sup>. A su juicio -a juicio de Herrero- "se debe a Alfonso Osorio el haber llevado al ánimo de Suárez la decisión en pro de la proporcionalidad"<sup>3</sup>. "En todo caso -concluye sin el menor atisbo de retórica sofista-<sup>4</sup> la razón última que obligó a adoptar la representación proporcional <fue>... la dificultad de trazar un mapa de distritos electorales uninominales".

Hay alguna cosa que Herrero debe recordar y alguna otra que debe saber. Debe recordar que la exigencia de un sistema proporcional proviene de la disposición transitoria del texto inicial. Ha de saber que no se modificó no sólo porque "sus autores", como se

---

<sup>1</sup> Pg. 88.

<sup>2</sup> Pg. 91.

<sup>3</sup> Pg. 91.

<sup>4</sup> Pg. 92.

postula Herrero, se hubieran decantado por la proporcionalidad, sino porque, además, su autor jamás aceptó transigir sobre algo que consideraba esencial por las razones que se expondrán más adelante. Con el mayor respeto a la influencia, siempre ponderada e importante, de Alfonso Osorio, ¿no cree Herrero que, en los meses de agosto y septiembre, en el ánimo de Adolfo Suárez influía algo la opinión de Fernández-Miranda? ¿No cree, que alguna influencia tuvo en el resultado final, el que la exigencia de proporcionalidad viniera impuesta desde el primer borrador? Claro que es imprevisible el pensamiento de quien cree que el Estado de Derecho descansa en el funcionamiento del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado.

Resulta, por último, absolutamente ridícula una postrera afirmación<sup>1</sup> atribuyéndole a Alfonso Osorio la decisión de (en la elaboración del Decreto-ley de medidas electorales) establecer un límite máximo de 350 miembros del Congreso.

Señor Herrero, la dimensión del Congreso de 350 miembros venía exigida por la Ley para la Reforma Política en su disposición transitoria 1ª. Si la ley recoge esta cifra es porque la establecía el artículo 2.I del texto inicial elaborado por Torcuato Fernández-Miranda. Y si el texto inicial optó por esta cifra y no por otra se debe a razones, tan sólidas como discutibles, que se exponen en el momento oportuno. En suma, en este trabajo, tan

---

<sup>1</sup> Pg. 102.

parcial como cualquier otro, nos sentiríamos satisfechos si probamos, tan sólo, que no fue Viriato quien descubrió América. Eso sí, de forma incontestable, para zanjar de una vez por todas tan perturbadora confusión.

5 - Por último, "conseguí -dice Herrero- mantener en el segundo borrador el referéndum previo de iniciativa regia. Se trataba de un residuo de mi vieja tesis que, adoptada la vía del Consejo Nacional y de las Cortes, aún podía servir como arma disuasoria de la resistencia de tales instituciones a la democratización. Con ello la suerte quedaba echada"<sup>1</sup>.

Confieso que este párrafo me pareció tan irreal que, tras leerlo y releerlo, tuve que retroceder a la portada para confirmar la identidad de su autor. Confirmada esta, nos vemos en la obligación de precisar algún extremo, y quisieramos ser tan precisos que optamos, una vez más, por la lógica aritmética:

1 - Ignoramos contra que poderosas fuerzas ocultas tuvo que librar Herrero tan singular combate para "conseguir" tamaño resultado. Hasta donde yo sé (y estoy en condiciones de documentar) esta institución del Referéndum de iniciativa real, venía impuesta en el texto inicial. Fue sostenida con intransigencia por Fernández-Miranda y respecto a ella sólo aceptó reformas técnicas. Contaba no sólo con el aval, sino con el impulso del Rey. Recibió la adhesión sin fisuras del Presidente del

---

<sup>1</sup> Pg. 89.

Gobierno y el apoyo cerrado del Consejo de Ministros. Al parecer, pese a apoyos tan limitados, Herrero consiguió mantener lo que nadie combatía. Aunque acaso hubiera un oficioso dictámen del Consejo de Estado que Herrero "consiguió" esforzadamente detener. No lo sé.

2 - La segunda afirmación del texto que aquí glosamos resulta, simplemente, incomprensible. Si no hemos entendido mal, Miguel Herrero está diciendo lo que sigue: No debe contarse con las Cortes ni con el Consejo Nacional del Movimiento. Hay que saltarse a estas instituciones mediante un referéndum prospectivo. No se me hace caso, pero, al menos, se está diciendo a esas Cortes que si no legalizan mi tesis ilegal las amenazo con utilizarla aunque no la aprueben y que gracias a la habilitación que me otorga el precepto que rechazan, me las voy a saltar de todos modos.

Pero tememos que el sentido de este Referéndum era muy otro. No para antes sino para después. Para dejarle al Estado una salida en el indeseable supuesto de que las Cortes libremente elegidas se manifestaran incapaces de constituir. Sobre ello hablaremos, porque no era un referéndum previo sino una potestad regia que habría de nacer de la aprobación de la Ley para la Reforma Política. No se entiende la amenaza consistente en decirle al amenazado que le dé la potestad que no tiene porque, si no, le amenaza con ejercer dicha potestad que no tiene. Puro trabalenguas. Mental.

CAPITULO QUINTO

**LA LEY**

**PARA LA REFORMA POLITICA**

## **I. EL INSTRUMENTO JURIDICO PARA LA REFORMA POLITICA**

### **A) ¿Cómo se llevaría a cabo la reforma de las Leyes Fundamentales?**

Respecto a la génesis de la Ley para la Reforma Política se han escrito toda clase de versiones<sup>1</sup>. Parece como si media España la tuviera en la cabeza y otra media

---

<sup>1</sup> Así por ejemplo, el profesor Palacio Atard, basándose en muy variados testimonios, escribe (Ob. cit. pgs. 101 y 102): "Además de su directa contribución a la promoción política y al nombramiento de Suárez, Fernández-Miranda tuvo una parte efectiva al diseñar el proyecto de Ley para la Reforma política y conseguir su aprobación en las Cortes. Pero los datos de que disponemos demuestran la parte importante que corresponde en la preparación de aquel designio político, sobre todo, al que fue subsecretario del presidente del gobierno, Otero Novas. Por entonces se pidió también un dictamen a Carlos Ollero, cuyo nombre estaba aureolado de prestigio profesional y político como demócrata independiente que se había movido en los círculos de la oposición monárquica"... "El 24 de agosto, Adolfo Suárez presentó al Consejo de Ministros el anteproyecto de ley que había hecho suyo después de considerar varios borradores, y se constituyó una comisión interministerial, que se reunió entre el 1 y el 6 de septiembre, y que relocó el anteproyecto, así como el preámbulo, de cuya redacción se encargaron Alfonso Osorio y Landelino Lavilla. El consejo de ministros lo aprobó definitivamente el día 10, a la vez que se retiraban de las Cortes (????) los anteriores proyectos de reforma, paralizados desde junio. Durante los primeros días de septiembre eran frecuentes las visitas de Fernández-Miranda a Suárez en Castellana 3, por lo que cabe pensar que también seguía de cerca la reelaboración del proyecto de ley"... "Adolfo Suárez, en su epílogo al libro de Oneto, Anatomía de un cambio, al resaltar el importante papel de Fernández-Miranda en la transición, dice que "trabajó decisivamente en la concreción del proyecto de Ley para la Reforma Política", sin hacer ninguna otra precisión".

la hubiera redactado, pero aún queda otra media que, reivindicando su paternidad, reconoce generosamente que se limitó a donar sus ideas para que otros se las apropiaran. Claro que la idea de tres medias Españas repugna a la lógica matemática.

Frente a tan desmedidas ansias de amor paternal, sólo nos queda ofrecer nuestra versión, tratar de justificarla, de incluirla en un discurso racional y razonable y, en la medida de lo posible, documentarla.

Erase una vez - según cuenta Alfonso Osorio<sup>1</sup> - un Vicepresidente de Gobierno... Pero vayamos a sus palabras por fidelidad a la narración: "Fue mediando agosto de 1976 cuando Adolfo Suárez me entregó su proyecto de Ley para la Reforma Política". Al parecer, siempre según Osorio, Suárez le dijo: "He trabajado intensamente en él (en el proyecto) durante estos días que tú has estado en Santander. Verás que va en la línea de tu propuesta. Estúdialo mientras estás fuera; analízalo con cuidado y, a la vuelta de mis vacaciones en Almería, constituiremos una ponencia especial para dar los últimos toques al proyecto"... "Como he dicho con anterioridad -añade Osorio- mi idea sobre una Ley para la Reforma política era muy sencilla: modificar en un precepto el artículo segundo de la Ley de Cortes para permitir la elección de un parlamento formado por representantes elegidos por sufragio universal directo y secreto; asumir, en una breve disposición final, la

---

<sup>1</sup> Osorio, A., ob. cit., pg. 169.



declaración universal de derechos humanos y remitirnos a las nuevas Cortes para que, en un pacto nacional para la convivencia, modificasen adecuadamente las normas constitucionales". Entendemos que el esclarecimiento de un tema relativamente importante justifica la "longitud" de la cita. Por ello continuamos. "Junto a esto - prosigue Osorio - las ideas del Presidente de las Cortes eran, dentro también de una gran sencillez, algo más complejas, algo más sofisticadas". "Entre una y otra solución - concluye Osorio - Adolfo Suárez optó por una intermedia que se plasmó en el aludido anteproyecto".

¿Cómo refutar tan falsa como dispersa interpretación de los hechos? Intentémoslo:

- Hay elementos, evidentes para el iniciado en el lenguaje de Torcuato Fernández-Miranda aunque insuficientes para el profano, en el propio tenor literal de la ley que acreditan la paternidad.

- Hay testimonios radicales, contundentes y sin matices<sup>1</sup>.

- Pero hay mucho más:

---

<sup>1</sup> Martín Villa, R., Al servicio del Estado, pgs. 50 y 52. Testimonio de Aurelio Menéndez, entrevista 30-9-92.

El Noroeste, Gijón, 11-5-78: "El Presidente del Congreso, don Fernando Álvarez Miranda ha manifestado que la reforma política fue concebida por Torcuato Fernández-Miranda, el Rey le dio el visto bueno y Adolfo Suárez la ha ejecutado maravillosamente bien"

Primero, el dato de que la llamada inicialmente "Ley de Reforma Política" le fue entregada por Torcuato Fernández-Miranda a Adolfo Suárez el 23 de agosto de 1976.

Segundo: Que Adolfo Suárez (que según dice Osorio y el mismo afirma, optó por una vía de síntesis) fue, en su etapa de Ministro con Carlos Arias<sup>1</sup>, un entusiasta defensor de la reforma desde arriba y el padre del renacimiento de la "Comisión Mixta" ante la mirada tan escéptica como divertida del Presidente de las Cortes.

Tercero: Que Alfonso Osorio, figura relevante en la Reforma Suárez, apoyó en un principio el planteamiento de "Reforma desde arriba" de Fraga. Basten para probarlo dos testimonios autobiográficos.

El propio Osorio confiesa que sostuvo en vano, en Consejo de Ministros, la conveniencia de convocar elecciones locales antes de las Generales<sup>2</sup>. Resulta difícil encontrar un camino más antitético al de la reforma diseñada y triunfante.

---

<sup>1</sup> Palacio Atard, V., Ob. cit. pg. 92; El 4 de mayo de 1976 en "una cena financiera" Suárez hablaba de "la reforma sin riesgos" para mantener "las esencias que políticamente hemos venido defendiendo".

<sup>2</sup> Osorio, A., ob. cit. pg. 50.

También en sus memorias<sup>1</sup>, Osorio manifiesta su acuerdo, como base de discusión, con la "Reforma Fraga": Proyecto de Ley de Sucesión, de la Ley de Cortes y otras Fundamentales. Nada más contrario al espíritu de la Ley para la Reforma Política que una reforma sustantiva de las Leyes Fundamentales que fuera más allá de la reforma de la titularidad de la soberanía y de las normas procesales para que se pronunciase el soberano.

A todo lo dicho podemos añadir unas últimas reflexiones que avalan nuestra tesis: En el Consejo de Ministros del 10 de agosto, la perpeljidad y la indecisión, la confusión y la inacción eran los rasgos determinantes. Se sabía lo que se quería, pero no se sabía cómo lograrlo y existen numerosos testigos para acreditarlo. La discusión en aquel Consejo es, nada menos, que mantener o no la Reforma Arias en el Consejo Nacional. Y hablamos del 10 de agosto. El 15 de agosto, Suárez llama a Asturias a Fernández-Miranda, confesándole que no ve la salida. El Presidente de las Cortes regresa a Madrid al día siguiente. En el Consejo de Ministros del 24 de agosto, Adolfo Suárez, ufano y satisfecho, "epata al personal" con un breve y preciso texto. Pero quizás, en estas últimas reflexiones, hemos adelantado demasiados acontecimientos. Vayamos paso a paso.

Una vez aprobada la reforma del Código Penal y hecho público el programa de su nuevo gobierno, Adolfo

---

<sup>1</sup> Osorio, A., ob. cit., pg. 57.

Suárez se enfrenta con la inaplazable exigencia de convertir en hechos la reforma política anunciada.

A principios de agosto, Adolfo Suárez que había sido un entusiasta de la "Comisión Mixta" y que todavía dudaba sobre la conveniencia de utilizar como punto de partida el documento que de ella había surgido y que entonces se encontraba atascado en el Consejo Nacional, encargó varios informes<sup>1</sup> y constituyó una Comisión restringida de ministros que, presidida por él mismo e integrada por Alfonso Osorio, Ignacio García, Landelino Lavilla, Marcelino Oreja, Andrés Reguera, Aurelio Menéndez, Enrique de la Mata y Rodolfo Martín Villa, se ocuparía del estudio de la reforma política.

El día 9 de agosto se reúne la "Comisión restringida" para discutir como se llevaría a cabo la reforma política anunciada por el Presidente en su declaración programática y Suárez presenta sus dos alternativas para la reforma:

- Referéndum prospectivo que autorizase al Gobierno a redactar una Ley de Bases sobre la cual el

---

<sup>1</sup> Otero Novas, J.M., "Nuestra Democracia puede morir", Plaza y Janés, Barcelona, 1987, pg. 28: "En Agosto sometimos a Adolfo Suárez dos proyectos de reiniciación de la reforma política. Uno de ellos muy ponderado, se inclinaba por consumir el camino iniciado a través del Consejo Nacional del Movimiento. El mío explicaba que el golpe de timón dado por la Corona exigía un nuevo planteamiento reformista, más audaz e intenso, aunque dentro del esquema ideológico reformista. Se llevó los dos proyectos un fin de semana largo a Almería, y cuando fui a recogerlo al aeropuerto, me dijo que se había decidido por mi modelo."

propio Gobierno elaboraría una nueva Constitución. (Tesis de Herrero).

- Proyecto de Ley de Bases que, una vez aprobado por las Cortes, establecería las líneas para que el Gobierno redactara la Constitución, la cual, una vez aprobada por las Cortes, sería sometida a referéndum legislativo.

El debate en torno a las soluciones apuntadas fue intenso, pero ninguna de las dos fórmulas presentadas por el Presidente fue considerada satisfactoria.

Interesa destacar que en esta reunión el Ministro de Educación, Aurelio Menéndez, manifestó sus temores sobre la escasa viabilidad de una Constitución dictada o elaborada por el Ejecutivo. Menéndez, desde su independencia política, asumía el criterio de Fernández-Miranda de que la reforma sólo podía ser un método jurídico-político de devolución al pueblo del poder constituyente.

Ante la falta de acuerdo se decidió seguir buscando una fórmula más adecuada para materializar la reforma política deseada y se pasó a discutir la conveniencia o inconveniencia de retirar el proyecto Arias del Consejo Nacional.

Las posturas no fueron unánimes. Unos opinaban que el proyecto, absolutamente inviable, insuficiente e inadecuado, debía ser retirado inmediatamente. Otros

opinaban que sería más prudente esperar hasta que un nuevo proyecto fuera aprobado por el Consejo de Ministros en sustitución del que se quería retirar.

De la votación resultó un empate y fue el Presidente el que dirimió el conflicto decidiendo que, de momento, el antiguo proyecto no sería retirado. Suárez sabía que lo que hacía falta era un golpe de mano positivo y no gestos meramente negativos que sólo servirían para movilizar al adversario sin ganar a cambio ningún crédito de los potenciales colaboradores.

El 10 de agosto Adolfo Suárez dio cuenta al Consejo de Ministros de la decisión de no retirar, por el momento, el documento sobre la reforma de las Leyes Fundamentales que el Gobierno Arias había enviado al Consejo Nacional e informó sobre la necesidad de encontrar una fórmula, para materializar jurídicamente la reforma, que fuera aceptada no sólo por los sectores más evolucionados del régimen sino también por los sectores más moderados de la oposición.

A todo esto, el Presidente de las Cortes estaba en Asturias y las conversaciones telefónicas le informaban de la indeterminación del Gobierno. Este, con Suárez a la cabeza, era consciente de la necesidad de pasar rápidamente a la acción. Tenía claro el fin, pero no era capaz de articular el método. No era un gobierno dividido, como el de Arias, sino un gobierno dubitativo e inseguro, lleno de entusiasmo, de sincera voluntad democratizadora, pero, al tiempo, consciente de los

peligros de involución o de desintegración y del riesgo que implicaba cada paso a dar.

Tras una llamada telefónica del Presidente del Gobierno, el Presidente de las Cortes regresó a Madrid el 16 de agosto. Entre los días 17 y 20 de agosto, Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez mantuvieron largas conversaciones, la última de las cuales (de una duración superior a cuatro horas) trascendió a la prensa y al día siguiente los periódicos señalaban: "Los Presidentes del Gobierno y de las Cortes estudiaron la estrategia de la reforma".<sup>1</sup>

Torcuato Fernández-Miranda pasó los días 21 y 22 de agosto en Navacerrada. Allí redactó el Primer Borrador de una Ley Básica de la Reforma Política que, como veremos más adelante, no fue una improvisación.

El día 23 Juan Sierra, Director del Gabinete Técnico del Consejo del Reino, recogió aquel texto "artesanal" y lo "pasó a limpio" en la secretaría del Consejo del Reino, en el Palacio de las Cortes<sup>2</sup>.

Ese mismo día el Presidente de las Cortes entregó el documento al Presidente del Gobierno que deseaba conocerlo antes del Consejo de Ministros convocado para el día siguiente, y en el cual se debería

---

<sup>1</sup> Informaciones y El País, 21-8-76.

<sup>2</sup> Testimonio de Juan Sierra y Gil de la Cuesta.

continuar, como señala Gonzalez Muñiz, con "el estudio de diversos anteproyectos para la reforma constitucional"... "El Consejo desea ofrecer un texto breve y claro con la reforma política que propone, para someterlo, una vez aprobado por las dos cámaras, a referéndum nacional"<sup>1</sup>

El Consejo de Ministros del 24 de agosto fue más largo de lo habitual. Lo primero que hizo Adolfo Suárez fue presentar su propuesta para el proyecto de ley de reforma, sin hacer mención alguna de su autor<sup>2</sup>. Lo presentó afirmando que, por fin, había encontrado la solución que daría cauce a la reforma anunciada por el Gobierno.

Años más tarde Adolfo Suárez explicará aquel episodio con las siguientes palabras: "Ante los españoles se exhibían planteamientos de antítesis y yo opté por la síntesis, sin inclinarme por ninguna de las alternativas

---

<sup>1</sup> González Muñiz, A.J., Hoja de Lunes el 23-8-76.

<sup>2</sup> El Presidente de las Cortes se lo había entregado diciéndole: "Aquí tienes esto que no tiene padre". Ese mismo día la revista "Por Favor", aparecía con la siguiente portada: El Presidente de las Cortes vestido de asturiano tocando la gaita muy sonriente y el Presidente del Gobierno, muy serio y vestido de asturiana, bailando a su son. Si hubiera existido algún resto de duda, que no lo había pues Fernández-Miranda ya había entregado a Suárez la ley cediéndole su paternidad, esta anécdota y otras del mismo talante, servirían para consolidar la decisión del Presidente de las Cortes de mantenerse en un segundo plano durante toda la operación; como dice Morán (ob. cit. pg. 318) "Torcuato se mantenía en la sombra y es muy fácil marginar una sombra".



propuestas. Entendía - y creo que con acierto - que el camino elegido sería al final aceptado por todos"<sup>1</sup>. Entiendo que Adolfo Suárez debe a la opinión pública una explicación del resultado un poco más distanciada de las brujas de Macbeth.

El Gobierno manifestó su conformidad con la propuesta del Presidente del Consejo y tomó el acuerdo de que la "Comisión restringida" trabajaría en su perfeccionamiento para que, en el menor espacio de tiempo, se convirtiera en el texto definitivo del Proyecto de Ley que habría de sustituir al que entonces estaba en el Consejo Nacional.

Martín Villa lo recuerda así en sus Memorias <sup>2</sup>: "En el Consejo de Ministros del día veinticuatro de agosto, cuando ya estábamos sentados y en espera de la llegada del presidente para comenzar, apareció éste mostrando un folio mecanografiado. Aquel folio contenía el texto de lo que poco después se convertiría, con muy pocas variaciones, en el Proyecto de ley para la Reforma Política"... "Evidentemente, aquel breve pero sustancioso texto constituía el instrumento legal idóneo que la reforma necesitaba. Era sin lugar a dudas, obra del Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda"... "El Consejo se mostró, de entrada, conforme con el texto

---

<sup>1</sup> Suárez. A. "La transición política" en Historia de la transición, Cambio 16 Dominical, nº 136 y nº 137, 1984.

<sup>2</sup> Martín Villa, R., ob.cit., pg. 52. Ver también Powell, ob. cit., pg. 188: "Aquí te doy esto que no tiene padre."

y con el único fin de perfeccionarlo se constituyó una comisión para su más detenido estudio”.

El 26 de agosto, el Rey recibía en el Palacio de la Zarzuela al Presidente del Gobierno y al Presidente de las Cortes. Era el momento de celebrar un nuevo paso, de trascendental importancia, en el difícil camino hacia la democracia.

Ese mismo día, a primeras horas de la noche, se reunió la "Comisión restringida" a la que se habían sumado Leopoldo Calvo Sotelo y Abril Martorell. En el transcurso de esta reunión cada uno de los presentes fue exponiendo sus consideraciones sobre el anteproyecto que, dos días antes, les había sido entregado por Adolfo Suárez, consideraciones que servirían de base para presentar, en una nueva reunión convocada para el 1 de septiembre, un informe más elaborado sobre el documento inicial.

La opinión pública seguía con el máximo interés lo que estaba ocurriendo en Castellana 3 y el debate público continuaba, pero sobre el contenido de estas reuniones existía una gran confusión.<sup>1</sup>

En la reunión de la Comisión restringida del 1 de septiembre cada ministro presentó, por escrito, sus

---

<sup>1</sup> ABC, el 31 de agosto, informaba que la reforma política se iba a configurar por medio de una Ley de Bases que posteriormente sería desarrollada por las nuevas Cortes y hacía especial énfasis en la necesidad de una nueva Ley Electoral.

sugerencias al anteproyecto y se fueron unificando criterios para la redacción definitiva del Proyecto de Ley.

La Comisión realizó un buen trabajo, perfeccionó técnicamente el texto inicial e introdujo algunas novedades que, desde luego, fueron aceptadas por el Presidente de las Cortes en sus habituales conversaciones con Adolfo Suárez. Pero, resulta una exageración, bastante evidente, la afirmación de Alfonso Osorio<sup>1</sup> de que "En la discusión de la ley para la reforma política en el seno de aquella Comisión se introdujeron modificaciones sustanciales". Basta cotejar ambos textos, el original y el Proyecto Suárez<sup>2</sup>, para comprobar que salvo en lo atinente a la composición del Senado, el resto de las modificaciones son mejoras técnicas y no reformas sustanciales del "contenido político" de la ley. Porque, claro está, la mayor parte de las modificaciones que Alfonso Osorio atribuye a la Comisión gubernamental - o cuasi se las autoatribuye - no son tales y basta, de nuevo, una atenta lectura de ambos textos. Así, no es cierto que se modificase la composición del Congreso. No se tocó. No es cierto que se suprimiese el Art. 2º. Simplemente, y por plausibles razones técnicas, se desplazó su contenido a una disposición adicional. No es cierto que se concediera al Rey la iniciativa para el Referéndum. Ya la tenía en el texto original. No es cierto, en fin, que se autorizase al "Gobierno para que estableciese la Ley

---

<sup>1</sup> Osorio, A., ob. cit. pg. 176 y 177.

<sup>2</sup> Ver Anexo, pg. 710 y ss.

electoral por Decreto Ley en vez de seguir el criterio del anteproyecto de reforma", y tan no es cierto que la disposición transitoria del texto original decía "Se autoriza al Gobierno a regular por Decreto-ley las primeras elecciones a Cortes...".

No parece que se pueda cimentar la importancia de la propia obra sobre tal cúmulo de incertezas.

Tampoco es cierto que el proyecto de preámbulo fuera "ampliamente modificado". Mas, para no ser reiterativos, nos remitimos al concreto análisis de ambos textos, en páginas ulteriores.<sup>1</sup>

Pero la guinda a las autocomplacientes reflexiones de Osorio se pone cuando afirma: "Pienso, no sin razón (insólito giro dialéctico para avalar, con apodíctico argumento de autoridad, el propio juicio), que las modificaciones introducidas en el texto inicial fueron sustanciales. Este se basaba en la filosofía de una reforma limitada manteniendo en líneas generales toda la estructura del Estado; el proyecto final daba un paso más en la línea reformista y constituyente" y ello porque "... se abría la posibilidad de un cierto periodo constituyente desde el momento en que se matizaba que la ley de reforma política debía hacer posible que la mayoría popular se constituiría en instancia decisoria de la reforma". No vamos a rebatir manifestaciones, tan arbitrarias como peregrinas, que se rabaten solas con una

---

<sup>1</sup> Vid. infra pg. 555.

atenta lectura de ambos textos. Pero, sí quisiéramos situar al autor ante algunas de sus contradicciones.

Cuando se escriben cerca de cuatrocientas páginas, sobre todo si se escriben con premura, puede acontecer que la memoria traicione y que lo que se afirma en la página 10 se niegue en la 350. Pero la desmemoria cobra tintes preocupantes cuando uno se afirma en la página 169 y se niega a sí mismo en la 177. ¡Tan sólo 8 páginas para la traición!

Resulta que, en la página 169, Alfonso Osorio se complace en ver que el texto inicial que Suárez le entrega se ajusta a su idea de la reforma frente a las ideas de Fernández-Miranda, "algo más complejas, algo más sofisticadas". Ocho páginas más tarde, ese texto, ajustado a su idea y que tanto le complacía, pretendía mantener la estructura del Estado franquista, contenía una reforma limitada y no quería saber nada de devolverle la soberanía al pueblo. ¡Menos mal que allí estaba Osorio para hacer una verdadera reforma política! Pero seamos serios. Ni el proyecto modificó sustancialmente (en términos políticos y a salvo la composición del Senado) el texto original, ni Alfonso Osorio tuvo nada que ver con la redacción de éste; es más, en el posterior perfeccionamiento, no tuvo más participación que sus contribuciones en una Comisión, donde las mejores aportaciones fueron las de Landelino Lavilla y cuyas modificaciones fueron autorizadas una a una por el Presidente de las Cortes.

El 6 de septiembre Suárez se reunía de nuevo, con la Comisión restringida de ministros, para dar el visto bueno al texto definitivo del Proyecto de ley y ese mismo día el Presidente del Gobierno fue recibido por Don Juan Carlos en el Palacio de la Zarzuela.

La prensa al día siguiente comentaba<sup>1</sup>: "Suárez se ha hecho con las riendas de la reforma, después de muchos anteproyectos desechados ha tomado cartas en el asunto como principal inspirador. Tal decisión se ha visto apoyada por la actual reafirmación de su autoridad dentro del gabinete".

A esas alturas no se podía olvidar el problema del Ejército. La necesidad de tranquilizar a los militares sin implicarlos. La necesidad de "alejarlos tranquilos". Según Morán<sup>2</sup>, "la idea había partido de Fernández-Miranda con todas las bendiciones del Rey, y Adolfo Suárez la hizo suya y le dio su estilo". El 8 de septiembre, el Presidente del Gobierno se reunía con las Fuerzas Armadas. En el curso de aquella entrevista, con los altos mandos militares, les anunció la reforma proyectada y cometió el error de excluir de la operación al Partido Comunista en contra del criterio de Torcuato Fernández-Miranda".

¿Fue exactamente así? No lo sabemos. Lo que sí sabemos es que Fernández-Miranda jamás concibió el

---

<sup>1</sup> Informaciones, 7-9-76

<sup>2</sup> Morán, G., ob. cit., pg. 310.

proceso de reforma sin la integración del PC y ello por dos razones que elaboró teóricamente: porque no creía en una verdadera transición política sin la integración del partido más importante de la oposición y porque no quería dejarle el campo libre al PSOE con una preocupante capacidad de aglutinar a toda la izquierda. Más tarde Adolfo Suárez hará suya esta idea. ¡De verdad era una esponja!

El texto definitivo del Proyecto de Ley para la Reforma Política fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 10 de septiembre. Se trataba de una reforma muy sencilla que consistía en que los españoles eligieran unas Cortes, Congreso de los Diputados y Senado y que el nuevo Parlamento hiciera los cambios políticos necesarios. El lema-obsesión del Presidente de las Cortes: "DE LA LEY A LA LEY" estaba cada vez más cerca de ser una realidad<sup>1</sup>.

Esa misma noche el Presidente Suárez comparecía en TVE afirmando que "la democracia debe ser

---

<sup>1</sup> Fernández-Miranda y Hevia, T. Estado y Constitución, pg. 245: "El Estado surge de la propia sociedad para servirla, no para sustituirla, pero al ser garantía de orden cierto y seguro, es decir garantía de derecho, crea un orden de paz".

Al ser el Estado "instrumento que crea la paz y el orden jurídico que hace posible la sociedad como esfera de libertad", el objetivo prioritario de la Reforma Política sólo podía ser el cambio del sistema respetando el Estado, y el Estado solo sobreviviría si se respetaba el orden jurídico existente hasta que su reforma, desde los mecanismos que el propio orden jurídico proporcionaba para su modificación, permitiera la instauración de una nueva legalidad.

obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición cualquiera que sea el origen de ésta. Por eso estamos convencidos de que para su logro, es preciso el concurso de cuantas fuerzas articulen el cuerpo nacional". Adolfo Suárez, que en aquellos tiempos todavía "soportaba" la tutela de Torcuato Fernández-Miranda, recogía en sus palabras el pensamiento del Presidente de las Cortes. Pensamiento de quien nunca había creído en la Reforma Arias ni se había tomado en serio la Comisión Mixta. Pensamiento de quien había redactado el preámbulo de la Ley en el sentido que ahora repetía Adolfo Suárez. Pensamiento de quien, en fin, le había entregado gratuita y generosamente, en una calurosa tarde del mes de agosto, un "primer borrador para una ley de reforma política".

También hay que tener en cuenta que, durante esta fase, ni el Presidente de las Cortes ni el Presidente del Gobierno, conscientes del problema jurídico pero no absorbidos por él, olvidaron la dimensión puramente política del problema: la necesidad de implicar a la oposición en el método del cambio, la necesidad, de integrarla y de obtener la legitimación externa del proyecto. Por eso Adolfo Suárez, cuya capacidad de seducción nunca será suficientemente ponderada, desplegó hábilmente a sus ministros para transmitir un mensaje esperanzador y "vender" el proyecto de su gobierno. Esta ardua tarea, era un fracaso a corto plazo y por ello, dura e ingrata, pero era una magnífica siembra a largo plazo que facilitaría la integración de la izquierda.



Torcuato Fernández Miranda lo había dicho (y escrito)<sup>1</sup> : "La oposición sólo se integrará si se sabe débil"... y se integró cuando se supo débil, tras el Referendum del 15 de diciembre de 1976.

Baste una muestra de la dura, ingrata e ineficaz tarea de integrar a la oposición a corto plazo durante los primeros meses del Gobierno Suárez: Al Ministro de Educación, Aurelio Menéndez, le correspondió entrar en contacto con José María Gil Robles, lo que vino facilitado por su amistad y relación académica de discípulo con Rodrigo Uría. Cuando en casa de Uría le expone a Gil Robles el proyecto, este exclama: ¡Qué locura! ¿Y pensais que las Cortes de Franco van a aprobar ese proyecto? ¡Qué ingenuidad!<sup>2</sup>

Este testimonio es iluminador por dos razones. Primero, porque revela hasta qué punto, los más inteligentes opositores al franquismo, ignoraban la realidad del Estado y de la estructura de poder a la que combatían<sup>3</sup> y, segundo, porque demuestra que en el

---

<sup>1</sup> Manuscritos Torcuato Fernández-Miranda.

<sup>2</sup> Testimonio de Aurelio Menéndez, 30-9-92.

<sup>3</sup> En sus memorias (pg. 104) Alfonso Osorio relata la reunión que, el 9 de febrero de 1976, celebraron con Gil Robles, en casa de Pedro Rodríguez Arango, Sabino Fernández Campos, Rodrigo Uría y Camilo Mira. "Según José María Gil Robles lo que había que hacer era prescindir del Consejo del Reino y de las Cortes y convocar rápidamente unas elecciones generales para constituir una Asamblea Constituyente que decidiese las reformas a realizar o, si se prefería el sistema del referéndum, convocar un referéndum de arbitraje democrático, limitado en su alcance, asumiendo el Rey la adopción de cuantas medidas fuesen

fondo, aunque no lo quisieran confesar por comprensibles y quizás legítimas razones políticas, el proyecto les resultaba aceptable... Ya no se cuestionaba el método sino su viabilidad. Y, aunque en sus manifestaciones "oficiales", los sectores más duros de la oposición mantenían sus exigencias rupturistas<sup>1</sup>, también

---

necesarias para remover los obstáculos, incluso los de naturaleza constitucional, que se opusieran a la celebración de elecciones mediante sufragio universal, directo y secreto, a través de una ley electoral que se basara no en criterios de representación mayoritaria o de primas a la mayoría como se hizo en la República, sino en principios de estricta proporcionalidad". He aquí un modelo paradigmático de "ruptura democrática" que postulaba un proceso constituyente clásico, al modo del advenimiento de la Segunda República, más con las guindas jacobinas del desconocimiento de los problemas territoriales y de la exigencia de una proporcionalidad pura, tan bien intencionada como disparatada.

Cuando, en la mencionada reunión, Alfonso Osorio le manifestó la voluntad del Gobierno (al menos su voluntad personal, porque imputárselo al gobierno como tal no resultaba nada fácil) de ir a la democracia respetando la legalidad vigente, José María Gil Robles le respondió: "Lo siento Osorio, pero creo que eso no lo conseguirán jamás". Lo que prueba que la rectitud de intenciones no garantiza la lucidez del análisis.

<sup>1</sup> El día 17 de septiembre, Coordinadora Democrática redactaba un comunicado en el que decía que se había intentado crear una imagen ficticia al hablar de contactos con determinadas fuerzas políticas y sindicales de la oposición como si de estos contactos unilaterales y meramente informativos se hubiera derivado algún tipo de compromiso; que era necesario un gobierno de amplio consenso democrático; y que este gobierno debería reconocer los derechos políticos de las nacionalidades y regiones y las libertades políticas y sindicales sin exclusiones, conceder la amnistía total, aplicar un programa económico concertado contra la inflación y el paro, y abrir un proceso constituyente que, tras un periodo razonable de ejercicio de todas las libertades públicas, condujese a la elección de una Asamblea constituyente para resolver la forma de Estado y la forma de Gobierno. (Osorio, A., ob. cit. pg. 179)

es cierto que se empezaba a escuchar la voz de intelectuales con prestigio señalando el valor positivo de la nueva senda emprendida por el Gobierno de Adolfo Suárez<sup>1</sup>.

## **B) La Tramitación del Proyecto de Ley para la Reforma Política.**

Antes de iniciar el análisis de su contenido daremos una breve visión del proceso comprendido entre el 10 de septiembre de 1976, fecha del Consejo de Ministros que acuerda el envío del Proyecto de ley al Consejo Nacional, y el 5 de enero de 1977, día en que la Ley para la Reforma Política se publica en el Boletín Oficial del Estado con rango de Ley Fundamental.

El 11 de septiembre, a las 11 de la mañana, comenzaba una reunión a puerta cerrada de la Comisión Permanente del Consejo Nacional en la que el Ministro Secretario General y Vicepresidente del Consejo, Ignacio García López, daría a conocer el texto íntegro del

---

<sup>1</sup> Manuel Jiménez de Parga, escribía en el Diario de Barcelona, el 15 de septiembre de 1976: "...tanto si se está de acuerdo con las líneas generales del cambio constitucional, como si se discrepa de la orientación del mismo, debemos reconocer que se ha abierto una puerta para que los españoles nos encaminemos hacia una organización distinta de nuestra vida comunitaria".

Proyecto de ley, una hora antes de que el Ministro de Información y Turismo, Andrés Reguera Guajardo, hiciera público el Proyecto de ley ante las cámaras de TVE.<sup>1</sup>

Con este trámite de cortesía hacia los Consejeros<sup>2</sup> se abría un periodo de tensiones, negociaciones y presiones en el que la habilidad y capacidad de seducción de Adolfo Suárez jugaría un importante papel.

En contra de los pronósticos más pesimistas, no llegó ni a un mes el tiempo transcurrido para que se cumplieran todos los trámites procedimentales exigidos por la legalidad vigente:

- Reparto del texto del Proyecto de Ley entre los Consejeros Nacionales una vez cumplido el trámite de la "entrada" en la Secretaría del Consejo.

- Designación de la Ponencia por el Presidente a propuesta del Presidente de la Sección 1ª, Jesús Fueyo.

- Recepción y consideración, por la Ponencia, de las sugerencias de los Consejeros.

- Elaboración del Informe de la Ponencia.

- Discusión del Informe de la Ponencia en el Pleno y votación final.

---

<sup>1</sup> ABC, 12-9-76.

<sup>2</sup> El País, 12-9-76.

Los medios de comunicación y la oposición moderada manifestaban su cautela. Al recelo ante la reacción del Consejo Nacional, del que no dependía el fracaso de la Reforma por no ser su dictamen vinculante para el Gobierno, sumaban su tradicional desconfianza hacia las Cortes, de las que sí dependía que el Proyecto del Gobierno se convirtiera en Ley. A finales de septiembre se iniciaba una nueva ola de rumores procedentes de "fuentes bien informadas" y se afirmaba que el Proyecto de Ley de Reforma Política, que iniciaba su difícil andadura en el Consejo Nacional, se tramitaría en las Cortes por el procedimiento ordinario y en una Comisión de Leyes Fundamentales que se ampliaría hasta adquirir dimensiones colosales (entre 120 y 150 procuradores)<sup>1</sup>. De nuevo el desconcierto... ¿No se enteraban o no se querían enterar?

El 8 de octubre se celebró la sesión plenaria del Consejo Nacional<sup>2</sup>. Al Pleno, cargado de una gran tensión que hoy puede ser interpretada como una especie de premonición ante su inminente final, asistió todo el Gobierno. Cuando Suárez terminó su discurso abandonó el Consejo y a continuación lo hicieron la mayoría de los ministros. Sólo permanecieron, durante el resto del Pleno, Marcelino Oreja, Rodolfo Martín Villa, el Almirante Pita Da Veiga e Ignacio García López que pasó a

---

<sup>1</sup> Apostua L., YA 17-9-75. Urbano P., ABC, 18-9-76.

<sup>2</sup> Moran, G., ob. cit. pg. 312: "El Consejo Nacional estaba deshauciado y Adolfo Suárez iba a dar orden de que fueran saliendo de uno en uno y el último apagara la luz".

presidir la reunión plenaria. El Pleno finalizó con la aprobación de un Informe que aconsejaba numerosos retoques en el articulado y la supresión del preámbulo del Proyecto de ley, o su refundición total en caso de que el Gobierno considerase necesaria su conservación.<sup>1</sup>

Entre tanto, la voluntad democratizadora de la Corona se mantenía inamovible. Ese mismo día, el 8 de octubre y mediante un Real Decreto-Ley<sup>2</sup> se aplazaban las elecciones locales que debían ser celebradas entre finales de 1976 y principios de 1977, posponiéndose a las "elecciones legislativas generales" que surgirían de la entrada en vigor de la nueva Ley Fundamental.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fernández de la Mora, G., "Los errores del cambio", Plaza y Janés, Barcelona, 1986, pg. 73: "La reforma constitucional que propuso el informe no vinculante del Consejo Nacional coincidía con el proyecto del Gobierno casi en un solo punto: el bicameralismo con un Congreso de sufragio universal. Practicamente en todo lo demás el Consejo propugnó fórmulas diferentes".

<sup>2</sup> B.O.E. nº 244, 11-10-76.

<sup>3</sup> Los "evolucionistas" eran partidarios de convocar primero elecciones locales y después elecciones generales. Vemos, por ejemplo, que Alfonso Osorio (Ob. cit. pg. 50), todavía sin un criterio claro sobre como habría de llevarse a cabo la reforma, defendió, en el Consejo de Ministros del 26 de diciembre de 1975, la no prórroga del mandato de las autoridades locales, la reforma de la legislación ordinaria y la convocatoria de elecciones locales antes de las generales.

Torcuato Fernández-Miranda se opuso siempre y rotundamente a esta posibilidad que abría las puertas a la ruptura y no a la reforma o, en el peor de los casos, al cierre del sistema y a la paralización de la reforma. Y ello porque, una de dos, o las elecciones no serían "limpias" (lo que era muy probable, dada la verdadera estructura de poder en el Estado y la pervivencia de las Leyes Fundamentales), en cuyo caso se ahondaría en el abismo del descrédito, se fortalecerían posiciones antirreformistas y se comprometería la posición del Rey... o las elecciones tendrían que ser

Y pocos días después, el Consejo de Ministros del 15 de octubre acordó remitir a las Cortes, para su tramitación por el Procedimiento de Urgencia, el Proyecto de Ley para la Reforma Política en su redacción inicial.

El texto normativo, junto con el Informe del Consejo Nacional, entraba en la Secretaría de las Cortes el 19 de octubre y se ordenaba su envío a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno.

El día 21, se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes<sup>1</sup> el Texto del Proyecto de Ley, **sin el preámbulo**, acompañado por el Informe del Consejo Nacional, así como los nombres de los procuradores designados para la Ponencia encargada de elaborar el dictamen sobre el Proyecto de Ley y la modificación de la Disposición de la Presidencia de las Cortes, de 21 de abril de 1976, relativa al Procedimiento de Urgencia.

---

verdaderamente libres, se comprometería en ellas a la oposición (lo que era una ingenuidad escasamente probable mientras se mantuviera el marco de las Leyes Fundamentales) y se respetarían los imprevisibles resultados electorales, con lo que se estaría contribuyendo decisivamente no a una reforma integradora sino a la desintegración del Estado, trasladando la dialéctica sobre legitimidad al mismo corazón de las instituciones estatales sin que existiera un marco jurídico para canalizar con orden los conflictos previsibles e inevitables.

<sup>1</sup> B.O.C. nº 1532. 21-10-76.

Con la publicación del Proyecto de Ley y la composición de la Ponencia, quedaba abierto el plazo de presentación de enmiendas<sup>1</sup> que, según el decreto de publicación, finalizaría el "domingo 31 de octubre de 1976".

La omisión del preámbulo en el Boletín Oficial de las Cortes fue muy criticada por los sectores más progresistas de la sociedad y por las fuerzas de la oposición, llegando a plantearse preguntas, tan peregrinas, como la de si el Gobierno renunciaba definitivamente, con esta insólita medida, a su preámbulo o si se trataba, simplemente, de una táctica dilatoria para evitar que los procuradores rechazasen el proyecto de reforma constitucional.

El nombramiento de los miembros de la Ponencia fue uno de los trámites previos más importantes, ya que del talante político de las personas que informaran el Proyecto de Ley dependía que el dictamen fuera favorable a la Reforma.

Según el artículo 41 del Reglamento de las Cortes, la Ponencia debía ser designada por el Presidente de las Cortes a propuesta del Presidente de la Comisión y de entre los miembros de dicha comisión o de los procuradores adscritos a ella. La designación, meses antes, de Gregorio López Bravo como Presidente de la

---

<sup>1</sup> Procedimiento de Urgencia, Art. 3: " En el plazo que se indique en el Decreto de publicación, que no podrá exceder de diez días hábiles..."



Comisión de Leyes Fundamentales, garantizaba que, cuando llegara el momento, no se produciría la menor discrepancia entre las dos presidencias y que el Presidente de las Cortes podría actuar con las manos libres, gracias a la plena colaboración del Presidente de la Comisión.

De este modo fue Fernández-Miranda quien personalmente escogió los ponentes a partir de varios criterios:

- La capacidad y el prestigio personales.
- Una cierta representatividad entre los diversos sectores de la Cámara<sup>1</sup>, de suerte que pudieran hacer valer su influencia sobre ellos y contribuir a la tarea de persuasión y captación de voluntades.

---

<sup>1</sup> La Ponencia que habría de informar el Proyecto de Ley para la Reforma Política estaba integrada por:

Belén Landáburu González y Miguel Primo de Rivera y Urquijo que, en su calidad de Consejeros Nacionales, conocían a la perfección los avatares del Proyecto de Ley en el Consejo Nacional del Movimiento y habrían de ser un claro apoyo al Gobierno desde los sectores más evolucionados de la Falange.

Lorenzo Olarte Cullen, Presidente de la Mancomunidad de Cabildos Insulares de las Palmas, que apoyaría la reforma como representante del tercio de representaciones locales y Noel Zapico Rodríguez, procurador en Cortes por la Organización Sindical, que defendería el Proyecto desde el tercio sindical; ninguno de los dos pertenecía a la Comisión, fueron adscritos a ella a los sólo efectos de la tramitación del proyecto de ley. (BOC nº1532, 21-10-76)

A Fernando Suárez, vicepresidente del Gobierno en el último periodo del General Franco, le correspondería conectar con los procuradores más abiertos al cambio y conseguir su apoyo para la reforma presentada por el Gobierno.

- Absoluta sinceridad en las convicciones reformistas.

- La confianza e incluso la amistad personal. Los cinco ponentes, con mayor o menor intensidad, desde hacía mucho o poco tiempo, estaban unidos al Presidente de las Cortes por lazos de amistad y de respeto. En todos ellos tenía confianza y todos ellos confiaban en el Presidente y aceptaban de buen grado su autoridad y sus criterios, lo cual garantizaba que el trabajo de la Ponencia se desarrollaría en un estrechísimo contacto, que las relaciones serían fluidas y los esfuerzos coordinados.

Fernando Suárez, sólido jurista y brillantísimo parlamentario, había sido discípulo de Fernández-Miranda en la Universidad de Oviedo y la relación académica trascendió en relación de amistad. Sus discrepancias políticas, no infrecuentes, lógicas en personalidades políticas fuertes e independientes, no empañaron ni la amistad ni el respeto y la lealtad.

Miguel Primo de Rivera, amigo personal del Rey, era un símbolo de la Historia de España con una significación poderosa en el gesto de abrazar sin ambages la causa reformista. Colaboró con Fernández-Miranda y estrechó sus relaciones con él, cada vez más cordiales y amables, cuando aquel asumió la Presidencia del Consejo del Reino. Allí valoró a su Presidente, le sirvió con admiración creciente, con lealtad y con eficacia. Comprendió siempre que asumir la Historia no implica permanecer atado a ella ni ignorar las necesidades del

presente, que la Historia condiciona el futuro pero no lo determina.

Noel Zapico, hombre recto y bondadoso, sentía enorme admiración y respeto por el Presidente de las Cortes. A él le unía, entre otros, un vínculo nada desdeñable: la condición de asturianos. No se podía dudar de su lealtad ni de su afección a la reforma.

Belén Landáburu, mujer culta y muy preparada, colaboró con Fernández-Miranda, de manera muy estrecha, desde su etapa de Ministro Secretario General del Movimiento y de esta colaboración nació la admiración personal e intelectual y una sólida adhesión a sus planteamientos políticos.

La relación con Lorenzo Olarte era la más reciente de todas, pero no por ello menos clara. Olarte era persona de talante abierto y actitud reformista que comprendió con nitidez los planteamientos del Presidente de las Cortes y colaboró con él con absoluta lealtad.

Sobre la composición de la Ponencia también existieron recelos. Así, Abel Hernández en Informaciones manifestaba<sup>1</sup>: "Al Gobierno le hubiera gustado otra ponencia para la reforma, pero no ha podido ser. Se ha querido que sea un reflejo de la pluralidad de las Cortes,

---

<sup>1</sup> Informaciones, 22-10-76.

para evitar susceptibilidades. La ponencia la nombra don Torcuato". ¡Naturalmente que la ponencia la nombró don Torcuato! Pero es de todo punto gratuito afirmar que al Gobierno le hubiera gustado otra ponencia, y es una insidia sugerir una contradicción entre las intenciones del Presidente del Gobierno y las del Presidente de las Cortes. La Ponencia que quería el Presidente del Gobierno era la que quisiera el Presidente de las Cortes, por la sencilla razón de que Adolfo Suárez sabía que quien más interés tenía en que la ley prosperara era Torcuato Fernández-Miranda, entre otras cosas porque él la había hecho. Y el Gobierno sabía que nadie conocía mejor "la casa" por dentro, ni sabría encontrar mejor las personas idóneas para mover voluntades y alcanzar el objetivo de los dos tercios. Por eso Torcuato Fernández-Miranda, cuando eligió el nombre de los ponentes, igual que cuando eligió al presidente, no lo hizo buscando el aplauso de don Abel Hernández, ni al servicio de las pseudopolíticas de imagen, que tanto gustaron a la prensa desde 1969 y que tanto contribuyeron a su mala imagen. Lo hizo por dos criterios: Todos los ponentes debían ser sinceramente reformistas y comprometerse con el Proyecto de ley. Dado lo anterior, debía buscarse la máxima representatividad, buscando personas capaces de influir decisivamente en los diversos sectores de aquellas "Cortes Orgánicas".

El cumplimiento de estos requisitos garantizaba el éxito de la operación aunque no, desde luego, el aplauso de la prensa.

En cuanto al tercer punto, la modificación del texto regulador del Procedimiento de Urgencia<sup>1</sup>, no era más que un nuevo esfuerzo para facilitar al Pleno la aprobación del Proyecto de ley, protegiéndolo de los peligros que le acechaban desde los sectores más integristas de la cámara.

Estas novedades iban dirigidas, por un lado, a evitar las prácticas de filibusterismo parlamentario y, por otro, a permitir la intervención de enmendantes u observantes a las modificaciones que la Ponencia pudiera introducir en el Proyecto de ley original.

El nuevo artículo 5 del Procedimiento de Urgencia disponía que el Presidente de las Cortes no estaba obligado a señalar el tiempo máximo de la duración de la deliberación del proyecto al convocar el Pleno, pero que en caso de no establecerlo de antemano, podría hacerlo, si las circunstancias lo aconsejaban, en el transcurso de las sesiones de dicho Pleno. Lo que la nueva redacción de este artículo pretendía era establecer el mecanismo que permitiera, con "mano dura y guante de terciopelo", evitar las prácticas dilatorias y la obstrucción de la reforma.

Con la incorporación del artículo 6 bis, que aparecerá después como artículo 7, se establecía la posibilidad de que los procuradores, que no habiendo presentado observaciones o enmiendas al texto del

---

<sup>1</sup> B.O.C., nº 1532.

Proyecto de ley, discrepasen de las modificaciones introducidas por el Informe de la Ponencia, intervinieran en el debate del Pleno, sobre la marcha, siempre que así lo solicitasen al Presidente por escrito, con la firma de diez procuradores y exponiendo sucintamente la materia sobre la que versaría su intervención así como el sentido de su discrepancia con el Informe de la Ponencia.

Con esta modificación del Procedimiento de Urgencia se daban más posibilidades de participación a todos los procuradores, ya que en el Procedimiento Ordinario sólo podían intervenir en el Pleno los procuradores que hubieran obtenido diez votos favorables de los miembros de la Comisión, y en las normas de urgencia del 21 de abril de 1976 no se contemplaba esta posibilidad, sólo cabía debatir las enmiendas y observaciones presentadas en el plazo inicial, es decir, diez días después de la publicación del Proyecto de ley en el Boletín Oficial de las Cortes.

En la rueda de prensa del día 20 de octubre, en la que el Presidente de las Cortes explicó a los informadores el alcance y sentido de las modificaciones en el trámite legislativo, señaló que la votación del Proyecto de Ley para la Reforma Política sería nominal porque la opinión pública debía conocer la postura de los procuradores ante la reforma y destacó que, en este caso concreto, las abstenciones habrían de ser interpretadas

como votos negativos porque contribuirían a dificultar el logro de los votos afirmativos necesarios<sup>1</sup>.

Cuando fue preguntado sobre las consecuencias de una hipotética votación negativa que hiciera fracasar el proyecto del Gobierno, apuntó que "en nuestro sistema institucional no cabe la posibilidad de disolución de las Cortes, pero dado que las actuales Cortes tienen su existencia prorrogada se discutiría la posibilidad de suspender la prórroga, sometiendo esa posibilidad al Rey de acuerdo con el Consejo del Reino."<sup>2</sup> Era una clara advertencia de que la Reforma estaba en marcha, que nada ni nadie la iba a detener y que existían mecanismos legales suficientes para hacerla llegar a buen fin.

El 21 de octubre se reunía el Grupo Parlamentario "Acción Institucional" con su presidente Rafael Díaz-Llanos, en el Palacio de las Cortes. En el comunicado<sup>3</sup> que hicieron público al final de la reunión, el grupo "lamentaba" la aplicación del trámite de urgencia a la "reforma constitucional". Esta declaración es una prueba más de lo que supuso el Procedimiento de

---

<sup>1</sup> Ley de Sucesión, art. 15 "será preciso el voto favorable de los dos tercios de procuradores presentes, que habrá de equivaler, por lo menos, a la mayoría absoluta del total de procuradores".

<sup>2</sup> 21-10-76, Informaciones: "Advertencia a los procuradores sobre los riesgos del "NO". El País: La "urgencia" de Fernández-Miranda apoyo a la reforma Suárez. Fernández-Miranda contra la obstrucción de los procuradores.

<sup>3</sup> YA, 22-10-76.

Urgencia como mecanismo neutralizador del poder que las fuerzas más conservadoras de las Cortes ejercían desde las Comisiones, controladas por ellas.

El 31 de octubre finalizó el plazo de presentación de enmiendas con sólo diecinueve escritos en contra del proyecto<sup>1</sup>.

Esta escasez de enmiendas y observaciones fue achacada, por un lado, a que los procuradores preferían esperar a conocer el informe de la Ponencia y utilizar la vía que les proporcionaba el nuevo artículo 7 de las Normas de Urgencia y, por otro, a las dificultades que los escritos, más radicalmente contrarios a la reforma, habían encontrado para lograr las diez firmas necesarias que, para tramitar sus enmiendas y observaciones al Proyecto de ley exigía el Procedimiento de Urgencia<sup>2</sup>.

El 3 de noviembre tuvo lugar la primera reunión de la Ponencia encargada de informar el Proyecto de ley , y comenzaron las negociaciones con el grupo aliancista,

---

<sup>1</sup> La Jaula, Noviembre 1976. Llegado el momento decisivo intervendrán en las Cortes 19 procuradores para defender sus respectivas encuestas. De éstos, ocho parece ser que serán reaccionarios, dos de los cuales presentarán enmiendas a la totalidad, y cinco progresistas, entre los que una enmienda a la totalidad considera el proyecto demasiado conservador. Entre los restantes, figuran una serie de procuradores que están de acuerdo con el fondo del proyecto, pero que plantearán diversas modificaciones. En este sentido se espera con interés la intervención del portavoz de Alianza Popular...

<sup>2</sup> El País, 2-11-76.



que era el grupo más numeroso de las Cortes, para llegar a un acuerdo sobre los puntos más controvertidos de la futura ley. Los efectos de estos acuerdos sobre la redacción definitiva del Proyecto, los analizaremos posteriormente, al estudiar el contenido del texto legal.

El día 8 se reunió la Ponencia con el Presidente de las Cortes para unificar criterios en torno a las pretensiones de Alianza Popular y al día siguiente se volvieron a reunir, esta vez con la asistencia del Presidente del Gobierno, para decidir sobre las modificaciones que implicarían los pactos con Alianza Popular<sup>1</sup>. Esta reunión fue de una enorme importancia ya que el pacto Gobierno-Alianza Popular y el Procedimiento de Urgencia eran considerados factores co-ayudantes para alcanzar, con suficiente holgura, la mayoría cualificada exigida para la aprobación del Proyecto de ley.

La Ponencia entregó su informe el día 10 a última hora de la tarde y al día siguiente se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes. Una lectura atenta del Dictamen muestra de forma acusada las ideas ya expuestas en ocasiones anteriores por el Presidente de las Cortes.

---

<sup>1</sup> Este Grupo parlamentario estaba formado por casi 200 procuradores, de ahí su importancia y peso específico. Osorio, en sus Memorias (pg. 204) recuerda que Alianza Popular, que nació a finales de septiembre, cuando se presentó en el Hotel Mindanao el 21 de octubre "agrupaba a no menos de 183 procuradores en Cortes que podían ser decisivos a la hora de ser discutida la Ley para la reforma política".

Se presentaron tres enmiendas a la totalidad de signo contradictorio. La de Escudero Rueda pretendía hacer más explícita e intensa la reforma. Las de Blas Piñar y Fernández de la Vega, se oponían a la reforma en defensa de las Leyes Fundamentales vigentes.

La enmienda de Escudero se fundamenta en las insuficiencias de la Ley, singularmente en la opción por el bicameralismo, en que las "entidades territoriales" deberían ser las regiones y en que debía suprimirse el Consejo del Reino. Lo que ahora nos interesa es la respuesta que da el Informe y que recoge con toda precisión lo que había sido la estrategia de Torcuato Fernández-Miranda desde su acceso a la Presidencia de las Cortes, lo que le condujo a considerar inviable la reforma Arias y lo que presidió la redacción de la Ley para la Reforma Política: "No se trata de constituir sino de abrir un proceso constituyente desde la realidad actual". Y así lo dice el Informe: "La ponencia quiere recordar a estos efectos que el proyecto de ley que se estudia abre un proceso de reforma que no se agota en sí mismo: antes bien, partiendo de la legalidad vigente, establece las bases para que unas Cortes renovadas puedan continuar la reforma constitucional si eso es lo que el pueblo español desea, Y lo que la ponencia estima que el proyecto pretende es, cabalmente, no adelantarse con interpretaciones siempre subjetivas a la verdadera voluntad del pueblo". ¿Cómo no recordar la frase de Torcuato Fernández-Miranda en declaraciones a Gentleman en junio de 1974?, ¿cómo no comprender, entonces, que nada de lo que pasó después fue por

casualidad? "Una vida civilizada - decía - es vida conforme a leyes vigentes, ciertas e inexorable, cuya base constitucional es la voluntad del pueblo; que sólo el pueblo puede modificar de acuerdo con las leyes, único modo de garantizar que la voluntad nacional no sea suplantada por los que se erigen en intérpretes circunstanciales de la opinión pública"<sup>1</sup>.

Las enmiendas a la totalidad de Blas Piñar y Fernández de la Vega se fundamentan, entre otras cosas, en el argumento básico de que el Proyecto contradice la Ley de Principios del Movimiento Nacional cuyo artículo primero declara que estos principios "son , por su propia naturaleza, permanentes e inalterables". La respuesta de la Ponencia es una síntesis del pensamiento de Fernández-Miranda: "El artículo 10 de la Ley de Sucesión prevé la posibilidad de modificación y reforma de nuestro sistema constitucional, si bien a través de un procedimiento que requiere un especial quorum de votación en las Cortes y el Referendum de la Nación"... "Esta posibilidad de modificación alcanza a la propia Ley de Principios. En primer lugar la expresión "por su propia naturaleza" no puede referir más que a su "naturaleza constitucional" que es la única calificación que puede atribuir validamente el ordenamiento positivo, pues sería absurdo pensar que la ley pudiera pronunciarse sobre problemas de naturaleza ontológica ... o física".

---

<sup>1</sup> Gentleman, nº 16, julio 1974.

En la aludida entrevista de 1974, Fernández-Miranda decía: "El artículo 10 de la Ley de Sucesión... establece que para modificar una norma de cualquiera de las Leyes Fundamentales es necesario: el conocimiento e informe preceptivo, aunque no vinculante, del Consejo Nacional; el acuerdo de las Cortes y el voto favorable del pueblo a través del referéndum popular... y el artículo primero de la Ley de Principios del Movimiento es una norma constitucional no exceptuada del procedimiento de reforma... La propia naturaleza en que se funda su carácter permanente e inalterable es su naturaleza constitucional y no una pretendida naturaleza de verdad absoluta basada en su carácter racional o histórico, filosófico o moral. Ni el Estado, ni la función soberana del pueblo, ni ningún poder constituyente, puede dar a un enunciado político más valor que el constitucional e histórico".

Continuar aquí con el análisis de las observaciones y enmiendas al articulado, para insistir en la afirmación de que el Presidente de las Cortes dirigió y controló todas y cada una de las fases de la futura ley, sería reiterativo y es por tanto innecesario. Baste por ahora decir que las modificaciones introducidas en el Proyecto de ley por la Ponencia fueron mínimas, y que no alteraron su significado ni su intencionalidad, como veremos más adelante al analizar su contenido.

El 12 de noviembre se hacía pública en el Boletín Oficial de las Cortes la convocatoria del Pleno para discutir y, en su caso, aprobar la Ley para la Reforma

Política: "A las cinco de la tarde del martes 16 de noviembre de 1976".

Ese mismo día el Presidente de las Cortes exponía, en una rueda de prensa, como habría de desarrollarse el Pleno de la Reforma según el Procedimiento de Urgencia y que constaría de dos fases, en la primera tendrían lugar las discusiones y deliberaciones y en la segunda las votaciones. Una vez hubo explicado las distintas fases del Pleno, insistió en que no habría votación previa de las enmiendas ya que el Proyecto de Ley se estaba tramitando por el Procedimiento de Urgencia y advirtió que si el Proyecto de Reforma resultante del debate se llegara a separar radicalmente del Proyecto del Gobierno, este podría retirarlo de las Cortes y el Rey, oído el Consejo del Reino, podría suspender la prórroga que disfrutaban las Cortes hasta el 30 de junio de 1977.

La Reforma estaba en marcha y nada ni nadie la podría detener. El Presidente de las Cortes lo manifestaba con estas palabras: "Después de estos cuarenta años, que cada uno puede calificar como quiera pero que son un hecho histórico de primera magnitud, estamos ante 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. Para derogar las Leyes Fundamentales, no sólo para

modificarlas, hay un procedimiento. Si se hace de acuerdo con ese procedimiento, el pueblo español apreciará que se pretende ir a cambios sucesivos por el camino de las leyes sucesivas. Eso a mí me parecería de primera magnitud positiva y por eso estoy con la reforma, independientemente de lo que piense de su contenido. Creo que la reforma del Gobierno tiene esta significación: frente a los golpes de Estado, los pronunciamientos, los "borrón y cuenta nueva", los cambios pueden ser radicales dentro de las propias leyes".<sup>1</sup>

Mientras que el Presidente de las Cortes y el Presidente de Gobierno trabajaban para que saliera adelante la Reforma patrocinada por el Rey. Mientras que los sectores más evolucionados del franquismo y la oposición moderada apoyaban el proyecto reformista de la Corona. Mientras que las fuerzas integristas intentaban "conservar su poder" y las fuerzas rupturistas "conquistarlo al precio que fuera", el día 12 de noviembre "el pueblo dijo no a la huelga general"<sup>2</sup>, demostrando que

---

<sup>1</sup> Diario 16, Ya, El País, 13-11-76.

<sup>2</sup> Arriba, 13-11-76: "El pueblo dijo no a la huelga general. La huelga general que diversas centrales sindicales obreras habían convocado para ayer, ha tenido muy escaso eco entre la clase trabajadora del país. Hubo paros, incidentes y detenidos, por participar en piquetes, pero en general la vida cotidiana del país no se vio afectada y la incidencia del paro se refiere a ausencias parciales del trabajo, más que a una huelga total de la jornada". Y Fernando Onega, en el Péndulo, escribía: "Primer "round" del increíble mes de noviembre. Vencedora por puntos, la normalidad. No ha pasado casi nada y, quizá, la frase más corriente era esta: "Que nos dejen trabajar". Estrenaba la España del posfranquismo su primer intento de huelga general, y los telex de todas las provincias

la política planteada como desafío no entraba en sus planes.

El día 15 de noviembre, fue un día de reuniones preparatorias para el Pleno de la Reforma. Reunión del Presidente de las Cortes con la Mesa, con la Ponencia, con el Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, con el Presidente del Gobierno... Nada podía ser dejado en manos del azar, todo debía estar previsto y controlado... En cuanto al procedimiento legislativo, Torcuato Fernández-Miranda manifestaba, una vez más: "Se aplicará el Procedimiento de Urgencia y no el Reglamento ordinario, con lo cual no es de aplicación el precepto reglamentario que indica que las enmiendas deben ser votadas previamente al dictamen de la ponencia" y Ruíz Gallardón escribía en ABC: "Prohibiendo que se voten las enmiendas, una por una y por su orden, se cumplirán quizás las normas reglamentarias, pero se hace un flaco servicio al país, a la claridad necesaria para toda ley y hasta al propio gobierno"... Los que querían la reforma a su medida, seguían sin aceptar que la función de las Normas de Urgencia no era otra que **crear el procedimiento capaz de facilitar la aprobación de**

---

comunicaban a Madrid incluso el parpadeo de un obrero - "asalariado", se dijo ayer - con cierto regodeo de victoria. La oposición se anotará los detenidos, puesto que no puede presumir de cifras de paro".

Pero a pesar, no sólo del fracaso de la huelga general que bajo pretextos laborales fue política, sino de la más absoluta desmovilización ciudadana durante todo el proceso, los nostálgicos todavía consideran que "las estrategias de presión y reivindicación desde abajo" fueron decisivas en la transición política española. En este sentido ver Maravall. J.M., La política de la transición, Taurus, Madrid, 1982.

***la Reforma por unas Cortes que no habían nacido para ser un parlamento democrático.***

El martes, día 16, a las cinco de la tarde comenzaba el Pleno de las Cortes<sup>1</sup> con unas palabras de su Presidente en recuerdo de tres procuradores fallecidos: Juan María Araluce Villar, Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Miguel Ángel García Lomas. A continuación prestaron juramento ocho nuevos procuradores, se dió cuenta de los nueve ceses producidos desde el último pleno, y se procedió a la lectura de los nombres de los veintinueve procuradores que habían excusado su asistencia a la sesión plenaria en curso.

Al iniciarse el trámite legislativo el Presidente de las Cortes, ante las reticencias de los grupos contrarios al Procedimiento de Urgencia, insistió en que las votaciones tendrían lugar una vez finalizada la exposición total de los dictámenes y, por lo tanto, la fase de deliberación o fase primera del Pleno.

Miguel Primo de Rivera presentó el Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de ley y expuso las modificaciones que en el texto presentado por el Gobierno había introducido la Ponencia en su afán de mejorar la futura ley.

En el turno de defensa de las enmiendas a la totalidad, Escudero Rueda renunció a la defensa de su

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones, Cortes Españolas, X Legislatura, nº 29.



escrito porque, aseguró, lo que pretendía era que hubiera elecciones generales en paz y libertad lo antes posible.

Por el contrario, Blas Piñar y José M<sup>a</sup> Fernández de la Vega, hicieron una apasionada defensa de los Principios Fundamentales del Movimiento, en línea con el dictamen del Consejo Nacional, y un encendido ataque a la "ruptura" que significaba el Proyecto de ley, para finalizar ambos con la misma petición, su devolución al Gobierno.

El procurador Fernández de la Vega, que había comenzado su intervención solicitando a la Presidencia la votación de su enmienda a la totalidad antes de iniciarse la discusión del proyecto, tuvo que conformarse con la negativa a su "ruego" ya que la Presidencia de las Cortes, mantenía inamovible su decisión respecto al desarrollo de la sesión plenaria: dos fases, en la primera las deliberaciones y en la segunda las votaciones.

Concluida la defensa de las enmiendas a la totalidad, tomó la palabra la Ponencia y, en su nombre, Fernando Suárez rebatió los argumentos de los enmendantes y pidió a los procuradores que no votaran afirmativamente la devolución del proyecto al Gobierno ya que la nueva ley sería el instrumento indispensable para sacar adelante la reforma política que exigía la etapa histórica que se había abierto en España con la instauración de la Monarquía.

Después de un breve descanso, se inició el turno de réplica solicitado por Piñar y Fernández de la Vega, que insistieron en su postura inicial. Fernando Suárez, por la Ponencia, pidió nuevamente que no fuera devuelto el proyecto al Gobierno y afirmó que "lo que se trata con el Proyecto es preguntar al pueblo si desea unas Cortes por sufragio universal" porque a fin de cuenta es el pueblo el que tiene que decidir y las Cortes no le pueden privar de su derecho.

Alrededor de las nueve de la noche, con la contra-réplica de la Ponencia, terminaba la deliberación de las enmiendas a la totalidad y se suspendía la sesión hasta las diez de la mañana del día siguiente.

El 17 de noviembre se reanudaba el Pleno con el turno de defensa de enmiendas al articulado y observaciones parciales al Proyecto de ley, que sumaron un total de veintiún intervenciones en una jornada en la que se pudieron escuchar argumentos técnicos y razonamientos de fondo tan dispares como la defensa de la democracia orgánica y del sindicato vertical, la oposición a un sistema parlamentario bicameral, la sugerencia de una mayor duración del mandato de los diputados y senadores o la petición de un Tribunal de Garantías Electorales.

Especial importancia tuvo la intervención de Cruz Martínez Esteruelas en nombre de Alianza Popular que, respaldado por la importancia cuantitativa de su grupo parlamentario, exigió la votación previa de sus enmiendas

proponiendo el **sistema mayoritario para las elecciones al Congreso y la regulación de las elecciones mediante una Ley de Cortes**, a cambio de su voto afirmativo al Proyecto de Ley para la Reforma Política.

A las diez de la noche se suspendía la sesión y el Presidente de las Cortes se reunía, durante más de dos horas, con el Presidente del Gobierno, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Gobernación, el Ministro Secretario General del Movimiento, el Presidente de la Comisión de Leyes Fundamentales, los Ponentes y varios letrados, para precisar el texto que la Ponencia presentaría definitivamente y determinar el alcance que tendrían las exigencias de Martínez Esteruelas.

Al término de aquella reunión, Joaquín Aguirre Bellver escribía en Pueblo: Fernández-Miranda ha sido la fuerza que ha obligado a pactar a las dos partes: Gobierno y Alianza Popular. "Viéndole actuar con la firmeza que lo ha hecho, muy cerca a veces de la indignación de las partes, me asombra como no reservaba para sí ni un solo tanto, ni uno solo, implacable en el objetivo de que se lograra la Reforma Política".

El día 18 de noviembre, a las diez de la mañana, se reanudaba la sesión plenaria que se iba a prolongar durante todo el día.

En primer lugar la Ponencia fue exponiendo su postura definitiva sobre todos y cada uno de los artículos y disposiciones del Proyecto de ley.

Noel Zapico comunicó al pleno una modificación de matiz en el párrafo segundo del número 1 del artículo 1º del Proyecto de ley, que quedaba así: "Los derechos fundamentales **de la persona** son inviolables..."

A continuación, Belén Landaburu manifestó al Pleno que la Ponencia mantenía inalterado el texto del artículo 2º.

Para exponer la posición de la Ponencia sobre el artículo 3º, tomó la palabra Lorenzo Olarte, que ratificó la decisión de la Ponencia, emitida en su Informe inicial, al considerar necesario el referéndum para cualquier Ley de Reforma Constitucional.

De nuevo intervino Noel Zapico para fijar la posición de la Ponencia ante el artículo 4º del Proyecto de Ley, manifestando que ésta se ratificaba en su decisión de no variar el texto alternativo que mejoraba técnicamente el presentado por el Gobierno, al perfeccionar el procedimiento de legislación ordinaria y el sistema para solventar las discrepancias entre Congreso y Senado.

Belén Landáburu explicaba la posición de la Ponencia respecto al artículo siguiente con estas palabras: "La Ponencia mantiene el texto del artículo 5º contenido en su Informe y, por ello, solicito de nuevo vuestro voto favorable".

A Lorenzo Olarte le correspondió exponer la posición de la Ponencia en la Disposición Transitoria Primera del Proyecto de ley. Era el momento de las "concesiones" que llevarían al acuerdo con Alianza Popular. Así pues, Olarte comunicó al Pleno los "ajustes" que la Ponencia proponía para proceder a la redacción definitiva del texto controvertido: Sistema Proporcional Corregido, para evitar los peligros que un sistema proporcional puro entrañaba, al decir de Alianza Popular.

Finalmente, Miguel Primo de Rivera, reiteró la aceptación por parte de la Ponencia de que "cada Cámara eligiera de entre sus miembros cinco Consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales consejeros electivos".

El turno de la Ponencia fue cerrado por Fernando Suárez que propuso al Gobierno la aceptación de que cada provincia insular eligiera cinco senadores en lugar de los cuatro que correspondían al resto de las provincias españolas y a los dos de Ceuta y Melilla. "Lo demás como está".

Durante la tarde continuó la sesión con el turno de réplicas. Cuando le tocó su turno a Cruz Martínez Esteruelas, aceptó los "elementos correctores del sistema proporcional" siempre que no fueran de carácter de "numerus clausus" ni se dejara de establecer en el nuevo texto un número mínimo de sufragios, para acceder al Congreso, que evitasen el riesgo de una representación insuficiente. Al día siguiente

Informaciones decía: "Por la tarde cedió al fin Alianza Popular".

Fernando Suárez anunciaba a continuación el texto definitivo que la Ponencia sometería a votación y en el que se establecían los elementos correctores del sistema proporcional de acuerdo con lo pactado con Alianza Popular. Era una solución de concordia que garantizaría la aprobación del Proyecto de ley, manteniendo dos criterios fundamentales: sistema proporcional y regulación de las primeras elecciones por Decreto-ley.

La fase deliberativa concluyó con la intervención del Ministro de Justicia, Landelino Lavilla Alsina, que finalizó con estas palabras: "Que nadie hable en nombre de un pueblo que no ha hablado, que nadie se arroge representaciones si no las ha recibido; que termine la confusión y que sea el pueblo español el que arbitre y haga la luz ..."

Terminada la primera fase del Pleno, la fase deliberativa, se iniciaron las votaciones. El Presidente de las Cortes anunció que el Gobierno aceptaba la propuesta de la Ponencia por lo que se procedería a dos votaciones. En la primera se votaría el nuevo texto propuesto por la Ponencia, "como expresión de la concordia que busca un consenso" y si dicho texto resultaba aprobado quedaría incorporado al Proyecto de ley que sería votado globalmente de forma inmediata.

En votación ordinaria (levantados y sentados) se aprobó el texto modificado por 438 votos a favor, 2 en contra y 57 abstenciones. Acto seguido, Belén Landáburu dió lectura al nuevo texto legal y, a continuación se procedió la votación final, que sería nominativa.

A las nueve y treinta y cinco minutos de la noche del 18 de noviembre de 1976, el Proyecto de Ley para la Reforma Política fue aprobado por 425 votos afirmativos, 59 votos negativos y 13 abstenciones.

El día 23 de noviembre, a petición de Felipe Gonzalez, se presentaba en la Comisión Política del Parlamento Europeo una solicitud de "Resolución de Apoyo" a la oposición en general, al PSOE en particular, y de rechazo de la vía reformista que simbolizaba la Ley para la Reforma Política. La petición no prosperó pero puso de manifiesto la actitud del PSOE<sup>1</sup>.

El 15 de diciembre el pueblo manifestó su voluntad en las urnas y votó favorablemente la ley, con un amplísimo número de votos afirmativos, en una jornada

---

<sup>1</sup> Hoy Felipe Gonzalez afirma: "Como dirigente de este partido <PSOE> hubiera tenido exactamente la misma reacción de apoyo a Yeltsein, como nos hubieramos puesto de parte de Suárez si las Cortes franquistas hubieran decidido bloquear la reforma" (ABC, 25-10-93). El párrafo es otra reconstrucción desvergonzada de la historia. Los hechos, en general, y la citada petición al Parlamento Europeo, en particular, demuestran cabalmente lo contrario: González, no sólo no se hubiera puesto de parte de Suárez si las Cortes orgánicas hubieran bloqueado la reforma, sino que se puso en contra de Suárez cuando la reforma ya estaba desbloqueada y la Ley para la Reforma Política aprobada por las Cortes.

en la que la normalidad y la alta participación fueron la tónica general.

Sin embargo... Los antiguos miembros de la Coordinadora Democrática, que entonces propugnaron la abstención y se manifestaron abiertamente en contra de la "reforma impuesta", son hoy los artífices del cambio español... La mayoría de los que entonces defendieron las tesis rupturistas, sin importarles los altísimos costes que de la ruptura se hubieran podido derivar, son hoy los que dicen que fueron ellos los que hicieron posible el advenimiento de la democracia en orden y en paz... No les interesa recordar que el resultado del referéndum consagró la política reformista propiciada por la Corona obligándoles a integrarse en el proceso para no quedarse fuera de las nuevas reglas del juego político español<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> García San Miguel, L. "Teoría de la Transición", Editora Nacional, Madrid, 1981. (pg. 99) "La oposición había vivido durante mucho tiempo, en la creencia mesiánica, de que el poder llegaría íntegramente, a sus manos. Soñaba con la formación de un gobierno provisional... Pero, a medida de que fue consciente de la posibilidad de obtener una victoria parcial, esto es, de obtener su legalización, abandonó sus propósitos de victoria total. Seguir jugando a "todo o a nada" era una empresa problemática y arriesgada: equivalía a no aceptar ningún compromiso con el poder y seguir presionando hasta que el régimen se hundiera... La oposición hubiera quedado en una posición difícil: se le había ofrecido la legalización, que llevaba implícita la posibilidad de presentarse a las elecciones y ganarlas, y no la había aceptado. <Con esta actitud>, quedaba claro que quería el poder antes que la democracia. Y esto ya no podía "justificarse" alegando que ése era el único camino posible, esto es, que sólo se podía llegar a la democracia, si la oposición tomaba previamente el poder. Más bien parecía lo contrario: el intento de tomar el poder, como paso previo para la democracia, no facilitaba sino que dificultaba el logro del objetivo propuesto. Había otro camino más practicable: el camino de la reforma". Lo cierto es que la oposición "entró en el juego". (pg. 89) Lo que muchos consideraron imposible, y otros indeseable,



El 5 de enero de 1977 el Boletín Oficial del Estado publicaba la Octava Ley Fundamental, instrumento jurídico-político que hizo posible, "**de la Ley a la Ley**", la convocatoria de elecciones generales a Cortes Constituyentes.

## **II. ANALISIS COMPARATIVO DEL PRIMER BORRADOR DE LA LEY BASICA DE REFORMA POLITICA, DEL PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA Y DE LA LEY PARA LA REFORMA POLITICA**

### **A) El Anteproyecto y el Proyecto de ley**

Un estudio serio y riguroso de la génesis y evolución de la Ley para la Reforma Política, en los sucesivos trámites procesales, exige un análisis que partiendo del texto original ponga de relieve las pequeñas transformaciones que este sufre, y dé respuesta al porqué de estas transformaciones: cuáles obedecen a motivos políticos de fondo, cuáles a razones tácticas y cuáles a mejoras técnicas.

---

sucedió al final: el régimen, sin romper formalmente su propia legalidad y sin perder el control del proceso en ningún momento, se transformó en una democracia. Fue algo parecido a lo que los ilustrados proponían: una especie de "revolución desde arriba".

Pero antes el lector honesto debe saber algo, por lo demás, bastante evidente: Todas las modificaciones que se producen en el primer borrador, son sugeridas o aceptadas por Torcuato Fernández-Miranda. La Ley para la Reforma Política no hubiera podido prosperar con la oposición del Presidente de las Cortes, que no sólo la había elaborado en su mayor parte, sino que había puesto a punto el funcionamiento de las Cortes para agilizar su tramitación y facilitar su aprobación.

### **1) El nombre de la ley**

En el borrador inicial le Ley recibía el nombre de "Ley básica de la reforma política". Una vez perfeccionado por el Gobierno, aquel primer borrador se convertía en el "Proyecto de Ley de Reforma Política" que, entregado por el Ministro de Información a los medios de comunicación, el 12 de septiembre aparece en la prensa bajo distintos rótulos; así por ejemplo, en El País y en ABC se mantiene la versión del Gobierno, pero en Arriba y en Ya se recoge bajo el nombre de "Proyecto de Ley para la Reforma Política".

El Informe del Consejo Nacional emite su dictamen sobre el "Proyecto de Ley de Reforma Política", pero en el Boletín Oficial de las Cortes se publica como "Proyecto de Ley para la Reforma Política".

Durante su tramitación unos hablan del Proyecto de Ley de Reforma y otros del Proyecto de Ley para la Reforma, pero ya en el Informe de la Ponencia se utiliza sistemáticamente la preposición "para" y así se mantiene en la redacción definitiva del Proyecto de Ley aprobado por el Pleno el 18 de noviembre y convertido en la octava Ley Fundamental.

El nombre de la Ley, que en aquel momento no tuvo ninguna relevancia especial, fue analizado, años más tarde, por Manuel Jimenez de Parga<sup>1</sup> con las siguientes palabras: "si se optaba por la preposición DE, los continuistas estarían en condiciones de alegar que el proyecto nacía con las raíces hincadas en el régimen vigente (o sea el franquismo) mientras que la preposición PARA indicaba acaso una ruptura con lo establecido", olvidando, según creemos, que la Ley no significaba una ruptura necesaria sino un cauce para una posible ruptura si el pueblo, que era quién habría de decir la última palabra, así lo determinaba.

Este pretendido debate, varado en las tesis antagónicas defendidas por los representantes de ambos extremos, carecía de contenido para todos aquellos que comprendieron que la ley era el mecanismo legal necesario **para** oír al pueblo, sin dañar a la sociedad civil ni destruir el Estado.

---

<sup>1</sup> Jiménez de Parga, M. "Lo que significó la ley para la Reforma Política" en Historia de la Transición, Diario 16 semanal nº 129, 1984.

## 2) El Preámbulo

Aunque son parcialmente conocidas las peripecias que vivió el preámbulo, acaso convenga recordarlas. Así se expresaba el profesor Lucas Verdú en su "Crítica Jurídico Política de la Reforma Suárez"<sup>1</sup>: "La octava Ley Fundamental contiene numerosas afirmaciones políticas de cariz democrático, casi todas ellas en el preámbulo" y parece que la suspensión del preámbulo le preocupa seriamente cuando escribe posteriormente: "Las ligeras esperanzas democratizadoras del proyecto Suárez, se desvanecen en la medida en que se suprimen las referencias ideológicas homologables con la Europa comunitaria"... "Toda la semántica, más o menos prometedoramente democrática del preámbulo, ha volado de improviso merced a una concesión gubernamental sugerida y manipulada por el Presidente de las Cortes". ¡Cómo no. El Presidente de las Cortes conspirando contra sí mismo! Pero no nos adelantemos y analicemos los acontecimientos paso a paso.

El texto que Torcuato Fernández-Miranda entregó a Adolfo Suárez contenía un preámbulo, cuatro artículos y una disposición transitoria. El texto que el Gobierno aprueba como Proyecto de Ley de Reforma Política, que se hace público el 11 de septiembre y se remite a las Cortes el 18 de octubre, también tiene un

---

<sup>1</sup> Lucas Verdú, P., "La octava Ley Fundamental. Crítica Jurídico política de la Reforma Suárez", Tecnos, Madrid, 1976, pg. 79, 99 y 101.

preámbulo. Sin embargo, éste desaparece cuando el Proyecto se publica en el Boletín Oficial de las Cortes, apareciendo, en cambio, a continuación del Proyecto de Ley Fundamental, el texto íntegro del Dictamen, preceptivo pero no vinculante, del Consejo Nacional del Movimiento.

Tan insólita situación, generó numerosas especulaciones, sobre todo en la prensa, que se pueden sintetizar en el titular de Bonifacio de la Cuadra en el País<sup>1</sup>: "Concesiones de Fernández-Miranda al bunker legislativo". Tanto el titular como el análisis subsiguiente son certeros, pero conviene matizar algunas cosas. Es cierto que el Consejo Nacional había descalificado el preámbulo y había afirmado que "...de mantenerse la necesidad del preámbulo, su redacción debe matizarse..." como también es cierto que tal matización implicaba concesiones imposibles referentes a la legitimidad y a una implícita subordinación de la democracia a los Principios Fundamentales del Movimiento.

Dijera lo que dijera el Consejo Nacional, el Gobierno, en total sintonía con el Presidente de las Cortes, no estaba dispuesto a modificar ni una coma del Proyecto de Ley. Pero el preámbulo no formaba parte del texto legal, aunque pudiera tener un valor interpretativo ¿Merecía la pena dar una batalla por mantenerlo cuando

---

<sup>1</sup> El País, 22-10-76.

no era esencial a la Reforma?<sup>1</sup> Mantener el Preámbulo sería encontrarse con un aluvión de enmiendas sobre teoría política y abrir un debate dogmático y principalista sobre esencias... ¡Nada más inoportuno e innecesario! Por otra parte, una de las funciones más importantes del Preámbulo, explicar el sentido último de la Reforma como vía para dar paso a una legitimidad democrática, explicar la hondura y la sinceridad de las intenciones reformistas, ya estaba cumplida puesto que el texto lo conocía la opinión pública. Dar batallas innecesarias era políticamente imprudente. Suprimiéndolo no se renunciaba a su contenido sino que se impedía a los integristas abrir un debate sobre teoría política. Presidente de las Cortes y Presidente de Gobierno convinieron en este planteamiento, y se acogieron sutilmente al previo dictamen del Consejo Nacional que ponía en duda la necesidad del preámbulo.

Sin embargo conviene matizar aún más: ese preámbulo que según De la Cuadra había gustado a la oposición moderada, ese preámbulo que decía cosas que tanto agradaban al autor como "... la Ley, como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio

---

<sup>1</sup> Torcuato Fernández-Miranda reflexiona: El Consejo Nacional del Movimiento es un problema político pero no un problema jurídico ¿Qué magnitud tiene el problema? Escasa. No controla el Gobierno, no controla nada... Simplemente pone obstáculos... pero quien desdeña los obstáculos comete un error... no tienen capacidad para construir pero sí una enorme capacidad de destruir.

universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz..." y "...en las actuales circunstancias no se puede reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas...", ese preámbulo tenía padre. Torcuato Fernández-Miranda no renunciaba al preámbulo del Gobierno, renunciaba a su propio preámbulo, al igual que había renunciado a la paternidad "externa" de la misma ley que él había hecho y a la que llamaba irónicamente "la expósita". Renunció a la paternidad, y cualquier intelectual sabe cuan dolorosa es esta renuncia, porque el éxito de la Reforma requería fortalecer en todo lo posible al Gobierno Suárez, quitarse de en medio, mantenerse en la sombra, dar sin recibir, ahogar la vanidad y embridar la ambición. Pero aquel compromiso de silencio ni nos alcanza ni cumple función alguna a estas alturas. Al revés, hoy sólo importa la verdad y nos resulta escandalosa la voluntad, ejercida con contumacia, de ningunear al Presidente de las Cortes. Se le ha querido, consciente o inconscientemente, expulsar de la Historia. Parece como si a muchos les resultase insoportable que un personaje que no comprendieron, con el que no simpatizaron, y al que sus silencios (que no sus obras políticas) convirtieron en símbolo del integrismo franquista (cuando no de la conspiración cortesana y retorcida), fuera el artífice de la transición a la democracia.

Puede aceptarse que su voluntad de actuar en la sombra no le hubiera creado una imagen política de demócrata al uso (¡El demócrata era el Arias del Espiritu

del 12 de Febrero!). Pero lo que no puede explicarse, salvo desde claves psicológicas en las que no debemos entrar, es la voluntad de interpretar todos sus actos en clave negativa, sin el menor esfuerzo por una explicación positiva. Y cuando la explicación positiva se hace insostenible, la respuesta es el olvido, casi nunca el reconocimiento.

Así, cuando Torcuato Fernández-Miranda es nombrado Presidente de las Cortes la imagen que se proyecta es de equivocación del Rey, de regresión y de desesperanza democrática. A muy pocos se les ocurre reflexionar, en clave positiva, sobre la confianza que el Rey deposita en él; pocos recuerdan su actitud cuando asumió la Presidencia del Gobierno en funciones tras el asesinato de Carrero Blanco, la enemistad del franquismo ortodoxo que siempre desconfió de él, la actitud de Franco y de su entorno familiar cuando designó Presidente de Gobierno a Carlos Arias; pocos recuerdan la camisa blanca. Nadie asume la paradoja insalvable de sus afirmaciones, tácitas o expresas, ni de un gobernante fascista que haya educado a un Rey demócrata. Nadie, en fin, tiene el mínimo interés en recordar o en leer su libro "Estado y Constitución", publicado en febrero de 1975 y atravesado por el principio democrático y la lucha por el Estado de Derecho.

Cuando Torcuato Fernández-Miranda, cambia la estructura de las Cortes Orgánicas, los más quieren ver al gran manipulador, al gran autoritario que se está



haciendo con el poder... "la reforma jamás será posible" Y cuando toda esta organización, se revela clave para la aprobación de la Ley para la Reforma política, surge el olvido, el ninguneo, ya nadie se acuerda ni del autor de la obra ni del juicio que en su día les mereció.

Cuando Torcuato Fernández-Miranda comienza a reunir periódicamente el Consejo del Reino, es porque está potenciando las instituciones franquistas, secuestrando al Rey, y, tal vez, preparando la llegada de un Presidente del Gobierno ortodoxo y no reformista... acaso él mismo.

Cuando Suárez es nombrado, el error del Rey es imputado a la larga mano de aquel oscuro ambicioso; él fue el que convenció al Rey y ahora todo el mundo podía explicarse aquellas reuniones del Consejo del Reino. Mas cuando Suárez "trajo la democracia a España", Torcuato Fernández-Miranda y el Consejo del Reino desaparecieron de la Historia. La historia empezó a hablar del gran acierto del Rey al nombrar a Suárez, al artífice del cambio.

Cuando en la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley, se suprimió el Preámbulo, se había suprimido lo mejor, lo único genuinamente democrático de aquel texto y se le reprochó la sustracción ¡cómo no! al Presidente de las Cortes que seguía conspirando contra la democracia.

Cuando la Ley para la Reforma política hacía directamente electivo por el Rey al Presidente de las Cortes, estaba claro que pretendía perpetuarse, que era una *morma in tuitu personae*, que no quería la democracia para sí mismo... Sin embargo, cuando dimitió, ya nadie se acordó del precepto, dimitía "porque se había legalizado al PCE" (¡qué enorme estupidez!), porque estaba desencantado, porque él no quería la democracia y Suárez le había ganado el pulso. Pocos supieron ver, a parte del Rey, lo que tenía el gesto de acto de generosidad para con la democracia y con su propia obra.

Cuando el Rey le concedió el ducado y, sobre todo, ese honor supremo que es el Tosi3n de Oro, muchos se quedaron perplejos y todav3a hoy en d3a algunos<sup>1</sup> se permiten afirmar que no comprenden las palabras del Rey, llenas de cari3o y gratitud<sup>2</sup>, hacia Torcuato Fern3andez-Miranda. Es incomprensible que el Rey hubiera querido, hubiera admirado y confiado en semejante persona, y, como al enano moral le resulta incomprensible, el diagn3stico est3 claro: Una vez m3s el Rey se ha equivocado. Su dimisi3n como Presidente de las Cortes dio tambi3n lugar a interpretaciones tortuosas, a imputaciones mezquinas que proyectaban sobre el pr3jimo la miseria propia cuando las causas de la

---

<sup>1</sup> Jaime Pe3a3iel en La COPE, 1-4-93.

<sup>2</sup> Vilallonga, J.L.. "El Rey", Plaza y Jan3s, Barcelona, 1993.

dimisión eran tan claras como acaso incomprensibles para determinados espíritus. Dimitió porque no hacía falta, porque su misión, al menos aquella misión, había concluido: las elecciones alumbrarían la nueva legitimidad nacida exclusivamente de las urnas. ¿Qué papel iba a representar él? ¿El de hombre de confianza de la Corona al margen de las urnas? Sería desprecio a la soberanía del pueblo y flaco servicio a la Corona. Y dimitió. A los indocumentados que plantean hoy por qué el Rey le concedió los máximos honores, sólo queremos recordarles un axioma aplicable a todo historiador honesto, y conste que sólo caben dos contestaciones. Primera: El Rey se equivocó (parece que es la que más les gusta). Segunda: Torcuato Fernández-Miranda prestó servicios impagables a la Democracia y a la Corona y por ello la Corona honró, con equidad, justicia y generosa sabiduría a quien le había servido de forma impagable. El Toisón de Oro, el ducado es una sólo una anécdota aunque de inmenso valor, el Toisón de Oro es una prueba abrumadora de su función histórica y del generoso reconocimiento a su labor por un gran Rey, Don Juan Carlos I.

Cuando, en fin, falleció, a Torcuato Fernández-Miranda no le mató una enfermedad del corazón como les acontece a innumerables mortales. No, a él le mató la tristeza, la melancolía, los remordimientos y la nostalgia del pasado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fernández de la Mora, "Los errores del Cambio", Plaza y Janés, Barcelona 1987, pg. 33.

Ejemplo paradigmático del desprecio a la Historia al que nos referimos es, y se podrían citar otros muchos, el trabajo del profesor Morodo<sup>1</sup>, "La ley para la Reforma Política: Ruptura desde el franquismo", en el que se analiza la transición y la Ley para la Reforma Política. Pues bien, en el largo artículo en el que se analizan las causas y los personajes del éxito no aparece ni una sola vez el nombre de Torcuato Fernández-Miranda, ni siquiera una referencia velada bajo el manto institucional de la Presidencia de las Cortes.

Pero la vida está llena de paradojas y la verdad histórica labra sus propios surcos. El artículo de Morodo es sumamente elogioso para "el Proyecto", se muestra encantado con el preámbulo, con su lenguaje... cita un montón de párrafos en los que ve con nitidez la esencia de la democracia liberal... y se siente desolado por la retirada del preámbulo a instancias del Consejo Nacional del Movimiento. En nombre del fallecido Torcuato Fernández-Miranda, agradecemos al profesor Morodo los encendidos elogios que le dedica, pues, todos y cada uno de los párrafos que alaba, así como la esencia de lo que él llama "Proyecto Suárez", salieron de la pluma del

---

Romero. E., "Retratos de Epoca", Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pg. 168.

<sup>1</sup> Morodo, R., "La Ley para la Reforma Política: Ruptura desde el franquismo" en Historia de la Transición, Diario 16 semanal, nº 129, 11-3-84.

entonces Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. *Quod natura non dat Salmantica non prestat.*

### **a) Contenido del Preámbulo**

El primer borrador inicia el Proyecto de Ley con un extenso preámbulo, en el que se recoge el pensamiento de Torcuato Fernández-Miranda sobre el Estado, la Reforma y la Democracia, configurado desde el conocimiento profundo de la realidad española y la búsqueda de soluciones a los problemas que traería el advenimiento de la Monarquía una vez cumplidas las precisiones sucesorias establecidas por las leyes.

El discurso jurídico-político de este Preámbulo, no es un discurso improvisado; en él se condensan una serie de criterios muy elaborados durante años de estudio y meditación profunda.

Comienza constatando la realidad de la Historia contemporánea española y el fracaso de los numerosos intentos de consolidar un Estado democrático a lo largo de más de cien años de inestabilidad política<sup>1</sup> para continuar como una síntesis de la doctrina ya expuesta en su obra "Estado y Constitución" y finalizar ofreciendo la

---

<sup>1</sup> Torcuato Fernández-Miranda, expuso con claridad este punto en la "Lección Magistral" de sus oposiciones a la Cátedra de Derecho Político de la Univesidad Complutense, en 1967.

solución operativa que el momento exige, que zanja la cuestión sobre la convocatoria de Cortes Constituyentes y que nace de los siguientes puntos básicos:

1º) Una reforma política ha de reflejar ineludiblemente la verdadera voluntad del pueblo verificada en las urnas. Para que ello sea posible sólo puede ser realizada por "los órganos representativos del Estado surgidos de la decisión del pueblo español".

2º) El carácter instrumental de la ley que como cauce procesal de la reforma hará posible la convocatoria de elecciones generales para la constitución de los nuevos órganos de representación del Estado.

3º) Su carácter provisional, puesto que "esta ley electoral primera queda a resultas de lo que decidan en el futuro los órganos representativos del Estado, surgidos de la voluntad del pueblo español".

4º) El cierre definitivo de cualquier aventura rupturista, ya que al ser el camino que conducirá a la democracia y la "Democracia exige como primer supuesto el imperio y la soberanía de la ley" articula el cambio respetando el "expediente de reforma" que la ley establece manteniendo intacto "el principio de certeza y seguridad de la ley".

Podríamos decir con el Profesor Posada<sup>1</sup>, cuando comenta el espíritu constructivo que debe actuar siempre en una labor de carácter constitucional, que este preámbulo, en el que se condensa toda la filosofía de la reforma, "es, en definitiva, una manifestación de la fe en la ley y en la eficacia de la acción creadora de la razón".

El preámbulo, escrito con el estilo tan característico de Torcuato-Fernández-Miranda, con frases breves y rotundas, con lenguaje preciso y técnico, con cierta aridez vehemente, ese mismo estilo que se puede detectar con facilidad en numerosos discursos claves en la historia de la transición, gira en torno a un conjunto de ideas fuerza:

La primera, tan querida y tan elaborada por Torcuato Fernández-Miranda, expresa que un **supuesto político** sólo puede alcanzarse desde el supuesto realmente existente y que éste debe ser asumido para poder cambiarlo.

El supuesto político entonces existente era el Estado franquista y las Leyes Fundamentales. Ahí es donde había que buscar la palanca para hacer el cambio.

Una reforma Democrática auténtica **sólo** puede hacerla el pueblo. Por consiguiente el único problema

---

<sup>1</sup> Posada, A., "Derecho Político", Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales, Madrid, 1935, tomo I, pg. 275.

verdadero es hacer posible que el pueblo abra un proceso constituyente.

La única reforma importante es la procesal, la que cree el cauce para las elecciones libres, de suerte que las fuerzas políticas se constituyan desde su verdadero apoyo electoral y no desde teóricas presunciones de legitimidad.

Por tanto, la Ley de Reforma Política debe ser una **convocatoria** de Cortes Constituyentes.

Su contenido debe limitarse a tres puntos: "diseñar los órganos de representación", establecer "el sistema electoral" y establecer el mecanismo procesal de "la reforma de las leyes".

En estos tres puntos, que recoge el preámbulo con rotunda claridad, se concentra toda la estrategia política de Torcuato Fernández-Miranda durante la transición y, aun, mucho antes<sup>1</sup>. A través de ellos se

---

<sup>1</sup> Quien quiera comprender su actitud cuando las famosas pugnas por el asociacionismo y las intenciones de fondo que probablemente sólo conocía el entonces Príncipe de España, debería acudir a estas claves. Manuel Pastor en "Las postrimerías del franquismo", Transición Política y Consolidación democrática, España (1975-1986), CIS, Madrid, 1992, se extraña de que López Rodó no considere a Fernández-Miranda entre los que, como él mismo, tenían una intencionalidad reformista o evolucionista. Esta consideración demuestra el desconocimiento generalizado de la figura de Fernández-Miranda, entre los propios (López Rodó) y entre los extraños (Pastor). Lo que Fernández-Miranda buscaba no era el franquismo después de Franco como estructura autoritaria coronada por la monarquía, sino una monarquía en la que la Corona fuera la institución integradora de todas las tendencias políticas de los



explican sus acciones, sus palabras, y, sobre todo, sus silencios.

El supuesto político inicial era un Estado fuerte controlado por los sectores políticos ortodoxos y, cuando menos, renuentes al cambio. Por ello, toda posibilidad verdadera de cambiar, sin desencadenar un caótico vacío de poder, pasaba por apoderarse de aquel Estado, de sus resortes jurídicos y políticos. Desde esta primera clave se explican muchas cosas: la continuidad de Arias, el cese de Arias, las medidas tendentes a controlar las Cortes y el Consejo del Reino... y la silenciosa paciencia para dar este salto sólo en el momento en que fuera posible. En otros términos: la Ley para la Reforma política era radicalmente inviable en diciembre de 1975 y fue perfectamente posible en diciembre de 1976.

La segunda clave explica el escepticismo expreso y la oposición íntima frente a todos los intentos de reforma Arias y las propuestas de algunos de sus ministros. Y ello porque eludían el verdadero problema que no era otro que devolverle al pueblo la condición de Poder Constituyente. Todos aquellos proyectos de reforma de la Ley de Sucesión, de la Ley Orgánica del Estado, etc. etc. suponían la absurda pretensión de constituir desde arriba y pretender que se aceptase la legitimidad democrática de lo constituido. Aquello era el "Espíritu del 12 de Febrero" o el "asociacionismo político

---

españoles. Pero eso, desde luego, no pasaba por el asociacionismo de López Rodó.

sin partidos", "el pastel de liebre sin liebre" de los sedicentes progresistas y reformistas de los últimos años del franquismo, etapa en la que ya Don Juan Carlos y Torcuato Fernández-Miranda sabían que, si se descartaban los partidos políticos, entre dejarle en herencia al Rey unas asociaciones en el marco del Movimiento o no dejarle nada, era mucho mejor no dejarle nada. De tener que aceptar al enemigo, mejor desorganizado. Que ello obligaba al Ministro Secretario General a hacer un "papelón", pues se hacía el papelón. Su historia siempre estuvo llena de silencios y nunca rehuyó su papel, por oscuro que fuera, si consideraba que desempeñándolo cumplía su misión.

La tercera clave explica, sin más, todo el contenido de la Ley para la Reforma política. Explica, en fin, su brevedad y que se modificara lo que se modificó y se silenciara lo que se silenció.

Este preámbulo, tal y como lo redactó Torcuato Fernández-Miranda, fue aprobado por el Gobierno en Consejo de Ministros dentro del Proyecto de Ley para la Reforma Política; tan sólo hubo tres alteraciones puramente sintácticas o gramaticales (por ejemplo, al Gobierno le gustaba más, dudoso gusto ciertamente, el vocablo "maximalistas" que "extremosas" y añadió un párrafo en el que se especifican algunos de los problemas políticos que podrían resolver las nuevas Cortes, precisión probablemente conveniente desde la prudencia política, porque eludiendo toda alusión a un poder constituyente, propagandísticamente interesante, era

juridicamente irrelevante ya que lo que estaba abriendo era "todo", esto es, un proceso constituyente.

### **3) El Articulado**

En la Ley para la Reforma Política destaca, de inmediato, su brevedad y el laconismo con que se expresa, características que provienen del texto inicial y que se conservan en el Proyecto del Gobierno y en la Ley aprobada en Cortes.

Esta concisión responde plenamente al propósito con que fue diseñada, desencadenar la apertura de un proceso constituyente sin dismantelar el Estado.

Como no se trataba de constituir sino de abrir un proceso constituyente, era improcedente entrar en más reformas que las estrictamente necesarias para desencadenar el proceso. Y no sólo improcedente e innecesario, entrar en otras reformas sustantivas hubiera sido incoherente, imprudente y peligroso.

Si una reforma orgánica sustantiva (Consejo del Reino, Ley de Sucesión, Jefatura del Estado, Gobierno, relaciones Gobierno-Cortes, Administración de Justicia, etc.) se hubiera hecho con un mínimo de respeto a los órganos existentes y a la legislación franquista, hubiera sido del todo incoherente con el propósito de la reforma que, como se ha venido repitiendo, no era otro que

atribuirle al pueblo la soberanía y abrir el cauce para la plena democratización del Estado.

Si por el contrario, la reforma sustantiva hubiese sido totalmente democrática (supresión del Consejo del Reino, eliminación de competencias efectivas del Rey, parlamentarización de la forma de Gobierno, democratización e independencia de la Justicia...) la imprudencia hubiese sido descomunal y hoy, probablemente, habría que hablar del disparatado suicidio de la Reforma.

Una reforma sustantiva totalmente democrática no sólo habría caído en la incoherencia metódica que supone atribuirle la soberanía al pueblo y anticiparse a su voluntad, sino en algo aún más grave: en determinar el final del proceso político sin ninguna legitimidad democrática salida de las urnas. Recordemos que cuando en 1981, los sectores integristas desearon la reversión del sistema, y casi estuvieron a punto de lograrla, había un parlamento unánimemente democrático, un gobierno democrático y una Constitución vigente con una fortísima legitimidad democrática. No es preciso ser un lince para imaginarse la respuesta de los sectores reaccionarios a una Constitución, como la del 78, "otorgada" en el 76 sin el poderoso respaldo de las urnas.

Por eso la ruptura democrática "pacífica" en 1976 era imposible, la ruptura sólo hubiera podido conseguirse mediante un apoderamiento violento del poder por parte

de la oposición antifranquista, lo cual era, si cabe, no menos imposible.

### **a) Contenido normativo**

Una análisis sistemático de la Ley para la Reforma política lleva a la conclusión de que se trata de una convocatoria de Cortes con potestades constituyentes y por ello su contenido básico gira en torno a la articulación jurídica de cuatro decisiones:

- La identificación del soberano.
- El diseño de los órganos representativos a través de los cuales ha de encauzarse la voluntad del soberano.
- La determinación de los cauces procesales (medidas electorales) para organizar técnicamente la representación.
- El establecimiento del procedimiento para la reforma de las leyes.

1. La identificación del soberano se realiza en un conciso pero elocuente artículo primero que en el texto de Torcuato Fernández-Miranda tiene tres apartados y que el Gobierno sintetizará en dos sin alterar para nada el sentido inicial, aunque mejorándolo en su redacción sintáctica. En este texto, sobrio y elegante, aunque no exento de arcaísmos decimonónicos, está la formulación de la democracia representativa: atribución de la soberanía al pueblo que la ejerce a través de sus representantes dentro de un orden jurídico y bajo el

imperio de la Ley. El concepto "imperio de la Ley" tiene, como se ha dicho, un cierto sabor "antiguo", decimonónico, como formulación previa al "imperio de la Constitución". Sin embargo, cualquiera que haya leído la obra de Torcuato Fernández-Miranda y singularmente "Estado y Constitución", convendrá en que tras los eventuales equívocos terminológicos no se esconde nada, porque al decir bajo el imperio de la ley se está hablando del imperio del Derecho, del Derecho de producción racional emanado de la voluntad del pueblo que incluye, naturalmente y sobre todo, a la propia Constitución como expresión de la voluntad extraordinaria del pueblo organizado en Poder Constituyente.

En el curso del procedimiento legislativo se incorporará a este artículo primero una referencia a los derechos de la persona que produce resultados satisfactorios, constituyendo no sólo una mejora técnica sino una importante mejora política que Fernández-Miranda asumió con satisfacción.

2. La determinación de los órganos representativos, tanto en el texto inicial como en el proyecto del Gobierno, viene recogida en el artículo segundo, en el que se toman las siguientes decisiones:

- La composición bicameral de las Cortes.
- La elección mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.
- La composición del Congreso de los Diputados en 350 representantes (el proyecto del Gobierno no

cambiará esta decisión pero la sacará del articulado para colocarla en la disposición transitoria primera).

- La composición del Senado sobre una base territorial pero complementada con otras representaciones a las que luego se aludirá (en el proyecto del Gobierno sólo quedarían, junto a la representación territorial, los senadores de designación real).

- La duración del mandato de cuatro años (en el texto inicial era de cuatro años para el Senado y tres para el Congreso).

- El reconocimiento de la autonomía de las Cámaras.

3. Las decisiones electorales, aparte de las derivadas de la propia composición de las Cámaras, se toman en las disposiciones transitorias.

En el texto inicial sólo había una disposición transitoria que el texto del Gobierno ampliará a tres. No obstante se mantienen las decisiones más importantes:

- La autorización al Gobierno para que regule por Decreto-ley las primeras elecciones a Cortes. Aquí se librará una batalla política a la que luego nos referiremos, pero Torcuato Fernández-Miranda siempre tuvo claro que este era un punto innegociable y que aquellas Cortes, con su mandato prorrogado, deberían extinguirse, cualquiera que fuera la forma técnica y la cuestión jurídica, en el mismo momento en que la Ley para la Reforma Política fuera aprobada.

Además consideraba que el Gobierno debería quedar con las manos libres para usar la norma electoral como elemento integrador de la oposición en el nuevo juego político que abriría la reforma.

- La fórmula electoral proporcional. En el anteproyecto se exigía una fórmula electoral proporcional para el Congreso y para el Senado. Aquí se librará una de las mayores batallas, a la que luego aludiremos, que trajo como consecuencia un cambio parcial en el proyecto del Gobierno.

4. La configuración jurídica de un poder constituyente democrático implica no sólo crear los cauces formales para canalizar la representación hacia el órgano constituyente, sino también establecer el método procesal para la toma de decisiones y, muy especialmente, para la toma de decisiones constituyentes, para la aprobación de las leyes constitucionales o de la Constitución. Ello comporta: la atribución de la competencia de iniciativa; el establecimiento de las mayorías necesarias para la aprobación y la creación de mecanismos técnicos para la superación del conflicto entre las cámaras cuando el parlamento es bicameral; la decisión sobre la ordenación de la participación directa del pueblo en la decisión y la articulación de mecanismos para la perfección formal de la norma y su entrada en vigor.



Todo esto es lo que aborda el proyecto inicial en sus artículos tercero y cuarto.

- **La iniciativa:** El proyecto inicial atribuía la iniciativa a las dos Cámaras parlamentarias y a la Corona. El proyecto del Gobierno va a introducir algunas mejoras, concretamente dos, que el Presidente de las Cortes no sólo acepta sino que sugiere.

No hay que olvidar que el borrador inicial de la Ley para la Reforma Política, aunque es fruto de una dilatada meditación, de profundas reflexiones y de una estrategia definida en sus puntos básicos, fue redactada en poco más de 24 horas porque Torcuato Fernández-Miranda, que siempre luchó por potenciar el Gobierno Suárez, por no dar ninguna sensación externa de control o de dirigismo para ayudarle a fortalecer su legitimidad con sus actos, no tenía previsto ser "autor" de la ley. Es evidente que sería "inspirador", "canalizador" o "corrector" cuando fuera necesario ajustar el proyecto del Gobierno al proyecto de la Corona, pero nunca había previsto que sería el autor material del texto legal.

Sin embargo los acontecimientos le obligaron porque el Gobierno no acababa de romper la malla tejida por los proyectos anteriores, ni de encontrar el camino para llegar a donde quería la Corona.

Esto explica la premura con que se redactó el anteproyecto, el cual, pese a dicha premura, no sólo sirvió para enfocar los problemas con precisión y darles

soluciones concretas que serían respetadas hasta el final, sino también para abrir un proceso de mejoras que, a través de un diálogo fluido entre el Presidente de las Cortes y el Presidente del Gobierno, perfeccionaron el texto inicial.

En este aspecto las mejoras son dos:

1. Atribuir exclusivamente la iniciativa de reforma constitucional al Congreso de los Diputados.

Tal planteamiento era adecuado y se compaginaba con la concepción del bicameralismo de Torcuato Fernández-Miranda, que concebía al Senado fundamentalmente como Cámara de control, de protección de minorías, sin olvidar que, en su diseño, la representación directa, con un sistema proporcional, en el Congreso de Diputados era la que determinaba el protagonismo político. Una cosa era su voluntad de ir a un sistema bicameral que respondía a dos razones, el mantenimiento formal de la continuidad frente a los procesos constituyentes revolucionarios clásicos y su concepción del Senado como cámara de garantías, y otra hurtar las competencias de la Cámara Baja derivadas de su posición política.

2. Eliminar la iniciativa directa de la Corona. En este caso se trata de una reforma técnica sin contenido político, ya que la iniciativa de la Corona permanece, en un añadido artículo quinto del proyecto del Gobierno. Esta modificación era técnicamente pertinente, y así lo

entendió Torcuato Fernández-Miranda, para darle a este supuesto excepcional, la excepcionalidad con la que fue concebido.

- **Alteración del sistema de mayorías cualificadas:** En el proyecto inicial la aprobación de una Ley de Reforma Constitucional requería la mayoría absoluta de ambas cámaras. Tal exigencia era, a nuestro juicio, correcta y prudente porque garantizaba un consenso imprescindible y al tiempo no potenciaba a las minorías hasta el punto de otorgarles un desproporcionado poder de rechazo.

El problema se planteaba en el supuesto de conflicto entre ambas Cámaras. Aquí el proyecto inicial imponía una mayoría de dos tercios en el Congreso para superar el rechazo en el Senado.

El proyecto del Gobierno, a parte de introducir mejoras técnicas en cuanto al procedimiento al hacer explícito el orden de tramitación con preeminencia del Congreso, introduce dos novedades razonables.

La primera es la Comisión Mixta que se contemplaba como un mecanismo más para hacer posible el consenso. La institución fue un éxito, con ciertas disfuncionalidades técnicas, con algunas extralimitaciones... pero políticamente un éxito.

La segunda fue reducir los dos tercios del Congreso a la mayoría absoluta de ambas Cámaras en

sesión conjunta para dirimir el conflicto. La corrección era adecuada, una cosa es establecer un sistema que potenciara el consenso y otra establecer condiciones tan onerosas que hubieran podido hacer imposible el consenso (y conste que la Constitución se aprobó por mayoría superior a dos tercios; pero una cosa es el resultado y otra la prudencia y racionalidad de los cauces establecidos para lograrlo).

- **Referéndum:** La participación del pueblo en la "reforma constitucional" o, más previsiblemente, en el refrendo de la Constitución, la recoge el Proyecto del Gobierno, en los mismos términos que el proyecto originario, atribuyendo al Rey la competencia de la convocatoria.

Por último, el Proyecto del Gobierno reordena sistemáticamente el contenido del artículo 4º, I, c, del texto original, conservando totalmente el sentido que tenía en el borrador inicial. Se trata de la atribución al Rey de la competencia de convocar un referéndum sobre una opción política de interés nacional, sea de carácter constitucional o no.

También en este precepto se quisieron ver tendencias autoritarias, impropias de un proyecto democrático. Así el profesor Lucas Verdú escribe: "Es evidente que los preceptos anteriores desvirtúan la naturaleza de la Monarquía Constitucional en la medida que introducen elementos plebiscitarios semejantes a los del Primero y Segundo Imperios franceses, y aún más a la manipulación del referéndum por el Presidente De

Gaule"<sup>1</sup> y el Profesor Tierno Galván señala: "... se otorga al titular de la Corona la facultad de recurrir al referéndum, al margen por completo del Parlamento; de este modo, puede darse la singular circunstancia de que aprobada una ley por el Parlamento, el titular de la Corona pudiera derogarla a través de la consulta popular, con lo que se abre, al menos como hipótesis, un cauce peligrosísimo para la propia perdurabilidad del Trono".<sup>2</sup>

Estas afirmaciones hubieran sido certeras si estuviesen referidas a una nueva Constitución sustantiva. Pero no cuando se trataba de un mero instrumento procesal para la apertura del proceso constituyente.

En el pensamiento de Torcuato Fernández-Miranda esta era una competencia destinada a no ser utilizada jamás, era una última válvula de escape para no dejar inerte al Estado y la posibilidad de instaurar la democracia, en el supuesto de que el proceso constituyente fracasara. Desde luego, nada más inconveniente para la Corona que tener que implicarse activamente protagonizando el proceso constituyente. Si éste funcionaba, si las elecciones daban unas Cámaras articuladas, si prevalecían las tendencias integradoras, la Constitución nacería del consenso y el Rey no tendría que utilizar esta facultad, manteniéndose en su significación arbitral e integradora. Aun así, la más elemental

---

<sup>1</sup> Lucas Verdú, P., ob. cit., pg. 56.

<sup>2</sup> Tierno Galvan, E., citado por Lucas Verdú en "La octava Ley Fundamental", pg. 57.

prudencia política exigía considerar dos hipótesis que no eran imposibles:

1. Cuando el Presidente de las Cortes redacta el primer borrador del Proyecto de Ley de Reforma Política, no es, ni mucho menos, evidente que el proceso vaya a terminar en éxito total. No hay una absoluta seguridad de que las elecciones libres vayan a celebrarse, porque no hay certeza de que la izquierda, o la oposición en general, vaya a integrarse en el proceso aceptando las reglas del juego. (Un eventual rechazo de la derecha no preocupaba a estos efectos, porque implicaría el rechazo de la ley y por tanto la imposibilidad legal de aplicar su contenido). El problema de unas elecciones deslegitimadas, con abstención amplia y mayoritaria, era lo suficientemente grave como para prever una posible salida legal hacia la democracia.

2. Tampoco había garantías sobre la composición de unas futuras Cámaras democráticas. Las expectativas eran tan confusas como poco fiables, tras un largo paréntesis de cuarenta años sin elecciones libres ¿Qué hubiera sucedido si la polarización de las tendencias se hubiera ido hacia los extremos en vez de hacia el centro? La aprobación de una Constitución requería el consenso por razones de principios, pero además, requería técnicamente mayorías absolutas ¿Y si no se lograran formar? ¿Hasta cuándo la paralización del Estado?

Se comprenderá pues que la competencia Real tenía más de prudente que de chocante.

Por lo demás, el Proyecto del Gobierno, añade dos disposiciones transitorias en donde se incorporan cuestiones de nuevo alcance técnico y una disposición final en la que se hace explícita la naturaleza de Ley Fundamental de la Ley para la Reforma Política.

Las mejoras técnicas de las disposiciones transitorias, tratan de evitar la paralización de la actividad del Gobierno, previendo una nueva Comisión apreciadora de la urgencia del Decreto-ley y la Comisión de Competencia legislativa, así como acomodar la elección de los Consejeros del Reino a la nueva situación. En la tercera, se trata de acomodar el Reglamento de las Cortes orgánicas a las inorgánicas.

La última novedad del Proyecto del Gobierno respecto al texto original, se refiere al Presidente de las Cortes que el proyecto definitivo hace directamente elegible por el Rey. Hay que decir, en contra de algunas insidias, que tal disposición no aparece en el texto inicial. Si la Presidencia de las Cortes no era contemplada en el anteproyecto de Torcuato Fernández-Miranda y fue añadida por la Comisión del Gobierno encargada de elaborar el definitivo Proyecto de Ley no tiene sentido afirmar, como señalan Martín Villa<sup>1</sup> y Powell<sup>2</sup> que "Torcuato Fernández-Miranda quería la democracia para todos menos para él".

---

<sup>1</sup> Martín Villa, R., ob. cit., pg. 53.

<sup>2</sup> Powell, Ch. T., ob. cit., pg. 191.

En rigor, la aceptación por Torcuato Fernández-Miranda de una modificación que él no promovió, tenía más que ver con hacer posible la libertad del Rey en la designación del Presidente de las Cortes, rompiendo con el requisito de la terna del Consejo del Reino, que con ninguna ambición personal de perpetuarse, como han demostrado los hechos posteriores. Cuando se enfocan estos problemas suele hacerse desde una perspectiva falsa o, al menos, incompleta y desde una desconfianza radical no siempre explicable. Veamos:

La perspectiva falsa es ver en la Ley para la Reforma Política lo que ni era, ni podía ser, ni se quería que fuera: el "cambio" en vez del "instrumento del cambio". Desde la óptica de una ley introductora de un nuevo orden jurídico-político de carácter sustantivo, aquella ley tenía puntos no aceptables desde la exigencia del principio democrático. Pero desde la óptica de la apertura de los cauces al poder constituyente, un instrumento para el cambio tenía que servir no sólo, ni tanto, para el periodo post-electoral (cuando ya existirían una Cortes democráticamente legitimadas, con competencias constituyentes y con instrumentos, por tanto, para romper ataduras sin quebranto de la legalidad), como para llegar a las elecciones. Desde diciembre de 1976 hasta junio de 1977 había mucho tiempo en términos políticos, aunque fuera muy poco tiempo histórico. Desde la aprobación de la Ley hasta que se pudieran celebrar elecciones libres, se viviría una etapa sumamente complicada y su duración, aunque se



quería breve, no se podía determinar, con antelación, taxativamente. Si por cualquier circunstancia, hubiera sido necesario nombrar un nuevo Presidente de las Cortes, ¿era razonable que el Rey tuviera que aceptar una terna del Consejo del Reino?

A esto se podría argumentar que la situación era exactamente la misma en lo que respecta al Presidente del Gobierno y que, por tanto, este razonamiento se vuelve en contra. Sin embargo esto no es cierto ya que la situación de los cargos era distinta. Con la aprobación de la Ley para la Reforma Política, la significación jurídico-política del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, pasaba a un segundo plano, con competencias limitadas, cualquiera que fuese la influencia política que conservara su titular en función de circunstancias estrictamente personales. La significación e importancia del Presidente del Gobierno no sólo no disminuía sino que, incluso, se agigantaba ante una situación de Cortes inoperantes. Mientras el mecanismo de designación del Presidente del Gobierno siguiera siendo la terna del Consejo del Reino, la composición de este órgano hacía imposible en la práctica cambiar a Suárez. El Consejo del Reino es seguro que no hubiera suministrado otra terna satisfactoria. Sin embargo, si se hubiese hecho depender la designación y cese del Presidente del Gobierno de la sola voluntad del Rey ¿qué presiones políticas de todo signo no se hubieran desplegado sobre la Zarzuela para forzar un cambio en la Presidencia del Gobierno?

La otra alternativa era designar ya un régimen parlamentario en la propia Ley para la Reforma Política, estableciendo un mecanismo de investidura del Presidente del Gobierno por el Congreso, tras las elecciones generales ¿Se puede creer seriamente que esto era posible?

Ya se ha dicho que una de las claves del éxito de la Ley para la Reforma Política fue su laconismo, sus silencios calculados, su táctica de tocar exclusivamente la palanca imprescindible para desencadenar el proceso y garantizar su autenticidad.

Diseñar una forma de Gobierno Parlamentario ya no era darle al pueblo la soberanía sino "constituir" desde el poder, y hacerlo con un expreso desmatelamiento de las instituciones existentes que no hubiera sido aprobado por las Cortes.

La situación, en suma, era la siguiente:

- Dejar al Rey en libertad para designar y remover a un Presidente de las Cortes con un poder seriamente disminuido, no levantaba serias reticencias y, en contra de lo que se ha dicho o insinuado, no garantizaba a Torcuato Fernández-Miranda mayor estabilidad en el cargo que en el caso de que su remoción dependiera de la voluntad conjunta del Rey y del Consejo del Reino. ¡Todo lo contrario! Cualquiera, ninimamente informado, sabía que Torcuato Fernández-Miranda dimitiría de inmediato si el Rey se lo pedía. De hecho, ni tuvo que

pedírselo ni se lo pidió, Fernández-Miranda, lejos de "aguantar" en el cargo, se fue cuando estimó que su función había concluido.

Con esta disposición se trataba, tan sólo, de dejarle al Rey las manos libres: cuando tuviera que nombrar un nuevo Presidente de las Cortes, Don Juan Carlos no tendría que contar con el Consejo del Reino. ¿Hubiera entrado Hernández Gil en la terna? ¿Acaso hubiera facilitado el proceso constituyente una Presidencia de las Cortes ocupada, por ejemplo, por José Antonio Girón de Velasco?

- En el caso del Presidente del Gobierno, dejarle al Rey las manos libres no hubiera prosperado en las Cortes, por lo que ello comportaba de desmantelamiento explícito del régimen. Diseñar un sistema parlamentario para después de las elecciones, mucho menos. Entonces, ¿qué ventajas tenía dejarle las manos libres? ¿Propiciar presiones, acaso insoportables, sin tener el escudo del acatamiento al ordenamiento jurídico?

- Las eventuales disfuncionalidades, de esta opción, para el día después de las elecciones eran mucho menores en todas las hipótesis:

Si las elecciones daban un resultado favorable al Gobierno, el conflicto con las cámaras no se plantearía (así sucedió).

En la hipótesis de que hubiera triunfado la oposición (imaginemos una mayoría absoluta del PSOE en 1977), Suárez dimitiría y probablemente aquel Consejo del Reino, remozado con los nuevos miembros electivos, no estaría en condiciones de negar una terna acorde con la voluntad popular, (no es lo mismo una expectativa de representatividad que un parlamento recién legitimado por unas elecciones libres).

Y si el Consejo del Reino se negara o, lo que sin duda sería más probable, la mayoría socialista rechazara la intervención del Consejo del Reino, la Ley para la Reforma Política suministraba mecanismos suficientes para reformar las leyes con la rapidez que quisiera, y esa reforma no tendría que aprobarla las Cortes orgánicas, por mayoría de dos tercios, sino un Parlamento democrático, por mayoría absoluta.

## **B) El Proyecto de ley en el Informe de la Ponencia**

No creemos que tenga interés un estudio pormenorizado del Dictamen ya que la mayoría de las enmiendas no fueron aceptadas por la Ponencia. Unas porque desvirtuaban los objetivos del Proyecto y otras porque, mediante reformas sustantivas, pretendían ir más allá de la simple apertura de un proceso constituyente.

Sí tiene algún interés, recoger las enmiendas aceptadas así como los cambios que, a iniciativa propia, introdujo la Ponencia en el Proyecto de ley.

En el Artículo 1º, se introduce una mejora técnica al suprimirse la expresión "organización política del Estado español" y hablar simplemente de la democracia en el Estado español. Y ello porque "la Ponencia cree que la democracia no debe informar sólo la organización política, sino, en general, toda la vida política y relación política del Estado".

De mayor alcance es la inclusión, a propuesta de Meilán Gil, de un segundo párrafo en el Artículo 1º, 1: "Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado". La enmienda de Meilán Gil incorporaba, siguiendo la formulación contenida en la Ley Fundamental de Bonn, el elemento material del Estado de Derecho conciliándolo con el principio democrático, al hacer descansar la voluntad soberana del pueblo en los derechos de la persona que permiten la libre formación de la opinión pública. La soberanía se imputa no a la mayoría sin más, sino a la voluntad mayoritaria libremente formada a partir del aseguramiento de las libertades individuales y colectivas. Con la incorporación de la enmienda de Meilán, el precepto adquiere, en su escueta formulación, un sólido rigor, en la tradición de la democracia liberal, poniendo en relación dialéctica principio democrático y Estado de Derecho.

El Artículo 1º, 2 también conocerá una mejora técnica, al ser sustituida la expresión, poco rigurosa, "hacer" leyes por, "elaborar y aprobar".

El Artículo 2º no sufrirá modificación alguna en el Informe de la Ponencia, pese a las enmiendas que pretenden hacer electivo al Presidente de las Cortes.

El Artículo 3º sufrirá una modificación en el número 3 al estructurarse como obligatorio, y no meramente potestativo, el referéndum para las leyes de reforma constitucional.

El Artículo 4º introduce también la Comisión Mixta para resolver discrepancias entre las Cámaras en la tramitación de las leyes ordinarias.

El Artículo 5º no sufrirá modificación alguna.

En la disposición transitoria primera, respondiendo parcialmente a la inquietud del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, se introduce un factor de corrección de la proporcionalidad en el sistema electoral para el Congreso de Diputados "para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara".

Por último, en la disposición transitoria segunda, 3, se concreta la competencia de las Cortes para elegir los Consejeros del Reino vacantes "por el cese de los actuales Consejeros electivos", atribuyendo al Congreso y

al Senado, respectivamente, la elección de cinco miembros.

Quizás tenga interés un breve comentario sobre una enmienda de adición presentada por Lamo de Espinosa y sumamente elocuente respecto al sentido de la reforma. Pedía el Procurador, que se incluyera una disposición derogatoria, especificando cuáles eran los preceptos derogados de las diversas Leyes Fundamentales.

La enmienda era tan lúcida como envenenada. En efecto, nada podía ser más elocuente sobre el alcance de la reforma que se estaba planteando como hacer explícitos los preceptos que se derogaban. Sin embargo, políticamente, semejante posibilidad era una imprudencia temeraria. En realidad se estaba derogando, si no todo, sí lo más importante de las bases del régimen, comenzando por la totalidad de la Ley de Principios del Movimiento. La más elemental prudencia aconsejaba no hacer alarde de ello. Cuando existieran unas Cortes legitimadas democráticamente, decía Torcuato Fernández-Miranda, el tema perdería toda su importancia; mientras tanto, planteado abiertamente, era hurgar de forma innecesaria en heridas profundas. El sentido común imponía la ambigüedad de la omisión.

La Ponencia bandeó el problema con argumentos insuficientes pero auténticos: técnicamente era difícil y, ante el riesgo de imperfección o inadecuación de la cláusula derogatoria, era preferible dejar operar la

cláusula de derogación por ley posterior. La práctica y la técnica interpretativa irían despejando las dudas...

En un análisis sistemático de las enmiendas, parece oportuno distinguir entre las que tenían un mero alcance técnico y las de alcance político que son las que aquí interesan. Entre estas, se puede distinguir entre las que se oponían frontalmente al sentido de la reforma y las que o bien la perfeccionaban o la alteraban sin desvirtuarla. Las primeras, por ventura, estaban sostenidas por grupos muy minoritarios y el rechazo, absolutamente inevitable, no ponía en peligro la aprobación de la Ley con la mayoría requerida.

De las segundas, a su vez, hay que diferenciar entre las que perfeccionaban el texto, como la enmienda de Meilán Gil que fue incorporada por la Ponencia y de la que ya hemos hablado, y las que lo alteraban sin destruirlo pero implicando una modificación políticamente significativa y, en principio, no querida por el Gobierno ni por el Presidente de las Cortes.

Entre estas hay que hacer una última distinción:

- Aquellas que estaban defendidas por Procuradores, casi, a título individual y cuyo rechazo no ponía en peligro la aprobación de la Ley.

- Las que, teniendo un potencial importante de apoyo en la Cámara, no eran presentadas como "conditio sine qua non", de suerte que su rechazo no implicaba



necesariamente el voto en contra de sus defensores. Por ejemplo, la elección del Presidente de las Cortes o las planteadas por Esperabé de Arteaga, que no eran inadecuadas sino inoportunas, por cuanto querían adelantar la reforma diseñando un régimen parlamentario o suprimiendo explícitamente el Consejo del Reino, es decir, promoviendo reformas sustantivas que habrían de corresponder a las nuevas Cortes.

- Las promovidas por grupos numéricamente importantes y presentadas como condición inexcusable para apoyar la reforma. Estas eran las verdaderamente peligrosas porque comprometían el éxito de la operación. Con ellas había que negociar hasta donde se pudiera. Básicamente fueron las enmiendas presentadas por Alianza Popular.

Veamos: Cuando el Presidente de las Cortes reformó el Reglamento de la Cámara, introduciendo los Grupos Parlamentarios, Alejandro Rodríguez de Valcárcel impulsó la creación de una coordinadora de grupos que él presidió hasta que su enfermedad le alejó de la actividad política. Esta coordinadora se reunió a comienzos del mes de noviembre para fijar posiciones con respecto al Proyecto de Ley para la Reforma Política que estaba a punto de ser informado por la Ponencia.

Allí, todos los grupos parlamentarios trataron de hacer valer sus posiciones y de encontrar apoyos en los demás grupos. Aunque resulte anecdótico, hubo un intento duro de posponer la cuestión de la soberanía, acogiéndose de forma sofista al argumento de que era una

cuestión sustancial que debían recoger las nuevas Cortes<sup>1</sup>. Mas ¿Cómo abrir un proceso constituyente sin una previa identificación del soberano? ¿Cómo abrir el proceso sin una previa atribución jurídica de la titularidad del poder constituyente?

Más allá de la anécdota importa señalar cuáles fueron las reivindicaciones que, expuestas por Laureano López Rodó, Alianza Popular consideraba innegociables:

1 - Que se mantenga la mayoría de dos tercios y la necesidad de referéndum para cualquier reforma constitucional.

2 - Que la normativa electoral futura se adopte mediante Ley votada en Cortes y que en ella puedan decidirse los aspectos subsiguientes de sistema proporcional o mayoritario y la mecánica a aplicar en el procedimiento electoral.

3 - Respecto al Senado, que se trate en pie de igualdad con el Congreso, fijando las competencias de ambas Cámaras y las relaciones respecto a las competencias.

---

<sup>1</sup> Informe de la reunión de los Grupos Parlamentarios. En aquella reunión Lamo de Espinosa propuso la **supresión del nuevo concepto de la soberanía** (Art. 1º) que como hemos comentado conducía a un callejón sin salida y sólo puede interpretarse como práctica obstuccionista. En este mismo sentido, su enmienda defendiendo la necesidad de una cláusula derogatoria, sólo puede explicarse como un intento de retrasar la aprobación de la ley y complicar los debates. Aun así, López Rodó en Claves de la Transición, pg. 273, escribe: Emilio Lamo de Espinosa manifestó que "**no convenía paralizar o retrasar la reforma política**". Copia del Informe en pg. 717 y ss.

4 - Sobre el referéndum que pueda presentar el Rey sobre las diferentes materias de opción política, que tenga que obtener el informe preceptivo y no vinculante del Consejo del Reino.

5 - Que la renovación de las Cámaras por procedimiento electoral, sea por mitades alternativas a Cortes y Senado para garantizar la continuidad sin transacciones bruscas.

6 - La votación separada de las enmiendas y del articulado, a fin de que puedan establecerse unos criterios más firmes en orden a cada uno de los temas debatidos, pues de lo contrario podrían plantearse negativas totales al proyecto fundadas solamente en la oposición a un determinado punto.

Estas, y otras cuestiones a tener en cuenta, se recogían en los escritos que los enmendantes habían entregado en plazo reglamentario y que la Ponencia había analizado en su reunión del 3 de noviembre. Adolfo Suárez hizo saber al Presidente de la Comisión, Gregorio López Bravo, los puntos en los que el Gobierno estaría dispuesto a transigir aceptando modificaciones<sup>1</sup>:

1 - Que la duración del mandato de los diputados y senadores pueda ser distinta o su renovación tener lugar parcialmente.

---

<sup>1</sup> Carta de Gregorio López Bravo al Presidente de las Cortes. (pg. 721)

2 - Que el Senado pueda tener también la iniciativa para reformas constitucionales.

3 - Que la mayoría precisa para aprobar reformas constitucionales pueda ser superior a la del proyecto, aunque quizá sin llegar a los 2/3 que piden la mayoría de los observantes y enmendantes.

4 - Que el Rey deba someter a Referéndum las leyes de reforma constitucional antes de su refrendo.

5 - Que todo el Consejo del Reino pueda ser electivo, eligiendo la mitad de sus miembros el Congreso y la otra mitad el Senado.

Sin embargo el Presidente de las Cortes no está nada convencido de la conveniencia de estas modificaciones. Son días de profunda reflexión y de permanente contacto con los ponentes y con la Presidencia del Gobierno.

- La modificación de la mayoría necesaria para la aprobación de reformas constitucionales planteada por Alianza Popular le parecía totalmente inaceptable, pese a la matizada aceptación de Suárez. En el proyecto inicial él sólo había contemplado la necesidad de dos tercios para el supuesto de conflicto entre las dos Cámaras y, aun eso, había sido razonablemente alterado por el Gobierno al introducir la figura de la Comisión Mixta y la sesión conjunta. La exigencia de dos tercios era un blindaje excesivo y parcialmente peligroso. Con unas perspectivas

escasamente previsibles de resultados electorales, con una sociedad poco articulada políticamente y sin un sistema consolidado de partidos, una minoría de bloqueo de un tercio era un riesgo no asumible. Ni en el Informe de la Ponencia ni en la redacción final se aceptó esta enmienda.

El segundo punto, que la normativa electoral fuera establecida mediante una Ley de Cortes y no mediante Decreto-ley del Gobierno, era, si cabe, menos negociable que el primero, ya que bajo la apariencia de una exigencia formal, le exigencia de una Ley de Cortes, se ocultaba el gran problema sustancial: el sistema electoral deseado.

Alianza Popular, que desplegó sus mejores armas en la batalla para conseguir imponer un sistema mayoritario, quería imponer su criterio en la elección del sistema electoral. Permitir que la ley fuera elaborada por "aquellas" Cortes era una imprudencia demasiado grave por varias razones. La primera, porque una cosa era conseguir el apoyo de aquella Cámara para una ley breve y clara como la de la Reforma Política, y otra, conseguir un texto operativo y válido en una materia extensa y compleja. En segundo lugar, porque no había certeza alguna de que una ley así elaborada pudiera resultar políticamente aceptable y no un instrumento para desvirtuar la reforma. Y tercero, porque había que integrar a la izquierda en el proceso electoral y el Gobierno debía disponer del arma de la norma electoral para, si no negociarla, sí hablarla con la oposición.

No se trataba, desde luego, de sustraerle la competencia al parlamento de manera permanente. De hecho, en el primer proyecto, el de Torcuato Fernández-Miranda, la competencia se le atribuye a las Cortes, pero en la disposición transitoria (por tanto a los solos efectos de las primeras elecciones) se autoriza al Gobierno a legislar mediante Decreto-ley.

La Ponencia se verá obligada a rebatir los argumentos de los enmendantes con verdades a medias como la urgencia y las dificultades técnicas. Verdades a medias porque, en efecto, una ley electoral es técnica y políticamente muy compleja, pero tal argumento es inaceptable para eliminar la competencia parlamentaria. Respecto a la urgencia, no era menos cierta, pero también era cierto que existía un procedimiento legislativo de urgencia y que el Decreto-ley no se publicaría hasta el 18 de marzo del año siguiente.

Los ponentes se bandearon sin demasiadas dificultades porque, en realidad, el problema no era de forma sino de fondo. En realidad a Alianza Popular le importaba muy poco quien elaborara la norma a condición de que lo hiciera a su gusto. Quería un sistema mayoritario y siguió luchando por imponerlo en la Ley para la Reforma Política, aun aceptando que la norma electoral la elaborase el Gobierno.

Lo único que aceptó la Ponencia, como ya se ha visto y en ello estaba de acuerdo todo el mundo, fue la cláusula de corrección de la proporcionalidad "para evitar

la excesiva fragmentación de la Cámara". Pero sobre el tema electoral volveremos más adelante.

- Tampoco parecía conveniente concederle al Senado la iniciativa en leyes de reforma constitucional. Concebido el Senado como Cámara de equilibrio y con una composición no completamente electiva, parecía aconsejable supeditar sus trabajos, tanto por razones políticas como técnicas, a los de la Cámara de representación poblacional.

- Otro punto que el Gobierno estaba dispuesto a negociar, pero no convenía al Presidente de las Cortes, era la renovación parcial de las Cámaras. El que la duración del mandato fuera distinta era cuestión menor que ya había aparecido en el proyecto inicial, pero las renovaciones parciales, más propias de sistemas presidencialistas, resultaba inadecuada para una eventual forma de gobierno parlamentaria. Y era evidente, tanto la incompatibilidad entre monarquía y presidencialismo, como la, más que probable, tendencia hacia la Monarquía parlamentaria.

- En cuanto a la exigencia de una votación separada de las enmiendas y del articulado, las repetidas declaraciones del Presidente de las Cortes sobre la imposibilidad de aplicar preceptos del trámite ordinario en el Procedimiento de Urgencia, dejan bien claro que este punto era innegociable.

El Procedimiento de Urgencia perseguía tres objetivos procesales directamente vinculados al éxito de la operación:

1. Sustraer la competencia a una Comisión de Leyes Fundamentales mayoritariamente hostil, llena de figuras simbólicas del régimen pero no representativas del sentir mayoritario de la Cámara.

2. Impedir toda táctica dilatoria y todo ejercicio de filibusterismo parlamentario.

3. Forzar a la Cámara a pronunciarse directamente sobre el dictamen de la ponencia, impidiendo que leves pero sucesivos retoques parciales desnaturalizasen el proyecto del Gobierno obligándole a retirarlo.

Entrar en el juego de aplicar preceptos del procedimiento ordinario, no sólo era imposible reglamentariamente, sino un absoluto desastre para el objetivo perseguido.

- No hubo el menor inconveniente en aceptar el carácter preceptivo y no meramente potestativo del referéndum popular para las leyes de la reforma constitucional. En el fondo, tal pretensión conectaba y perfeccionaba la voluntad de fondo de devolver la soberanía al pueblo. Sobre el tema no hubo discusión y se aceptó unánime y pacíficamente.

- Más problemas planteaban las exigencias respecto al Consejo del Reino, y aquí las posiciones del Gobierno y del Presidente de las Cortes no eran



exactamente coincidentes. Lo que unos y otro estaban dispuestos a aceptar de las pretensiones de los enmendantes era distinto y quizás por ello al final no se aceptó nada.

Al Presidente de las Cortes no sólo no le inquietaba, sino que le parecía correcto que la convocatoria por el Rey de un plebiscito sobre materia constitucional (ejerciendo la iniciativa en esta materia) fuera precedido por la intervención, no vinculante, del Consejo del Reino. Y le parecía correcto por las siguientes razones:

Primera: Una razón menor que se adujo en el debate del Pleno, salvar la responsabilidad del Rey. Bien, esto tenía interés pero no demasiada importancia.

Segunda: Esta institución del plebiscito había sido concebida como excepcional, como indeseable, como último recurso al que no se deseaba tener que llegar. Como se ha dicho, si la izquierda se integraba en el proceso (lo que aún no se sabía) participando en las elecciones y si las Cortes presentaban una composición articulada, centrada, políticamente moderada, ellas realizarían sin problemas la "reforma" constitucional.

Pero, ¿y si la oposición no se integraba y no participaba en el proceso electoral? ¿y si las Cámaras elegidas resultaban desarticuladas, ingobernables, enfrentadas, incapaces de consenso e impotentes para suscitar una mayoría suficiente? Esta era la razón de la

institución. En esas circunstancias no habría más remedio que implicar directamente al Rey y al pueblo, y, como se quería respetar la legalidad vigente, que el proceso tuviera en cuenta siempre las instituciones existentes. La audiencia al Consejo del Reino, ante la impotencia de las Cortes, reforzaba la posición del Rey en su apelación directa al pueblo... Sin embargo, tampoco era cuestión esencial y el Presidente de las Cortes no dio batalla para hecer prevalecer su criterio. En realidad, si el Rey tenía que acudir al plebiscito, sería porque la situación política era de extrema gravedad y en esas condiciones quedaban ninimizados los aspectos puramente formales.

Por el contrario lo que el Gobierno sí estaba dispuesto a aceptar y el Presidente de las Cortes no, era hacer plenamente electivo el Consejo del Reino. Las razones del Presidente de las Cortes eran las siguientes:

Primera: El, en su proyecto inicial, había prescindido por completo del Consejo del Reino al que ignoraba salvo para esta situación excepcional (el fracaso de las Cortes democráticas) en la que el Rey debería utilizar la situación del plebiscito.

Segunda: Se trataba de tocar exclusivamente la palanca imprescindible para abrir el proceso constituyente, pero no de constituir. No había que "tocar" el Consejo del Reino, ni el Consejo Nacional del Movimiento, ni nada que no fuera imprescindible. Que lo

hicieran las Cortes democráticas legalmente habilitadas para constituir.

Tercera: Era evidente que si la operación alcanzaba el éxito apetecido, el Consejo del Reino estaba llamado a desaparecer y hasta el momento de su desaparición su vida sería puramente formal. En estas condiciones, cuando la reforma aún no tenía garantizado el éxito, cuando aguardaban tiempos azarosos e inciertos hasta las elecciones ¿por qué dismantelar, sin necesidad seria alguna, una institución simbólica de la legalidad vigente? ¿por qué crear problemas, roces y reacciones innecesarias? En este punto prevaleció el criterio del Presidente de las Cortes. El tiempo demostró que el problema que se planteaba era en el fondo inexistente, tal y como había entendido Torcuato Fernández-Miranda.

### **C) El debate en el Pleno y el texto definitivo de la Ley**

El Dictamen de la Ponencia, con las innovaciones ya comentadas, fue debatido en el Pleno los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976.

Los debates fueron algo tensos en la primera jornada, aunque de una exquisita cortesía, y extremadamente cordiales en la última, cuando ya se había llegado a un consenso con los grupos integrados en

Alianza Popular y se veía que la reforma prosperaba y que la oposición era muy minoritaria.

Ahora, en el curso de los acontecimientos, podía verse el fruto de una labor continuada. La creación de los Grupos Parlamentarios había servido para integrar y para dividir al mismo tiempo; para debilitar el poder difuso de los personalismos individuales y dejar claras cuales eran las certezas y las incertidumbre; para articular mínimamente la Cámara, abrir frentes de diálogo y suscitar interlocutores válidos.

El Procedimiento de Urgencia había permitido sustraer la competencia de una imposible Comisión de Leyes Fundamentales, impedir el filibusterismo parlamentario, garantizar la agilidad y concentrar todo el poder en la Ponencia y la Presidencia, sin perjuicio de potenciar los derechos de los procuradores individuales.

Leyendo el Diario de Sesiones podemos comprobar que existió un enorme despliegue de cortesía y un exquisito respeto hacia el pasado. Había verdadera obsesión, y consigna, de extremar la amabilidad. Ningún interviniente dejaría de ser puntual y cortésmente contestado. No se deseaba herir a nadie ni allanar el camino a virtuales resentimientos.

El Presidente de las Cortes dirigió el debate con "mano de hierro y guantelete de terciopelo". Con "flexibilidad inflexible".

Acaso pueda sorprender, releendo el Diario de Sesiones, el cruce versallesco de flores entre los antagonistas que a un lector actual podría parecerle excesivo, e incluso ridículo en algunos casos, si no es capaz de situarse en el clima de unidad, entusiasta o resignada, que se llegó a crear. El sentido de la responsabilidad y de conciencia histórica, semiconciencia en algunos casos, de lo que se estaba haciendo estaba muy presente en el ánimo de todos.

En el debate se defendieron posiciones de rechazo radical a la Ley (Blas Piñar y Fernández de la Vega) que no interesa analizar aquí porque ni eran asumibles ni se contaba para nada con sus votos; es más, se daba por descontado su voto en contra. Fue tan sólo un trámite de cortesía formal y un diálogo de sordos entre planteamientos inconciliables.

También se defendieron posiciones de reforma sustantiva en sentido de profundización democrática (Esperabé y Cercós) que no eran inadecuadas pero si absolutamente inoportunas. Tampoco estas tienen interés porque fueron testimoniales y los enmendantes renunciaron a su "desideratum" para aceptar la reforma posible.

Además se defendieron algunas reformas técnicas con alcance político (Morrondo) que serían tenidas en cuenta y sobre las que volveremos.

Pero las enmiendas de mayor entidad defendidas en el Pleno fueron sin duda las que sostuvo Cruz Martínez Esteruelas en nombre de Alianza Popular. Y eran de gran entidad por tres razones: porque los argumentos, compartibles o no, eran sólidos; porque detrás había un grupo muy numeroso de procuradores que podían poner en peligro los dos tercios; porque plantearon su posición con total dureza, amenazando, no con el voto en contra, pero sí con una abstención que a efectos prácticos suponía lo mismo. Aquí existía un riesgo serio para el éxito de la operación.

Martínez Esteruelas fue planteando uno a uno los puntos que en su día sostuvo López Rodó en la reunión de los grupos parlamentarios y que como ya vimos fueron trasladados al Gobierno.

El Primer punto que plantea, aunque de procedimiento, es sumamente serio y grave. Pretende que se voten primero, una a una, las enmiendas (por mayoría simple) y sólo al final, el texto resultante con la mayoría exigida en la Ley de Sucesión.

Funda su pretensión en argumentos sólidos: ..."no podrá conocerse realmente el sentir y parecer de esta Cámara (si se mantiene el sistema del procedimiento de urgencia) pues en ningún caso puede perderse de vista, que el conjunto de las cuestiones abordadas por el proyecto son individualmente complejas y trascendentes, y que nada sería más antidemocrático que impedir el

deber de perfeccionar el proyecto, o lo que es lo mismo, obligar a elegir entre todo o nada"<sup>1</sup>.

La argumentación era tan fácil de rebatir desde la teoría política como imposible desde la política práctica. Era imposible, por imprudente y temerario, decir a aquellas Cortes algo así como: Señores, esta ley es el instrumento para conseguir la democracia en el Estado ¿Cómo puede prevalecer la democracia interna de un órgano escasamente representativo (como se demostró siete meses después) sobre el interés democrático de todo el pueblo español? Debemos respetar la legalidad formal pero no a costa de reventar el objetivo. No se puede invocar el principio democrático para impedir la democracia, la lógica formal también tiene sus exigencias.

El argumento era imposible y la Ponencia bordeó el tema de puntillas sin poder entrar en el fondo del asunto. Pero se trataba de un problema de mucha enjundia porque Alianza Popular lo planteaba como "conditio sine qua non".

"Por ello - continuaba Martínez Esteruelas - antes de entrar en la defensa concreta de las enmiendas y observaciones, anunciamos, en un esfuerzo de clarificación, que si se sometiera el proyecto a votación sin que previamente hubieran sido votadas las enmiendas para las que pedimos el especial pronunciamiento del

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones, pg. 88.

Pleno, mi postura y la de otros Procuradores sería, con harto sentimiento nuestro, la abstención"<sup>1</sup>.

¡El órdago estaba echado!... y preocupó en extremo al Presidente de las Cortes que, los días 17 y 18 no cesó de darle vueltas al problema. La cuestión debía plantearse así: si Alianza Popular se abstenía, la posibilidad de alcanzar los dos tercios quedaba seriamente comprometida; pero si se aceptaba la votación previa de las enmiendas era más que probable que la ley aprobada resultara irreconocible e inútil. Había que ponderar los riesgos y optar, aceptar el desafío o rechazarlo.

En la ponderación de riesgos había uno que se presentaba como el más inminente y de consecuencias imprevisibles. Era por tanto inaceptable. Si se permitía votar antes las enmiendas que la totalidad de la ley, entrarían en debate no sólo las de Alianza Popular sino todas las presentadas y no retiradas. Dado que para aprobarlas bastaría la mayoría simple y dada la escasísima articulación de la Cámara, el resultado podría ser un fracaso estrepitoso. Además, cediendo, se renunciaba a una de las grandes bazas del Procedimiento de Urgencia (en esto Martínez Esteruelas había puesto el dedo en la llaga) que consistía en enfrentar a los procuradores ante "el todo o el nada" y apelar a su responsabilidad histórica. Esta argumentación invitaba a aceptar el envite.

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones, pg. 88.



Por otra parte, podía pensarse que las cartas de Alianza Popular no eran tan sólidas como aparentaban. Hacer de una cuestión de procedimiento una cuestión de fondo innegociable sólo puede responder a dos razones: que se quiere el fracaso, torpedear el éxito de la operación, o que se utiliza como arma para obtener beneficios sustantivos. Todo parecía indicar que Alianza Popular no quería impedir la reforma sino condicionarla, por tanto, el órdago era puramente táctico. Si se transigía en alguna de las pretensiones de fondo se olvidarían las cuestiones de procedimiento. El Presidente de las Cortes aceptó el desafío y no cambió el procedimiento.

Los avatares del Pleno de la Reforma pueden encontrarse en el Diario de Sesiones de las Cortes y detenerse en ello sería redundante ya que numerosos autores se han ocupado de relatarlos. Sin embargo es preciso analizar aquellas intervenciones que modificaron el Informe de la Ponencia y llevaron a la redacción definitiva del texto legal.

Como ya hemos visto, la Ley para la Reforma Política es, nada más ni nada menos, que una convocatoria atípica de Cortes Constituyentes y esa fue la intención con la que se elaboró.

La falta de sintonía política entre el Presidente Arias Navarro y el Presidente de las Cortes y, lo que es más importante, la falta de sintonía con el proyecto de la

Corona, radicaba, en cuanto a la práctica, en el planteamiento metódico de la reforma.

Mientras que Carlos Arias pretendía ejercer directamente el poder constituyente, es decir, otorgarle al pueblo unas nuevas Leyes Fundamentales más democráticas, el Presidente de las Cortes planteaba la reforma política en estos términos: el camino hacia la democracia pasa necesariamente por la articulación del mecanismo procesal para que el soberano pueda manifestar su voluntad o, lo que es lo mismo, por el establecimiento de las reglas de juego para que las fuerzas constituyentes, como realidad sociológica, emerjan al universo del Derecho transformadas en una entidad capaz de un querer jurídico.

En el proyecto de la Corona, la identidad del soberano era el pueblo, en el sentido clásico de la tradición liberal democrática. El método procesal o procedimental: devolverle la voz al pueblo. No había que darle al pueblo una constitución democrática, había que darle al pueblo la oportunidad de constituirse a su antojo, y había que hacerlo respetando la legalidad vigente.

Las pretensiones de reformas sustantivas de las Leyes Fundamentales eran absurdas. La única reforma viable era la procedimental que, eliminando los obstáculos formales, hiciera posible una convocatoria de Cortes con potestades constituyentes. Esto es lo que fue la Ley para la Reforma Política.

Por ello y cómo es lógico, el contenido de la Ley fue esencialmente electoral, de incorporación de la teoría clásica de la representación, de diseño de la estructura de los organos representativos y de establecimiento de los grandes principios electorales.

En el "Primer Borrador" de la Ley de Reforma Política, que el Presidente de las Cortes entregó a Adolfo Suárez, el 23 de agosto de 1976, la mayoría de las decisiones electorales fundamentales ya estaban tomadas y aquel boceto inicial condicionaría el futuro de modo decisivo.

Las bases del Estado de Derecho, los grandes principios democráticos y de la representación, las estructura bicameral del Parlamento, el principio de proporcionalidad en la elección del Congreso y el número de diputados, estaban recogidos en aquel "breve pero sustancioso texto"<sup>1</sup> que Adolfo Suárez presentó al Consejo de Ministros el 24 de agosto de 1976.

Aquel texto tomaba varias decisiones: una, que la norma electoral habría de ser elaborada por el Gobierno, mediante Decreto-ley, dando por supuesto que las Cortes debían autoinmolarse y fijaba el número de miembros del Congreso en 350; respecto a la fórmula electoral, sentaba el principio electoral proporcional para el Congreso de los Diputados y para el Senado.

---

<sup>1</sup> Martín Villa, R., ob. cit., pg. 52.

En el Proyecto de Ley, que el Gobierno hizo público el 11 de septiembre, después de haber mejorado y completado el borrador inicial, se postulaba la base territorial del Senado y el principio de escrutinio mayoritario en la votación de senadores.

Finalmente, tras las presiones de la derecha reformista en la discusión del Proyecto de Ley en las Cortes, la Ley para la Reforma Política consagra un sistema mayoritario de voto limitado para el Senado y el principio electoral proporcional, corregido por el mínimo de escaños provincial y por el mínimo de acceso a la representación, para el Congreso.

Alianza Popular que, desde su argumentación en favor del sistema mayoritario para el Congreso, desató una fuerte campaña y una fuerte presión en el seno de las Cortes, intentó hasta el último momento forzar la adopción del principio electoral mayoritario para el Congreso a cambio de la aprobación del Proyecto de Ley, pero este punto era innegociable y no se transigió.

Los defensores del sistema mayoritario, simple o a dos vueltas, defendían su postura con una batería de argumentos clásicos, tributarios acaso de las formulaciones que, con excesiva rotundidad y escasos matices, formuló Duverger<sup>1</sup>, en las famosas leyes

---

<sup>1</sup> Duverger, M., "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Ariel, Barcelona, 1962, pgs. 102 y ss.

sociológicas, a partir de un conjunto de premisas lógicas más o menos evidentes.

El Director de esta tesis, en su Ponencia sobre los Sistemas Electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado, en el Curso de Derecho Parlamentario del Congreso,<sup>1</sup> sintetizaba estos argumentos, reformulados por los partidarios del sistema mayoritario en 1976, en los siguientes términos: "Un sistema electoral debe cumplir, aparte de la función de representar la estructura de la opinión pública, la de posibilitar la formación de gobiernos estables facilitando la formación de mayorías de gobierno e impidiendo una disfuncional fragmentación del Parlamento. Tal y como ha demostrado la realidad y se formula en las leyes de Duverger, el sistema proporcional fomenta el multipartidismo y el mayoritario el bipartidismo. Sólo el bipartidismo garantizaría gobiernos de mayoría y una razonable alternancia en el poder. Detrás del planteamiento había, los hay siempre y también los había, como veremos, detrás del planteamiento del Presidente de las Cortes, intereses políticos".

La derecha pensaba que un sistema mayoritario en el Congreso daría el poder a la derecha por mayoría absoluta. De hecho la tuvo en el Senado, aunque sabemos

---

<sup>1</sup> Fernández-Miranda Campoamor, A. Ponencia sobre los Sistemas Electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado, Curso de Derecho Parlamentario, Palacio de las Cortes, Madrid, Febrero 1993.

que los datos no son exactamente extrapolables por la estructura territorial de la distribución de sus escaños.

Si este hubiera sido el objetivo, darle el poder a la derecha para garantizar un gobierno afecto y la conservación del poder, se habría hecho. Pero el objetivo era bastante más generoso y bastante más importante, el objetivo era democratizar España.

Las reflexiones del Presidente de las Cortes para desmontar el planteamiento excluyente de aquella derecha que no quería perder el control del Estado, nos dan una visión muy clara del objetivo que se pretendía conseguir.

En primer lugar, se plantea la necesidad de que el sistema electoral descansa en el principio democrático. La mejor ley electoral será la que concite el mayor consenso, la que no castigue ni margine, mas allá de lo tolerable, fuerzas políticas significativas que es imprescindible integrar. Una ley electoral perfecta desde requerimientos teóricos, pero desequilibradora o marginadora desde requerimientos prácticos, es una pésima ley electoral. En este sentido no tienen razón los defensores de la proporcionalidad a ultranza. Todo sistema electoral castiga a las minorías. Pero, además, el desideratum de la proporcionalidad como quintaesencia de la democracia, es, más bien, hijo de la democracia de la identidad que de la democracia representativa y es falso, en términos de la distribución matemática del poder. El sistema proporcional distribuye proporcio-

nalmente los escaños, pero no el gobierno ni el poder. Puede hacer de mayorías minoritarias oposición y de minorías exiguas gobierno por medio de coaliciones, sin que haya evidencia alguna de que ésa fuera la voluntad del electorado. Puede generar impotentes mayorías minoritarias y poderosas minorías de bloqueo. En suma, el argumento de la fotografía del espectro electoral es engañoso e insuficiente.

Tampoco, a su juicio, tienen razón los teóricos, no menos abstractos, de los sistemas mayoritarios, porque su argumentación es normativa y no es empírica; su argumentación, acertada en la voluntad de conseguir la gobernabilidad del Estado, es falsa, o seriamente cuestionable en sus premisas, cuando se pasa de la abstracción a una concreta realidad política, cuando se pasa de las formulaciones normativas a los análisis empíricos. La cadena lógica del argumento de los defensores del sistema mayoritario sería: sistema mayoritario igual a bipartidismo, bipartidismo igual a gobiernos de mayoría estables y eficientes; el coste de la sobre e infra-representación, de la radical exclusión de las minorías, de las dificultades de crecimiento de los partidos pequeños, etc., etc., se justificaría sobradamente con la capacidad del sistema para simplificar opciones y facilitar gobiernos estables.

En las notas del Presidente de las Cortes se combaten estos argumentos y éste es el desarrollo de aquel esquema<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Manuscrito Torcuato Fernández-Miranda:

Primero: Es falsa la bondad "ontológica" del bipartidismo. Esto depende del nivel de integración política de la sociedad y de la existencia de un mínimo de valores comúnmente compartidos que haga posible la alternancia de gobiernos en el seno del Estado y no la alternancia de proyectos de Estado.

---

1º. El bipartidismo a lo Cánovas perpetúa y acentúa la psicosis de las dos Españas.

2º. Favorece la dictadura social de las minorías dirigentes, inferiores al pueblo, e impide que el pueblo se manifieste.

3º. El bipartidismo canovista (unido a 2º) impidió que la izquierda se integrara en el sistema. El mayoritario contribuye a perpetuar ese efecto.

4º. En las regiones separatistas facilita el triunfo de los separatistas y ..... (ilegible) las fuerzas nacionalistas integradoras.

5º. Favorece la perpetuidad de la confusión, seguimos sin saber quien es quien.

Otras notas:

1º No contribuye a desvelar y conocer la realidad sociopolítica española, sino a ocultarla y fomentar la continuidad de la confusión.

2º. Radicaliza los dos bloques derecha-izquierda anulando a priori las opciones intermedias (Caso Restauración, caso República, caso presente).

3º. Da encarnadura política a la permanencia psicológica de las dos Españas: o todo o nada.

4º. Es fuente de inestabilidad social por la realidad psicológica (40%, 35%, basculados por el 25% restante. Caso 33-35).

5º. Acentúa la desintegración en las mayorías parciales, regiones catalana y vasca, cinturones rojos.

6º. Obliga a uniones artificiales previas antes de conocer la verdadera fuerza de los sectores aliados.

7º. No se entra en un régimen parlamentario, sino en un sistema previo. Esto es lo que se niegan a admitir los aliados.

8º. El sistema proporcional no impide la mayoría. Si hay mínimum 8% y máximum ..... (ilegible) restos, la República siendo minoría de 8% concejales. Art. único D. 1933.



En la España de 1976, tal integración no se puede suponer. El riesgo de polarización, de un frente nacional y un frente popular, hace que no pueda pensarse en el bipartidismo como un bien en sí mismo, ajeno a toda sospecha. No se puede excluir el riesgo de propiciar, en lugar del bipartidismo y la alternancia, un partido hegemónico sin alternativas, que desplace a otras fuerzas fuera del sistema hasta convertirlas en partidos antisistema.

Segundo: Tampoco puede olvidarse que el sistema mayoritario a dos vueltas podría polarizar las elecciones en la segunda vuelta, de forma aterradora, en un doble sentido: derecha-izquierda en el ámbito estatal y nacionalistas-españolistas en el ámbito regional.

No se puede aceptar la tesis de Duverger, o quizás la simplificación vulgar de la tesis de Duverger. Esto ya lo han puesto de relieve, con pruebas empíricas contundentes, ilustres politólogos como Douglas Rae, Mac Kenzie, Giovanni Sartori o Carl Friedrich. El sistema mayoritario es una variable que opera de forma distinta según las variables concurrentes. No es admisible despachar el caso de Canadá con la impotente calificación de Linneo, que cuando estaba clasificando los animales, colocó al ornitorrinco, ante el riesgo de destruir su clasificación, bajo el rótulo de "seres extravagantes". Quizás pueda decirse que el sistema mayoritario es un mecanismo acelerador de tendencias del resto de las variables concurrentes. Si las tendencias son integradoras contribuirá, acelerándola, a la

integración. Si las tendencias son desintegradoras, contribuirá a la desintegración.

Tercero: España no es Gran Bretaña. Allí, las corrientes desintegradoras, nacionalistas o independentistas están localizadas en zonas de escasa densidad demográfica, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, de suerte que esos votos, concentrados en distritos, obtienen un número de escaños que ni fragmentan seriamente la Cámara de los Comunes ni impiden la formación de mayorías estables.

En España la situación es radicalmente inversa. Las tensiones nacionalistas, regionalistas y abiertamente independentistas, se sitúan en zonas de notable densidad demográfica. Los riesgos son los siguientes:

El sistema mayoritario puede acelerar un proceso de desintegración al otorgar escaños a fuerzas localistas sin ninguna representatividad sólida en el Estado. El resultado sería un Parlamento tan fragmentado como ingobernable y no por causa de la proporcionalidad sino, precisamente, por causa de las aceleraciones del sistema mayoritario en un contexto desintegrador.

Además, podría propiciar una sobre representación brutal de los partidos nacionalistas que desplazase a los partidos españolistas en Cataluña y el País Vasco. Este resultado dividiría dramáticamente a estas sociedades y convertiría a los partidos españolistas en partidos anticatalanistas y antivasquistas, es decir, en

alguna medida también, en partidos antisistema. El mecanismo electoral sería gravemente desintegrador.

Finalmente, podría propiciar una sobre-representación brutal de los partidos españolistas en el País Vasco y en Cataluña, convirtiendo a los partidos nacionalistas en partidos antisistema y haciendo un flaco servicio al proceso de integración política.

Estas previsiones fueron razonables y, si tenemos en cuenta los resultados de las elecciones de 1977 y de 1979 al Senado, en las que se produjo un "barrimiento" de los partidos nacionalistas pese a su fuerte implantación en la sociedad como consecuencia del efecto "injusto" del sistema electoral mayoritario, podemos concluir que fueron acertadas<sup>1</sup>. En aquel entonces, la inexistencia de un Grupo parlamentario Catalán no nos hubiera conducido a un Estado unitario; lo más probable, es que hubiera conducido a convertir a los nacionalistas en fuerzas antisistema ante la imposibilidad de integrarse en la estructura del Estado y de condicionar el proceso constituyente que habría de amparar su pretensión histórica hacia la autonomía política.

Aún había otro argumento que era histórico y conyuntural. Las nuevas Cortes serían, inevitablemente,

---

<sup>1</sup> Bajo un sistema mayoritario, como es el del Senado, y pese a ser un sistema de voto limitado, Convergencia i Unió sólo obtuvo un escaño. El resto de los escaños se dividieron entre la Unión de Centro Democrático, el Partido Socialista de Cataluña y la Entessa dels Catalans.

unas Cortes constituyentes. El mapa electoral carecía de antecedentes y era relativamente imprevisible. El número de partidos era desmesurado, sin que nadie conociera, a ciencia cierta, la implantación real de cada uno en la opinión pública. En aquella situación un sistema que propiciase coaliciones era indeseable por dos motivos: porque debilitaría la formación de partidos políticos fuertes, algo imprescindible para la consolidación democrática, y porque sería incapaz de situar a cada partido en su lugar, en la auténtica dimensión nacida de su verdadero y contrastado apoyo electoral.

Por las razones que hemos ido analizando se eligió el principio de proporcionalidad, y las tres opciones básicas contenidas en aquel primer borrador de la Ley para la Reforma Política, conservadas posteriormente en el Proyecto de Ley, iban dirigidas a producir efectos que se estimaban deseables.

Las tres opciones eran las siguientes: Congreso de tamaño pequeño (350 miembros), probable y previsible (aunque aún no hecha explícita) circunscripción provincial y fórmula electoral proporcional para el Congreso y para el Senado.

Entre quienes aceptaban, de buen grado, la necesidad de la reforma y la democratización del Estado, las mayores objeciones fueron referidas al sistema electoral por razones de toda índole (desde la legítima y noble preocupación por el diseño de una estructura de

representación equilibrada, hasta los no menos legítimos, aunque no tan nobles, intereses electorales de partido). Aquí se centró la verdadera batalla y se comprobó que las amenazas procedimentales no eran un fin en sí mismo sino un instrumento para obtener satisfacción en los ideales o en los intereses referidos al sistema electoral.

Morrondo García, procurador palentino por el tercio familiar, abrió el fuego incorporando al análisis de la representación proporcional el de la estructura territorial de la distribución de escaños. Desde esta inquietud puso de relieve que a partir de la consideración de la provincia como circunscripción electoral<sup>1</sup>, nos encontraríamos con que las provincias que integran las regiones de Castilla La Vieja y Reino de León ... junto con la de Castilla La Nueva, tendrían entre todas 43 diputados, exactamente igual que Barcelona sola. Una superficie de nuestro país de 151.776 km<sup>2</sup> ... tendría exactamente la misma representación que 7.773 km<sup>2</sup>."

A partir de esta confrontación entre población y territorio (siempre dando por supuesto la provincia como circunscripción) hace la siguiente propuesta: "todo ello

---

<sup>1</sup> Nótese que en todo momento, aunque ni el anteproyecto ni el proyecto lo hubieran hecho explícito, se partía, como de una decisión tomada, de la elección de la provincia como circunscripción electoral. Ello era lógico por muchas razones: por la tradición electoral del franquismo; porque si se optaba por una representación proporcional no existía una unidad geográfico-administrativa indiscutible y no manipulable que no fuera la provincia. En el fondo nadie dudaba de que esa habría de ser la opción, y en el caso del Presidente de las Cortes la cuestión era inequívoca: tan inequívoca que la dio por evidente.

nos lleva a la conclusión de que la solución más razonable y armoniosa puede ser aquella en la que ambos criterios se contemplen por separado, es decir, que la distribución se haga, en parte fijando un cupo igual a todas y cada una de las provincias y, en parte, variable, en razón de la población de cada una de ellas".<sup>1</sup>

La segunda intervención en este sentido, básicamente referida a la estructura de la representación y al sistema electoral, fue la de Cruz Martínez Esteruelas. En este caso, los planteamientos cobraban la significación política derivada de que Esteruelas hablaba en nombre de Alianza Popular y representaba un grupo lo suficientemente numeroso como para poner en peligro la operación.

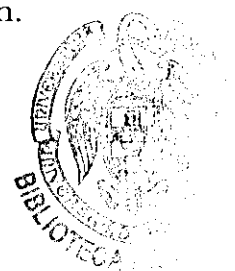
Martínez Esteruelas lanza tres condiciones, tres retos:

1 - No acepta el procedimiento diseñado por el Presidente de las Cortes y exige una votación individual y previa de las enmiendas. (Ya hemos hablado del significado político que tuvo esta exigencia. Algo más diremos).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Prescindimos aquí de los problemas que suscitó la distribución de escaños en las provincias insulares y en Ceuta y Melilla. No porque carezca de interés sino porque no es relevante para nuestro análisis.

<sup>2</sup> Cortes Españolas, Diario de Sesiones del Pleno de la Sesión celebrada los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976. Pg. 88. "Ante todo señores Procuradores, debemos ser conscientes de que no nos encontramos ante una simple cuestión reglamentaria o puramente procesal. El problema es fundamentalmente político y de una importancia tan trascendental que puede decidir posturas a la hora de la votación.



---

Desde el punto de vista procesal, el artículo 88, apartado 2º del Reglamento de las Cortes, en relación con el artículo 9º del Texto regulador del procedimiento de urgencia, contiene base suficiente para apoyar nuestra petición de una votación separada, primero, de las observaciones y enmiendas que, no habiendo sido aceptadas por la Ponencia, sean defendidas ante este Pleno, y después, del Proyecto de ley en su conjunto, incorporándose al mismo, aquellas que hubieran sido aceptadas.

Pero además - y esto es mucho más importante - existen otras razones de naturaleza también distinta que avalan la demanda de votación previa y separada de aquellas enmiendas y observaciones.

Primera. Reiteradamente hemos manifestado nuestro apoyo al proyecto, y nuestro reconocimiento de la urgencia para que el mismo sea llevado adelante. Entendemos que la cuestión esencial de dicho proyecto radica en el pleno reconocimiento del sufragio universal, directo y secreto como vehículo de acceso a las Cámaras. Que nunca se confunda nuestro apoyo al proyecto con nuestra discrepancia sobre temas concretos. Si la voluntad no se hace separadamente en la forma propuesta, sí podría confundirse.

Segunda. Junto a lo anterior, no podría conocerse realmente el sentir y parecer de esta Cámara, pues en ningún caso puede perderse de vista, que el conjunto de las cuestiones abordadas por el proyecto son individualmente complejas y trascendentales, y que nada sería más antidemocrático que impedir el deber de perfeccionar el proyecto, o lo que es lo mismo, obligar a elegir el todo o nada.

Tercera. Finalmente, el sistema de votación previa y separada no puede perjudicar el proyecto, antes al contrario: siendo suficiente la mayoría simple para desestimar o aceptar una enmienda, la posición de los Procuradores quedaría totalmente clarificada a la hora de votar el proyecto de ley en su conjunto, permitiendo, aceptadas o desestimadas las enmiendas, votar con pleno conocimiento el proyecto de su forma definitiva.

Por ello, antes de entrar en la defensa concreta de las enmiendas y observaciones, anunciamos, en un esfuerzo de clarificación, que si sometiere el proyecto de ley a votación sin que previamente hubiesen sido votadas las enmiendas para las que pidamos el especial pronunciamiento del Pleno, mi postura y la de otros Procuradores sería, con harto sentimiento nuestro, la abstención".

2 - La segunda exigencia es sustantiva y se refiere al sistema electoral. Esteruelas hace una encendida y brillante defensa del sistema electoral mayoritario, basada en los argumentos clásicos, "Duvergerianos" de la gobernabilidad, el bipartidismo, la eficiencia del sistema, la alternancia y la simplificación de las opciones políticas.<sup>1</sup>

3 - La tercera también es, aparentemente procesal. Tanto el anteproyecto o borrador de Torcuato Fernández-Miranda, como el proyecto del Gobierno, atribuyen al Parlamento (a las "Cortes", las futuras Cortes) la competencia para elaborar la ley electoral, pero conscientes de la realidad política y de la situación transitoria, de lo que podría definirse como "un sistema en busca de legitimidad", pretenden atribuir transitoriamente al Gobierno la competencia para legislar mediante Decreto-ley.

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones, pg. 89 y ss. Basten las siguientes muestras: "... este futuro que os acabo de exponer, sólo será posible si esta Nación cuenta con fuerzas políticas sólidas, coherentes y que respondan a las corrientes profundas de opinión que latén en el cuerpo social español. Es obvio, por tanto, que fuerzas de esta naturaleza han de ser, por su propia esencia, poco numerosas y afirmo con absoluta convicción que tales fuerzas sólo podrían formarse y existir en el marco de un sistema mayoritario"... "... la representación proporcional conduce de modo inevitable al multipartidismo. Es su consecuencia natural"... "La opción es clara: o queremos pocos, pero fuertes grupos políticos, aptos para gobernar la Nación conforme a la voluntad popular, o, por el contrario, queremos muchos y débiles partidos, que reflejen con precisión todas las diferencias y divisiones sociales, pero que sean impotentes para hacer marchar a la Nación hacia adelante".



Martínez Esteruelas se opone a esta pretensión en nombre de Alianza Popular. Sus argumentos<sup>1</sup> son absolutamente sofistas a fuerza de formalistas. Unos argumentos formales para enfrentarse a un problema sustancial ¿Quién tiene legitimidad para ordenar las reglas del juego democrático? Pero ... ¿Ante la sospecha de falta de legitimidad quién tiene credibilidad? Esta es la pregunta sustantiva que el sofista elude.

El Presidente de las Cortes sabe que las enmiendas que defiende Martínez Esteruelas no son enmiendas cualquiera. Detrás hay votos ¿Muchos? ¿Pocos? ¿Suficientes para impedir que el proyecto prospere? Se les puede combatir pero no menospreciar.

No es difícil imaginar las dudas. Respecto a las preguntas que Torcuato Fernández-Miranda se hacía no es menester imaginarlas puesto que las formuló de modo expreso: ¿Cuánto había de fundamentalismo intransigente en los planteamientos de Alianza Popular? ¿Cuánto de intereses políticos? Dentro de éstos ¿Cuánto de intereses percibidos como vitales y por tanto innegociables, y cuánto de búsqueda de ventajas sobre las que cabía transacción? ¿Cuánto de estrategia, cuánto de táctica?

¿Hasta donde se puede ceder? Fernández-Miranda opta en un primer momento por la dureza. Piensa que está tratando con personas responsables,

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones, pg. 93.

incapaces de asumir el riesgo de romper la cuerda a fuerza de tensarla, y que debe observar hasta que punto son capaces de tensar y hasta que punto es asumible el pulso.

La sesión transcurrió con la normalidad prevista. Meilán, en nombre del Grupo Parlamentario Independiente, defendió la proporcionalidad y apuntó un argumento cuya lucidez no debe pasar desapercibida: "¿Están seguros los defensores del sistema mayoritario y con distrito uninominal a una vuelta que esa oferta no es una invitación a la proliferación insospechada de partidos de ámbito regional?" Y hacía una llamada al pragmatismo y al sentido común, que es la batalla que Fernández-Miranda estaba librando, cuando señalaba: "... las consecuencias <de un sistema electoral> no pueden determinarse "a priori" con toda precisión. La legislación electoral tiene un alma esencialmente fáustica".<sup>1</sup>

En el interín, tercia Gabriel Cisneros que, acaso fascinado por criterios de justicia abstracta, plantea la exigencia de proporcionalidad como principio evidente, innegociable, cimiento obvio de la democracia. "... El Congreso de los Diputados, sin factor de corrección alguno, se inspire <debe inspirarse> en criterios puros y exclusivos de representación proporcional".<sup>2</sup> Mas, por ventura, el desideratum metafísico de la pureza

---

<sup>1</sup> Diario de sesiones, pg. 117.

<sup>2</sup> Diario de sesiones, pg. 125.

proporcional (carente del menor ejemplo respetable en el Derecho Comparado), queda atemperado con argumentos serios sobre los riesgos, no abstractos sino concretos y referidos a la realidad española, del sistema mayoritario. En este sentido son altamente razonables las siguientes palabras: "... España tiene pendiente ante sí el gran debate de las autonomías regionales. La adopción del sistema mayoritario puede conducir a arrojar del Congreso la representación de los partidos de ámbito exclusivamente regional...". Acaso le faltase añadir el riesgo inverso: la expulsión de los partidos españolistas.

Los turnos en contra de la Ponencia concluyeron con un alegato, escasamente rigurosos de Luca de Tena<sup>1</sup>: "... La responsabilidad que contraemos en buscar el más difícil, el más anárquico de los sistemas, el proporcional, cuyas consecuencias históricas conocemos...". No parece que estas palabras constituyan ni una buena lección de Derecho electoral ni una buena lección de Historia de España.

Aquí se interrumpió la sesión y se abrieron las presiones, las transacciones, las negociaciones extraparlamentarias... Eran las diez de la noche.

Toda la tensión política de fondo de aquel debate, va a estallar al día siguiente en la intervención última de Cruz Martínez Esteruelas y en la, siempre brillante réplica, de Fernando Suárez González. Mas para entonces

---

<sup>1</sup> Diario de Sesiones, pg. 133.

todo estaba acordado y hubo vehemencia sin pasión, énfasis sereno y cordialidad. Para entonces se sabía lo que era asumible e iba a ser asumido y lo que se consideraba innegociable y no iba a ser planteado.

En este momento del debate, curiosamente, se revelaron certeras dos estrategias aparentemente contradictorias: la de Martínez Esteruelas y la del Presidente de las Cortes. Este quería una votación de la globalidad y aquél enmienda por enmienda, por las razones ya expuestas. Aquél limitó su exigencia a la única enmienda que consideraba innegociable, y éste aceptó la votación de la única enmienda que era asumible por la Ponencia y que la Ponencia asumió. Toda la estrategia de Martínez Esteruelas quedó aclarada cuando sus amenazas (de abstenerse) quedaron reducidas a una sólo exigencia: la votación individual de su enmienda, previamente pactada y asumida por la Ponencia, sobre el sistema electoral. Lo demás, que al parecer era innegociable, quedó negociado. Lo demás, sobre lo que se afirmaba intransigencia, quedó transigido.

Martínez Esteruelas planteó claramente ése último pulso que ganó:

1. Que queden excluidas las listas nacionales.
2. Que la provincia sea la circunscripción electoral.
3. Que se establezca un mínimo de Diputados por previo al reparto proporcional del resto de escaños.
4. Que la Ley para la Reforma Política permitiera elementos correctores no tasados de los efectos fragmentadores de la proporcionalidad y, en concreto, el

establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para acceder a la representación.

Se ha acusado a Alianza Popular, y en consecuencia a Cruz Martínez Esteruelas, de una ilegítima intencionalidad política en sus propuestas. De un intento de elaborar una norma electoral a la medida de sus intereses políticos. No asumimos tal presunción ni queremos hacer proceso de intenciones. Preferimos entender que, en tales propuestas, había un sincero interés en el bien de España.

En cualquier caso, las propuestas de Martínez Esteruelas, previamente negociadas, eran perfectamente asumibles.

El establecimiento de la provincia como circunscripción electoral, aunque no estaba explícitamente formulado en la ley, se daba como inevitable ¿Qué otra circunscripción cuando se estaba defendiendo a capa y espada la representación proporcional? No cabía el distrito uninominal y la idea de un Colegio Nacional era un disparate de tal magnitud que no podía pasar por la cabeza de ningún político sensato, preocupado de la gobernabilidad del Estado y, por tanto, del problema de la formación de mayorías sólidas en un verdadero y estable sistema de partidos ¿Había alguna otra alternativa? Creemos que no.

Fernández-Miranda hace cuentas y prevé resultados estimables del funcionamiento del sistema diseñado (provincia incluida).

Los efectos previsibles eran los siguientes:

Dada la desigualdad demográfica de las provincias españolas, había circunscripciones pequeñas y algunas desmesuradas, como Madrid y Barcelona. En las circunscripciones grandes, el sistema tendería a funcionar como auténtica y crecientemente proporcional, cualquiera que fuera la fórmula que se escogiera (como se sabe, se escogió la ley d'Hont, que no altera grave, o notablemente, este resultado). Mientras que en las circunscripciones pequeñas, el sistema tendería a funcionar como mayoritario, castigando duramente a las minorías y dificultando la proliferación de partidos.

Resultaba previsible, por otra parte, que en las circunscripciones pequeñas, las dos Castillas y parte de Aragón, fundamentalmente, en las que no había tensiones nacionalistas, arraigasen grandes partidos de ámbito nacional, con lo que los resultados tenderían a un bipartidismo integrador y el castigo a las minorías resultaría políticamente irrelevante, porque no produciría partidos significativos antisistema ante la ausencia de partidos nacionalistas. Por el contrario en las circunscripciones medianas y grandes, singularmente en Barcelona, en Vizcaya y en Guipúzcoa, con fuertes tensiones nacionalistas, el sistema funcionaría como proporcional, de suerte que no se castigaría ni a la representación españolista ni a la nacionalista, evitándose peligrosísimas marginaciones que alumbrarían partidos antisistema regionalmente muy poderosos y excluidos de la representación en el Estado.

Por último, el problema en el Senado era distinto, porque el principio territorial en la distribución de escaños diluía la importancia de la representación de las zonas fuertemente pobladas con tensiones nacionalistas. Aquí no había inconveniente en aceptar el principio mayoritario. El problema no era políticamente grave.

Así las cosas, el ponente que llevó el peso en esta materia, que sin duda era la más delicada y controvertida, desplegó toda su capacidad dialéctica y toda su voluntad de entendimiento para diferenciar lo asumible en las pretensiones de Martínez Esteruelas (todo lo referido a la norma electoral) y lo que no era asumible (todo lo demás).

Así se votó. Primero la enmienda, asumida por la Ponencia y por el Presidente, y después el texto global. El resultado es tan feliz como sobradamente conocido.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han alcanzado una serie de conclusiones que repetir aquí sería reiteración. Consideramos por tanto, que en este momento sólo interesa recordar aquellos aspectos que constituyen la síntesis esencial de los fenómenos y acontecimientos estudiados.

1. Cuando el Príncipe Don Juan Carlos acepta la sucesión como Jefe del Estado a título de Rey, lo hace con plena conciencia del sentido de su acto y con la dolorida, pero responsable, aceptación de Don Juan. Esto significa tres cosas:

Primera, que Don Juan Carlos no tiene la mínima intención de desconocer la legitimidad dinástica. Que quiere la monarquía de su padre, pero que su responsabilidad le obliga a no cerrar la puerta que el Régimen le está abriendo. Y que lo hace con el consentimiento paterno.

Segunda, que el aceptar el cargo ante las Cortes orgánicas implicaba algo tan duro como un juramento de lealtad a las Leyes Fundamentales. Que ese juramento le agobiaba en la exacta medida en que entendía que la Monarquía debía desvincularse del franquismo y del



Movimiento para abrirse a la voluntad de todo el pueblo español.

Tercero, que al tiempo, y de otro lado, no podía jurar desde la convicción inicial de que al final se vería obligado a quebrantar el juramento. Si acepta el cargo es porque acepta las enseñanzas de su profesor Torcuato Fernández-Miranda: "Las Leyes Fundamentales, todas las Leyes Fundamentales incluida la de Principios, son reformables siempre que se respete el mecanismo de reforma en ellas establecido". En estas condiciones el juramento le obliga a respetar las formas pero le deja las manos libres para decidir el fondo.

De este hecho radical nace la Reforma como única vía no revolucionaria para abordar la transición. Nadie puede considerar pues que los acontecimientos posteriores y la forma de abordar los problemas fueran una casualidad.

**2.** Los planteamientos y las previsiones del Príncipe se vieron seriamente dañados por el asesinato de Carrero Blanco. Sería ridículo decir del Almirante Carrero que era un demócrata liberal, e infundado pensar que en su voluntad política estuviera la destrucción del franquismo. Pero Carrero era un monárquico leal y las dificultades del Príncipe para entenderse con él quedaban siempre atemperadas por la lealtad a la Corona y una decidida voluntad de servicio. Creo que no es aventurado decir que tanto el Príncipe como Torcuato

Fernández-Miranda entendían que Carrero, al final, no sería un obstáculo y que acabaría primando su sentido de la disciplina y su profundo respeto a la Monarquía.

**3.** Si la mezquina propaganda antimonárquica y las calumnias e infamias, no sólo contra Don Juan, sino contra el propio Don Juan Carlos, habían sido una constante del Régimen hasta 1969, el Gobierno Carrero supuso (cualesquiera fueran las intenciones particulares de sus miembros y del propio Carrero) una clara voluntad de potenciación de la figura del Príncipe, de su introducción en el seno del Estado y en la estructura de poder. Entre los miembros de aquel Gobierno, sin género de dudas, destacaba la estrechísima relación del Príncipe con Fernández-Miranda. Se puede decir que durante aquel confuso período, la actividad de Torcuato Fernández-Miranda estuvo siempre al servicio no del pasado sino del futuro de España. Ello explica muchos de sus silencios, de sus actitudes aparentes que respondían a la voluntad de estar más atento a un futuro posible que a un presente imposible. Es decir, más atento a las necesidades del Príncipe que a la voluntad de Franco.

El asesinato de Carrero abrió un escenario no previsto y profundamente incómodo para el Príncipe. Supuso el control del poder por el entorno más íntimo y más oscuro de la familia de Franco. Supuso la apertura de una política de fuegos artificiales, de meras apariencias, carente de auténtica voluntad política de cambio y

enfeudada a los poderes más interesados en la conservación de la estructura de poder. Supuso la marginación del Príncipe del aparato de poder y su aislamiento del Estado. Supuso que sólo se contara con él para utilizarle de forma desconsiderada y peligrosa en los momentos de la enfermedad de Franco, obligándole a asumir los títulos de un poder del que carecía porque se le negaba.

4. A la muerte de Franco el escenario en el que debe actuar el Rey es profundamente desfavorable. Por supuesto, ni hereda las competencias jurídicas de soberanía de las que disfrutó Franco, ni hereda su poder político, fruto de una "legitimidad carismática" que gran parte de la clase política le negaba.

Se encontró además con un Presidente del Gobierno con escasa voluntad democrática, sin ninguna convicción monárquica y que se sentía albacea del franquismo y por tanto auténtico titular del poder. Estos hechos políticos obligaban a Don Juan Carlos a la prudencia y a la paciencia.

5. Sería un exceso de imaginación entender que la reforma política estaba diseñada a priori, al detalle, en el momento de asunción de la Corona. Es sin embargo una realidad histórica que la columna vertebral de la reforma sí estaba diseñada, largamente meditada y preparada, al menos, desde 1969.

Había dos cosas claras: Primera, la necesidad de la legitimación democrática, mediante la instrumentación de un cauce para que el pueblo manifestara su voluntad, y segunda, la necesidad de respetar el cauce formal que las Leyes Fundamentales imponían. Esta necesidad nacía de dos hechos: la convicción de que era necesario quebrar la tradición epiléptica de la historia de España presidida por el golpe, el pronunciamiento o la revolución, y el imperativo moral de respetar un juramento que no había sido fruto frívolo de una oferta atractiva, sino acto de honesta, generosa y, no siempre comprendida, responsabilidad.

Había, además, la profunda convicción de la absoluta incompatibilidad entre una Monarquía contemporánea y un partido monárquico. Ello obligaba, de forma especial, a respetar el punto de partida para ganar el futuro, es decir, para intregar a la izquierda huyendo de la tentación de convertirse en bandera, en facción para integrar a la izquierda destruyendo el punto de partida.

**6.** El escenario político resultante a la muerte de Franco y simbolizado en la Presidencia de Arias, obligó al Rey a la cautela, a no intentar ejercer un poder que no tenía sino a conquistarlo. Por eso rehuyó la batalla frontal de la descada sustitución de Arias, para centrar todos sus esfuerzos en el control de las Cortes y del Consejo del Reino a partir del nombramiento de Torcuato Fernández-Miranda.

Este control era, de una parte, táctica al servicio de un progresivo apoderamiento de los mecanismos del Estado. Era, de otra parte, consecuencia inevitable del planteamiento de la reforma frente a los aparentes reformistas que fomentaban involuntariamente la ruptura desdenando a las Cortes.

El Rey sabía que la fidelidad a su juramento (que, aparte consideraciones morales, había de granjearle la lealtad de la mayoría de las fuerzas del Estado y singularmente de las Fuerzas Armadas) le exigía respetar el cauce formal que pasaba necesariamente por las Cortes. Por eso lo lúcido no era combatirlas, sino controlarlas y atraerlas.

Torcuato Fernández-Miranda le había explicado que el poder de las Cortes era sumamente relativo aunque imprescindible. Que si el pueblo español quería un cambio radical (y lo quería) y el Gobierno movía sus resortes, "los dos tercios" no eran una aventura sino una posibilidad altamente razonable. Si no lo fue en la primera fase, fue en gran medida porque Arias no lo quiso.

7. La esencia de la transición política es la de una revolución sustancial en el marco de una continuidad formal. Ello fue posible porque la discrepancia entre las fuerzas políticas concurrentes era puramente procesal. En todo proceso constituyente hay dos problemas previos que determinan la conversión de las fuerzas políticas en

auténticas fuerzas jurídicas con capacidad constituyente. El primero es un problema sustancial: la identificación del soberano y por tanto la atribución jurídica de la titularidad del Poder Constituyente. El segundo es un problema procesal: la determinación del cauce jurídico a cuyo través ha de manifestar su voluntad constituyente el titular de la soberanía.

Cuando hay discrepancia en lo sustancial se hace imposible el proceso de integración política. Pero no era el caso, la inmensa mayoría de las fuerzas políticas, y el Rey a la cabeza, aceptaban la soberanía popular y, con matices menores, una concepción del pueblo desde la tradición liberal democrática.

El problema era puramente procesal. Los rupturistas querían un cauce nuevo que, rompiendo radicalmente con la legalidad, instaurase un proceso revolucionario clásico, al menos en sentido jurídico. El Proyecto de la Corona y el auténtico reformismo pasaba por respetar el cauce procesal establecido en la legalidad franquista. Tras el referéndum de la Ley para la Reforma Política es ya incuestionable el triunfo de la reforma política.

**8.** Los proyectos reformistas del Gobierno Arias no respondían, en absoluto, a la concepción de reforma que inspiraba la Corona y que diseñaba Fernández-Miranda. Eran proyectos constituyentes que, en mayor o menor medida, pretendían una reforma sustancial de las Leyes Fundamentales realizada desde la legalidad

franquista. El Proyecto de Fernández-Miranda era puramente procesal: Abstenerse de constituir, abstenerse de emanar normas sustantivas desde una legalidad con una legitimidad tan cuestionada que comprometía la propia legitimidad del Rey. Limitarse a mantener el orden en el proceso devolviéndole la soberanía al pueblo. Es decir, arbitrar desde el respeto a la legalidad formal una convocatoria libre de Cortes con potestades constituyentes.

**9.** La mayor parte de la actitud política del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, durante la etapa del Gobierno Arias, estuvo destinada a poner a punto estos dos organismos desde la planificación estratégica de apoderamiento de las instituciones y de los resortes de poder del Estado. Partiendo de esta estrategia, es desde donde hay que explicar la apertura de vías jurídicas para la constitución de Grupos parlamentarios, así como la modificación del Reglamento de las Cortes que permitió introducir el Procedimiento de Urgencia con el doble objetivo de destruir el poder de las Comisiones, y muy singularmente el de la franquista Comisión de Leyes Fundamentales, y de hacer posible el control por la presidencia cuando llegara el momento de la tramitación de la esperada y previsible Ley de Reforma.

La actuación política sobre el Consejo del Reino perseguía los mismos objetivos: evitar que se convirtiese en un instrumento de resistencia numantina. Para ello había que conseguir algunos objetivos instrumentales:

Que el Consejo no se sintiera manipulado. Que asumiese su responsabilidad histórica. Que respetara el secreto de sus deliberaciones, para evitar en lo posible las tendencias conspiratorias y los excesos de pasión, y que asumiera su condición de órgano permanente, para que no se supiera el día ni la hora cuando llegara la decisión trascendental que era la sustitución de Arias. En mayo del 76, ambas instituciones estaban preparadas.

**10.** En el interín, Torcuato Fernández-Miranda se limitaba a ganar tiempo. Nunca creyó en las reformas Arias porque no creía ni en el método empleado ni en la autenticidad de la voluntad política de Carlos Arias. Por ello aceptó con sorna el entusiasmo de Adolfo Suárez por resucitar la vieja Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional de la que no se podía esperar nada. A juicio de Fernández-Miranda la Comisión Mixta cumplía dos funciones: sin duda alguna sería un foro en el que se podrían ir machacando algunas ideas, sobre todo la de la reformabilidad de los Principios, y serviría para ganar tiempo hasta que el inevitable cese de Carlos Arias fuera políticamente posible dando paso a un verdadero "Primer Gobierno de la Corona".

**11.** El cese de Carlos Arias fue tremendamente costoso por las siguientes razones: por la resistencia de Carlos Arias a ofrecer su dimisión, por las dificultades políticas de un cese impuesto por la Corona con el consentimiento del Consejo del Reino y por el



comprensible temor de un Rey prudente a las reacciones de un Arias que, como se ha dicho, se sentía albacea de la voluntad de Franco, que consideraba que él era el verdadero poder y quien ostentaba la legitimidad política, y que carecía de la mínima sintonía política y psicológica con el Rey. Pero el tiempo jugaba contra Arias y la progresiva degradación de su posición política, incluso en el seno del Gobierno, le llevó a aceptar la dimisión como inevitable.

**12.** Al mismo tiempo que se pretendía forzar la dimisión de Arias, dimisión que era el camino menos oneroso para el Rey en términos políticos y personales, se buscaba su sustituto que, por supuesto, habría de presidir el Primer Gobierno de la Corona.

Para entonces, el Rey y el Presidente de las Cortes tenían algo claro: no querían un Presidente protagonista, sino disciplinado. Sobre la brillantez y el talento primaba la lealtad y la capacidad de ejecución de un proyecto previo. Tal retrato robot, en el fondo, eliminaba a Areilza y a Fraga y abría el camino a Adolfo Suárez. Aunque Suárez le planteaba dudas morales sobre los límites de su ambición, Torcuato Fernández-Miranda lo veía como un hombre inteligente, con enorme energía política, con gran capacidad de seducción y, por tanto, de diálogo; suficientemente comprometido con el régimen como para cludir las presiones de la extrema derecha; suficientemente joven como para que tal compromiso fuera relativo y le permitiese abrir un diálogo con la

izquierda; y suficientemente permeable como para aceptar sin reticencia las órdenes de la Corona. Es decir, un Presidente "abierto y disponible".

**13.** Tomada la decisión por el Rey, sólo restaba conseguir introducirlo en la terna del Consejo del Reino. Mas para entonces el Consejo del Reino era ya un órgano relativamente controlado. No hizo falta apelar a la vieja técnica de la presión directa. Si el candidato hubiera sido una persona con implicaciones antifranquistas o con veleidades en la oposición, el éxito de la operación hubiera sido costoso y dudoso. Costoso, porque hubiera obligado al Rey a presionar, a dar consignas y a tratar de imponer directrices. Dudoso, porque no es nada seguro que aquel Consejo del Reino las hubiera aceptado.

Pero Adolfo Suárez era otra cosa: hombre del régimen, sin ninguna veleidad antifranquista, al menos conocida, Secretario General del Movimiento, ex-Director General de la TVE de Franco, Consejero Nacional del Movimiento en el cupo de los 40 de Ayete, etc. etc. Tal currículum impedía cualquier reticencia de los Consejeros del Reino; el único argumento posible contra él descansaba en su juventud, en su inexperiencia o en su falta de peso político. Y fueron éstas, precisamente, las virtudes que le abrieron la puerta de la terna. Los consejeros no tuvieron ningún inconveniente en incluirlo en ella, obcecados con la idea de que era un puro relleno objetivamente inviable.

**14.** Conocidas son las dificultades de la formación del primer Gobierno Suárez que sin duda era el "Primer Gobierno de la Monarquía". Finalmente se logró lo que se había pretendido: auténtica voluntad democratizadora y verdadera afección a la Corona. Pero había algo más, había desconcierto. Aquel Gobierno no sabía, porque no lo sabía su Presidente, cómo dar forma a su voluntad democrática. La incertidumbre del Gobierno y los agobios de Adolfo Suárez, quedaron resueltos cuando Torcuato Fernández-Miranda, el día 23 de agosto de 1976, le entregó la Ley para la Reforma Política.

**15.** La Ley para la Reforma Política fue obra personal de Torcuato Fernández-Miranda y respondía a los criterios que inspiraban su acción política.

Primero: Si el Rey había jurado las Leyes Fundamentales debía ser fiel a tal juramento, pues de otro modo enajenaría la cuota de legitimidad, y sobre todo, la cuota de poder que le otorgaba la clase política instalada en el aparato del Estado.

Segundo: La reforma sólo podía ser un proceso de renovación de la legitimidad política, y la nueva legitimidad política sólo podía obtenerse desde el Principio Democrático.

Tercero, y por consiguiente, la Ley para la Reforma Política no podía ser una carta otorgada ni una remodelación de las Leyes Fundamentales, ni una reforma

constitucional. No debía ser ni más ni menos que un instrumento de devolución de la soberanía y, por tanto, del Poder Constituyente al pueblo. No podía ser sino una convocatoria de Cortes democráticas y una articulación procesal de las formas de elaboración de una Constitución nueva.

**16.** Eso fue la Ley para la Reforma Política. Cuando el texto definitivo (mejorado técnicamente mediante la colaboración inteligente e importante del Gobierno y la supervisión del Presidente de las Cortes) se discutió en las Cortes, el Reglamento de la Cámara no sólo estaba preparado sino también ensayado para facilitar su aprobación.

El único combate serio y viable, o mejor, serio por viable, que se produjo fue el que protagonizó Alianza Popular respecto al sistema electoral. Mas al final se consiguió preservar lo que se entendía como fundamental, un sistema proporcional para el Congreso de los Diputados que respondía a los siguientes intereses:

Primero: evitar las polarizaciones electorales, ambas indeseables, entre derecha e izquierda o entre nacionalistas periféricos y españoles.

Segundo: Contribuir al nacimiento de un sistema de partidos sólidos que sólo podría permitir el sistema proporcional.

Tercero: Combinar la proporcionalidad con un sistema de circunscripciones provinciales de amplitud heterogénea que producía, objetivamente, el resultado de marginar en las circunscripciones pequeñas a los partidos minoritarios, que nunca eran nacionalistas, y permitir en las circunscripciones grandes un funcionamiento preciso de la proporcionalidad, que ni marginaba a los nacionalistas ni desplazaba a los españolistas.

**17.** Aprobada la Ley para la Reforma Política por las Cortes franquistas y por el pueblo español, con amplísimo predominio, en ambos casos, de votos afirmativos, la oposición rupturista no tuvo más remedio que integrarse en el proceso político inspirado por la Corona. El camino para la democracia quedaba abierto.

Tras las elecciones generales del 15 de junio de 1977, el pueblo, mediante sus representantes constituidos en Poder Constituyente, se otorgará una nueva Constitución, cuyo mayor éxito sería el amplio consenso que presidió su elaboración. Consenso que es siempre aconsejable a la hora de emanar la Carta Magna de un pueblo, aunque esta euforia "consensualista" nunca debe ser trasladada a la vida política ordinaria en la que un consenso complaciente, y al tiempo defensor de intereses particulares, puede tener la tentación de erigirse en única vía del recto funcionamiento de la democracia. Quien desde el poder deslegitima la alternancia de la oposición, contribuye torpemente a

deslegitimar el sistema democrático, pues no hay democracia sin alternativa ni oposición... En el mejor de los casos, labra su propia tumba... En el peor, labra la tumba de todos negando la esencia de un sistema democrático.

## BIBLIOGRAFIA

AGUERO, F. "Democracia en España y supremacía civil" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 44, 1988.

AGUIAR DE LUQUE, J.L. y M. ARAGON REYES, "El referéndum del 15 de Diciembre de 1976", en R.E.O.P., nº 48, 1977

AGUILA TEJERINA, R. DEL, "La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso" en Revista de Estudios Políticos, nº 25, 1982.

"El problema del diseño político de la transición española" en Documentación Social UAM, nº 73, 1988

AGUILA, R. DEL y R. MONTORO, El discurso político de la Transición española, CIS, Madrid. 1984.

ALCOCER, J.L. Fernández-Miranda: Agonía de un Estado, Planeta, Barcelona, 1986.

ALVAREZ ALVAREZ, J.L. España desde el Centro, Espasa Calpe, Madrid, 1978.

ALVAREZ DE MIRANDA, F. Del contubernio al consenso, Planeta, Barcelona, 1981.

ALZAGA, O. La Constitución Española de 1978, Foro, Madrid, 1978.

ARAGON, M. Constitución y Democracia, Tecnos, Madrid, 1989.

ARCO, M. DEL, Mano a mano, Barcelona, 1972.

ARDANT, P. y O. DUHAMEL, L'Espagne democratique, Press Universitaires de France, Paris, 1979.

AREILZA, J.M. Diario de un Ministro de la Monarquía, Planeta, Barcelona, 1979.

Cuadernos de la transición, Planeta, Barcelona, 1983.

A lo largo del Siglo, Planeta, Barcelona, 1993.

ARIAS-SALGADO, R. "Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales: dimensión política y dimensión jurídico-técnica", en Sistema, nº 5, 1974.

"Una perspectiva de la transición española a la democracia", en Cuenta y Razón, nº 41, 1988.

ARMADA, A. Al servicio de la Corona, Planeta, Barcelona, 1983.

ARMARIO, D. El triángulo: El PSOE durante la transición, F. Torres, Valencia, 1981.

ARRESE, J.L. DE, Una etapa constituyente, Planeta, Barcelona, 1982.

ATTARD, E. Vida y muerte de UCD, Planeta, Barcelona 1983

BAENA DEL ALCAZAR, M. Los actos políticos del Gobierno en el Derecho Español, Prensa del Movimiento, Madrid, 1978.

BALLBE, M. Orden público y militarismo en la España constitucional, Alianza, Madrid, 1983.

BALOYRA, E.A. Comparing new democracies: Transition and consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone, Westview Press, 1987.

BAÑON MARTINEZ, R. "El proyecto de ley de incompatibilidades de los procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la cámara de la burocracia española", en R.E.O.P. nº 38, 1974.

BARDABIO, J. La crisis, Sedmay, Madrid, 1974.

"Torcuato Fernández-Miranda" en Políticos para una crisis, Sedmay, nº 2, Madrid, 1974.

El Dilema, Strips, Madrid, 1978.

Los silencios del Rey, Strip, Madrid, 1979.

BARNES, S. y otros autores, "The spanish public in Political Transition", en British Journal of Political Science, nº 11, 1981.



BAU CARPI, F. Crónica de 20 años, Cooperativa Gráfica Dertosense, Tortosa, 1991.

BAYOD, A. Franco visto por sus ministros, Planeta, Barcelona, 1981.

BECKER, F. "Una valoración económica del cambio político en España", en Rev. de Economía de la UAM nº 152-153, 1991.

BERNALDEZ, J.M. Ruptura o reforma, Plaza y Janés, Barcelona, 1984.

BERNALES BALLESTEROS, E. El camino español de la democracia, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986.

BIESCAS J.A. Y M. TUÑÓN DE LARA, España bajo la dictadura franquista, Labor, Barcelona, 1980.

BORJA, J. "Crisis del Estado autoritario. Sistema de partidos en España", en Papers, nº 8, 1978.

BUSQUETS, J. "Las fuerzas armadas en la transición española", en Sistema, nº 93, 1989.

CACIAGLI, M. Elecciones y partidos en la transición española, C.I.S., Madrid, 1986.

CALVO SERER, R. ¿Hacia la Tercera República española?, Plaza y Janés, Barcelona, 1977.

Mis enfrentamientos con el poder, Plaza y Janés, Barcelona, 1978.

CALVO SOTELO, Leopoldo. Memoria viva de la transición, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

CAMPOS, G. "Los dos primeros gobiernos de la Monarquía y sus relaciones con el poder económico", en Cuadernos del Ruedo Ibérico, nº 51, París, 1976.

CANALS VIDAL, F. Política española, pasado y futuro, Acervo, Barcelona, 1977.

- CARR, R. y J. P. FUSI, España, de la dictadura a la democracia, Planeta, Madrid, 1979.
- CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado, Mexico, 1984
- CARRILLO, S. Memoria de la transición: la vida política española y el P.C.E., Grijalbo, Barcelona, 1983.  
El año de la peluca, Ediciones B, Barcelona, 1987.
- CASALI, L. Per una definizione della dittadura franchista, Franco Angeli, Milan, 1990.
- CASANOVA, J. "Modernization and Democratization: Reflections on Spain's transition of democracy", en Social Research, nº 4, 1983.
- CEBRIAN, J.L. La España que bosteza. Apuntes para una historia crítica de la transición, Taunus, Madrid, 1980.
- CERNUDA, P. y otros autores. Todo un Rey, Estudios y Ediciones, Madrid, 1981.
- CIERVA R. DE LA, Crónicas de la transición, Planeta, Barcelona, 1976.  
La cuarta apertura, Ed. Paulinas, Madrid 1976.  
Historia del Franquismo, Planeta, Barcelona 1977.
- C.I.T.E.P. Ley electoral y consecuencias políticas, Madrid, 1977.
- CLARK, R.P. Spain in the 1980's: the democratic transition and a new international role, Ballinger, Washington, 1987.
- COLECTIVO DE ESTUDIOS POR LA AUTONOMIA OBRERA, Luchas autónomas en la transición democrática, Zero, Bilbao, 1977.
- COLECTIVO DE INFORMACION, Abstención es el voto de la oposición, E. Escobar, Madrid, 1976.
- COTARELO, R. y otros autores. Transición española y consolidación democrática. España 1975-1986, CIS, Madrid 1992.

COVERDALE, J.F. The political transformation of Spain after Franco, Praeger, N.Y., 1979.

CHAO, R. Después de Franco España, Felmar, Madrid, 1976.

DIAZ GARCIA, E. La transición a la democracia, claves ideológicas, 1976-1986, Eudema, Madrid, 1987.

"Pensamiento socialista durante el franquismo" en El socialismo en España, Pablo Iglesias, Madrid, 1986.

DUVERGER, M. Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1962.

Sociología Política, Ariel, Barcelona, 1972.

EQUIPO DEMOCRACIA 2000, Referendum, el test de las elecciones, Pecosá, Madrid, 1977.

EQUIPO LIMITE, Primer año del postfranquismo, Pecosá, Madrid 1977.

ESMEIN, Droit Constitutionnel I, Paris, 1921.

ESTEBAN, J. DE, "Algunas reflexiones sobre las consecuencias sociopolíticas del crecimiento económico acelerado", en Anales de Sociología, nº 3, 1967.

Por la senda constitucional, Ed. El País, Madrid, 1987.

ESTEBAN J. DE y L. LOPEZ GUERRA, La crisis del Estado franquista, Labor, Madrid, 1977.

El Proceso electoral, Labor, Barcelona, 1977.

De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente), Sección de Publicaciones de la Universidad Complutense, F. de Derecho, Madrid, 1979.

El regimen constitucional español, Labor, Barcelona, 1980.

Los partidos políticos en la España actual, Planeta, Barcelona, 1982

ESTEBAN J. DE, Varela Diaz, S., García Fernández, F.J., López Guerra, L. y García Ruiz, J.L., Desarrollo político y Constitución española, Ariel, Barcelona, 1973.

FERNANDEZ-BRASO, M. Conversaciones con Alfonso Guerra, Planeta, Barcelona, 1983.

FERNANDEZ CARVAJAL, R. La Constitución española, Editora Nacional, Madrid, 1969.

FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, F. "La ley para la Reforma Política", en Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, Nº 0, Madrid, 1977.

"Los problemas de la distribución territorial del poder en España. La reforma del Senado", en Revista de D. Político de la UNED, Nº 34, Madrid, 1991.

FERNANDEZ-MIRANDA HEVIA, T. Estado y Constitución, Espasa Calpe, Madrid, 1975.

El hombre y la sociedad, Doncel, Madrid, 1960.

FERNANDEZ DE LA MORA, G. Los errores del cambio, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

FERNANDEZ ORDOÑEZ, F. La España necesaria, Taurus, Barcelona, 1986.

FONTAN, A. Las Clave de la Transición. (1975-1985), Ed. Nacional, Madrid, 1985.

FRAGA IRIBARNE, M. Horizonte español, Ed. Nacional, Madrid, 1965.

El desarrollo político, Grijalbo, Barcelona, 1972.

Un objetivo nacional, Dirosa, Barcelona, 1976.

Alianza Popular, Albia, Bilbao, 1977.

La Constitución y otras cuestiones fundamentales, Planeta, Barcelona, 1978.

Ideas para la reconstrucción de una España con futuro, Planeta, Barcelona 1980.

Memoria breve de una vida pública, Planeta, Barcelona, 1983.

En busca del tiempo servido, Planeta, Barcelona, 1987.

FRAILE CLIVILLES, M. Comentario al Reglamento de las Cortes, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

Introducción al Derecho Constitucional de España, Ribadeneira, Madrid, 1975.

FRANCO BAHAMONDE, F. El pensamiento político de Franco, Ed. del Movimiento, Madrid, 1975.

FRIEDRICH, C.J. Constitutional Government and Democracy: Theory and practice in Europe and America, Ginn and Company, Boston, 1950. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

GARCIA COTARELO, R. "La elecciones en la democracia: España", en Revista de Occidente, nº 61, 1986.

GARCIA ESCUDERO, J.M. Historia política de la época de Franco, Rialp, Madrid, 1987.

A vueltas con las dos Españas, BAC, Madrid, 1979.

GARCIA FERNANDEZ, J. El régimen de Franco: Un análisis político, Akal, Madrid, 1976.

GARCIA SAN MIGUEL, L. Teoría de la Transición. Un análisis del Modelo Español 1973-1978, Editora Nacional, Madrid, 1981.

GARCIA TREVIJANO, A. La alternativa democrática, Plaza y Janés, Barcelona, 1977.

GARRIGUES DIAZ-CAÑAVATE, A. Diálogos conmigo mismo, Planeta, Barcelona, 1978.

GARRIGUES WALKER, J. Una política para España, Unión Editorial, Madrid, 1976.

Un año antes, un año después, Unión Editorial, Madrid, 1978.

GIL ROBLES, J.M. La monarquía por la que luché, Taurus, Madrid, 1976.

Un final de jornada: 1975-1977, Tordesillas, Madrid, 1977.

GILMOUR, D. La transformación de España, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

GODSA, Libro blanco para la reforma democrática, Madrid, 1976.

GONZALEZ CASANOVA, J.A. "Asociaciones políticas y monarquía moderada", en España 1974, Guadiana, Madrid, 1974.  
La lucha por la democracia en España, Avance, Barcelona, 1975.  
El cambio inacabable: 1975-1985, Anthropos, Barcelona 1986.

GONZALEZ FIERRO, F. "Evolución y ruptura, pasos para la democracia en España", en Revista de Fomento Social, nº 126, 1977.

GONZALEZ NAVARRO, F. La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política, Colección Informe, Madrid 1977.

GONZALEZ SEARA, L. La década del cambio, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

GUERRA, A. Felipe González, de Suresnes a la Moncloa, Novatex, Madrid, 1984.

GUNTHER, R. y otros autores, Spain after Franco, the making of a competitive party system. CIS, Madrid, 1986.

HELLER, H. Teoría del Estado, FCE, Mexico, 1971.

HERAS J. DE LAS y J. VILLARIN, El año de Arias. Diario Político español, Sedmay, Madrid, 1974.

HERMET, G. L'Espagne de Franco, Armand Colin, Paris, 1974.

HERNANDEZ GIL, A. El cambio político español y la Constitución, Planeta, Barcelona, 1982.

HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑON, M. El principio monárquico, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.  
Memorias de Estío, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

HERRERO TEJEDOR, F. La evolución política, Ed. Movimiento, Madrid, 1975.

HESSE, K. "Límites de la mutación constitucional", en Escritos de Derecho Constitucional, CEC, Madrid, 1983.

HUNNEUS, C. La UCD y la transición a la democracia en España, CIS, Madrid, 1985.

HUNTINGTON, S.P. La tercera ola, Paidós, Barcelona, 1994.

IZQUIERDO, A. Yo, testigo de cargo, Planeta, Barcelona, 1981.

IZQUIERDO, M.P. De la huelga general a las elecciones generales, De la Torre, Madrid, 1977.

JAUREGUI, F. y P. DE VEGA, Crónica del antifranquismo, Argos Vergara, Barcelona, 1983.

JELLINECK, G. Teoría General del Estado, Buenos Aires, 1973.

JIMENEZ BLANCO, A. Los niños de la guerra ya somos viejos, Unión Editorial, Madrid, 1994.

JIMENEZ BLANCO, J. De Franco a las Elecciones Generales: Artículos Políticos, Tecnos, Madrid, 1978.

JIMENEZ DE PARGA, M. Lo que nos pasa, Tecnos, Madrid, 1974.

JIMENEZ RIUTORD, D. España: Ejército y Cambio, una visión militar, Miguel Font, Palma de Mallorca, 1989.

JULIA, S. "Transiciones a la democracia en la España del siglo XX", en Sistema, nº 84, 1988.

KELSEN, H. Teoría General del Derecho y del Estado, Imprenta Universitaria, Mexico, 1949.

Teoría Pura del Derecho, FCE, Mexico, 1967.

LAMA, C. DE LA, Juan Carlos camino del Trono, Sedmay, Madrid, 1974.

LASA, F. "La oferta de la Junta Democrática: Lenin ha muerto", en Cuadernos de Ruedo Ibérico, nº 43, 1975.

LETAMENDIA, P. L'intervention des organisations partisans transnationales dans le processus de démocratisation espagnol, Centre d'Etudes et de recherche sur L'Espagne et le monde hispanique, Université de Bordeaux.

Leyes Fundamentales, Colección Textos Legales, BOE, Madrid, 1971.

LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA, "El referendum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de la Constitución" en R.E.P. nº 2, 1978.

LINZ STORCH DE GRACIA, J.J. y otros autores, Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981, FOESSA, Madrid, 1981.

LOPEZ ARANGUREN, J.L. España: Una meditación política, Ariel, Barcelona, 1983.

LOPEZ GUERRA, L. "Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español", en R.E.I.S. nº 2, 1978.

LOPEZ PINA, "Sobre la ley electoral", en Sistema, nº 16, 1977.

LOPEZ PINA, A. y LOPEZ ARANGUREN, E. La cultura política de la España de Franco, Taurus, Madrid, 1976.

LOPEZ PINTOR, R. La opinión pública española del franquismo a la democracia, CIS, Madrid, 1982.

LOPEZ RODO, L. La larga marcha hacia la monarquía, Plaza y Janés, Barcelona 1979.

Los años decisivos, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.

El principio del fin, Plaza y Janés, Barcelona, 1992.

Claves de la transición, Plza y Janés, Barcelona 1993.



LORA TAMAYO, M. Lo que yo he conocido. Recuerdos de un viejo catedrático que fue ministro, Fedérico Joly y Cia., Cádiz, 1993.

LUCAS VERDU, P. La octava Ley Fundamental, Tecnos, Madrid, 1976.

"La singularidad del proceso constituyente español", en R.E.P. nº 1, 1978.

"Derecho y política y transformación política española", en Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.M., nº 55, 1979.

Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 1984.

MAC KENZIE, W.J.M. Elecciones libres, Tecnos, Madrid, 1962

MAESTRE ROSA, J. Procuradores en Cortes 1943-1976, Tecnos, Madrid, 1977.

MARAVALL, J.M. La política de la transición, Taurus, Madrid, 1985.

MARAVALL, J.M. y SANTAMARIA J. "Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España", en Sistema, nº 68-69, 1985.

MARIAS, J. La España real, Espasa Calpe, Madrid, 1976.

La devolución de España, Espasa Calpe, Madrid 1977.

España en nuestras manos, Espasa Calpe, Madrid, 1978.

Cinco años de España, Espasa Calpe, Madrid, 1982.

España inteligible, Alianza, Madrid, 1985.

La libertad en juego, Espasa Calpe, Madrid, 1986.

MARTIN OVIEDO, J.M. "De la octava ley fundamental a la nueva ordenación constitucional española", en Revista de Derecho Público, 1977.

MARTIN SANZ, D. "En el bunker y fuera de él", en España, su inmediato futuro político, Acervo, Barcelona, 1975.

MARTIN VILLA, R. Al servicio del Estado, Planeta, Barcelona, 1984.

MARTINEZ CUADRADO, M. Sistema político español. 1975-1979 y el comportamiento electoral en el sur de Europa 1976-1980. Instituto de Cooperación Intercontinental, 1980.

MELIA, J. ¿Qué es la Reforma Política? La Gaya, Barcelona, 1976.

MERIDA, M. Un Rey sin Corte. Planeta, Barcelona, 1993.

MESA, R. Democracia y política exterior en España. Eudema, Madrid 1988.

MIGUEL, A. DE. Sociología del franquismo, análisis ideológico de los ministros del régimen. Euros, Barcelona, 1975.

La herencia del franquismo. Cambio 16, Madrid, 1976.

MIGUEZ GONZALEZ, S. La preparación de la transición a la Democracia en España. Universidad de Zaragoza, 1990.

MOA, P. De un tiempo y un país. Ed. la Torre, Madrid, 1982.

"El maoísmo en España" en Cien años del hombre que cambió China. Análisis de ABC, 26-12-93

MORAN, G. Adolfo Suárez, Historia de una ambición. Planeta, Barcelona, 1979.

MORAN, M<sup>a</sup> L. "Cultura política y democracia en España", en Documentación Social, UCM, nº 73, 1988

MORODO, R. La Transición política. Tecnos, Madrid, 1985.

Por una sociedad democrática y progresista. Turner, Guadalajara, 1982.

MOXON-BROWNE, E. Political change in Spain. Routledge and Kegan Paul, Boston, 1989.

MURILLO FERROL, F. Informe sociológico sobre el cambio social en España. Foessa, Madrid, 1983.

NOURRY, Ph. Juan Carlos. Un roi pour les republicains. Centurion, Paris, 1986.

NUÑEZ LADEVEZE, L. "La semana del referendun en la prensa madrileña", en R.E.P. nº 216, 1977.

O'DONNELL, G. y otros autores, Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, 1989.

OLTRA, B. El régimen franquista, Península, Barcelona, 1978.

OLLERO, C. "Desarrollo político y Constitución española", en La España de los setenta, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.

ONETO, J. Arias entre dos crisis, Información y Publicaciones, Madrid, 1975.

Anatomía de un cambio de régimen, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

ORTEGA Y GASSET, J. La rebelión de las masas, Alianza, Madrid, 1986.

OSORIO, A. Trayectoria Política de un Ministro de la Corona, Planeta, Barcelona, 1980.

OTERO NOVAS, J.M. Nuestra democracia puede morir, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

Palabras de S.A.R. El Principe de España Don Juan Carlos de Borbón, Ediciones del Movimiento, Madrid, 1972.

PALACIO ATARD, V. Juan Carlos I y el advenimiento de la Democracia, Discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, Espasa Calpe, Madrid, 1988.

PAYNE, S. G. "La transición española desde el punto de vista histórico", en Cuenta y Razón, nº 1, 1981.

PECES BARBA, G. La Izquierda y la Constitución, Barcelona, 1978.

PEREZ MATEOS, J.A. La infancia desconocida de un Rey, Planeta, Barcelona, 1980.

El Rey que vino del exilio, Planeta, Barcelona, 1981.

PEREZ TREMPS, "La ley para la reforma Política. Aspectos de la transición política española", en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 54, 1979.

POULANTZAS, N. La crise des Dictatures. Portugal, Grèce, Espagne, Maspero, París, 1975.

PONS PRADES, E. Crónica negra de la transición española (1976-85), Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

POWELL, Ch. El Piloto del cambio, Planeta, Barcelona 1991.

PRADERA, J. La transición en España, 1975-1986. (Catálogo de la Exposición en el Senado: La transición en España), Madrid, 1989.

PRESTON, P. El triunfo de la democracia en España: 1969-1982, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

Franco Caudillo de España, Grijalbo, Barcelona, 1994.

PRIMO DE RIVERA, P. Recuerdos de una vida, Dyrsa, Madrid, 1989.

Quién es quien en las Cortes Españolas, X Legislatura, Documentación española contemporánea, Madrid, 1976.

RAE, D.W. Leyes electorales y sistemas de partidos, CITEP, Madrid, 1977.

RAMIREZ, L. Del franquismo a la predemocracia, El viejo topo, Barcelona, 1980.

RAMIREZ JIMENEZ, M. España 1939-1975: regimen político e ideología, Guadarrama, Madrid, 1978.

RAMIREZ, P.J. Así se ganaron las elecciones 1979, Prensa Española, Madrid, 1979.

RECIO, J.L. y otros autores, Para comprender la transición española: política y religión, Verbo Divino, Estella, 1990.

REINARES, F. "Terrorismo y transición a la democracia en España", en Revista de Occidente, nº 54, 1985.

RODRIGUEZ DIAZ, A. Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

ROMERO, E. Tragicomedia de España, Planeta, Barcelona, 1985.  
Retratos de Epoca, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.  
Papeles reservados, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

SAINZ RODRIGUEZ, P. Un reinado en la sombra, Planeta, Barcelona, 1981.

SALMADOR, V. Las dos Españas y el Rey, Edilibro, Madrid, 1981.

SANCHEZ AGESTA, L. La nueva ley para la reforma política, Presidencia de Gobierno, Madrid, 1977.

SAN MARTIN, J.I. Servicio Especial: A las ordenes de Carrero Blanco, Planeta, Barcelona, 1983.

SANTAMARIA, J. "Transición controlada y dificultades de consolidación", en Transición a la Democracia en el sur de Europa y América Latina, CIS, Madrid, 1981.

SARTORI, G. Partidos y Sistemas de partidos, Alianza, Madrid, 1980.

SARASQUETA, A. De Franco a Felipe, España 1975-1985, Plaza y Janés, Barcelona, 1984.

SCHMITT, C. Teoría de la Constitución, Revista de Derecho Privado, Volumen VIII, Madrid.

SECO SERRANO, C. Juan Carlos I, el Rey que reencontró América, Anaya, Madrid, 1989.

SERRANO, C. Otra España: documentos para un análisis, 1974-89, Diputación de Alicante, 1990.

- SILVA MUÑOZ, F. Memorias políticas, Planeta, Barcelona, 1993.
- SOTELO, I. Los socialistas en el poder, El País, Madrid, 1986
- Tácito, Ibérico-Europea de Ediciones, Madrid, 1975.
- TEZANOS, J. F., Ramón Cotarelo y Andrés de Blas, La transición democrática española, Sistema, Madrid, 1989.
- TIERNO GALVAN, E. Cabos sueltos, Unión Editorial, Madrid, 1984.
- TOQUERO, J.M. Franco y Don Juan, la oposición monárquica al franquismo, Plaza y Janés, Barcelona, 1989.  
Don Juan de Borbón, el Rey padre, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.
- TORRE GOMEZ, H. DE LA, Portugal y España en el cambio político:1958-1978, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1989
- TUÑÓN DE LARA y otros autores, Historia de España: Transición y Democracia, Labor, Barcelona, 1991.
- TUSELL, J. La oposición democrática al franquismo, Planeta, Barcelona, 1977.  
Los hijos de la sangre: España 1936-1986, Espasa Calpe, Madrid, 1986.  
La Dictadura de Franco, Alianza, Madrid, 1988.  
"La Transición española a la Democracia desde un punto de vista comparativo". en Cuenta y Razón, nº 41, 1988.  
La España de Franco, Historia 16, Madrid, 1989.  
La Transición Española a la Democracia, Historia 16, nº 31.  
Carrero Blanco. La eminencia gris del régimen de Franco, Temas de Hoy, Madrid, 1993.
- UTRERA MOLINA, J. Sin cambiar de bandera, Planeta, Barcelona, 1989.
- VAN HALEN, J. Objetivo: Ganar el Futuro, Conversaciones con Alfonso Osorio, Plaza y Janés, Barcelona, 1986.

VAZQUEZ MONTALBAN, M. La democracia paso a paso, Cotal, Barcelona, 1979.

VEGA, P. DE. "Fuerzas políticas y tendencias ideológicas en los últimos años del franquismo", en La España de los 70, Vol. III, El Estado y la Política, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.

"La transición política a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en Las experiencias del proceso constitucional en México y España, Universidad Autónoma de México, México, 1979.

La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente, Tecnos, Madrid, 1985.

VIDAL BENEYTO, J. España a debate, Tecnos, Madrid, 1991.

VILALLONGA, J.L. El Rey, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.

VILLAR, S. La década sorprendente 1976-1986, Planeta, Barcelona, 1986.

VIÑAS, A. La Destrucción de la democracia en España, Historia 16, Madrid, 1979.

VIZACAINO CASAS, F. 1975 / El año en que Franco murió en la cama, Plaza y Janés, Barcelona, 1992.

1973 / El año en que volaron a Carrero Blanco, Planeta, Barcelona, 1993.

1969 / El año en que Franco hizo rey a don Juan Carlos, Planeta, Barcelona, 1994.

YSART, F. Quién hizo el cambio, Argos Vergara, Barcelona 1984.

ZAFRA VALVERDE, J. Regimen Político de España, Universidad de Navarra, Pamplona, 1973.

## **ANEXO**





Estimado Fernández-Miranda:

Al finalizar el curso de los estudios del Príncipe no quiero dejar de expresarle mi más profundo agradecimiento por el gran interés que se ha tomado en explicarle sus lecciones, que espero le hayan sido de provecho.

Mucho celebro saber que el curso próximo va Vd. a seguir teniendo a mi hijo como discípulo.

Le saluda con el mayor afecto,

Estoril, 4 de Julio de 1.961



LA ZARZUELA

23 de enero de 1969

*Querido Sr. Torcuato,*

Tu carta felicitándome por las declaraciones me ha emocionado y además me llega muy dentro. Tu me conoces bien; tus ideas expresadas con tanta exactitud y claridad sobre el futuro de España, las tengo muy grabadas y me han servido muchísimo. Por eso, estoy seguro, que cuando hayas leído las contestaciones, habrás notado que son reflejo de las conversaciones que hemos tenido en la Zarzuela.

Quiero una vez más agradecerte toda la colaboración que me has prestado siempre y expresarte mi sincero afecto,

EXCMO SEÑOR DON TORCUATO FERNANDEZ MIRANDA

Madrid

Madrid, 9 de octubre de 1969

Excmo. Sr. D. Alejandro Rodríguez de Valcárcel,  
Vicesecretario General del Movimiento,  
Alcalá, 44.  
M A D R I D.

Querido Alejandro:

Con el afán de llegar a una solución satisfactoria en el desdichado asunto de la octava edición por Doncel de mi libro, sin necesidad de emplear otros medios totalmente lícitos y a los que tengo pleno derecho, pero que pudieran causar daño y escándalo que no deseo, te pongo estas letras para precisar cuál es la solución que ofrezco. De no aceptarla actuaría como mejor estimara, pues las consecuencias ya no me serían imputables bajo ningún concepto.

Te envío tres documentos. El primero es fotocopia del contrato sobre el libro firmado por Cancio, entonces Delegado Nacional, y por mí. El segundo es una de las varias cartas que recibí de Castro Villacañas y que fue causa de la contestación que le envié con fecha de 1º de febrero de 1967 y que considero decisiva en este asunto.

En el primer documento, fotocopia del contrato del libro, he señalado en rojo los párrafos que me interesa destacar ahora. Por la cláusula segunda cedo totalmente y para siempre los derechos de propiedad intelectual sobre la obra. Por la cláusula cuarta pongo la voluntad de resolver amistosamente las cuestiones que pudieran surgir, pero sin renunciar a mis derechos ni al posible recurso ante los Tribunales.

Pero queda muy claro, en el párrafo cuarto de la cláusula tercera, que aquella cesión y esa voluntad descansa en el compromiso de la Delegación Nacional de Juventudes de no introducir modificación en el texto sin el expreso consentimiento del autor.

En el segundo y tercer documento queda muy claro igualmente que yo no di consentimiento; sino que, al contrario, negué expresamente el consentimiento. Te ruego atención a los párrafos señalados en rojo del tercer documento, fotocopia de la minuta, o copia en calco, de mi carta al Director-Gerente de Doncel.

.../...

Excmo. Sr. D Alejandro

Rodríguez de Valcárcel.- 9-10-69.- Hoja 2.

A pesar de ello se produce el hecho insolito e increíble de la octava edición. Te adjunto un ejemplar de mi libro "El hombre y la Sociedad", en su 5ª edición, que todavía es mi libro; y otro ejemplar de la 8ª edición, que ya no es mi libro; en la que se introducen párrafos y páginas enteras no escritas por mí. En el ejemplar de la edición octava que te acompaño van señaladas en rojo esas modificaciones.

Creo que a la vista de lo señalado queda claro:

1º. Que el libro es de Juventudes, que puede editarlo o no y en la forma que quiera, porque es de su plena propiedad; pero un libro es una realidad objetivada: lo escrito por el autor.

2º. Que la Delegación Nacional de Juventudes no puede introducir modificación alguna en el libro, sin el consentimiento expreso del autor.

3º. Que tal consentimiento no lo hubo, y sí, en cambio, la negación expresa de tal consentimiento por el autor.

4º. Que a pesar de lo nitido y claro de la situación, la Delegación Nacional de Juventudes, con manifiesto desprecio a las obligaciones jurídicas y total menosprecio a las normas éticas, publica la 8ª edición, en donde hace de su capa un sayo, e introduce las modificaciones que le vienen en gana, violando la cláusula tercera del contrato.

Es obvio que yo exija una solución satisfactoria. Movidio por mi respeto al contrato (y sobre todo por mi seguridad y confianza en tí, cuya calidad personal conozco y de la que de nuevo me has dado pruebas en este desdichado asunto, cuando ayer te lo planteé), intento, antes de acudir a otros medios, buscar una solución satisfactoria en vías amistosas o al menos de armonía, en razón de querer evitar daños mayores, en clara concordancia con mi línea de siempre.

La solución que pretendo y que va expuesta en sus condiciones mínimas, se concreta en los tres puntos:

1º. Retirada total de la 8ª edición y su destrucción. Para ello es necesario que se dé orden de retirada de todos los ejemplares de las librerías, y orden de que no salga ninguno más de la Editora y de sus almacenes. Y que se dé orden a los Colegios e Institutos y a los profesores de Educación política de quinto curso, de retirar los libros mediante la devolución de su precio a los alumnos.

.../...

Excmo. Sr. D. Alejandro Rodríguez  
de Valcárcel.- 9-10-69.- Hoja 3.

He de agradecer que ya hayas tomado esta decisión y que, según me has comunicado ayer tarde se hayan puesto telegramas en tal sentido. Sólo me cabe rogarte que verifiques el cumplimiento de tal orden, que, como es lógico, yo trataré también de verificar. No tengo ninguna duda con respecto a tí, pero quiera o no quiera debo tenerla de una organización que puede producir hechos como el que motiva esta carta.

2º. Comunicación por la Delegación Nacional de Juventudes a todos los Delegados de provincias y a todos los profesores de Educación Política de los Centros, de las razones por las cuales se retira el libro.

Tienes que comprender que la mera y simple retirada no puede ser una solución satisfactoria, pues da pie a pensar que la razón es que yo he metido la pata en las modificaciones que aparecen imputadas a mi nombre, y quizás es lógico pensar que valido de mi posible influencia hago retirar el libro sin parar en el daño que causo a alumnos, a profesores, a centros e incluso a la editora y a la Delegación de Juventudes. Ha de quedar claro que el libro se retira porque aparece con mi nombre, y ya no es mío, porque se han introducido fraudulentamente modificaciones no redactadas por mí.

3º. Carta del Delegado Nacional de Juventudes, firmada por el mismo Baldomero Palomares y en la que, por vía de satisfacción, lamenta que se haya podido faltar a la cláusula tercera del contrato, que se publique bajo mi nombre un texto modificado que yo no modificué, y que ha tomado las medidas uno y dos, que antes señalé; y que me da las satisfacciones que como Delegado Nacional considera que debe darme, anunciándome la investigación oportuna para fijar las responsabilidades que procedieran.

Responsabilidades en las que yo ya no entro, ni me interesa entrar, si se cumplen esas tres condiciones que considero indispensables y mínimas, para aceptar tal actuación como solución satisfactoria.

Es un deber de lealtad tener que añadir que si no se procede en el sentido que indico, me considero en libertad de proceder como considere más conveniente, para dejar públicamente claro este asunto. Créeme que busco una solución en la esfera interna, pero que estoy firmemente decidido a lograr en este desdichado asunto una so-

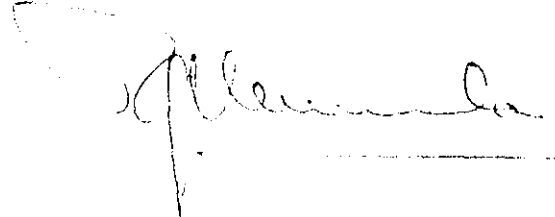
.../...

Excmo. Sr. D. Alejandro Rodríguez  
de Valcárcel.- 9-10-69.- Hoja 4.

lución satisfactoria.

No quiero terminar sin insistir en que ha sido precisamente tu persona, tus cualidades, la confianza que mereces, lo que me ha hecho confiar en una solución por la vía de tu autoridad. Antes de hacer nada era obligado acudir a tí (y supongo que, como te rogué, habrás informado al Ministro), pero no se trataba sólo de un "trámite previo" obligado entre hombres de honor, sino que descansaba, además, en la esperanza de encontrar en tí, y por tí, una solución satisfactoria, que no me hiciera necesaria la penosa utilización de otros medios de defensa.

Perdona la extensión, sin duda necesaria, de esta carta. Queda a tus órdenes, con un afectuoso saludo de amigo,



Madrid, 12 de abril de 1976

*El Ministro de la Gobernación*

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda  
Presidente de las Cortes Españolas  
MADRID

Mi estimado Presidente y querido amigo:

He estudiado durante este fin de semana el Acta de la Reunión que tuvimos el pasado día 8, así como el Proyecto de Disposición sobre el establecimiento de un procedimiento de urgencia.

Me satisface comunicarte que, en líneas generales, estimo muy positiva y ajustada a las pretensiones del Gobierno la nueva redacción del Proyecto de Disposición que me envías, por lo que te doy las gracias. Esto no obstante, hay tres puntos que me gustaría fuesen reconsiderados al objeto de perfilar definitivamente la norma en cuestión.

El primero de ellos se refiere al artículo 3º de la Disposición. Entiendo que el plazo para presentación de enmiendas que debiera concederse debe ser en todo caso inferior al que se acuerde para que la Ponencia elevara su informe. A mi juicio, el plazo de enmiendas no debiera exceder de una semana, con la finalidad pura y simple de posibilitar el trabajo de la Ponencia: si damos a esta el mismo tiempo que se otorga a los Procuradores para reflexionar sobre el Proyecto, me temo que su trabajo no podrá ser normalmente concluido en plazo, pues son muchos los Procuradores a pensar y muy pocos los que deberían estudiar las reflexiones y enmiendas de aquéllos. Creo, por ello, que la reducción del plazo de enmiendas es necesaria, máxime cuando podría ampliarse este plazo para la presentación de enmiendas de puro detalle, las cuales podrían examinarse en la fase de estudio

del detalle por la Comisión, si es que se llega a la misma.

En segundo lugar, creo que habría que aclarar el texto de los artículos 7 y 8 de la Disposición, en el sentido de dejar bien especificado que la decisión a cerca de si la votación en el Pleno ha de ser sobre todo o la parte del Proyecto de Ley corresponde en todo caso al Gobierno. La atribución de esta decisión me parece de todo punto lógica (no responde desde luego a ningún prurito de defensa de la propia competencia) puesto que es al Gobierno, en definitiva, a quien corresponde valorar si la marcha de los debates ofrece suficientes garantías como para poder conseguir la aprobación total o parcial del texto.

Veo, por último, que el Proyecto de Disposición no alude en manera alguna a la segunda lectura por el Pleno, lo cual habría que prever de alguna forma, aunque fuera a los solos efectos de la votación definitiva sobre el detalle. En el mismo sentido, creo que también sería oportuno recoger alguna de las ideas que, con respecto a esta fase, os manifesté en la reunión, a cerca de la posibilidad de eliminar esta segunda lectura por el Pleno por decisión del Gobierno, así como la posibilidad también de que esta segunda lectura sea recabada por un número determinado de Procuradores; todo ello de manera similar a como se prevé en los artículos 90 y 91 del Reglamento para la aprobación de los Proyectos que sean competencia de las Comisiones.

Por lo demás, te reitero mi conformidad con el Proyecto de Disposición. Espero que podamos llegar a un acuerdo sobre estas innovaciones que ahora te propongo, y de las que doy cuenta, asimismo, a todos los miembros del Gobierno que asistieron a la reunión del pasado jueves.

Recibe entre tanto un cordial abrazo,

te felicito por el acierto  
y rápido con que has  
actuado, y de antemano  
doy por buena tu decisión

Mantel Fraga Iribarne

un abrazo



Madrid, 20 de abril de 1976

*El Ministro de la Gobernación*

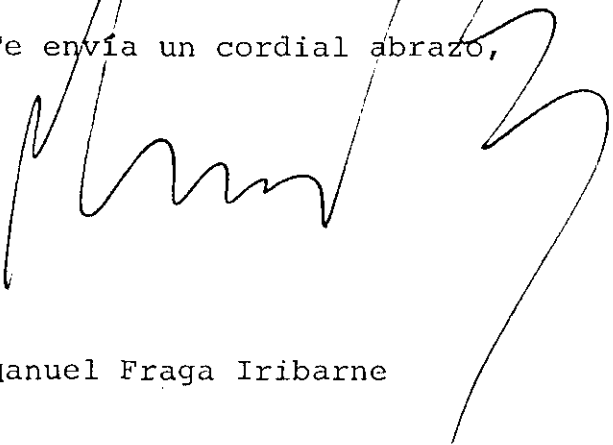
Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda  
Presidente de las Cortes Españolas  
MADRID

Mi querido amigo y estimado Presidente:

Acuso recibo de tu Saluda de ayer, con el que me remites vuestra última propuesta, en relación con el Proyecto de Disposición reguladora del procedimiento parlamentario de urgencia.

Te agradezco nuevamente que, en lo sustancial, hayas asumido las observaciones que te formulé - en mi última carta. Por mi parte, doy el tema por resuelto, prestando mi conformidad definitiva al Proyecto de Disposición.

Te envía un cordial abrazo,

  
Manuel Fraga Iribarne

*Ministro Secretario General  
del Movimiento*

Madrid, 20 de abril de 1976

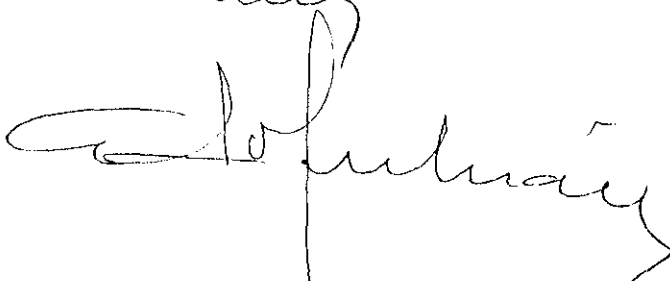
Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández-Miranda y Hevia  
Presidente de las Cortes Españolas  
MADRID

Querido Torcuato:

Acuso recibo del Saluda que me envías con fecha de ayer.

Quiero manifestarte que estoy totalmente de acuerdo con la nueva redacción propuesta por esa Presidencia a los Artículos 3, 8 y 9.

Un fuerte abrazo.

*a tu orden*  


Adolfo Suárez.

Madrid, 18 de febrero de 1976

*El Ministro de la Gobernación*

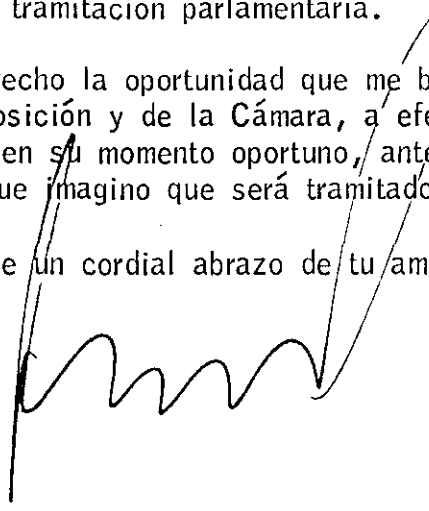
Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia  
Presidente de las Cortes Españolas  
MADRID

Mi querido amigo y Presidente:

Tengo el honor de adjuntarte el texto del Proyecto de Ley reguladora del derecho de reunión, que el Consejo de Ministros acordó remitir a las Cortes en su última reunión, para tu conocimiento. Muy en breve, y a través del conducto usual, te llegará en su versión oficial, a efectos de su inserción en el Boletín de la Cámara y del comienzo de la tramitación parlamentaria.

Aprovecho la oportunidad que me brinda esta carta para ponerme a tu disposición y de la Cámara, a efectos de la presentación del Proyecto, en su momento oportuno, ante la Comisión de Gobernación, en la que imagino que será tramitado.

Recibe un cordial abrazo de tu amigo,



Manuel Fraga Iribarne

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Madrid, 23 de enero de 1976

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda  
Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino  
M A D R I D

Mi querido Presidente y amigo:

Como sé que en estos momentos estais deliberando sobre la solitud de prórroga de la legislatura formulada por el Gobierno a Su Majestad el Rey, me parece oportuno enviarte, con la mayor reserva, el esquema del discurso que pronunciaré el próximo día 28, en el que presentaré el programa del Gobierno. Estimo que puede servir de ayuda para formar criterio.

Anunciaré, además, la remisión de un Proyecto de Ley de Defensa del Estado y de otro Proyecto de Ley antilibelo, que ponga coto a los desmanes de algunos medios de comunicación social.

Es mi propósito que la actualización de nuestro sistema se produzca mediante una colaboración estrecha del Gobierno con las Cortes, sin recurrir al Decreto Ley, y que sean los actuales Procuradores los que asuman esta tarea. Así lo diré en mi discurso del que transcribo el párrafo correspondiente:

"Señores Procuradores: Como integrantes de la última legislatura de Franco, habeis recibido el alto honor de ser los albaceas de su memoria y el excepcional privilegio de hacer operativo el mandato expresado en su último mensaje de forma que no pueda perderse en el recuerdo, sino que permanezca vivo en nuestro pueblo. Rechazado el riesgo de una interpretación revisionista de la reforma, os corresponde la tarea de actualizar nuestras Leyes e Instituciones como Franco hubiera deseado, sincronizándolas con las exigencias de esta etapa histórica. Tan importante tarea significa un gran honor, pero también una gran responsabilidad. Yo estoy absolutamente convencido de que todos vosotros, que no ignorais que los enemigos de España están alerta, sabreis deponer, en este empeño, toda mira personal ante los supremos intereses de la Patria."

Un fuerte abrazo de tu siempre buen amigo,

*Carlos Arias*

## LINEAS GENERALES DEL DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO ANTE LAS CORTES ESPAÑOLAS, EL 28 DE ENERO DE 1976.

-----

El discurso se apoya en dos textos fundamentales, las últimas palabras del Caudillo y el Mensaje de la Corona. Desarrolla, en forma programática, la declaración de intenciones del Gobierno.

La idea central es la de la adaptación de nuestro orden institucional a las nuevas circunstancias, mediante la reforma, en lo que sea necesario, de la legalidad, desde la propia legalidad; en un proceso, a la vez, acelerado y controlado.

Se parte de una afirmación rotunda de la institución monárquica, no sujeta a debate, en la que cabe hacer algunas modificaciones, que la configuren definitivamente.

El discurso se articula en tres grandes apartados:

### 1º.- Lineas de acción política.

Tránsito de la adhesión a la participación; caracteres de la democracia española; función del Movimiento; fronteras de lo lícito y lo ilícito político; y principio de autoridad.

### 2º.- Desarrollo de los derechos y libertades básicas.

Las dos prioridades de la declaración del Gobierno: derechos de asociación y participación política (especial referencia a la reforma parlamentaria y al Consejo Nacional); derechos de reunión y manifestación, unidad jurisdiccional.

### 3º.- Valores de la concordia y la convivencia.

Valores espirituales: Relaciones Iglesia-Estado; bienes de la educación y la cultura; comunicación social.

Bienestar material y calidad de vida; política económica y social; la base sindical. Infraestructuras básicas: suelo, vivienda y medio ambiente; agricultura y ganadería; estructuras industriales y circuitos comerciales; la Administración pública.

Otros temas contemplados son: el hecho regional; política exterior; - Sahara; y Fuerzas Armadas.

-----

*El Ministro de Trabajo*

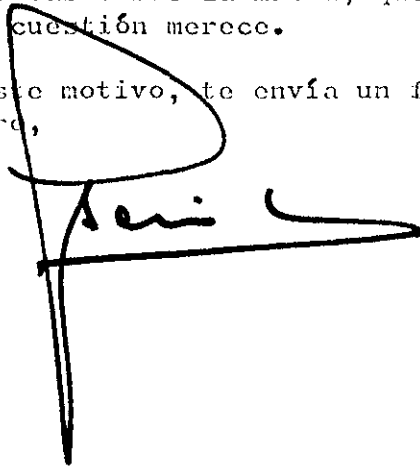
Madrid, 8 de abril de 1976

Excmo. Sr. D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia  
Presidente de las Cortes Españolas  
M a d r i d . -

Mi querido Presidente y amigo:

Como te anuncié en mi carta de fecha 30 de marzo, y como ampliación a nuestras "Notas sobre la Reforma - Sindical", me es grato enviarte adjunto las "Orientaciones sobre las posibles vías de actuación para la Reforma Sindical" en las que se exponen propuestas concretas sobre la misma, que te ruego examines con el interés que la cuestión merece.

Con este motivo, te envía un fuerte - -  
abrazo tu buen amigo y compañero,

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'Torcuato', is written over the closing text of the letter.



MINISTERIO DE TRABAJO

ORIENTACIONES SOBRE LAS POSIBLES VIAS  
DE ACTUACION PARA LA REFORMA SINDICAL

ORIENTACIONES SOBRE LAS POSIBLES VIAS DE ACTUACION PARA LA REFORMA SINDICAL

Como continuación y complemento de nuestro Informe -- Notas sobre la reforma sindical, de fecha 30 de marzo último, y de acuerdo con lo anunciado en la Conclusión del mismo (números 35 y 36, pág. 17), en el presente Documento se formulan unas propuestas concretas sobre las posibles vías de actuación para la reforma sindical.

1.- En primer lugar, de conformidad con los argumentos contenidos en la Conclusión del Informe antes citado (número 35), la iniciativa de la reforma sindical debe tomarla el propio Gobierno y, por consiguiente, debe incluirse en la Agenda de Trabajo de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional.

2.- La credibilidad del proyecto de reforma exige el paso inmediato a una política de realidades que ponga de manifiesto, sin lugar a dudas, la voluntad reformista, a partir de la actual Organización Sindical. Ahora bien, ello exige, asimismo, como primera medida, el reconocimiento y aceptación, o cuando menos, la inequívoca tolerancia, de todos los grupos y corrientes sindicales que operan fuera del marco de la Organización Sindical al objeto de implicarles, desde su propio inicio, en todas las fases del proceso de reforma sindical.

3.- Este punto de partida lo estimamos básico y fundamental, tanto por razones de realismo como de prudencia política y debe tomarse con toda urgencia para evitar que dichos grupos y corrientes configuren un radical sindicalismo de clase y oposición,-



cada vez más politizado e ideológico, que trate de alcanzar una alternativa política capaz de beneficiarse de las contradicciones del sistema y de preparar su sustitución, así como de cristalizar el -- descontento con un claro propósito movilizador de la conciencia --- obrera para la acción.

4.- A nuestro juicio, y tal como se indica también en el repetido Informe (número 10 y 11, págs. 4 y 5), deberían ser tenidas en cuenta y formuladas explícitamente ante la opinión sindical, laboral y pública, las cinco condiciones señaladas en el Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. sobre la situación laboral y sindical en España (1969), tanto por coincidir específicamente con las grandes líneas de orientación y vertebración del proyecto reformista, como porque la pública declaración del compromiso de sujetarse a ellas repercutiría en su propia credibilidad nacional e internacional.

5.- La manifiesta urgencia de pasar a la acción -y en este punto concreto, expresamos nuestra conformidad con el Documento sindical-, requiere no aguardar a la convocatoria de un Congreso sindical para acometer la reforma propuesta. Es preciso marcar un tiempo y un ritmo acelerados que desarrollen el proceso en función de unas prioridades.

6.- A este respecto y en relación con las alternativas contempladas en el apartado número 2, estimamos que debe optarse -inequívocamente por el reconocimiento legal de todos los grupos y corrientes sindicales, de tal modo que puedan constituirse como asociaciones sindicales de base. Este reconocimiento es factible de acuerdo con el número 3 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, pero para llevarlo a cabo exige la previa modificación de la Ley Sindical (Capítulo II, artículos 13 a 16) y de sus disposiciones de aplicación y desarrollo (especialmente, el Decreto 599/72, de 29 de marzo, y el Decreto 3095/72, de 9 de noviembre, Capítulos II y VI). Tanto la urgencia de la reforma como la necesaria adecuación de plazos del calendario para realizarla, justifican plenamente el recurso al Decreto-Ley para efectuar las modificaciones antes indicadas.

Con este reconocimiento legal vendría a darse cumplimiento a la condición quinta del Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. antes aludido ("La Ley debería garantizar una libertad de expresión y de reunión que permita a todas las corrientes de opinión sindical el goce de su libertad dentro de una unidad libremente aceptada") y, en amplia medida, también a su condición segunda ("Conveniría que la Ley asegurase la autonomía completa y la igualdad efectiva en la práctica de las asociaciones de trabajadores y las asociaciones de empresarios").

Ahora bien, el correlato del reconocimiento legal de la pluralidad de asociaciones exige, por parte de los grupos y corrientes sindicales, el compromiso previo, expreso y formal de ajustarse en todo al trámite legal del proceso de reforma y durante él no actuar al margen de la Organización Sindical ni obstaculizarla.

7.- En todo caso, las distintas Asociaciones sindicales, de acuerdo asimismo con lo establecido en el número 3 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, necesariamente habrían de constituirse y actuar dentro de los Sindicatos, "como medio de participación libre y representativa en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social". Este marco constitucional dentro del que, a su vez, se inserta el legal de la actual estructura sindical de las organizaciones profesionales, obliga inicialmente a la consideración y tratamiento, entre otros, de los siguientes problemas:

- De inserción representativa de las Asociaciones en las respectivas Uniones;

- De definición del campo de acción de las Asociaciones en las actividades propiamente sindicales y, a través de los Sindicatos, en las que tienen proyección sobre el contorno político y socioeconómico;

- De repercusión de la existencia y actuación de las Asociaciones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los correspondientes Consejos de Empresarios o de Trabajadores;

- De conexión, por último, con las fases, plazos y calendario de la reforma.

8.- La constitución y reconocimiento legal de las Asociaciones sindicales, así como la definición de su campo de acción, abrirían la primera fase del proceso de reforma sindical. Esta primera fase quedaría completada con el inmediato reconocimiento -que debe ser simultáneo al de las Asociaciones sindicales-, de la plena autonomía, personalidad y capacidad jurídica del Consejo Nacional de Trabajadores y Técnicos y del Consejo Nacional de Empresarios, como instancias máximas de la respectiva representación sindical, asegurando en todo momento la igualdad efectiva en la práctica de uno y otro Consejo Nacional. Esta medida puede llevarse a efecto sin demora alguna, en desarrollo y aplicación de la Ley Sindical vigente y, asimismo, cumpliría con la segunda condición, antes señalada, del Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. sobre la situación laboral y sindical en España.

9.- El propio alcance y dimensión de estas dos medidas: el reconocimiento de las Asociaciones, como medios de expresión de los grupos y corrientes sindicales en presencia, y la nueva configuración de los Consejos, así como la necesidad de que las Asociaciones proyecten su representación en las Uniones respectivas y en los Consejos correspondientes, justifican sobradamente la preparación y realización en un plazo no superior a tres meses de una consulta electoral a todos los trabajadores a fin de que elijan sus representantes en las Uniones y en los Consejos provinciales y, después, por provincias y ramas de actividad, en el pleno de su Consejo Nacional, a fin de que éste quede legitimado para pronunciarse sobre el sentido, alcance y contenido de la reforma. A estos efectos, se garantizarán plenamente los derechos de expresión, reunión, publicidad, presentación de candidatos y, en general, todos los necesarios para dotar a la consulta electoral de la máxima autenticidad democrática. En la misma forma se actuará con respecto a las Uniones y Consejos de Empresarios.

10.- La constitución de estos Consejos cerraría la pri-

mera fase del proceso de reforma sindical. La segunda fase del mismo comprendería el pronunciamiento de los Consejos, en un plazo que no debería exceder de otros tres meses, sobre la reforma que, obviamente, habría de contemplar, entre otros, los siguientes extremos:

- Libertad y unidad sindical;
- Organización y estructura;
- Cuota sindical y administración de sus recursos y patrimonio;
- Actividades y programa de acción;
- Posible constitución de instancias u órganos paritarios de consulta y colaboración que permitan el examen conjunto de cuestiones de interés mutuo y hagan factible, en la mayor medida posible, soluciones adoptadas de común acuerdo (Recomendación 113 de la O.I.T., de 23 de junio de 1960).

De este modo también se daría pleno cumplimiento a las cinco condiciones señaladas en el Informe del Grupo de Estudio de la O.I.T.

11.- La prevista reunión del Congreso Sindical -cuya composición, naturalmente, debe reflejar la de los nuevos Consejos-, habría de centrarse, fundamentalmente, en la adverbación de los acuerdos autónomos del Consejo Nacional de Empresarios y del Consejo Nacional de Trabajadores y en el pronunciamiento sobre los temas comunes (patrimonio de la Organización Sindical, funcionarios sindicales y funciones sindicales de participación y representación públicas).

12.- Las acciones a que se refieren los dos apartados anteriores cerrarían la segunda fase del proceso de reforma sindical. Sobre la base de las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Empresarios y por el Consejo Nacional de Trabajadores que, en definitiva, y por encima de cualquier otra consideración, vendrían a configurar una organización profesional de los empresarios y un sindicalismo de los trabajadores, autónomos e independientes entre sí, aunque pueden establecer determinados órganos de colaboración, se entraría en la última fase del proceso de reforma sindical. Ahora bien, -

esta fase, por afectar a la propia concepción de la Organización Sindical, de los Sindicatos actuales y a los fundamentos mismos del esquema institucional en el que una y otros aparecen configurados en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, así como por la posible repercusión que pueda tener sobre la representación sindical en Cortes, ligada a su vez a la modificación de la actual regulación de éstas, enlaza con la reforma constitucional y, por consiguiente, ha de incluirse en la misma y someterse a referendun.

13.- En esta dirección, el proyecto de reforma sindical debe completarse en el plano institucional, con la formulación simultánea de unos criterios orientados a la transformación de la actual estructura central de la Organización Sindical y de sus Delegaciones Provinciales, en un Consejo Económico-Social de constitución tripartita, que asumirá funciones efectivas de consulta y colaboración, tanto en el ámbito nacional como en las ramas de actividad económica, en materia de política económica y social, así como todas las necesarias para asegurar una auténtica y eficaz participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración, aplicación y vigilancia de la planificación del desarrollo económico, social y territorial. Este Consejo estaría adscrito orgánicamente a la Presidencia del Gobierno y el nombramiento, mandato y cese de su Presidente se regularían de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Estado.

14.- En todo caso, la reforma debe contemplar el tratamiento específico que, por sus peculiaridades sociológicas, económicas y de ambiente, debe darse al sindicalismo agrario y pesquero.

15.- Durante todo el proceso de la reforma sindical, se mantendrían las estructuras y competencias básicas de la Organización Sindical, de forma que se asegure el traspaso gradual de las mismas a las que resulten de las distintas fases de la reforma, a fin de que no se produzcan perturbadoras soluciones de continuidad.

16.- El resultado final de la reforma debe reflejarse en una declaración constitucional de reconocimiento y garantía de los

derechos sindicales, desarrollada y concretada en una nueva Ley Sindical, que tenga el carácter flexible de Ley marco, ajustada a los convenios internacionales sobre la materia y que, en conexión con las libertades civiles, garantice el respeto de los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores y el pleno ejercicio de los mismos, tanto en el ámbito de la empresa como en todos los planes donde se adoptan decisiones de carácter económico o social.

17.- Paralelamente, deberán adaptarse a la nueva regulación sindical las establecidas en materia de convenios colectivos de trabajo y de huelga y conflictos colectivos laborales, incluidos los procedimientos de mediación, conciliación y arbitraje para la solución de los mismos.

Madrid, 8 de abril de 1976.



LA ZARZUELA

17 de Enero de 1.976

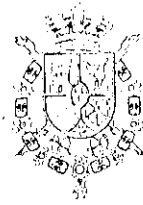
Señor Presidente:

El Presidente del Gobierno me comunica, para mi decisión, el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros instando la prórroga hasta el quince de marzo de mil novecientos setenta y siete de la actual Legislatura de las Cortes Españolas.

Según lo dispuesto en el artículo diez de la Ley Orgánica del Estado y en el artículo quinto de la Ley de Sucesión, es preceptiva la asistencia del Consejo del Reino al Jefe del Estado en esta cuestión, por lo que me cumple pedir por la presente vuestro dictámen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco R', written over a horizontal line.

Excmo. Señor  
PRESIDENTE DE LAS CORTES ESPAÑOLAS Y DEL CONSEJO  
DEL REINO  
MADRID



EL JEFE DE LA CASA DE  
S. M. EL REY

Excmo. Señor:

De Orden de Su Majestad el Rey, y con relación a la comunicación que hoy dirige a V.E., pidiendo el dictámen del Consejo del Reino sobre la prórroga de la actual Legislatura de las Cortes Españolas, tengo el gusto de trasladar a V.E. copia del escrito elevado por el Presidente del Gobierno a S.M.

Dios guarde a V.E. muchos años.  
MADRID, 17 de Enero de 1.976

MARQUES DE MONDEJAR

EXCMO. SEÑOR PRESIDENTE DE LAS CORTES ESPAÑOLAS Y  
DEL CONSEJO DEL REINO  
MADRID





ESTADO ESPAÑOL

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

S E Ñ O R:

De conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo séptimo de la Ley Orgánica del Estado, tengo el honor de elevar a la consideración de Vuestra Majestad el siguiente Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros relacionado con la prórroga de la actual legislatura de las Cortes Españolas:

"Dispuesto en el artículo seis de la Ley Constitutiva de las Cortes que la Legislatura de las mismas durará cuatro años, los artículos siete, apartado b), y diez, - apartado c), de la Ley Orgánica del Estado establecen que, cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los Procuradores, corresponde a la Jefatura del Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino, prerrogar la Legislatura por el tiempo indispensable.

Cumplidas las previsiones sucesorias establecidas en la Ley y proclamado Rey de España Su Majestad Don Juan -- Carlos I, el Gobierno de la Nación considera que, con absoluto respeto a los Principios Fundamentales que legitiman la Monarquía, es preciso adecuar con serenidad y tiempo nuestras leyes y estructuras políticas a las nuevas -- realidades del momento, atemperándolas y adaptándolas a -- las aspiraciones de convivencia que la sociedad española demanda, dejando claro que se trata de dar cumplimiento a preceptos de nuestro sistema político que prevé el trámite para su propio perfeccionamiento.

Por ello, siendo la Monarquía un factor básico de -- continuidad, se considera que el programa de reformas, entre las que cabe citar el perfeccionamiento de los sistemas de participación ciudadana en las instancias de -- poder y de las normas electorales, debe iniciarse de in-



ESTADO ESPAÑOL

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

mediato. De aquí que se juzgue necesario prorrogar el mandato legislativo por un período de un año a fin de que las Cortes actuales legítimas y representativas, - puedan realizar el proceso legislativo que el País exige, sin perjuicio del carácter abierto del sistema constitucional español.

En su virtud, el Consejo de Ministros en su reunión del día 15 de Enero de 1976,

A C U E R D A :

Someter a S.M. el Rey la prórroga hasta el quince de Marzo de mil novecientos setenta y siete de la actual Legislatura de las Cortes Españolas".

Lo que respetuosamente elevo a la consideración de Vuestra Majestad para su decisión, en Madrid a dieciséis de Enero de mil novecientos setenta y seis.

*Luis Arias*

Se constituye hoy para su período anual la Ponencia dictaminadora de los Recursos de Contrafuero, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Estado, y 15 de la Ley de Recurso de Contrafuero.

Creo que en estas circunstancias este juramento adquiere especial significación. El Gobierno ha afirmado una y otra vez que está decidido a una reforma sin ruptura. La reforma constitucional es algo conforme a ley. Las propias Leyes Fundamentales establecen su cauce. El Contrafuero es, en la misma línea, un expediente jurídico eficaz e idóneo para asegurar la certeza y seguridad del derecho mediante la jerarquía de las leyes. Reforma y Recurso de Contrafuero son como las dos caras de una misma medalla: la soberanía de la ley. Sabemos que es un criterio cierto para valorar los gestos democráticos el ver la actitud que se observa ante el principio de la soberanía de la ley. Solo quien la afirma de verdad es, de verdad, partidario del Gobierno democrático. Sin eso, lo demás es simple retórica .

Por eso, Sr. Presidente de la Ponencia de Contrafuero, sus palabras me han complacido profundamente. Al darle la bienvenida y saludar con sincero respeto a V.E. y a todos los que componen la Ponencia, quiero afirmar que estoy seguro que el cumplimiento de vuestro deber, a lo largo de este año, prestará grandes servicios a la Patria, en la defensa -

de la certeza y seguridad del derecho, mediante el servicio a la jerarquía de las leyes.

DICTAMEN DE LA PONENCIA DESIGNADA POR EL PLENO DEL CONSEJO DEL -  
REINO PARA INFORMAR SOBRE LA PETICION DE PRORROGA DE LA LEGISLATURA.

---

---

Objeto del dictamen.

Entiende esta Ponencia que su dictamen debe comprender un informe sobre los siguientes extremos:

a). Determinar si de acuerdo con los artículos 7 b) y 10 c) de la Ley Orgánica del Estado y 17 e) de la del Consejo del Reino, existe en el supuesto planteado "causa grave que impida la normal renovación de los Procuradores".

b). Determinar igualmente "el tiempo indispensable" de la prórroga, no solo por remisión expresa a los preceptos mencionados, sino también por razón de la propia motivación final que su relación con el anterior extremo implica.

Para ello tiene en cuenta la documentación presentada, las razones expuestas por los Sres. Consejeros y las consideraciones que de propia ciencia se aportan para mejor informe del Consejo.

Examen previo.

Independientemente del hecho de que, con patente sorpresa del Consejo, se haya difundido por los medios de comunicación el propósito del Gobierno en orden a la posible prórroga de la Legislatura antes de que aquél tuviera conocimiento de ello, lo que en sí pudiera generar un factor influyente, o al menos perturbador, en el dictamen y de tener en cuenta que no se consideró en principio suficiente para una valoración adecuada de las circunstancias la motivación del acuerdo del Consejo de Ministros, completada posteriormente por la carta - informe del Presidente del Gobierno dada a conocer por el Presidente del Consejo del Reino; es lo cierto que parece necesario ponderar ante todo si la actual situación política, social y económica del país lleva o no a la conclusión de la existencia de causas que puedan considerarse suficientes a los fines de afirmar si se dan en el momento actual los supuestos previstos en la citada normativa legal y su relación con

el tiempo de la prórroga.

Consideraciones.

Primera. - Se estima que concurren en estos momentos circunstancias que, por distintas razones (no es preciso singularizarlas), han creado un estado de opinión en el que no es precisamente nota dominante la serenidad indispensable para proceder, en la delicada ocasión que contemplamos, a la normal renovación de los Procuradores,

Segunda. - Además, en línea con el Mensaje del Rey, cuando pide "perfeccionamientos profundos", se considera necesario emprender la tarea de actualizar nuestras Leyes e Instituciones, atemperándolas y adaptándolas a las aspiraciones de convivencia que la sociedad española demanda, en cumplimiento de preceptos de nuestro sistema político que prevé el trámite para su propio perfeccionamiento y descartando el riesgo, como muy bien advierte el Presidente del Gobierno, de toda interpretación revisionista de la reforma.

Tercera. - Si bien esta tarea normativa no precisa necesariamente afinarse dentro de la actual legislatura para afirmar el sentido continuador del Estado, también es muy cierto que una convocatoria electoral a Cortes exigiría, por razón de la adaptabilidad al tiempo y a la opinión, el previo examen de su propia posible perfección normativa.

Cuarta. - Por lo expuesto, se considera procedente afirmar la necesidad de la prórroga solicitada.

Respecto al tiempo indispensable de la misma, es cuestión que obliga a reflexionar:

El indispensable previo desarrollo legislativo que legitima la prórroga no puede entenderse exclusivamente referido a solo el perfeccionamiento del sistema electoral, sino que exige paralelamente la puesta en marcha de una serie de medidas destinadas a crear las bases de una efectiva participación política por los cauces institucionales.

Para tal propósito y a fin de no incidir asimismo en coincidencias electorales con la prevista renovación de las Corporaciones Locales, evitando incluso, con su distanciamiento, la insoslayable tensión que la continuidad de un largo

proceso electoral lleva aparejada, procede decidir:

- a). Si el plazo previsto de un año es suficiente.
- b). Si, por el contrario, exige un tiempo mayor.

Así lo proponemos a la consideración del Consejo.

Madrid, a 26 de Enero de 1.976

Al presidir por primera vez el Consejo del Reino, quisiera hacer una serie de consideraciones, una especie de meditación en alta voz, ante vosotros que formáis el Consejo del Reino. La Monarquía Institucional acepta con todas sus consecuencias la grave responsabilidad de ser Autoridad Suprema, pero sabe que es esencial a la Monarquía verdadera que el poder del Rey no sea nunca arbitrario. Los momentos históricos en que la Monarquía se ve obligada a ser arbitraria, son los momentos mas tristes y destructivos para la propia Monarquía.

Si ustedes vuelven a prestar atención al Mensaje de la Corona, verán que la primera parte está como impregnada de la insistencia del Rey en sus obligaciones con respecto a la ley y a la justicia. Al comienzo del mismo, expresé la doble raíz de mis obligaciones: la ley y la tradición centenaria, la ley y la historia. Al comienzo del Mensaje hablé de la "honrosa obligación que para mí implica el cumplimiento de las leyes y el respeto a una tradición centenaria".

En esa afirmación está el fundamento de una doble función: guardián de la ley y guardián de la historia, es decir, de las esencias y valores que configuran nuestra historia y definen el ser histórico de nuestra Patria. Y por eso, a continuación, dije: "Soy plenamente consciente de que un gran pueblo como el nuestro, en pleno período de desarrollo cultural, de cambios profundos, de crecimiento, pide perfeccionamientos profundos. Escuchar, canalizar y estimular estas demandas es para mí un deber que acepto con



decisión. La patria es una empresa colectiva que a todos compete.

Su fortalecimiento y su grandeza deben apoyarse en la voluntad manifiesta de cuantos la integran. Pero las naciones más grandes y prósperas, donde el orden, la libertad y la justicia han resplandecido mejor, son aquéllas que más profundamente han sabido respetar su propia historia".

Todo ello expresa mi preocupación de insistir en esa doble misión de la Corona: guardián de la ley y guardián de la historia. Por eso a continuación me referí a otra de las funciones esenciales de la Corona, que obligan al Rey a actuar "como moderador, como guardián del sistema constitucional y como promotor de la justicia". Y en función de ello pronuncié aquellas palabras: "Guardaré y haré guardar las leyes, teniendo por norte la justicia y sabiendo que el servicio al pueblo es el fin que justifica toda mi función".

? Por qué tanta insistencia en este doble concepto de la ley y de la justicia, de lealtad a la historia, al ser histórico de nuestra Patria? Yo diría que expresa mi modo de entender las graves responsabilidades de la Corona, al servicio del pueblo español. El Rey como Corona es la suprema autoridad, la encarnación de la soberanía nacional en todas sus consecuencias. Pero precisamente por eso, el Rey jamás quiere ni puede ser un poder arbitrario. La esencia y fundamento de la Monarquía está en ser una instancia de poder o suprema autoridad, que está al margen de las ambiciones, tensiones, presiones y apetencias sociales, que es capaz de estar por encima de los conflictos y tensiones, in

cluso legítimos, de la sociedad; y que puede ser balanza y equilibrio en el establecimiento de la justicia; ser moderador, ser juez, ser suprema autoridad, porque, en última instancia, nunca es la voluntad personal del Rey, si no la voluntad institucional de la Corona, la que ejerce esa suprema autoridad.

Por eso el Rey necesita de instituciones como esta del Consejo del Reino, que a través del asesoramiento, el consejo y el refrendo, hace que la voluntad del Rey sea una voluntad institucionalizada, como centro decisorio del Estado. Por eso, el Consejo del Reino, independientemente, de los perfeccionamientos y reformas que puedan afectarle, es una pieza decisiva.

Por eso quisiera poner de relieve algunas de las graves obligaciones que este Consejo del Reino tiene con respecto al Rey, obligaciones que el rey espera que todos vosotros sabréis cumplir y a las cuales el Rey corresponderá siempre con la recíproca lealtad que pide, que exige, que espera de este Consejo del Reino.

X X X X X X

El Consejo del Reino tiene como misión asistir al Rey en los asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Rey; y por eso solo el Rey puede pedir dictamen y asesoramiento al Consejo del Reino.

Nuestras Leyes Fundamentales subrayan, de una parte, que el Consejo del Reino asiste al Rey en los asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Rey y, de otra,

señalan que el Rey necesita de la asistencia del Consejo del Reino en aquellos asuntos que las Leyes Fundamentales determinan.

Esta coordinación y concurrencia entre el Rey y el Consejo del Reino es expresión de la naturaleza de la Corona, como suprema Autoridad del Estado. Al Rey le corresponde la decisión última en los casos de decisión excepcional, grave o de emergencia, pero es precisamente en esos momentos cuando el poder del Rey no puede ser ni personal, ni arbitrario, sino institucional. Este es el gran papel del Consejo del Reino. No sé si en el futuro del Consejo del Reino necesitará de perfecciones, de reformas. Lo que sí sé es que una Monarquía Institucional, una auténtica Monarquía, necesita, de una u otra forma, órganos como el Consejo del Reino, cuyo funcionamiento permanente permite hacer imposible, de una parte, la arbitrariedad, de otra, los condicionamientos del Rey por grupos perturbadores, tradicionalmente conocidos con el expresivo nombre de "camarillas", tan dañinas para la historia de nuestra Monarquía. El vigor de una Monarquía está en que el poder del Rey sea suprema Autoridad, pero nunca poder arbitrario. Los órganos que contribuyen a formar la voluntad institucional de la Corona no se vinculan al Rey por docilidad o subordinación complacientes, pero tampoco pueden ser factores perturbadores que rompan la debida subordinación. Por eso es el Rey el primer interesado en que órganos como el Consejo del Reino no se deformen en "docilidades" que contribuirían a dañar la Monarquía, sino que quiere coordinación con el Rey desde la posición institucional propia del Consejo del Reino.

Sabéis mejor que yo por vuestro largo trabajo en el Consejo del Reino, que las decisiones de éste pueden clasificarse en tres grandes grupos:

A). Las determinadas de modo concreto y preciso por las Leyes Fundamentales.

B). Las que se derivan de la iniciativa del Rey cuando éste pide dictamen y asesoramiento, y

C). Las que nacen de la iniciativa del propio Consejo del Reino cuando intenta suscitar la decisión del Rey en determinadas situaciones que al considerarlas graves y excepcionales le obligan a llamar la atención del Rey.

No entraré en el desarrollo de estas cuestiones, pero sí os pediría que las estudiárais muy detalladamente y a fondo, pues las circunstancias históricas pueden poner al Consejo del Reino en la grave responsabilidad de ejercerlas. Pero sí quiero referirme a tres supuestos que me parecen muy significativos de la misión y responsabilidad del Consejo del Reino.

Estos tres supuestos son extremos, excepcionales y de emergencia, deseamos que no se produzcan nunca, pero si la ley los prevé es porque en su excepcionalidad y emergencia está el verdadero significado del Consejo del Reino en su coordinación con el Rey.

Estos tres supuestos excepcionales sobre los que quiero llamarles la atención son los siguientes:

A). La potestad del Rey de someter a referendum nacional los proyectos de ley cuando el referendum no es exigido de modo preceptivo por una Ley Fundamental, es decir, la potestad discrecional de la Corona de convocar a referendum nacional.

B). La destitución del Presidente del Gobierno, y consecuentemente la determinación de una crisis del Gobierno.

C). Las medidas excepcionales tomadas por el Rey desde su Suprema Autoridad.

El primer caso, que es el del apartado e) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, se refiere a la guarda por parte del Rey de la fidelidad al Sistema Constitucional y a la verdadera voluntad de su pueblo. La Ley de Referendum, en su preámbulo, es muy específica y elocuente a este respecto. En dicho preámbulo se dice que uno de los fines fundamentales del referendum consiste en garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios.

En estos momentos de crisis puede darse el caso de que determinadas minorías se presenten, sin verdad, como expresión de la voluntad del pueblo. Hacer que la voluntad del pueblo exprese de modo auténtico y desenmascarar posibles desviaciones y falseamientos es decisivo.

Cobra pues significación trascendental esta potestad del Rey de acudir a su pueblo a través del referendum. Esta

remisión al referendun puede poner de manifiesto que es el Rey el que sabe detectar mejor que nadie el momento de la voluntad de la nación en cada caso concreto.

Todo esto el Rey ha de hacerlo con el Consejo del Reino y éste ha de tener la sagacidad, la oportunidad, la sensibilidad política en su consejo, porque todo carecería de valor si no se ejerciera en el momento oportuno.

El segundo caso está en la misma línea de ejercicio de la Suprema Autoridad de la Corona. Es el supuesto del artículo 15 de la Ley Orgánica del Estado de determinar el cese del Presidente del Gobierno por decisión del Rey, de acuerdo con el Consejo del Reino, lo que provocaría la crisis del Gobierno. Esta potestad en momentos de emergencia, excepcionales y graves, puede ser una de las formas en las que de modo institucional, legal y legítimo, el Rey ejerza la autoridad suprema y salve al país de situaciones de crisis políticas mediante la determinación y cambio del Gobierno.

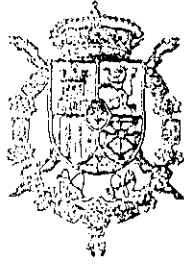
Creo que no es necesario insistir más en este punto, pero que es también una expresión clara de las enormes garantías que la Monarquía ofrece para la estabilidad, seguridad y solución de situaciones excepcionales graves o de emergencia.

El tercer supuesto aún esclarece más esta posibilidad que tiene el Rey de tomar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior o la independencia de la Nación, o la integridad de su territorio, o la defensa del sistema institucional del Reino pudieran estar amenazados de modo grave e inmediato. También el Rey puede tomar medidas por encima del Gobierno e incluso de las instituciones en conflicto. Me refiero a las atribuciones del

apartado d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, en donde se concreta esta Suprema Autoridad en situaciones excepcionales para enfrentarse a peligros graves, que subrayan la potestad de la Autoridad Suprema de la Corona, en función de la coordinación Rey-Consejo del Reino.

Creo que si tenemos conciencia de esta decisiva correlación Rey-Consejo del Reino para la configuración institucional de la Corona como Poder Supremo, que impide, por el juego de las instituciones, la posibilidad de un poder arbitrario, la Monarquía cobrará toda su verdadera significación histórica, con el juego de las instituciones, como ésta del Consejo del Reino verdaderamente decisiva.

Por lo tanto, si os llamo a la responsabilidad, a la necesidad de vuestra función permanente en reuniones periódicas, de que estudiéis a fondo vuestra misión y responsabilidad, que estéis siempre en contacto con vuestro Rey, el cual estará con vosotros, en la confianza y en la exigencia, creo que tendréis que reconocer que no hay ningún énfasis ni retórica en mis palabras, y sí la clara conciencia de vuestra grave responsabilidad. Estoy seguro de que sabréis cumplirla.



Al presidir por primera vez el Consejo del Reino, quisiera hacer una serie de consideraciones ante vosotros que lo formáis. Para ello quiero partir de la idea de que el Rey acepta con todas sus consecuencias la carga de ostentar la autoridad suprema del Estado, pero sabe que es esencial a la Monarquía verdadera que el poder del Rey no sea nunca arbitrario.

Desde el Mensaje de mi proclamación vengo insistiendo en la actuación del Rey como árbitro, como defensor del sistema constitucional y como promotor de la justicia. Pensando en ello pronuncié aquellas palabras: "Guardaré y haré guardar las leyes, teniendo por norte la justicia y sabiendo que el servicio al pueblo es el fin que justifica toda mi función".

La esencia y fundamento de la Monarquía está en constituir una instancia de poder supremo capaz de estar por encima de los conflictos y tensiones, incluso legítimos, de la sociedad; y que sea balanza y equilibrio en el establecimiento de la justicia, como moderador y como impulsor. Pero en última instancia, nunca es la voluntad personal del Rey, sino la voluntad institucional de la Corona, la que ejerce la suprema autoridad.



Por eso el Rey necesita de instituciones como esta del Consejo del Reino, que a través del asesoramiento, el consejo y el refrendo, hace que la voluntad del Rey sea una voluntad institucionalizada, como centro decisorio del Estado.

He contado hasta ahora, en los breves meses transcurridos desde mi proclamación como Rey, con vuestro concurso y vuestra asistencia. Sé que puedo contar en adelante con vosotros. Vivimos momentos de gran importancia para el futuro, y las decisiones que hoy tomemos y los rumbos que elijamos van a afectar a nuestra Patria muchos años. Hemos de encarar esta tarea con firmeza, pero también con una gran serenidad y con prudencia, confiando en Dios y en nuestro pueblo, que tantas pruebas, en tantos siglos, ha dado de su valor y su cordura.

Quisiera ahora poner de relieve algunas de las graves obligaciones que este Consejo del Reino tiene con respecto al Rey, obligaciones que el Rey sabe que todos vosotros cumplireis y a las cuales el Rey corresponderá siempre con la recíproca lealtad que pide, que espera de todas las instituciones.

El Consejo del Reino tiene como misión asistir al Rey en los asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Rey; y por eso sólo el Rey puede pedir dictámen y asesoramiento al Consejo del Reino. Además, nuestras Leyes Fundamentales señalan que el Rey necesita de

la asistencia del Consejo del Reino en determinados asuntos, que dichas leyes precisan.

Esta coordinación y concurrencia entre el Rey y el Consejo del Reino es expresión de la naturaleza de nuestra Monarquía. Al Rey le corresponde la decisión última en los asuntos más trascendentales y en los casos de decisión excepcional, grave o de emergencia. La voluntad del Rey no puede ser suplantada ni mediatizada, pero es precisamente en esos casos cuando el poder del Rey no debe ser ni personal, ni arbitrario, sino institucional. Este es el gran papel del Consejo del Reino. Una Monarquía Institucional, una auténtica Monarquía, necesita, de una u otra forma, órganos como el Consejo del Reino, cuyo funcionamiento permanente hace imposible, de una parte, la arbitrariedad, de otra, los condicionamientos del Rey por grupos perturbadores, que tradicionalmente fueron conocidos con el expresivo nombre de "camarillas". Frente a ambas desviaciones, el vigor de una Monarquía está en que el Rey sea verdaderamente dueño de sus actos, mientras que las instituciones, como el Consejo del Reino, contribuyen a formar la voluntad institucional de la Corona, sin vincularse al Rey por docilidad o subordinación complacientes, y sin que tampoco puedan ser factores perturbadores que rompan la debida subordinación. Por eso es el Rey el primer interesado en que órganos como el Consejo del Reino no se deformen en servilismo que contribuiría a dañar la Monarquía, sino que quiere una genuina coordinación con el Rey desde la posición institucional propia del Consejo del Reino.

No entraré en el desarrollo de todas las cuestiones sobre las que recae la actividad del Consejo del Reino, pero sí os pediría que las estudiárais sistemáticamente y a fondo, pues las circunstancias históricas pueden poner al Consejo del Reino en la grave responsabilidad de tener que afrontarlas. Sólo voy a referirme a dos supuestos que me parecen especialmente significativos.

El primero de ellos es la potestad del Rey de someter a referendum nacional los proyectos de ley aunque el referendum no sea exigido de modo preceptivo por una Ley Fundamental, es decir, su facultad de convocar a referendum nacional cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande.

Es el caso del apartado e) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado y se refiere a la guarda por parte del Rey de la fidelidad al sistema constitucional y a la verdadera voluntad del pueblo. La Ley de Referendum Nacional, en su preámbulo, es muy específica y elocuente a este respecto, al evocar el caso de que, en momentos de crisis, determinadas minorías se presenten, sin verdad, como expresión de la voluntad del pueblo. Hacer que la voluntad del pueblo se exprese de modo auténtico y desenmascarar posibles desviaciones y falseamientos es decisivo.

Cobra entonces significación trascendental esta potestad del Rey de acudir al pueblo a través del referendum.

Para su puesta en práctica el Rey ha de contar con el Consejo del Reino y éste ha de tener la sagacidad, la oportunidad, la sensibilidad política que justificarán su consejo, porque este recurso carecería de valor si no se ejerciera en el momento oportuno.

El segundo supuesto que voy a mencionar esclarece igualmente esta coordinación entre el Rey y el Consejo del Reino. Me refiero a la facultad que tiene el Rey de tomar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior o la independencia de la Nación, la integridad de su territorio, o la defensa del sistema institucional del Reino pudieran estar amenazados de modo grave e inmediato, dando cuenta documentada a las Cortes. El apartado d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, en donde se concreta esta suprema autoridad en situaciones excepcionales, requiere asimismo que el Rey esté asistido por el Consejo del Reino con su dictámen.

Creo que si tenemos conciencia de esta decisiva correlación entre el Rey y las instituciones, que impide la posibilidad de un poder arbitrario, a la vez que reconoce el papel insustituible de la voluntad del Rey, completada por el juego de las demás instituciones, la Monarquía alcanzará toda su verdadera significación histórica, y su valor decisivo para el futuro de España.

Os llamo, pues, a la responsabilidad, al ejercicio de vuestra función permanente en reuniones periódicas, al estudio a fondo de vuestra misión, y os pido que estéis siempre en contacto con vuestro Rey, el cual estará con vosotros, en la

confianza y en la exigencia. Es así como podremos llevar a cabo las profundas reformas que este país necesita y realizarlas en paz y con el decidido valor que asegurarán su éxito.

=====

*J. Torres*

LEY BASICA DE LA REFORMA POLITICA

PREAMBULO

La Democracia no puede ser improvisada; ha de ser resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español. Nuestra dura historia contemporánea, desde las Cortes de Cadiz, demuestra que las creaciones abstractas, las ilusiones, por nobles que sean, las actitudes extremosas, los pronunciamientos o imposiciones, los partidismos elevados a dogma, no solo no conducen a la Democracia, sino, que la destruyen.

La Democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, único fundamento para alcanzar todo lo que aquella exige.

La ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, supone la representación en Cortes, basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral objetivo y eficaz.

Solo partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida, se puede alcanzar la Democracia como forma estable de convivencia civilizada en paz y conforme a leyes.

Las leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren inicial significado democrático, en el instante que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo, por la voluntad mayoritaria del pueblo. Por ello la Ley de la reforma política debe hacer realidad que la mayoría popular sea la instancia decisoria de la misma reforma.

Es condición esencial de la Democracia que las diversas corrientes políticas acepten como postulado que no tienen más fuerza democrática verdadera, que la que se deriva de la comprobación legal y efectiva, del número de ciudadanos que a ellas se abscriben, demostrado por los votos en las urnas.

Los órganos de representación, el sistema electoral y la reforma de las leyes, son los tres aspectos que una Ley de reforma política debe abordar, con la

mayor sencillez y claridad posible . Solo así quedará esclarecida la voluntad de establecer una Democracia que en el respeto a la Ley , otorga al Pueblo la decisión última .

Es obvio que en las actuales circunstancias la verdadera voluntad democrática no pueda dar por supuestas o reconocidas, actitudes atribuidas al pueblo, pero no verificadas en el contraste real de las urnas. El sistema electoral, en su fase primaria e inmediata, debe ser aquel que mejor permita la definición operativa de las corrientes de opinión que actúan hoy en nuestro pueblo . Por eso esta Ley electoral primera , solo en la exigencia de su misma provisionalidad, queda a resultas de lo que decidan en el futuro los órganos representativos del Estado, surgidos de la decisión del Pueblo español.

Por todo lo expuesto, la Ley de la reforma política debe ceñirse a los supuestos estrictamente necesarios exigidos por el proceso democrático, en la certeza y seguridad de las leyes en su mismo expediente de reforma.....

#### ARTICULADO.-

##### Artº. 1º.-

I.- La Democracia en la organización política del Estado español, se basa en la supremacía de la Ley.

II.-La Ley es la expresión de la voluntad del pueblo español. La aprobación de las leyes corresponde a las Cortes. La sanción a la Corona.

III.-Las Cortes se componen de dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado.

##### Artº. 2.-

I.- El Congreso de los Diputados se compone de 350 representantes elegidos por sufragio universal igual, directo y secreto, según Ley electoral aprobada en Cortes.

II.-El Senado se compone de 250 Senadores; 102 elegidos, dos por cada Provincia y 1 por Ceuta y otro por Melilla; 40 elegidos por las Universidades y Corporaciones culturales del Distrito, según se determine por Ley; 50 ele-

gidos por las Corporaciones profesionales, según se determine por ley; 40 designados por el Rey para cada mandato; 18 designados por el Gobierno para cada mandato, entre los españoles que hayan sido Presidentes o Vicepresidentes del Gobierno, o hayan prestado señalados servicios al Estado español.

III.- La duración de la representación en el Congreso de Diputados será de tres años, y la del Senado de cuatro. La Ley electoral será aprobada por las Cortes.

IV.- Corresponde al Congreso y al Senado adoptar sus respectivos Reglamentos de régimen interior.

Artº.3.-

I.- Toda reforma constitucional requerirá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

II.- Si éstas no llegaran a un acuerdo por voto contrario del Senado, la reforma puede, en ulterior votación, ser aprobada por el solo voto del Congreso de Diputados, si éste equivale a los dos tercios de los miembros del mismo. Igual se procederá en las leyes ordinarias cuando no haya acuerdo con el Senado.

III.- En todo caso, el Rey, antes de sancionar la reforma, puede recabar la aprobación del Pueblo, mediante referendum.

Artº.4º.-

I.- La iniciativa de la reforma corresponde :

a). Al Gobierno.

b). A cada una de las Cámaras de las Cortes: Senado o Congreso de los Diputados.

c). A la Corona, previa audiencia del Consejo del Reino, recabando la aprobación del Pueblo en plebiscito. El plebiscito solo podrá contener una o dos preguntas claras y breves. Si el plebiscito es afirmativo, las Cortes habrán de dictar la Ley correspondiente. En caso de que no lo hicieran, el Rey podrá disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones.

II.- El referendum y el plebiscito pueden ser acordados por



el Rey, previo acuerdo del Consejo del Reino, para las leyes o decisiones que no tengan carácter constitucional cuando la materia así lo aconseje.

Disposición transitoria.-

Se autoriza al Gobierno a regular por Decreto-Ley las primeras elecciones a Cortes; para las elecciones al Congreso de Diputados se ajustará al criterio de que cada partido legalmente inscrito, obtenga un número de representantes proporcional al número de votos válidos obtenidos en las urnas. En las elecciones al Senado se estará a lo exigido por la naturaleza del mismo, que no permite la estricta proporcionalidad, pero sí criterio análogo de máxima objetividad.

**TEXTO INTEGRO**

# PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLITICA

El texto del proyecto de ley para la reforma política, anunciado anoche por el Presidente Adolfo Suárez, es el siguiente:

## PREAMBULO

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

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

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

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

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

A estos grandes principios responde esta ley para la reforma política. Los órganos de representación, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las leyes, son los tres aspectos que pretende abordar con la mayor sencillez y claridad posibles para que



quede acreditada la voluntad de establecer una democracia que, con respeto a la ley, otorgue al pueblo la decisión última.

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

## ARTICULO PRIMERO

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.

## ARTICULO SEGUNDO

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.

## ARTICULO TERCERO

1) La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

- Al Gobierno.
- 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.

## ARTICULO CUARTO

En la tramitación de los proyectos de ley ordinaria se procederá confor-

me 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 resolviera definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

## ARTICULO 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.

## Disposición transitoria primera

El Gobierno regulará a 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.

## Disposición transitoria 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 diputados elegidos por el Congreso y 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.

## Disposición transitoria tercera

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

## Disposición final

La presente ley tendrá rango de fundamental.

En consecuencia, el texto del proyecto de ley que se somete a votación es el siguiente:

#### ARTICULO 1.º

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

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

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

#### ARTICULO 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 sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.

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

#### ARTICULO 3.º

1) La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

a) Al Gobierno.

b) Al Congreso de Diputados.

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

3) El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación.

#### ARTICULO 4.º

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

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

## ARTICULO 5.º

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

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

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

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

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

1.º Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

2.º La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.

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

Segunda. Una vez constituidas las nuevas Cortes:

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

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

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

Tercera. Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de 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.

Nov 1976

Comienza la reunión exponiendo el Sr. Serrat que el propósito del Coordinador anterior, D. Alejandro Rodríguez de Valcárcel era, el de haber confeccionado un dictamen - jurídico y político en el que se fijasen las posiciones - pragmáticas y doctrinales ( en orden a las ideologías) que habían de fijar las actuaciones de grupos parlamentarios.

Seguidamente habló el Sr. López Rodó, que expuso - las posiciones comunes que el grupo de Alianza Popular presentaba sobre la Ley de Reforma. Los puntos esenciales son:

1º.- Que se mantengan la mayoría de los dos tercios y necesidad del Referéndum para cualquier reforma constitucional.

2º.- Que la normativa electoral futura se adopte mediante Ley, votada en Cortes, y en la cual, puedan decidir se los aspectos subsiguientes de sistema proporcional o mayoritario, y mecánica a aplicar en el procedimiento electoral.

3º.- Respecto al Senado, el que se trate en pie de igualdad con el Congreso, fijando las competencias de ambas Cámaras y las relaciones respecto a las competencias.

4º.- Sobre el Referéndum, que puede presentar el Rey, sobre las diferentes materias de opción política, se pretende que haya de obtener el previo informe preceptivo y no vinculante del Consejo del Reino.

5º.- Que la renovación de las Cámaras por procedimiento electoral, sea por mitades alternativas de Cortes Y Senado para garantizar la continuidad sin transacciones bruscas.

6º.- Pedir la votación separada de las enmiendas y del articulado, a fin de que pueda establecerse unos criterios más firmes en orden a cada uno de los temas debatidos, pues

de lo contrario podrían plantearse negativas totales al Proyecto, fundadas solamente en la oposición a un determinado punto.

El Sr. Martínez Esteruelas reafirmó esta posición por parte de Unión del Pueblo, aclarando otras cuestiones. Intervino más tarde el Sr. Lamo de Espinosa, quién planteaba el tema suscitado en el artículo 1.º, proponiendo la supresión del nuevo concepto de la soberanía, además de tocar otros aspectos, como la pérdida de representación sindical y profesional, la clasificación de la representación territorial ofrecida en el Proyecto, el tema de las opciones políticas a sonete a Referendum, y por último la situación planteada por las coacciones que la prensa hace a las Cortes, entendiéndose que no cabe la disolución de las Cortes, y ni siquiera la suspensión de su prórroga, de la que últimamente se ha hablado.

Señala de un modo concreto, que la modificación esencial del Proyecto será, reducido al cambio de estructura de las Cámaras, con períodos de vigencia de seis años y renovación parcial cada tres; la elección del Presidente de las Cortes; y la Ley Electoral, por entender que el resto de las materias son constituyentes y deben ser objeto de otro estudio coordinado con el resto de los preceptos fundamentales.

Intervinieron otros representantes de grupos y manifestó el Sr. Lamo en lo que abundó la mayoría de los asistentes, que no se trataba de una actitud en contra del Gobierno, sino del problema planteado en orden a salvar las posiciones políticas de cada grupo.

Representantes del Grupo Sindical, manifestaron cuando queda dicho en torno a que su modificación del Proyecto, se refería a la estructura de las Cámaras con representación de intereses sindicales en el Senado y Congreso, vigencia y duración de mandato por seis años y renovación parcial por mitades cada tres años, así como elección del Presidente. Significando que en cualquier caso para ellos, sería una enmienda a sostener, a ultranza condicionando la votación favorable a la totalidad del Proyecto.

Se comentó las posibilidades de voto, en las cuales se recontaban hasta más de 200, que podrían votar en contra del Proyecto, inclusive cuanto más amplio fuera el espectro de las modificaciones sustanciales y enmiendas presentadas; señalándose que habría un grupo bastante importante que en cualquier caso se manifestará en la negativa al Proyecto, cuantía ampliable según el alcance de las enmiendas.

Están de acuerdo todos los asistentes con una postura de colaboración con el Gobierno para cubrir con el mejor deseo la operación de la reforma propugnada por el Gobierno, pero siempre que se facilite a las Cortes y a los Procuradores la posibilidad de salvar un concepto claro de su dignidad personal y de la ética política, ante sus propios seguidores y congruente con sus líneas anteriores.

Se exponía que los temas esenciales que debían de contemplar el Proyecto de Ley, eran exclusivamente el de la composición de las Cortes, y el de las elecciones inmediatas, no entrando para nada en los otros temas constituyentes, como el de la soberanía por tratarse finalmente de una Ley coyuntural. Si la representación territorial mencionada para el Senado no iba a entrañar previa situación premonitaria de un estado federal, o de un regionalismo a ultranza que entrañase una representación de las regiones, y que por el contrario una representación de intereses parecía aconsejable, un tránsito no demasiado brusco hacia la Reforma. En definitiva, que tanto el Gobierno como las Cortes habrían de salvar respectivas posiciones para votar al Proyecto.

Se acordó que se hicieran gestiones con el Gobierno, sea dialogar por separado los grupos, que pudieran hacer ver la situación real de modificación del Proyecto de Ley, para llegar a una compatibilidad de posiciones que llevase a una línea de reforma de las que indudablemente no se habría de retroceder coordinando, la votación definitiva a éstas modificaciones que se estimaran esenciales al Proyecto.

Por último se acordó reunirse el próximo jueves a - las 8 de la tarde, para fijar de nuevo, con más precisión, posiciones al respecto, y que antes de que la Ponencia emita su dictámen, haya un previo acuerdo con el Gobierno. En otro caso, se declina la responsabilidad de lo que pueda ocurrir, en orden al resultado final de la votación en el Pleno.



Madrid, 7.XI.76

Gregorio López Bravo

como Sr. D.

Tormenta Fernando Lázaro

Madrid.-

Mi querido Presidente y amigo:

Estas líneas pretenden darte información de fe-  
lita tu labor en la reunión de mañana; visto ya el  
Proyecto en su totalidad, he procurado que puedas orien-  
tarnos en forma definitiva.

Fuera de piruetas dialécticas que puedan sufrir  
dada la personalidad de algún ponente, creo que debe  
pensar sobre todo en la conveniencia de compensar las posi-  
bles modificaciones del Proyecto de lo que he apuntado - si-  
quiera indicaciones del Presidente del Poder - para  
facilitar su aprobación por el Pleno.

Los puntos de posible modificación, serían:

- 1) Que la duración del mandato de diputados y  
senadores pueda ser distinta o su renovación tener  
lugar parcialmente (Art. 2º. 4).
- 2) Que el Senado pueda tener también iniciativa  
para reformas constitucionales. (Art. 3º. 1).
- 3) Que la mayoría precisa para aprobar reformas  
constitucionales pueda ser superior a la del Proyecto,  
aunque baste con llevar a los 2/3 de piden la  
mayoría de los observantes y enmendantes. (Art. 3º. 2).
- 4) Que el Rey deba someter a Referendum las  
Leyes de reforma constitucional, antes de su  
referendo. (Art. 3º. 3).

5) Que todo el Consejo del Reino pueda ser electivo, dividiendo la mitad de sus miembros al Campesino y la otra mitad, el Senado (Trans: 2<sup>o</sup>. 3).

Tambien debas saber que he tratado de influir para que el Presidente de las Cortes sea nombrado por el Rey. (Art: 2<sup>o</sup>. 6). Hemos propuesto.

He concurrido la Ponencia para las 16 1/2 horas, por si me necesitas antes de la sesion.

A tus ordenes, con un muy fuerte abrazo

Preforis