

# LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA: MEMORIA Y LEGITIMIDAD EN LOS INICIOS DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

*Law for political reform: memory and legitimacy  
at the beginning of the Spanish transition to democracy*

MANUEL CONTRERAS CASADO

Universidad de Zaragoza

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA

Universidad de Zaragoza

I. EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA PERDIDA.—II. EL PROYECTO REFORMISTA DEL GOBIERNO SUÁREZ.—III. A LA REFORMA POLÍTICA DESDE LA LEGALIDAD: LA LRP.—IV. UNA ARRIESGADA Y ESPINOSA TRAMITACIÓN LEGAL.—V. EL REFERÉNDUM SOBRE EL PROYECTO DE LRP: *USTEDES TIENEN LA PALABRA*.—VI. UN APUNTE FINAL SOBRE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (LRP), fue una pieza política clave en los inicios de la Transición democrática española, además de un

---

(1) El presente estudio ha sido realizado dentro de los trabajos del Proyecto de Investigación «La memoria de la Guerra Civil española durante la Transición a la democracia» (MICINN: HAR2011-25154. Ministerio de Economía y Competitividad).

Para la elaboración de este trabajo, Enrique Cebrián Zazurca realizó, bajo la dirección del Prof. Charles Powell, una estancia de investigación en la Fundación Transición Española, durante los meses de abril y mayo de 2013, centrada en la consulta del archivo personal de Alfonso Osorio. Desde estas líneas, agradece tanto a la citada Fundación, como al profesor Powell su imprescindible ayuda.

Las referencias al archivo de Alfonso Osorio, dentro del archivo general de la Fundación Transición Española, aparecerán mencionadas del siguiente modo: ARTRE/AAO/Número de caja.

instrumento jurídico que permitió el desmantelamiento institucional del régimen franquista y el tránsito hacia un sistema democrático. Este trabajo analiza las distintas fases del *iter* legislativo y sus dificultades, la arriesgada apuesta por la LRP de Adolfo Suárez y su Gobierno, incluyendo el estudio de la campaña destinada a su ratificación mediante referéndum y concediendo una especial atención al debate entre legalidad y legitimidad y al papel que la memoria de la Guerra Civil jugó en el proceso de elaboración y aprobación de esta Ley.

*Palabras Clave:* Transición democrática; Ley para la Reforma Política; memoria; guerra civil.

#### ABSTRACT

The 1/1977 Law of January 4, for Political Reform (LPR), was a key political piece at the beginning of the Spanish Transition to democracy, as well as a legal instrument that allowed the institutional dismantling of the Francoist regime and the transition to a democratic system. This paper analyzes the different phases of the legislative *iter* and its difficulties, the risky bet on the LPR of Adolfo Suárez and his Government, including the study of the campaign to its ratification by referendum, and giving special attention to the debate between legality and legitimacy and the role played by the memory of the Civil War in the process of elaboration and passing of this Law.

*Key words:* Democratic Transition; Law for Political Reform; memory; civil war.

Los meses previos a las elecciones del 15 de junio de 1977, las primeras democráticas en España desde la época de la II República, fueron un momento político exultante, «los meses del encantamiento», como los llamaría Manuel Vázquez Montalbán (2), anteriores a unas elecciones que darían paso a unas Cortes Constituyentes *de facto* que cambiaron la vida política española.

Pero para llegar a esa situación jubilosa había sido necesario atravesar, adoptando decisiones políticas cruciales, un relativamente corto pero intenso período político que transcurre a lo largo de todo el año de 1976, tras la muerte de Franco, y cuyo centro de gravedad político y legal fue la Ley para la Reforma Política (LRP), elemento clave para entender los orígenes de nuestra Transición democrática, e incluso para interpretar correctamente importantes decisiones que se tomaron posteriormente en el proceso constituyente. La LRP es el punto de inflexión histórico de la evolución política

---

(2) VÁZQUEZ MONTALBÁN (1985): 115.

española durante aquellos años y, sin lugar a dudas, una de las claves de bóveda de la Transición.

La LRP se enmarca en los diversos proyectos políticos que hunden sus raíces en el devenir del propio régimen franquista, pero que se manifiestan con especial fuerza y relevancia tras producirse el «hecho sucesorio» (eufemismo con el que solía designarse la muerte del dictador).

Las actitudes políticas que se proyectan entonces sobre el futuro del régimen, la *continuista*, la *rupturista* y la *reformista* (3), intentan responder a la pregunta clave que sobrevoló durante mucho tiempo la sociedad española: «después de Franco, ¿qué?». La Transición a la democracia fue realmente la respuesta a esa interrogante.

## I. EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA PERDIDA

A comienzos de 1976, el régimen franquista se encontraba prácticamente agotado y sin otra legitimidad que la que había exhibido durante casi cuarenta años, la «legitimidad del 18 de julio» que otorgaba el ser vencedores de una guerra (4), pero mantenía casi intacta la fidelidad de los aparatos administrativos y represivos y un extenso control sobre los medios de comunicación; mientras tanto, la Oposición al régimen, que incluía un variado mosaico de fuerzas políticas desde el marxismo revolucionario hasta monárquicos, ostentaba una amplia y difusa legitimidad popular, más «virtual» que otra cosa pues aún no estaba contrastada en las urnas, pero carecía de fuerza y medios para derribar y reemplazar al régimen. Esta situación de equilibrio desigual entre las partes implicadas en el problema de responder a la ya conocida pregunta «después de Franco, ¿qué?» las iba a colocar ante la necesidad de negociar —y antes o después tendrían que hacerlo—, porque ninguno de los principales protagonistas estaba en condiciones de imponer su proyecto político; pero sobre todo iba a condicionar en cada momento el transcurrir de la Transición.

Como es históricamente conocido, la etapa clave del reformismo, y su hito más relevante, la LRP, aparecen tras el fracaso de las tesis continuistas durante la primera mitad del año 1976, cuyo protagonismo corresponde al primer gobierno de la Monarquía presidido por Carlos Arias Navarro, que carecerá de todo propósito superador del sistema, limitándose a adoptar una

(3) Vid. JULIÁ (2006).

(4) Sobre la legitimación del franquismo, y la diferenciación entre una «legitimidad de origen» y una «legitimidad de ejercicio», véanse las sugestivas páginas que le dedica al tema AGUILAR FERNÁNDEZ (1996): 66 y ss.

serie de medidas tendentes a revitalizar las instituciones del régimen y a permitir que se adecuaran a las nuevas condiciones sociopolíticas, pero sin perder esencialmente su carácter autocrático de origen. Como se diría entonces desde el Gobierno «sólo se reforma aquello que se quiere conservar», lo que resumía significativamente el alcance y el talante de aquel empeño político condenado a su frustración.

El proyecto del gobierno Arias de construir una «democracia española», una democracia, en palabras del propio Arias, «sin paliativos ni restricciones; pero española, no copiada, desarrollada por nosotros mismos, a partir de nuestras propias necesidades, de nuestras experiencias y de nuestro modo de ser» (5), lo concretó y lideró a su manera Manuel Fraga, quien tempranamente, a comienzos de 1976, ya presentó al propio Gobierno un texto —«La reforma constitucional: justificación y líneas generales»— como punto de partida documental para todo un programa de reformas legislativas. Creyéndose un «nuevo Cánovas», escribe Santos Juliá, «Fraga intentó una apertura controlada que consistía en ampliar el campo definiendo desde el Gobierno quiénes y bajo qué condiciones podían participar en el nuevo juego político» (6).

Semejante paquete de reformas legislativas exigía también una programación precisa del procedimiento que permitiera sortear los obstáculos que previsiblemente iba a encontrar en el franquismo más inmovilista, ese sector al que luego se llamaría el «bunker», y acortar en lo posible la duración de esta situación transitoria. Para ello, el Gobierno arbitró dos medidas: por un lado, creó una Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional que tendría como objetivo estudiar y dictaminar sobre los proyectos de reforma política; por otro, como esos proyectos habrían de pasar luego por las Cortes [cuyo mandato, por cierto, había sido prorrogado (7)] para ser aprobados definitivamente, se

---

(5) *Cortes Españolas. Diario de las sesiones del pleno (CE. DSP)*, sesión celebrada el 28 de enero de 1976, X Legislatura, núm. 23: 6. Y ese «modo de ser» está anclado en el pasado y en la memoria de la obra franquista. En este mismo discurso, Arias no puede evitar mirar al pasado y reconocer que «partimos de unos elevados niveles, alcanzados por sacrificadas generaciones, bajo la larga rectoría de Francisco Franco, Caudillo indiscutido e indiscutible de nuestro pueblo (*Grandes y prolongados aplausos*). El ejemplo de su figura excepcional, que ha entrado en uno de los capítulos más brillantes de la historia de España, y el legado de su obra gigantesca, constituyen una exigencia de comportamiento en la lealtad y un condicionante para cualquier planteamiento, con el que, quiérase o no, forzosa y venturosamente habrá que contar»(3).

(6) JULIÁ (2006): 71.

(7) Conviene recordar que se trataba de unas Cortes elegidas en 1971, cuyo mandato concluía en octubre de 1975 y fue prorrogado, inicialmente hasta marzo de 1976 y luego hasta junio de 1977.

modificó el procedimiento legislativo mediante la introducción de un procedimiento de urgencia *ad hoc* aprobado también por aquellas fechas (8).

El episodio parlamentario de la creación de un nuevo procedimiento legislativo de urgencia, fue premonitorio y altamente significativo de lo que estaba ya sucediendo con el «cambio en la legalidad» a partir del franquismo, que «no se consigue, ya desde la época del gobierno Arias-Fraga, sin una larga serie de clamorosas violaciones de la legalidad vigente y el mantenimiento de éste no es sino una ficción aceptada» (9).

El paso de estos proyectos reformistas por la Comisión Mixta, y luego por las Cortes, puso ya de manifiesto las contradicciones en que se movían y los serios obstáculos que iba a encontrar el reformismo continuista, por exiguo y tímido que fuera, en las instituciones franquistas.

No hubo problemas en las Cortes para aprobar el proyecto de ley de Reunión (10), pero cuando a principios de junio de 1976 llega a la cámara el proyecto de ley de Asociaciones, reconocimiento encubierto de los futuros partidos políticos, surgen las complicaciones y la dialéctica se encona. Porque se trata de debatir sobre unos elementos, los partidos políticos, proscritos, perseguidos y combatidos sistemáticamente por el régimen, en una cámara cuya esencia orgánica era precisamente la negación de esos partidos (11).

Los procuradores que se oponían al proyecto de ley, tienen muy claro que «lo que está en juego ante esta Cámara (...) es la propia razón de ser de toda la filosofía que le sirve de soporte al Régimen que arranca del 18 de julio, y que se ha ido paso a paso perfilando a lo largo y a lo ancho de las Leyes Fundamentales que integran la abierta Constitución del Régimen de Franco», un régimen que al pueblo español «le redimió de la miseria ancestral en que le había sumido el liberalismo de los parlamentos, de los partidos políticos y de la democracia inorgánica, ¡eso sí, a través de la santa legitimidad del

(8) Fernández Miranda, haciendo uso de sus atribuciones como Presidente de las Cortes, había logrado que estas aprobaran un procedimiento de urgencia mediante el cual los proyectos de ley podían ser debatidos y aprobados por el pleno de la cámara veinticinco días después de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes*, evitando que pasaran previamente por una Comisión y estableciendo plazos muy cortos de diez días para presentar enmiendas o elaborar su informe la ponencia. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, núm. 1.499, 21 de abril de 1976.

(9) RUBIO LLORENTE (1979): 168.

(10) Ley 17/1976, de 29 de mayo, reguladora del Derecho de Reunión, *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 31 de mayo de 1976.

(11) Desde el Decreto franquista de 13 de septiembre de 1936, que pone fuera de la ley a todos los partidos y organizaciones integrantes del Frente Popular, el régimen instrumentó un amplio aparato legal para anular y reprimir todo cuanto tuviera relación con los partidos políticos. Es preciso señalar aquí que, a la muerte de Franco, todo ese aparato legal represivo pervivía intacto.

sufragio universal!» (12). La opinión de estos procuradores no podía ser más negativa, porque «de nuevo y después de cuarenta años, se anuncia el resurgir de los partidos, donde unos pocos, expertos y diplomados en el mangoneo de muchos, hablan ya en el nombre de todos sin representar a nadie»; y eso ya se sabía lo que a la postre significaba: «hoy se nos pide, al demandarnos carta de naturaleza para los partidos políticos, la abolición ideológica del Régimen del 18 de julio. Que nadie piense o crea otra cosa» (Fernández de la Vega) (13).

Ante lo que representa este proyecto de ley, señalan los procuradores críticos, hay que estar vigilantes desde el recuerdo y la lealtad a Franco y al «Estado que generó e hizo posible el 18 de Julio», y coincidir en un común juramento: «o defendemos ahora el Régimen que ha construido a España en la dignidad y en el progreso, diciendo no a los partidos políticos, o reinstauraremos las caducas y envejecidas instituciones de nuestra disolución histórica (...)» (Fernández de la Vega) (14).

Como se ve, el ácido discurso antipartidos que se extiende a lo largo de este debate del proyecto de ley de Asociaciones no es nuevo, se basa fundamentalmente en la memoria del discurso antiliberal que impregnó el régimen franquista, sobre todo a partir del componente falangista, desde sus orígenes.

Sin embargo la ley se aprobó, y es posible que parte del mérito de que ello sucediera haya que atribuirlo al discurso que, en nombre del Gobierno y defendiendo el proyecto, desarrolla ante los procuradores Adolfo Suárez, entonces ministro Secretario General del Movimiento, con una retórica convincente, premonitoria en ciertos momentos (15), en la que se mezcla el continuismo, «no hay que derribar lo construido, ni hay que levantar un edificio paralelo» —dice Suárez—, con las necesidades de reforma, «hay que rectificar lo que el paso del tiempo y el relevo de generaciones haya dejado anticuado», y el propósito del Gobierno «de poner en marcha los mecanismos necesarios para la consolidación definitiva de una democracia moderna». Todo ello, claro está, sin obviar un riesgo importante, «la enorme carga emotiva que rodea a la palabra “partidos”», momento en el que Suárez alude veladamente al pasado para recordar que «por razones históricas que no podremos nunca olvidar, en ellos hemos encontrado los españoles la desconsoladora razón de mucha sangre vertida, de muchas inestabilidades políticas, de la conclusión desesperada de que este pueblo era ingobernable». De lo

(12) *CE. DSP*, sesión celebrada los días 8 y 9 de junio de 1976, X legislatura, núm. 27: 20.

(13) *Ibidem*: 20.

(14) *Ibidem*: 25-26.

(15) En el discurso de Suárez hay argumentos que luego reaparecerán cuando se produzca el debate en la misma sede parlamentaria del proyecto de LRP.

que se trata ahora, según Suárez, es de acabar la obra del Régimen, «la gigantesca obra de ese español irreplicable al que siempre deberemos homenajes de gratitud y que se llamaba Francisco Franco».

Sin embargo, Suárez reconoce la validez y el valor del pluralismo, la realidad innegable de que ya existen, llámensele o no partidos, fuerzas políticas organizadas en la sociedad española; para terminar con una de sus frases más conocidas, «vamos, sencillamente, a quitarle dramatismo a nuestra política, vamos a elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal, vamos a sentar las bases de un entendimiento duradero bajo el imperio de la ley» (16).

Poco después de concluido el discurso de Adolfo Suárez, el proyecto de ley de Asociaciones fue aprobado por 338 votos a favor, 91 en contra y 25 abstenciones (17). «Vía libre para los partidos políticos», titulaba alguna crónica de prensa el evento (18), aunque la realidad es que esta nueva ley de Asociaciones instauraba un régimen de autorización previa para los futuros partidos, lo que se llamó entonces el «pasar por la ventanilla», que la oposición generalizadamente no va a aceptar.

El desarrollo del debate sobre la ley de Asociaciones puso ya de manifiesto el conflicto básico que vertebraba los inicios de la Transición, que no es otro que el que enfrenta a la legitimidad denominada «del 18 de Julio», sobre la que se había sustentado desde sus inicios el régimen franquista, con la legitimidad democrática. Desaparecido Franco, era inevitable la apertura de un proceso de cambio de carácter constituyente y cuya dirección era *a priori* imprevisible; de ahí que surgiera inmediatamente el conflicto entre una legitimidad que se extingue, la que se funda en la victoria en la guerra civil y en la eficacia del régimen y que argumenta con los datos de la memoria histórica, y otra legitimidad naciente que se desea democrática y pretende sustituir a la anterior sin mirar al pasado.

Sin embargo, la ley de Asociaciones aprobada por las Cortes necesitaba un complemento imprescindible, la reforma del Código Penal para despenalizar la existencia de partidos políticos, y ese mismo día por la tarde el debate se tensa porque los sectores más inmovilistas no ven muy claro que se cierre

---

(16) En realidad, el discurso de Adolfo Suárez termina con una cita, inusual en aquel ambiente parlamentario de las Cortes franquistas, de los conocidos versos de Machado —«... hombres de España: ni el pasado ha muerto, / ni está el mañana —ni el ayer— escrito»— aunque sin citar al poeta por su nombre. *Vid. CE. DSP*, sesión celebrada los días 8 y 9 de junio de 1976, X legislatura, núm. 27: 102 y ss.

(17) Ley 21/1972, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, *BOE*, 16 de junio de 1976.

(18) *El País*, 10 de junio de 1976.

el paso a una futura legalización del Partido Comunista (19). El Gobierno duda de poder sacar adelante esta reforma y termina retirando el proyecto. El programa del continuismo reformista acaba de encallar en la propia institución que pretendía reformar. Y pocos días más tarde el Consejo Nacional rechaza los proyectos de reforma de las Leyes Fundamentales. La reforma desde el continuismo proyectada por el primer Gobierno de la Monarquía, el proyecto Arias-Fraga, víctima de sus contradicciones e insuficiencias, había descarrilado definitivamente.

Las consecuencias políticas de este fracaso del proyecto continuista no tardaron en manifestarse. El agotamiento del primer gobierno de la Monarquía era tan evidente, al igual que la división entre sus filas y la falta de apoyo regio, que Carlos Arias (20) se vio forzado a presentar su dimisión ante el Rey, que previamente se la había solicitado, el 1 de julio de 1976.

Después de ocupar todo el primer semestre de 1976, el momento continuista había concluido y las posibilidades de fundar una democracia en España debían ser conducidas ahora por otras vías de reforma, descontando la necesidad de evitar cualquier tipo de ruptura radical o violenta sobre lo existente.

## II. EL PROYECTO REFORMISTA DEL GOBIERNO SUÁREZ

Y así es como surgió la figura de Adolfo Suárez en el primer plano de la política. Tras la dimisión de Arias se sucedieron con rapidez los trámites legalmente establecidos para el nombramiento de un nuevo Presidente del Gobierno: reunido el Consejo del Reino para proponer la terna de candidatos entre los que el Rey debería designar al Presidente, una conocida sucesión de hábiles maniobras de su presidente Torcuato Fernández Miranda consiguió, en contra de la mayoría de las previsiones, que en esa terna se incluyera a Adolfo Suárez (acompañado por López Bravo y Silva Muñoz) (21), siendo este precisamente —entre la sorpresa y la irritada hostilidad de un cierto número de políticos y periodistas (22)— el designado por el Rey para presi-

(19) *Vid. CE. DSP*, sesión celebrada los días 8 y 9 de junio de 1976, X legislatura, núm. 27: 117 y ss.

(20) Especialmente centrada en la figura de Carlos Arias puede verse la obra de TUSELL y QUEIPO DE LLANO (2003): 253 y ss.

(21) Un pormenorizado relato de este enredado y decisivo trance político puede verse en MORÁN (1979): 54 y ss., y FERNÁNDEZ-MIRANDA (1995): 202 y ss.

(22) Recuérdese, a modo de ejemplo, el famoso artículo de Ricardo de la Cierva: «¡Qué error, qué inmenso error!», *El País*, 8 de julio de 1976. *Vid.* un resumen de los más importantes comentarios de la prensa en SÁNCHEZ NAVARRO (1998): 284 y ss.



dir el segundo Gobierno de la Monarquía. De todas las especulaciones que puedan desarrollarse sobre los motivos de esta decisión, seguramente lo más acertado sea pensar que Suárez era, de entre todos los posibles candidatos, la figura menos moldeada, menos «hecha» política e ideológicamente (ni tenía un programa ni una ideología asentada que defender), por lo tanto la más adaptable a la voluntad de la Corona, la que mejor ligaría, por así decirlo, con el Rey en un proyecto de reforma política hacia la democracia: Suárez tendría el apoyo del Rey pero a la vez sus decisiones políticas serían entendidas como expresión también de la voluntad de la Corona.

En todo caso, el nuevo Gobierno presidido por Suárez, como escribe certeramente Santos Juliá, «estaba formado por un bloque de ministros procedentes de la camaleónica Asociación Católica Nacional de Propagandistas —los *Tácitos*— y, en medida menor, del Movimiento Nacional, que compartían cierta afinidad generacional: rondaban los cuarenta años de edad, carecían de memoria personal de la guerra, habían desempeñado altos cargos en la Administración del Estado o en la burocracia del Movimiento (...): conocían de cerca el terreno que pisaban y cada una de las trampas en las que podían naufragar (...). como gobierno, en el momento de su formación, carecían de un proyecto propio, aunque sabían muy bien lo que querían: mantener el control de la transición, cualquiera que fuese el fin que con esta palabra se significara» (23).

Lo característico de este Gobierno es que domina el terreno en que se mueve y conoce los errores cometidos por el proyecto Arias-Fraga, y ello es suficiente soporte para hacer valer ahora, frente a la fracasada tesis continuista, la tesis de la reforma, que culminaría en el plano institucional, durante el segundo semestre de 1976, con la aprobación en las Cortes, en noviembre de 1976, de la Ley para la Reforma Política, ratificada más tarde en diciembre por referéndum nacional.

La primera declaración de intenciones del proyecto reformista tuvo su expresión en el breve discurso ante las cámaras de TVE con el que Adolfo Suárez se dirige a los ciudadanos, al día siguiente de jurar su cargo de Presidente ante el Rey. En él apenas hay ya alusiones al pasado, salvo un breve y generoso recuerdo para Arias Navarro, ni tampoco un programa concreto de actuaciones. Suárez se limita muy genéricamente a enviar mensajes de reforma, sin asustar a moderados ni rupturistas, y desde el «realismo» establece una meta concreta, «que los gobiernos del futuro sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles», deseando «que el orden y la libertad convivan en el mismo campo, complementándose mutuamente». Y realiza una confesión personal, pero muy significativa, como alusión velada

---

(23) JULIÁ (2010): 53-81.

a la reconciliación nacional: «Pertenezco —dice Suárez—, por edad, a una generación de españoles que sólo ha vivido la paz. Pertenezco, por convicción y talante, a una mayoría de ciudadanos que desea hablar un lenguaje moderado, de concordia y conciliación». Y todo ello, por supuesto, desde el apoyo de una Corona que «tiene la voluntad expresa de alcanzar una democracia moderna para España, una democracia en la que la libertad, la justicia, la participación, la cultura y la paz sean el fruto del esfuerzo de todos y el resultado del que todos se beneficien» (24).

No tardaría el Gobierno Suárez en avanzar algo más en la concreción de su inicial presentación televisiva, y el 16 de julio hace pública una especie de declaración programática (25), aunque el documento gubernamental comienza por admitir que se trata solo de una «declaración de intenciones». Pero es interesante lo que ya precisa sobre el proceso de reformas políticas, a partir de una declaración de principios suficientemente clara: «El Gobierno expresa claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo y proclama su propósito de trabajar colegiadamente en la instauración de un sistema político democrático, basado en la garantía de los derechos y libertades cívicas, en la igualdad de oportunidades políticas para todos los grupos democráticos y en la aceptación del pluralismo real. Todo ello, en un marco de autoridad legítima; respaldada por el consenso popular y el respeto a la Ley, propio de un Estado de derecho». Y a partir de ese principio, se trata de «crear un juego político abierto a todos los españoles (...) y hacer las reformas legales necesarias a fin de que puedan surgir las mayorías que informen en el futuro la composición de las instituciones representativas y el propio Gobierno de la nación». Evidentemente, es una forma retórica de adelantar los verdaderos propósitos del Gobierno que expresa enseguida el documento: «Someter a la decisión de la nación las cuestiones relativas a la reforma constitucional y celebrar elecciones generales antes del 30 de junio de 1977»; «impulsar la tarea legislativa que permita la acomodación de los textos legales a la realidad nacional», procurar «el diálogo con los grupos afines y con los de la oposición»; recordar que «el reconocimiento del pluralismo, la garantía de las libertades y el ejercicio de los derechos sólo, podrán consolidarse en un clima de autoridad y serenidad», y «tranquilizar a la sociedad en el sentido de que se aplicará estrictamente la Ley a quienes con su conducta traten de enfrentar la libertad y el orden». Finalizaba la declaración programática ape-

---

(24) *El País*, 7 de julio de 1976. Pocos días después de su intervención televisiva, Adolfo Suárez, en la sede de la Presidencia del Gobierno, en el núm. 3 del madrileño paseo de la Castellana, se dirige a Carmen Díez de Rivera, su jefa de gabinete, con estas significativas palabras reveladoras de su talante político: «No quiero ni un papel sobre la mesa. Aquí hemos venido a hacer política», cit. en ROMERO (2002): 93.

(25) *El País*, 17 de julio de 1976.

lando al talante conciliador evocado por Suárez en su alocución televisiva, y estimando «que la consecución de estos propósitos es una tarea común y requiere una constante colaboración y participación de todos. Ello implica lograr una auténtica reconciliación nacional y superar diferencias y contradicciones alcanzando unos niveles de convivencia suficientemente positivos. (...) Con este espíritu el Gobierno tiene el propósito de elevar a Su Majestad el Rey la recomendación de que, en ejercicio del derecho de gracia, otorgue una amnistía aplicable a delitos y faltas de motivación política o de opinión tipificados en el Código Penal y que en ningún caso se extienda a quienes hayan lesionado o puesto en riesgo la vida o integridad física de las personas».

De cualquier forma, el tono del documento sigue siendo contemporizador, consciente Suárez de que sigue navegando entre el continuismo y el rupturismo, garantizando que la democracia tiene sus límites en el orden y la aplicación de la ley. Pero el lenguaje ya es distinto, y sobre todo las decisiones que articula el Gobierno durante lo que resta de verano permiten intuir que estamos en los inicios del desarrollo de un proyecto distinto, de un proyecto reformista que intenta evitar la ruptura pero abandona definitivamente cualquier opción continuista. Ya no hay apelaciones a la memoria histórica de los orígenes del franquismo, ni alusiones al pasado o a la vieja legitimidad del régimen. Ahora la apuesta es clara por la legitimidad democrática como impulsora de un proceso constituyente que se perfila en un horizonte no demasiado lejano.

El cambio del tono y el lenguaje de la declaración programática del Gobierno es valorado también positivamente por la oposición, que reclama hechos concretos y, sobre todo, que el proceso de cambio a la democracia no lo dirija unilateralmente el Gobierno, sino que se lleve a cabo mediante una negociación del poder con las fuerzas democráticas del país. Aparece así, ahora con fuerza, la perspectiva de una «ruptura pactada», es decir, la conducción de un proceso de democratización mediante el diálogo y la negociación entre el Gobierno y la oposición, enfatizando «el compromiso de que la organización del proceso electoral ha de hacerse con la participación de todas las fuerzas políticas, a fin de garantizar unas elecciones generales libres y competitivas, que permitan el tránsito pacífico a la democracia a través de un proceso constituyente, conducido por un Gobierno ampliamente representativo constituido a este fin» (26).

---

(26) A principios de julio, tras la dimisión de Arias Navarro, los dirigentes de los distintos grupos de la oposición habían publicado un escrito (32 firmantes) criticando el proyecto continuista de Arias y afirmando la necesidad de abrir un proceso que conduzca hacia una verdadera democracia. Ahora, como respuesta a la declaración programática del Gobierno, aparece otro escrito en el que aumentan los firmantes (ahora son 46), y cuyo argumento prin-

Sin embargo, los planes e intereses del Gobierno Suárez iban por otro camino. Seguramente Suárez intuye ya que antes o después necesitará del concurso de la oposición, cuya ausencia perjudicaría gravemente la legitimación democrática del proceso de cambio, pero también está convencido de que ese momento no ha llegado todavía. Durante ese verano del 76 Adolfo Suárez mantuvo contactos con muchos políticos, próximos o de la oposición, pero no llegó a acuerdos formales con ninguno.

Sin embargo, tomó ya algunas decisiones previas y necesarias. Reactivó el proyecto de reforma del Código Penal que afectaba a los derechos de reunión y asociación y consiguió que las Cortes, ahora sí, lo aprobaran; completando esta medida decretó una amplia amnistía el 30 de julio.

Pero más importante todavía fue la decisión de Suárez de abandonar el proyecto de Fraga sobre la reforma de las Leyes Fundamentales y sustituirlo por lo que acabaría siendo, a nuestro modo de ver, su más trascendental aportación a la Transición democrática española, sin duda la piedra angular de esta: un proyecto de ley que no reformaba ninguna Ley Fundamental porque no era de reforma política, sino «para la reforma política»: en definitiva, para lograr la apertura de un proceso constituyente que acabaría siendo el verdadero reformador, vía ruptura y derogación, de la legislación fundamental del franquismo.

Formalmente, el proceso de elaboración de la LRP comienza el 10 de septiembre de 1976, momento en el que Adolfo Suárez presenta a la aprobación de su Consejo de Ministros el proyecto de ley, pero realmente todo había comenzado antes, a lo largo de ese verano, a partir de un borrador que, entre otros posibles(27), había salido de la pluma de Torcuato Fernández Miranda(28).

Conviene recordar ahora que el 8 de septiembre, o sea dos días antes de la presentación oficial, Suárez se reúne con la cúpula militar —tenientes generales, almirantes, jefes de capitanías regionales, jefes de Estado Mayor, director General de la Guardia Civil, etc.— para explicarles el contenido del proyecto de LRP. «En aquella reunión —según la versión de Santos Juliá— [Suárez]

---

cial es la necesidad de la negociación entre el poder y la oposición para alumbrar un verdadero proceso democrático. *Vid.* el texto íntegro de este escrito en *El País*, 27 de julio de 1976.

(27) Durante el verano de 1976, Suárez habría sopesado varias posibilidades y encargado varios borradores del proyecto, al Ministerio de la Presidencia (donde estaba Alfonso Osorio), a la Secretaría General del Movimiento, y al Ministerio de Justicia (incluso fue solicitado un proyecto externo al prof. Carlos Ollero). Sobre la gestación y trabajos preparatorios de uno de los proyectos de LRP, en el seno de Ministerio de Justicia, en agosto de 1976, *vid.* HERRERO DE MIÑÓN (1993): 83 y ss.

(28) El texto entregado por Torcuato Fernández-Miranda a Adolfo Suárez, el 23 de agosto de 1976, puede verse en FERNÁNDEZ-MIRANDA (1995): 365 y ss.

despejó los recelos de los militares asegurando que el proceso electoral quedaría bajo control del gobierno y dando a entender, o afirmando claramente, que el PCE no sería legalizado y no podría concurrir a las elecciones» (29). Que el Ejército diera en cierto modo su visto bueno a la reforma política de Suárez era un elemento clave, y tranquilizador, para quienes más adelante tenían que decidir en el proceso legislativo y desde las instituciones la suerte del proyecto de LRP.

El mismo día que el Consejo de Ministros da luz verde al proyecto de LRP, Adolfo Suárez utilizó de nuevo el medio televisivo para presentar públicamente ante la ciudadanía el proyecto de ley reformista, como momento final de un proceso que lo que pretende es «dar la palabra al pueblo español», que «debe legitimar con su voto a quienes, en virtud del nuevo pluralismo surgido en España, aspiran a ser sus intérpretes y representantes. Reconocido en la Declaración Programática del Gobierno el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, hay que conseguir que el pueblo hable cuanto antes». Para ello, explica Suárez, se presenta este proyecto «sencillo y realista», que pretende lo anunciado en otra ocasión de «elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal; quitarle dramatismo y ficción a la política por medio de unas elecciones». Porque de eso se trata, insiste Suárez, de regular unas elecciones a Cortes (compuestas por Congreso y Senado) que son la clave del proyecto, y que serán «elegidas por sufragio universal, directo y secreto, lo antes posible y, en todo caso, antes de julio de 1977». Eso sí, este proyecto reformista, advierte Suárez, «arranca de la legalidad vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos. El Gobierno está convencido de que las instituciones comprenderán la necesidad de esta reforma y respaldarán la apelación directa al pueblo al que esas mismas instituciones se deben y sirven. No puede existir ni existirá un vacío constitucional ni, mucho menos, un vacío de legalidad (...). El proceso de reforma se hará desde el imperio de la ley y con la firmeza necesaria para impedir el desorden». Tras estas tranquilizadoras palabras, y después de dedicar un buen espacio de tiempo a los problemas económicos, acaba Suárez solemnizando su discurso diciendo que «el futuro no está escrito, porque sólo el pueblo español puede escribirlo. Para ello tiene la palabra. El Gobierno que presido ha preparado los instrumentos

---

(29) JULIÁ (2010): 19. Sobre esta reunión con los altos mandos de los tres Ejércitos véase *El País*, 9 de septiembre de 1976 y FERNÁNDEZ LÓPEZ (1998): 91-92 (también Sabino Fernández Campo, en el *Prólogo* de esta misma obra, alude a aquella crítica reunión y sus interpretaciones posteriores: 17-18). Otra interesante versión de esta larga reunión de Suárez con la cúpula militar la ofrece MORÁN (1979): 309 y ss.

para que pueda expresarse con autenticidad. Para garantizar, en definitiva, su soberanía. La soberanía del pueblo español» (30).

### III. A LA REFORMA POLÍTICA DESDE LA LEGALIDAD: LA LRP

El presupuesto insoslayable, reiteradamente manifestado en las diversas declaraciones de intenciones de Suárez, para el cambio en sentido democrático era el respeto a la legalidad existente, de la que inexcusablemente se partía. Había razones para ello, pero es inevitable constatar también la contradicción fundamental que anida en este punto de partida, como supo ver tempranamente Enrique Tierno Galván: «El Gobierno Suárez se ha visto, por un lado, comprometido por razones subjetivas y por razones objetivas a respetar el Derecho Constitucional vigente, que es tanto como decir que no se cambie por modos ajenos a lo que las propias leyes permiten y que con el nombre de Fundamentales se heredaron de la dictadura franquista. Por otra parte, su proyecto, expuesto con claridad desde los primeros momentos, consiste en cambiar ese orden fundamental, con lo que damos en la siguiente sorprendente contradicción. Por una parte, hay que respetar la legislación totalitaria, y por otra, hay que destruir esta legislación para dar paso a un sistema democrático. Me parece que muy pocas veces en la historia del Derecho Constitucional se ha presentado nada más claro y a la vez más contradictorio, y en el orden práctico más necesario y en el plano teórico más difícil. Aquello del guisado de liebre sin liebre parece una contraposición fácilmente salvable, si se compara con esta otra de pasar de un Estado fascista a un Estado democrático, utilizando la propia legalidad fascista» (31).

Este contradictorio inicio es el que complica la determinación de la naturaleza jurídico-política de la LRP, tema nada fácil por más que se autodenominara Ley Fundamental. Para Íñigo Cavero, la LRP «admitiría la denominación *sui generis* de ley constitucional de transacción para la transición», porque «expresa una voluntad de compromiso que bascula entre el respeto al cauce constitucional previsto para la reforma de las Leyes fundamentales y un intento facilitador del cambio constitucional» (32). Por su parte, para Lucas Verdú «es indiscutible que el contenido y forma de la LRP responden a las exigencias de *fundamentalidad* típicas del Régimen establecido que se pretende reformar en transición a una *constitucionalidad* mediante la autorruptura de la legalidad vigente». Por lo demás, el Gobierno se atuvo a lo que

---

(30) SUÁREZ GONZÁLEZ (1978): 7-12.

(31) TIERNO GALVÁN (1976): 10.

(32) CAVERO (1976): 1.

prescribía dicha legalidad (art. 10.2 de la Ley Fundamental de Sucesión) en cuanto a la reforma de las Leyes Fundamentales, lo que significaba acuerdo de las Cortes y sometimiento a referéndum nacional, previo dictamen no vinculante del Consejo Nacional. Así es que en cierta medida, «*se trata de una transformación mediata de las Leyes fundamentales, porque siguiendo los trámites establecidos para la reforma se altera su fórmula política inspiradora*» (33).

Más precisamente, Lucas Verdú considera que «*la octava Ley fundamental responde desde una óptica jurídico-política al concepto de medida política*», lo cual significa «que hay que enjuiciarla por sus vertientes políticas, como decisión política gubernamental, antes que como conjunto riguroso de disposiciones jurídicas sistemático». En conclusión, señalaba Pablo Lucas por aquel entonces, «el proyecto Suárez, visto desde el ángulo jurídico-político, es una Ley-medida política encaminada a establecer una nueva situación política. Su destino probable será desaparecer tras las modificaciones que realicen las futuras Cortes en el orden fundamental. Será, pues, una Ley fundamental provisional, ¡aunque parezca paradójico!» (34).

Desde la perspectiva de su contenido material, la LRP era una ley breve que comprendía solo cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final.

De entrada, la LRP introdujo como novedades una serie de principios de carácter liberal y democrático: se afirma el principio de la soberanía popular (art. 1.1 LRP) y el de legalidad, declarando la supremacía de la ley (art. 1.1 LRP); se proclama que los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a los poderes públicos (art. 1.1 LRP); se restauran el principio de la división de poderes (art. 1.2 LRP) y el sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad (art. 2.2 y Disposición Transitoria Primera LRP); y se parte implícitamente del reconocimiento del pluralismo político (Disposición Transitoria Primera LRP).

En cuanto a las instituciones configuradas en la LRP, se introdujeron importantes novedades, no exentas de ciertas contradicciones. Se creaba un sistema bicameral integrado por el Congreso de los Diputados (350 miembros) y el Senado (207 miembros electivos), elegidos unos y otros por sufragio universal en la circunscripción de la provincia. Pero junto a estas nuevas instituciones se mantenían otras preexistentes en el pasado franquista. Ante todo la figura del Jefe del Estado, aunque ahora era el Rey, que seguía poseyendo los poderes atribuidos a éste por la Ley Orgánica del Estado de 1967, además de otros evidentemente importantes, por ejemplo el nombramiento

---

(33) LUCAS VERDÚ (1976): 70.

(34) *Ibidem*: 73-75.

de Presidente del Gobierno, reconocido de forma implícita, según fuera el resultado electoral; la facultad de nombrar senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos (art. 2.3 LRP); la potestad de someter a referéndum cualquier opción política se interés nacional, fuese o no de carácter constitucional (art. 5 LRP), etc. Además de la jefatura del Estado, la LRP mantenía explícitamente el Consejo del Reino y a su presidente, que lo era igualmente de las Cortes, por encima de los dos presidentes que eligieran ambas cámaras.

No obstante, quizá lo más decisivo de la LRP es que contenía unas normas específicas para la reforma constitucional en su artículo 3. La iniciativa de esta reforma se atribuía al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Luego, el texto de la reforma debería ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. En el caso de que hubiera discrepancias entre los textos aprobados en una y otra cámara, estas se solventarían en una Comisión mixta, presidida por quien fuera el presidente de las Cortes, y formada por los presidentes de cada una de las cámaras, cuatro diputados y cuatro senadores. El texto definitivo debía ser aprobado nuevamente por cada cámara, y en caso de que no lo fuera, o si la Comisión mixta no llegara a un acuerdo, la decisión final correspondería a la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes reunidos en sesión conjunta de ambas cámaras. Finalmente, antes de ser sancionado por el Rey el proyecto de reforma constitucional, debería ser sometido a referéndum de la nación.

Conviene destacar, finalmente, que la LRP aprovechó la Disposición Transitoria Primera para establecer algunas normas específicas de carácter electoral (algunas de las cuales, por cierto, acabaron consagradas en la Constitución de 1978). De entrada, atribuyó al Gobierno la facultad de regular las primeras elecciones a Cortes, con el fin de constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores. En cuanto a estos últimos, se elegirían cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla, atendiendo a criterios de escrutinio mayoritario. Y en cuanto a las elecciones al Congreso de los Diputados, se estableció que se inspirarían en criterios de representación proporcional, conforme a determinadas especificaciones básicas: se aplicarían criterios correctores a fin de evitar la excesiva fragmentación de la cámara, fijando los porcentajes mínimos de votos para acceder al Congreso, y la circunscripción electoral sería la provincia, fijándose un número inicial de diputados para cada una de ellas.

Significativamente, la LRP no contenía ni un Preámbulo ni una cláusula derogatoria. La cuestión del Preámbulo, que sí existía en el proyecto original, proviene de las críticas que sobre él vertió en su preceptivo Informe el Consejo Nacional del Movimiento y que aconsejaron al Gobierno eliminarlo del proyecto antes de su debate en Cortes. En cuanto a la inexistencia de una



cláusula derogatoria respecto a la legalidad fundamental franquista, no se trató de un olvido sino de una ausencia intencionada, para no tener que señalar explícitamente, dado que la LRP derogaba *de facto* la estructura básica del régimen, qué es lo que subsistía del franquismo; parecía prudente mantener la ficción política de que aquel proyecto era compatible con el sistema legal vigente y no exteriorizar de forma demasiado evidente la imagen de desmantelamiento institucional e ideológico que realmente subyacía en el texto de la LRP.

#### IV. UNA ARRIESGADA Y ESPINOSA TRAMITACIÓN LEGAL

Antes de que el proyecto de LRP pudiera ser remitido a las Cortes para su tramitación parlamentaria, era preceptivo que el Consejo Nacional del Movimiento emitiera un Informe. Este no tenía carácter vinculante para el Gobierno, pero podía ser indicativo de la postura que las instituciones franquistas iban a adoptar frente al proyecto de LRP.

Entre finales de septiembre y principios de octubre de 1976 el Consejo Nacional enmendó y debatió el proyecto de LRP. Las sesiones fueron muy tensas mientras se discutían las tres enmiendas de totalidad, las quince «observaciones generales» y las numerosas enmiendas que los consejeros habían presentado.

La intervención más crítica en aquella sesión del Consejo correspondió a Gonzalo Fernández de la Mora, quien defendió la posición que él llamaba la «continuidad perfectiva», la «afirmación de la legitimidad de las instituciones del 18 de julio, y de la defensa de su legado económico y social» y la necesidad de un Senado de representación orgánica (35). Pero el momento de máxima tensión se produjo en la jornada final de las deliberaciones, el 8 de octubre, cuando antes de que se produjera la votación del Informe se dirigió a los consejeros el Presidente del Gobierno (que también lo era del propio Consejo), Adolfo Suárez, para defender el proyecto de LRP y mostrar la firme decisión de llevar a cabo la reforma política propuesta por el Gobierno. Al terminar Suárez su breve alocución —se limitó a leer unas cuartillas como quien da por supuesto que sus palabras caerían en el vacío en ese ambiente, mientras a sus espaldas, presidiendo la sala, los bustos del Rey Juan Carlos, de Franco y de José Antonio Primo de Rivera contemplaban como mudos testigos la sesión—, los miembros del Consejo, que habían aplaudido previamente las intervenciones de los intervinientes, guardaron un significativo silencio.

---

(35) Vid. el citado discurso en FERNÁNDEZ DE LA MORA (1995): 321 y ss.

En términos generales, el Informe aprobado finalmente por el Consejo «hacía de nuevo la lectura más continuista posible del proyecto de ley y proponía una serie de modificaciones con el claro objetivo de limitar hasta donde fuera posible el alcance de los ya inevitables cambios, (...) el documento se esforzaba en defender la compatibilidad de la reforma con lo fundamental del orden franquista e incluso en presentarla como un paso natural dada la trayectoria del régimen y las exigencias de la sociedad que éste había configurado. Sin duda, políticamente, para buena parte de la clase política franquista éste era el único argumento, por forzado que resultara, que le permitía adaptarse a unos nuevos tiempos sin someter a crítica su trayectoria anterior» (36).

Este talante «continuista», que conectaba visiblemente con el fracaso del proyecto Arias-Fraga, lo dejaba claro el Informe desde su inicio cuando advertía que «sólo incardinado en el orden político vigente puede encontrar fuente y base para su legítimo planteamiento» el proyecto de LRP, porque «lo contrario sería el choque violento, el cambio brusco, marginado de una ordenada convivencia nacional»; en consecuencia, y aquí aparecía la solución de continuidad del Informe, el proyecto de LRP «ha de considerarse inserto dentro de un proceso de desarrollo político que iniciado el 18 de julio, va institucionalizando el poder político», y ahora de lo que se trata es de «abrir una nueva etapa en el desarrollo político que Franco iniciara», teniendo siempre en cuenta que «esta problemática ha de contemplarse haciendo propio un patrimonio histórico que el futuro ha de incrementar, que no se puede olvidar (...)» (37).

Finalmente, el Consejo aprobó su Informe por 80 votos a favor, 13 en contra y 6 abstenciones (38).

«A la vista del informe del Consejo Nacional —escribe en sus memorias el entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Osorio— tomamos tres decisiones. La primera, mantener íntegramente el proyecto del Gobierno; la segunda, eliminar del mismo la exposición de motivos que había sido intransigentemente discutida, y la tercera, remitir de inmediato, el 15 de octubre, el texto original del proyecto de Ley y el informe del Consejo Nacional al presidente de las Cortes (...)» (39). Y esto fue lo que hizo el Gobierno de Adolfo Suárez una vez superado críticamente el trámite del preceptivo, pero no vinculante, Informe del Consejo Nacional del Movimiento, que en reali-

---

(36) Ysàs (2013): 379.

(37) *BOCE*, núm. 1.532, 21 de octubre de 1976: 37106.

(38) *Vid.* un detallado análisis de este trámite de la LRP en el Consejo Nacional en SÁNCHEZ-CUENCA (2014): 183 y ss.

(39) OSORIO (1980): 231.

dad abría las puertas a un último, dificultoso y definitivo paso, la tramitación parlamentaria del proyecto en las Cortes orgánicas del franquismo.

El día 21 de octubre, el *Boletín Oficial de las Cortes* publicaba el proyecto de LRP, junto al Informe preceptivo emitido por el Consejo nacional, lo remitía a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno y abría un plazo de diez días para la presentación de observaciones generales y enmiendas por parte de procuradores (40).

De las 19 observaciones generales, con sus correspondientes enmiendas (tres a la totalidad), que son aceptadas por la Comisión para su defensa ante el pleno de las Cortes, solo cuatro de ellas —las de los procuradores Raimundo Fernández-Cuesta, Blas Piñar, Dionisio Martín Sanz y José M.<sup>a</sup> Fernández de la Vega— manifiestan una oposición radical a la reforma política contenida en el proyecto, coincidiendo con posiciones ya mantenidas en el debate sobre el Informe del Consejo Nacional (41).

De las enmiendas a la totalidad presentadas, dos eran especialmente críticas con el proyecto. La primera de ellas, del procurador Blas Piñar, solicitaba la devolución del proyecto «por estar en contradicción con la Ley de Principios del Movimiento Nacional, ya que: 1) tales principios “son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables”; 2) las Cortes están obligadas “a su más estricta observancia” y los Procuradores vinculados por el juramento que se les ha exigido, y 3) “serán nulas las Leyes y disposiciones de cualquier rango que vulneren o menoscaben los Principios”» (42). La segunda, del procurador Fernández de la Vega y Sedano, pedía también la devolución del proyecto al Gobierno, porque «éste ha elegido el camino de la “ruptura frontal y absoluta” con el Régimen nacido el 18 de julio, ya que: 1) elimina a la familia, Municipio y Sindicato como cauces de participación política; 2) desaparece el Consejo Nacional del Movimiento y el propio Movimiento Nacional, y 3) sustituye la democracia orgánica por la democracia liberal» (43).

(40) *BOCE*, núm. 1.532, 21 de octubre de 1976. En este mismo Boletín Oficial se publicaba la designación de la Ponencia encargada de informar el proyecto de LRP, compuesta por los procuradores M.<sup>a</sup> Belén Landáburu, Lorenzo Olarte, Miguel Primo de Rivera, Fernando Suárez y Noel Zapico.

(41) *BOCE*, núm. 1.538, Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, anexo núm. 2: en especial 37 y ss.

(42) «Informe del proyecto de Ley para a Reforma Política», en *BOCE*, núm. 1.538, Anexo núm. 1: 3.

(43) *Ibidem*: 4. Fuera del texto del Informe de la ponencia, de modo oficioso, se adjuntó un escrito muy crítico dirigido a todos los procuradores por unas autodenominadas Juntas de Defensa Nacional de Cataluña, que se presentan como «la voz de los catalanes combatientes en la Cruzada», y les recuerda a cada procurador que si «con su voto reinstaura la democracia inorgánica, el sufragio universal, la lucha de partidos, la lucha de clases, la lucha sindical,

Por su parte, el Informe de la ponencia (44) designada en las Cortes con el fin de preparar el proyecto de ley para su debate parlamentario, fue muy favorable para el Gobierno, pues en realidad solo introdujo dos modificaciones de cierta relevancia: por un lado, la exigencia de someter a referéndum nacional cualquier proyecto de reforma constitucional (el proyecto solo contemplaba la facultad del Rey para convocar referéndum), y por otro, aun manteniendo el criterio proporcional para la elección de diputados al Congreso, se admitía la posibilidad de introducir dispositivos correctores para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara.

La celebración del pleno en el que se debatiría el informe de la ponencia sobre el proyecto de LRP y se votaría su aprobación o rechazo quedó fijado para el día 16 de noviembre.

«El Pleno de las Cortes que se inicia hoy, a la taurina hora de las cinco de la tarde —escribía en un excelente artículo el periodista Bonifacio de la Cuadra ese mismo día—, va a mostrar hasta qué punto era posible el camino elegido por el presidente Suárez para poner a este país en rumbo hacia su futuro democrático (...). La reforma Suárez (...) lleva camino de imponerse por medio de un camino paradójico: la utilización de procedimientos franquistas para salir de la situación política creada por el franquismo (...). Dos típicos productos del franquismo —Adolfo Suárez y Torcuato Fernández Miranda—, al servicio ahora de la voluntad renovadora de la Corona, están a punto de consumir su papel de bisagra entre dos épocas españolas separadas por el 20 de noviembre de 1975» (45).

Precisamente casi coincidiendo con el primer aniversario de la muerte de Franco, durante tres días cruciales y tensos —16, 17 y 18 de noviembre—, en el pleno de las Cortes orgánicas franquistas, la operación liderada por Adolfo Suárez, que había ingeniado la LRP como llave para abrir a la Transición el camino de la democracia mediante la convocatoria de unas próximas elecciones generales, se jugó su futuro político (46).

La secuencia de aquellos tres días (47) puede visualizarse a través de las cinco partes que compusieron aquella larga sesión. La primera parte (día 16,

---

reinstaura los mismos principios políticos que traerán a España las mismas consecuencias de tiranía que justificaron el Alzamiento Nacional de 1936».

(44) *BOCE*, núm. 1.538, Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, anexo núm. 1.

(45) *El País*, 19 de noviembre de 1976.

(46) *Vid.* un relato bastante completo de aquellos eventos parlamentarios que la prensa bautizó como el *harakiri* de las Cortes franquistas en SÁIZ (2012): 129 y ss.; también SÁNCHEZ-CUENCA (2014): 196 y ss.

(47) Unas excelentes crónicas parlamentarias sobre aquellos días las firmaron Bonifacio de la Cuadra y Soledad Álvarez Soto en *El País*, 17-20 de noviembre de 1976.

tarde) se consumió con la presentación y defensa del informe de la ponencia (a cargo de Miguel Primo de Rivera, procurador nada sospechoso de proyectos subversivos y seguramente tranquilizador para muchos procuradores inmovilistas), la defensa de las enmiendas a la totalidad (procuradores Escudero Rueda, Piñar López y Fernández de la Vega y Sedano) y el debate entre estos y el representante de la ponencia (Fernando Suárez González). La segunda y tercera parte de la sesión (día 17, mañana y tarde) estuvieron íntegramente dedicadas a las intervenciones de quienes defendían sus observaciones generales y enmiendas al proyecto. La cuarta parte (día 18, mañana), contempló la intervención de varios ponentes contestando a las enmiendas defendidas el día anterior por los procuradores. Y la quinta y última parte de la sesión (día 18, tarde) estuvo dividida en dos momentos. Primero hicieron uso de su derecho de réplica los enmendantes, a los que contestó globalmente el procurador Fernando Suárez por la ponencia; se suspendió la sesión por un tiempo, para dar lugar a la parte final que incluyó una intervención de Ladelino Lavilla, ministro de Justicia, defendiendo el proyecto de ley, y la votación.

El momento más dialéctico y expresivo del choque de legitimidades que allí se estaba produciendo tuvo lugar en la primera sesión del pleno, cuando se presentó el Informe de la ponencia y se defendieron las enmiendas a la totalidad.

El procurador Primo de Rivera y Urquijo, que defendía el dictamen de la ponencia, presentó a los integrantes de esta como «los que no hicimos la guerra», aquellos que pese a reconocer todo lo bueno que se ha hecho en los últimos cuarenta años de franquismo son «conscientes de que tenemos que pasar de un régimen personal a un régimen de participación, sin rupturas y sin violencias, pero con esa nueva y clara legitimidad política que el soberano pueblo español proclame con su libre expresión» (48).

Frente a esta clara defensa del olvido de la vieja legitimidad histórica, se erige en el debate como principal impugnador de la LRP el procurador Blas Piñar López, quien dictamina rotundamente que «el proyecto de Reforma se halla en conflicto con la filosofía política del Estado que surgió de la Cruzada», porque «esta Reforma, tal y como la quiere el Gobierno y tal y como la defiende la Ponencia, es una Ruptura, aunque la ruptura quiera perfilarse sin violencia y desde la legalidad». Frente a la posibilidad de modificación de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional que argumenta la ponencia, Blas Piñar niega tal posibilidad porque tales Principios coinciden «con los ideales que dieron vida a la Cruzada; Cruzada e ideales que son

---

(48) CE. DSP, sesión celebrada los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, X legislatura, núm. 29: 7.

los únicos que históricamente legitiman el Estado actual, la Monarquía y la Constitución» (49).

Más radical y explícito, en cuanto a la conservación de la memoria histórica original del franquismo, fue en su explicación de la enmienda a la totalidad el procurador Fernández de la Vega, que dice hablar en nombre de un grupo de procuradores «que defienden los postulados ideológicos del Régimen que levantó la bandera de la esperanza un 18 de julio sobre la parva calcinada de una España rota por los partidos». Porque lo que se pretende con la LRP, dice en su alegato, es pura y simplemente liquidar el Régimen, llevar a cabo una ruptura frontal y absoluta «como expresión de la repulsa al contenido ideológico político del Régimen nacido el 18 de julio y perfeccionado por Franco, con el refrendo de los españoles, a lo largo de cuarenta años». El problema, según Fernández de la Vega, es que tras la muerte de Franco funcionaron las previsiones sucesorias y quedó instaurada «la Monarquía del 18 de julio», y ahora se quiere abrir un proceso constituyente que «al barrer al franquismo deja a la Corona sin su más sólido soporte».

Y si esto sucede, proclama Fernández de la Vega, es porque algunos han traicionado su compromiso con el franquismo: «Todo estaba atado y bien atado. Atado con un nudo insalvable para esa misérrima oposición que, con su resentimiento a cuestas, ha recorrido durante cuarenta años el camino de las cancillerías europeas denunciando el pecado de la paz y del progreso de España (...). Pero no estaba atado, ni podía estarlo, para los de dentro, para los de casa, para los de los juramentos y los compromisos, y éstos (¡ellos sabrán con qué legitimidad!), simplemente, impunemente, han desatado el nudo» (50). En suma, recuerda finalmente el procurador, «el 18 de julio España se puso en pie contra todo lo que este proyecto de ley representa» (51).

La réplica de la ponencia a estas enmiendas a la totalidad, llevada a cabo por el procurador Fernando Suárez, insiste en la necesidad de un cambio mediante la consulta al pueblo español y la superación de pretéritos antagonismos históricos, porque «hemos pensado siempre (...) que los orígenes dramáticos del actual Estado estaban abocados, desde sus momentos germinales, a alumbrar una situación definitiva de concordia nacional, una situación en la que no vuelvan a dividirnos las interpretaciones de nuestro pasado (...)» (52).

En su intervención final, replicando al ponente Fernando Suárez, Blas Piñar insiste en que no hay ningún tipo de temor ni se trata de escatimar nada al pueblo español, al contrario, «si España ha tenido el trauma doloroso de

---

(49) *Ibidem*: 13-16.

(50) *Ibidem*: 21.

(51) *Ibidem*: 18-25.

(52) *Ibidem*: 31.

un enfrentamiento y de una guerra civil, ha sido precisamente porque la clase dirigente de España no supo entenderlo y poner por encima de sus intereses particulares y sus pasiones el interés supremo de la Patria» (53).

La oposición a la LRP desde los procuradores integrantes del denominado «bunker» basó una gran parte de su argumentación en recordar los problemas que llevaron al desencadenamiento de la guerra civil, lo que significaba una singular, apocalíptica y dramática interpretación histórica de lo que fue la II República y, por ende, la denominada «democracia inorgánica», los partidos políticos, los conflictos de clase, etc. A modo de ejemplo, véase la intervención del procurador Díaz-Llanos: «Una tarde de primavera del año 1931, parte del pueblo español se lanzó por el cauce revolucionario y comenzando por la instauración de una república, a la que intentaron dar forma de Gobierno, había de terminar en el caos más terrible que registra la Historia hispánica (...). La segunda República, nacida de las urnas, es aceptada como un “fatum” no como un destino. El desorden prende en el cuerpo social. Doctrinas antagónicas, radicales, se oponen unas a otras. La violencia cunde. Los propios republicanos, la minoría rectora, no se entiende. Entre ellos mismos se desacreditan. Todo son críticas duras de unos a otros. Mientras el país marcha a la deriva. Todo ello iluminado por las llamas de la multitud de conventos e iglesias provocadas por el extremismo y el orden sólo mantenido por las sucesivas suspensiones de las garantías constitucionales». Y así es como se llegó a la «Guerra de Liberación» (54).

Por eso «los ideales de la Cruzada» —decía el procurador Fernández-Cuesta— consistían, superado el tiempo republicano, en «dar al pueblo español la libertad verdadera, terminando con las luchas políticas que el sufragio inorgánico y partidista había provocado» (55). Aunque algún procurador como Martín Sanz reconoció que no es bueno el inmovilismo político, «ni los hombres que enarbolamos nuevas y revolucionarias banderas el 18 de julio de 1936 podemos tampoco anclarnos en nuestra vieja doctrina, aunque ésta sea más social y moderna que las fórmulas liberal-capitalistas a que pretenden conducirnos» (56) con la reforma política que se debatía en ese momento en las Cortes.

Frente a toda esta serie de intervenciones parlamentarias que recuerdan una y otra vez el «hito fundacional» del régimen franquista, la victoria en una guerra civil —«ganada la guerra por la fuerza de las armas cien veces victoriosas (...) y la abnegación heroica de los soldados de España» (Díaz-

---

(53) *Ibidem*: 35.

(54) *Ibidem*: 62.

(55) *Ibidem*: 78.

(56) *Ibidem*: 109.

Llanos) (57)—, algunos de quienes apoyan la aprobación de la LRP, por el contrario, se encargan de afirmar que son miembros «de una generación intermedia que no tuvo ocasión de vivir nuestro más crucial pasado» (Henríquez Hernández) (58), o que «sería estéril pretender fundar nuestro futuro sobre un presente que reviva con pasión heridas antiguas, antagonismos», porque también hay allí presentes en las Cortes «hombres que no tenemos cicatrices de una guerra» (Landelino Lavilla, Ministro de Justicia) (59).

Aun siendo decisiva la cuestión del cambio de legitimidad que implicaba la LRP, conviene traer a colación otro aspecto importante donde jugó también su papel la memoria histórica. Es verdad que el proyecto del Gobierno había sido aprobado prácticamente en su integridad, sin menoscabo de sus elementos más fundamentales, pero solamente después de acceder la ponencia a modificar la Disposición Transitoria Primera, tras una decisiva negociación con el grupo de Alianza Popular, para moderar la proporcionalidad del sistema electoral, del que el Gobierno había hecho una cuestión de principios, incluyendo la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para participar en la distribución de los escaños, y un mínimo de escaños por cada circunscripción provincial.

Y es que el debate en torno al sistema electoral, sobre el que se cernían una buena parte de las futuras expectativas electorales, a la hora de decidir entre un sistema proporcional o mayoritario, contempló la utilización de argumentos históricos interpretando cada uno a su manera el sistema electoral de la II República. Como acertó a señalar Paloma Aguilar, «se trataba de atribuir los problemas de dicho régimen a uno u otro sistema, de forma que cada uno de los grupos sostenía que en el período republicano había un sistema electoral distinto (...). En cualquier caso, ambos atribuyeron efectos perversos muy similares al sistema que no deseaban (...). Ninguno se tomó la molestia de rectificar la versión de los hechos al contrincante y todos siguieron utilizando el mismo referente histórico porque sabían lo poderosamente disuasiva que era su evocación». Al demonizar de alguna manera el sistema electoral republicano, continúa Aguilar, «se trataba de identificar al fracaso histórico con algunas instituciones del pasado, tras de lo cual se creaba la superstición de que, eliminadas dichas instituciones, se acaba el peligro de confrontación civil. El pasado republicano cumplía, así, una función esencial en el proceso de construcción política de la transición al legitimar la adop-

---

(57) *Ibidem*: 63

(58) *Ibidem*: 131.

(59) *Ibidem*: 193-194.



ción de unos mecanismos y no de otros, y al exorcizar de fantasmas de guerra civil el proceso» (60).

A remate, tras cinco largas sesiones de debate, la votación global del proyecto fue nominal, cada procurador hubo de levantarse en su escaño y pronunciar públicamente y en voz alta el sentido de su voto, con los siguientes efectos finales:

«El señor Presidente (Fernández-Miranda): El señor Secretario dará cuenta del resultado de la votación.

El señor Secretario (Romojaro Sánchez): Total de Procuradores que integran la Cámara: 531. Número de Procuradores que constituyen la mayoría absoluta: 267. Total de Procuradores presentes: 497. Quórum de los dos tercios de los presentes: 330. Votos afirmativos; 425. Votos negativos: 59. Abstenciones: 13.

El señor Presidente: El proyecto de ley ha sido aprobado.

Se levanta la sesión (Grandes y prolongados aplausos).

Eran las nueve y treinta y cinco minutos de la noche» (61).

El primer gran objetivo de la «operación Suárez» se había cumplido. La cuestión, sin embargo, era cómo había sido posible que aquellas Cortes orgánicas franquistas, que antes del verano de aquel mismo año habían obstaculizado el proyecto continuista Arias-Fraga, ahora aprobaran por una abrumadora mayoría, muy superior a los dos tercios exigidos, la LRP.

Ante todo una cuestión previa: si alguien piensa que el resultado de la votación en las Cortes era inexorablemente el que se produjo, y además previsible que así fuera, seguramente se equivoca, no hubo tal seguridad. Siempre existió el riesgo de que no se alcanzaran los dos tercios favorables de votos necesarios para aprobar la LRP, porque la composición de aquellas Cortes era tan peculiar que dificultaba la existencia de decisiones preestablecidas. El envite del Gobierno Suárez fue arriesgado y cumplió su objetivo, pero las cosas podían no haber sido necesariamente así.

Hay una cierta variedad de explicaciones de lo que sucedió en las Cortes aquellos días de noviembre de 1976, y ninguna especialmente concluyente, quizá porque el entendimiento de estos hechos sólo es posible mediante la

(60) AGUILAR FERNÁNDEZ (1996): 246-248. Realmente el sistema republicano había sido el mayoritario, y algunos de los problemas que acarreó en aquel momento histórico están explicados en MONTERO GIBERT, LLERA RAMO y TORCAL LORIENTE (1992): 10 y ss.; para estos autores, por diversas razones, no es extraño «que las elites políticas de la transición postfranquista convirtieran al sistema de la República en una especie de “antimodelo”» (10).

(61) *CE. DSP*, sesión celebrada los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, X legislatura, núm. 29: 207.

suma de una pluralidad de elementos que actuaron conjuntamente para decidir el voto de los procuradores hacia la LRP.

Por supuesto, había en las Cortes posturas previamente decididas: un grupo de procuradores claramente reformistas y a favor del proyecto del Gobierno Suárez; de igual forma, había un grupo importante de resistentes franquistas, el llamado «bunker», que votarían siempre en contra de lo que no fuera continuista. Y luego había un numeroso grupo de procuradores cuya decisión final iba a depender de variados factores, pero que eran los votos decisivos para llegar o no a la mayoría cualificada necesaria.

Se ha especulado, por ejemplo, con que un número indeterminado de procuradores fueron incluso amenazados con airear *dossiers* y grabaciones personales perjudiciales para conseguir su voto favorable (62), pero esto es difícil de comprobar y, en todo caso, su número no resultaría nunca tan alto como para explicar la votación final.

Más creíble resultan, sin embargo, las explicaciones que giran en torno a la supervivencia política de los procuradores (63), es decir, a su ambición política y al cálculo de probabilidades que hicieron de seguir con su carrera política y obtener un puesto en las futuras Cortes o en cualquier otro organismo estatal (64). Y especialmente decisivo fue en este sentido el grupo de procuradores pertenecientes al grupo parlamentario de Alianza Popular, que negociaron hasta última hora su apoyo a la LRP a cambio de unas condiciones electorales —dispositivos correctores del sistema proporcional— que supuestamente les permitirían obtener unos buenos resultados en la futura cita electoral (65). De ahí, como hemos visto, la importancia que tuvo el sistema electoral en el debate parlamentario de la LRP y las cesiones que finalmente tuvo que realizar el Gobierno en el texto de la LRP en cuanto a la moderación del criterio proporcional (66).

(62) Vid. COLOMER (1998): 90-91.

(63) Vid. un análisis empírico que confirma una importante permanencia de las elites franquistas en las Cortes democráticas (una quinta parte de los parlamentarios habían ocupado posiciones de poder en el régimen anterior) en BAENA DEL ALCÁZAR y GARCÍA MADARIA (1979): 14 y ss.

(64) Vid. en este sentido la opinión que, en aquellos mismos momentos, expresó Josep Melià: «Aquellas Cortes estaban acostumbradas a depender del Gobierno. Muchos de sus miembros tenían privilegios que podían perder. No se podían permitir el lujo de desafiar al poder. Además, como políticos baqueteados poseen ese instinto práctico que permite detectar las realidades y colocarlas en el platillo al margen de todo apriorismo. Bastante de ellos cuentan con volver a las Cortes constituyentes», en MELIÀ (1976): 72.

(65) Sobre esta solución negociada véase la versión que ofrecen las memorias de OSORIO (1980): 242 y ss.

(66) Es significativa al respecto la opinión del procurador Martín Sanz cuando se discute sobre el sistema electoral y advierte irónicamente sobre lo divertida que es «la discusión de

Especialmente sugestiva, en este sentido, es la tesis de I. Sánchez-Cuenca (67) sobre lo que llama la «coordinación de expectativas» de los procuradores. En un proceso de transición como el español, la incertidumbre juega un papel importante, y es lógico que los legisladores intenten actuar concertadamente para no quedar finalmente descolgados minoritariamente o simplemente marginados. Según esta tesis, un número importante de procuradores (aproximadamente unos 190) votaron a favor de la LRP en virtud de un proceso de coordinación de expectativas. A esta decantación de las expectativas hacia la aprobación de la LRP contribuyó la conjunción de tres elementos: el que se tratara de una propuesta única y simple (unas elecciones que permitirían la formación de un Parlamento constituyente) sobre la que solo cabía el sí o el no; el apoyo del Rey y los militares al proyecto Suárez; y la existencia de grupos políticos en las Cortes y de sus correspondientes líderes, capaces de arrastrar con sus decisiones a los indecisos (aquí el papel de AP fue crucial).

Evidentemente, también fue importante la campaña que llevaron a cabo los miembros del Gobierno Suárez mediante contactos y reuniones con los procuradores (68), haciéndoles ver la determinación sólida que tenían de aprobar la LRP y creando un clima favorable a la votación positiva, convenciendo de que de lo contrario, quienes se opusieran, quedarían fuera del juego político y condenados al ostracismo (69).

## V. EL REFERÉNDUM SOBRE EL PROYECTO DE LRP: *USTEDES TIENEN LA PALABRA*

El proyecto de LRP se iba a someter a consulta de la población. Se ha puesto de relieve la importancia indudable de este referéndum como con-

---

si la elección ha de ser proporcional o mayoritaria, y las consecuencias de lo que va a pasar con uno u otro criterio, porque sé que en el fondo lo que están todos pensando es ver si por un camino u otro vuelven aquí. Ese es el problema», *CE. DSP*, sesión celebrada los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, X legislatura, núm. 29: 186.

(67) *Vid.* SÁNCHEZ-CUENCA (2014), en especial cap. 4: 205 y ss.

(68) *Vid.* sobre esta actividad del Gobierno, SÁIZ (2012): 139 y ss.

(69) Charles Powell recoge algunos testimonios de interés sobre esta actividad persuasoria del Gobierno Suárez: «Según el testimonio de Suárez, el objetivo de aquellas conversaciones era “hacerles ver la inviabilidad de una posición regresiva (...) y que en el futuro podrían jugar también sin quedar marginados”. Dado que “muchos se creían auténticamente representativos de su provincia”, se les animaba a presentarse a las futuras elecciones, lo cual posiblemente hiciera pensar a más de uno que contaría para ello con el apoyo gubernamental. Si bien “no hubo compraventa de votos”, Suárez ha reconocido que “jugó mucho el conocimiento de las personas”. A decir de Osorio, “con muchos utilizamos argumentos más contundentes, pero en muy pocos casos”. Martín Villa, por su parte, recuerda que “salvo acostarnos con ellos, hicimos de todo”», en POWELL (2002): 168.

dición necesaria para la efectiva entrada en vigor de la LRP y, por lo tanto, para el verdadero arranque del proceso de transición. Sin embargo, se han resaltado en menor medida otros dos aspectos relevantes relacionados con el mismo. El primero de ellos hace referencia a que esta consulta popular puede, por vez primera y a diferencia de los plebiscitos de 1947 y 1966 (en los que se sometió, al menos aparentemente, al parecer de la población española del momento el proyecto de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado y el de la llamada Ley Orgánica del Estado, respectivamente), reclamar con justicia para sí la denominación de referéndum. A pesar de no celebrarse al amparo de un verdadero régimen constitucional, en tanto que el edificio jurídico del franquismo seguía en pie, no cabe duda de que estaba animado por una voluntad democrática cierta —los principios contenidos en el propio articulado del proyecto así lo constataban—, con garantías, y de que ya no buscaba la legitimación personalista, sino la valoración de un texto jurídico y el consiguiente respaldo a las vías que a partir de ese momento eran susceptibles de abrirse. Por lo tanto, conviene recalcar que ya no nos encontramos ante un plebiscito, sino, por primera vez, ante un referéndum. Es, de hecho, el primer referéndum que se celebra en la historia española tomando como cuerpo electoral al conjunto de la población. Solamente, en la época de la II República y bajo la vigencia de la Constitución de 1931, se habían celebrado plebiscitos dirigidos a la aprobación de Estatutos de autonomía en Cataluña, País Vasco y Galicia (70). El segundo aspecto relevante que merece ser destacado está estrechamente relacionado con el primero y es el de que este referéndum fue la primera manifestación de tipo democrático-electoral que tenía lugar en el país en casi cuarenta y un años, concretamente desde las elecciones del mes de febrero del año 1936. Es cierto que, al referirnos a este segundo aspecto, no hacemos sino repetir con otras palabras lo ya dicho. No obstante, nos parece importante verlo también desde este punto de vista, ya que lo habitual ha venido siendo el fijarse en las posteriores elecciones de 15 de junio de 1977 y presentarlas como el momento de reaparición de una práctica democrática expresada a través de las urnas, desconocida desde 1936. Es cierto que la de 1977 fue la primera ocasión dirigida a la elección de representantes, del mismo modo que nadie pone en duda su importancia crucial en la medida en que esas elecciones fueron el germen de las Cortes constituyentes. Pero ello no debe hacernos olvidar que el referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976, sobre el proyecto de LRP, dio lugar a que

---

(70) El significado que el texto constitucional de 1931 confería al término *plebiscito* carecía de contenido peyorativo. La explicación del uso de dos términos distintos puede hallarse en que el término *referéndum* se reservaba para aquella institución en base a la cual el pueblo podía atraer a su decisión las leyes votadas por las Cortes, siempre que lo solicitase al menos el 15 por 100 del cuerpo electoral (artículo 66 de la Constitución Española de 1931).

los españoles acudiesen por primera vez a las urnas de manera democrática. Un olvido que no debe cometerse, ya que fueron las prescripciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera de la LRP las que posibilitaron la celebración de las subsiguientes elecciones. Y un olvido que tampoco debe cometerse incluso por lo que de simbólico tuvo el hecho de que la participación electoral quedase restablecida por medio de un instituto jurídico cuya posterior regulación constitucional y práctica efectiva no iban a ser especialmente generosas.

Esta especie de «rehabilitación» del referéndum celebrado a fines del año 1976 pecaría de excesiva si, por otra parte, no recordásemos su carácter bifronte, algo tan obvio como a la vez extraño y sorprendente: que fue un ejercicio democrático inserto en un marco aún autoritario, un ejercicio democrático dentro de un autoritarismo que iba mutando por momentos, hasta llegar a su propia muerte. Y que este referéndum, como veremos, sería el golpe de gracia de ese régimen autoritario (71). Esta especial situación ha servido, en ocasiones, para sostener que las condiciones en las que se celebró no cumplían con las exigencias mínimas de una consulta del todo democrática. En esta línea, Pablo Lucas Verdú señaló en su momento el logro por parte de la oposición democrática de «ciertos márgenes de tolerancia que todavía no llegan al nivel típico de una convivencia democrática» (72) y Paloma Aguilar se ha referido a que fue una opción popular y legítima «si tenemos en cuenta que no había libertad de acceso a los medios de comunicación» (73).

Volveremos más adelante, cuando analicemos las circunstancias concretas que rodearon la campaña del referéndum, sobre estas críticas. Centrémonos ahora en conocer cuáles fueron las disposiciones legales que rigieron su celebración. Estas fueron el Real Decreto 2635/1976, de 24 de noviembre, por el que se somete a Referéndum de la Nación el Proyecto de Ley para la Reforma Política y el Real Decreto 2636/1976, de 19 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la aplicación de la Ley de Referéndum. A ello había que sumar la Orden de 24 de noviembre de 1976 por la que se aprueban los modelos de impresos para la realización del Referéndum. Así como una serie de disposiciones relativas a la formación del censo electoral: el Decreto 3528/1975, de 26 de diciembre; la Orden de 20 de enero de 1976 y la Orden de 30 de junio de 1976. Independientemente de estas concretas disposiciones legales, el referéndum de ratificación de la LRP encontraba su existencia y su razón de ser última en lo dispuesto en varias de las Leyes Fundamentales del franquismo. Nos referimos al artículo 10 de la Ley

---

(71) Jorge de Esteban y Luis López Guerra lo calificaron de «referéndum-puente», cit. en AGUIAR DE LUQUE (1977): 288.

(72) LUCAS VERDÚ (1976): 95.

(73) AGUILAR FERNÁNDEZ (2006).

de Sucesión en la Jefatura del Estado: «1. Son Leyes fundamentales de la Nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango. 2. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación». Al artículo 1 de la Ley de Referéndum Nacional: «Cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes». Y al artículo 7.c) de la Ley Orgánica del Estado: «Corresponde, particularmente, al Jefe del Estado: Someter a referéndum de la Nación los proyectos de ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo diez de la Ley de Sucesión y el artículo primero de la Ley de Referéndum».

Luis Aguiar de Luque sostiene que los cambios introducidos en la legislación española a lo largo de 1976 hicieron posible que la votación de este referéndum pudiera encuadrarse «en un marco jurídico general de mayor talante liberal, que los anteriores Referéndum de 1947 y 1966, respectivamente». Afirma también que la legislación española del momento seguía siendo, sin embargo, insuficiente; pero que ello se suplió «con una cierta permisividad por parte de los organismos competentes según la coyuntura política, aunque a costa de una elevada dosis de arbitrariedad e inseguridad jurídica, que en la campaña referendaria se pondría especialmente de manifiesto, en relación a la postura a favor de la abstención propugnada por la oposición». En efecto, como señala este autor, y desde el estricto punto de vista jurídico, se planteaba un importante problema desde el momento en que el artículo 3 del Real Decreto 2636/1976 hacía referencia a «el derecho y el deber de tomar parte en la votación del Referéndum» (74).

Como antes hemos señalado, el Gobierno de Suárez fijará como fecha de celebración del referéndum el miércoles día 15 de diciembre de 1976. La pregunta será clara y concisa: «¿Aprueba el proyecto de Ley para la Reforma Política?». Escribe Alfonso Osorio en sus memorias que «(e)l Gobierno planeó la operación política del referéndum con el mayor cuidado» (75). La documentación conservada en el archivo personal de Osorio atestigua lo cierto de tal afirmación. Con el título de «Esquema de un plan de actuaciones relacionadas con el próximo referéndum nacional», puede consultarse —bajo el membrete de la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación— el citado plan, que pretendía no dejar al azar ningún aspecto

(74) Para un análisis más detallado de lo relativo a la regulación jurídica del referéndum, *vid.* AGUIAR DE LUQUE (1977): 288 y ss. y LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA (1978): 87-88 y 97-99.

(75) OSORIO (1980): 252.

relacionado con la consulta (76). Es evidente, como no podía ser de otra manera, que el Gobierno era perfectamente consciente de lo que se jugaba en el referéndum (77).

En efecto, el Gobierno desplegó toda una campaña política a favor del sí. Contaba con unos medios y unas posibilidades de las que carecía la oposición. Además, como recuerda Charles Powell, «(e)n opinión de algunos dirigentes de la oposición, el Gobierno utilizó abiertamente la figura del monarca a lo largo de la campaña del referéndum» (78). Es especialmente relevante el discurso del Presidente Suárez, emitido por televisión el día 14 de diciembre, un día antes del referéndum. El Gobierno trató de movilizar a favor del sí hasta el último momento. Hay tres elementos fundamentales en este discurso, que por otra parte no son especialmente novedosos si los comparamos con anteriores discursos de Adolfo Suárez: 1) una voluntad de alejarse de la violencia, entendiendo que esta es algo perteneciente al pasado del pueblo español; 2) una presentación de los cambios que se están produciendo y que se esperan como una mera adecuación política de algo que ya es una realidad social y 3) un equilibrio entre la defensa de una posición democrática (que es, en definitiva, la que el proyecto preconiza) y un deseo de tranquilizar al sector más inmovilista del franquismo —asumiendo e integrando el pasado, pero perfeccionándolo y acomodándolo—, de una manera que hace inevitable el recordar aquel Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, cuando se afirmaba que «(n)ada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española» (79).

Junto al Gobierno, apostaban por el sí Alianza Popular, Unión Democrática Española, Unión Demócrata Cristiana, Partido Popular, Reforma Social Española, Partido Social Demócrata Español, Nueva Izquierda Nacional y PAE. El no era defendido por Fuerza Nueva y por Falange Española y de las JONS. Los Círculos José Antonio eran los únicos que pedían el voto en blanco. El Partido Popular Demócrata Cristiano, Alianza Liberal, el Partido Demócrata Popular y el Partido Liberal eran partidarios de la libertad de voto. En el boicot activo coincidían, por la extrema derecha, los hedillistas y, por la extrema izquierda, maoístas y trotskistas. Pero, en realidad, ninguna de estas últimas constituía la verdadera alternativa al sí, sino que esta venía representada por la opción de la abstención. Esta era defendida por el Equipo Demó-

(76) ARTRE/AAO/16.

(77) Esta actitud del Gobierno convertía en excesivamente simplista la opinión de José María Gil-Robles, que apuntaba a considerar el referéndum como «un puro trámite»; *vid.* en *Diario 16* la crónica de Pablo Sebastián Bueno de 26 de noviembre de 1976.

(78) POWELL (1991): 212.

(79) SUÁREZ GONZÁLEZ (1978): 15-19.

crata Cristiano del Estado Español, la Federación Social Demócrata y, sobre todo, por los partidos socialistas (el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Socialista Popular y la Federación de Partidos Socialistas), el Partido Comunista y la Asamblea de Cataluña, el vasquismo y el galleguismo (80).

En efecto, el verdadero rival del sí era la abstención. Las razones de los partidarios de abstenerse en el referéndum tenían que ver con ese carácter bifronte del mismo que más arriba comentábamos y que apuntaba a las deficiencias democráticas presentes en aquel momento. Porque es indudable que esas deficiencias existían, aunque podamos hablar de un referéndum democrático frente a los viejos plebiscitos franquistas. La desigualdad entre el Gobierno y la oposición a la hora de poder hacer campaña era palmaria (81). Aun así, los españoles de entonces pudieron escuchar argumentos a favor de las diversas posiciones en televisión, las ciudades se cubrieron de carteles (82) y el Gobierno permitió que el PSOE celebrase, durante la campaña, su XXVII Congreso en Madrid, con la presencia de importantes líderes del socialismo europeo, como Willy Brandt —a la cabeza de la Internacional Socialista— u Olof Palme.

El 10 de diciembre reapareció de manera sorpresiva en una rueda de prensa en Madrid Santiago Carrillo. «Tras contestar sin vacilaciones a todas las preguntas que se le formularon, Carrillo fijó la postura del PCE ante el referéndum, a celebrar cinco días después, con estas palabras: “No niego que entre los actuales gobernantes algunos quieran de verdad el cambio, pero eso no es bastante para dar un voto en blanco al Gobierno. En política no valen las intenciones y los susurros; valen los hechos”» (83). Previamente, en el momento de aprobarse el proyecto de LRP en las Cortes, el dirigente comunista Manuel Azcárate publicaba en Mundo Obrero Semanal un artículo titulado «Frente a un referéndum sin libertades. Abstención» (84).

---

(80) Los datos de la posición de los partidos ante el referéndum provienen de ARTRE/AAO/16.

(81) «La organización de la consulta y la campaña oficial aprobada por el Gobierno superó los mil millones de pesetas. El plato fuerte de la campaña se centró en una pegadiza tonadilla del grupo *Vino Tinto*, titulada *Habla, pueblo*. La canción no pedía el sí directamente, pero empujaba al pueblo hacia las urnas. En una de las estrofas se afirmaba: *Habla, pueblo, sí*, y este sí machacó el subconsciente del ciudadano durante tres semanas con un propósito definido: lograr la mayor concurrencia posible a las urnas y que quienes acudieran apoyaran la reforma», en SÁIZ (2012): 167-168.

(82) Merece destacarse el hecho de que el Gobierno poseía diversos informes sobre propaganda y carteles en la ciudad de Madrid, llegando a detallarse incluso las direcciones concretas en que estos se encontraban. *Vid.* ARTRE/AAO/16.

(83) SÁIZ (2012): 177.

(84) En ARTRE/AAO/16.



Los socialistas del PSOE, dentro de su propaganda de campaña ante el referéndum, afirmaban que «Abstenerse es votar por la libertad». Sostenían que «(p)ara que se dé una mínima credibilidad democrática a la hora de realizar una consulta popular de este tipo habrían de darse los siguientes requisitos: Primero: Una libertad plena de los partidos políticos que pueda expresarse a través de los medios de comunicación de masas, radio, televisión y prensa. Segundo: Un control eficaz del censo electoral. Tercero: Un control asimismo eficaz de los resultados electorales». Y añadían algo importante: «... la limpieza del referéndum depende del contenido de la cuestión que se somete al veredicto popular: la cuestión debe ser clara, sin ambigüedades, y recoger no sólo la propuesta única del Poder sino también la mantenida por la oposición democrática. La parcialidad de la propuesta imposibilitaría una respuesta responsable de los ciudadanos» (85).

Por su parte, la Comisión Jurídica del PSP aprobaba en septiembre de 1976 un Dictamen sobre el proyecto de Reforma Política del Gobierno Suárez, que, entre otras críticas, era calificado de unilateral, continuista y ambiguo. Además, se incluía en este Dictamen un «Contraproyecto de Ley de Cambio Político» (86). Durante la campaña del referéndum, este partido apoyó igualmente la abstención.

La Plataforma de Organismos Democráticos rechazaba el 4 de noviembre el referéndum, apostando también por la abstención. Y el 27 de ese mes «(l)a oposición acordó las condiciones para su participación en el referéndum y las elecciones en una reunión de la Plataforma y demás organismos unitarios (...). Dichas condiciones incluían: la legalización de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales; el reconocimiento, protección y garantía de las libertades políticas y sindicales; la disolución del Movimiento y la neutralidad política de la Administración; una amnistía general; la utilización equitativa de los medios de comunicación social del Estado; la negociación de la legislación electoral y la supervisión democrática del referéndum y las elecciones; y el reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente los países y regiones del Estado español» (87).

Fue en estas condiciones (88) en las que se celebró un referéndum que, pese a todo, mantuvo importantes diferencias con respecto a las caducas

(85) *Ibidem.*

(86) *Vid.* ARTRE/AAO/14.

(87) POWELL (1991): 206 y 207.

(88) Además de las circunstancias relativas a la posición de los distintos partidos y sectores políticos, se produjo, coincidiendo con la campaña del referéndum, el secuestro por parte del GRAPO de Antonio María de Oriol y Urquijo, Presidente del Consejo de Estado. Para un análisis exhaustivo de la coincidencia de la campaña y este secuestro, *vid.* SÁIZ (2012): 163 y ss.

prácticas franquistas. Ganó el sí de manera muy mayoritaria. De un censo de 22.644.290 electores, votaron 17.599.562 (77,4% de participación). De estos, 16.573.180 votaron sí (94,2% de votos afirmativos) y 450.102 votaron no. 523.457 fueron los votos en blanco y 52.823 los votos nulos.

El día anterior, el Presidente Suárez, en el discurso televisado al que antes nos hemos referido, había terminado afirmando «Ustedes tienen la palabra». La palabra —las palabras— habían sido pronunciadas. Como ha escrito Manuel Ramírez, «(s)e consigue, mediante este camino, que la propia voluntad soberana haga desaparecer el aparato institucional del franquismo. La pureza del método elegido cerraba el paso a acusaciones de diversa índole y aquietaba las actitudes. Enfrentarse a ese camino, una vez aprobada la Reforma Política, era, sencillamente, enfrentarse no ya a la persona del Rey, sino a la mayoritaria voluntad de la nación. Es cierto que hubo gestos. Pero nada más. Nadie movió un dedo en contra» (89).

Y fue a partir de ese momento, por lo que tenía de superación de multitud de escollos, cuando «el gobierno se encontró legitimado y con fuerza suficiente para iniciar una nueva fase desmantelando las instituciones políticas del régimen y abriendo negociaciones formales con representantes de la oposición democrática con la vista puesta en la convocatoria de elecciones generales que habrían de celebrarse antes del 30 de junio de 1977» (90).

Pero esa es ya otra historia...

## VI. UN APUNTE FINAL SOBRE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

Con la entrada en vigor de la LRP, se había consumado el momento inicial del proceso de transición democrática: «de la ley a la ley, a través de la ley», en frase acuñada por uno de sus iniciales muñidores, Torcuato Fernández-Miranda.

La cuestión es, sin embargo, si esto ocurrió así rigurosamente, si se puede considerar que la LRP respetó estrictamente la legalidad franquista y fue realmente una ley que reformó las Leyes Fundamentales logrando la superación de estas mismas Leyes.

Es verdad que la LRP fue considerada formalmente por el propio régimen como la Octava Ley Fundamental. Sin embargo, visto el proceso y analizadas las cosas con rigor, «lo que en realidad representa es la cláusula derogatoria de todo el aparato constitucional franquista». Y ello por razones tanto políticas como jurídicas. Políticamente porque «está inspirada en unos

---

(89) RAMÍREZ (1990): 24.

(90) JULIÁ (2010): 1.

principios que nada tienen que ver con los principios inspiradores de las otras siete Leyes Fundamentales»; y desde el punto de vista jurídico, porque hablar de reforma constitucional supone hablar de procedimientos que solo tienen cabida en la democracia constitucional y en el reconocimiento de un poder constituyente que reside en el sujeto de la soberanía popular, y porque «pretender a través de la reforma sustituir al titular del poder constituyente que, en virtud de las Leyes de Prerrogativas de 1938 y 1939 Franco conservó hasta su muerte, por un poder constituyente nuevo y residente en el pueblo, resultaba imposible. En estos casos (...) en lugar de hablar de reformar de lo que hay que hablar es de ruptura de la Constitución» (91).

Así las cosas, la cuestión es por qué era tan importante para el proyecto reformista mantener a toda costa esa apariencia de legalidad.

En principio, parece claro que lo que Suárez quiere mostrar es que su proyecto procede sin ruptura ni vacío legal del régimen franquista; en otras palabras, «en aquellos momentos la reforma quería pensarse a sí misma como no *ruptura*. Tal legitimación se necesitaba, es cierto, para romper de alguna manera con el franquismo que se reformaba, pero eso no elimina sino que aumenta la sutileza del mecanismo que la reforma utilizó para presentarse como la única salida pacífica y ordenada de una situación que ya no era sostenible muerto el dictador» (92).

De ahí las contradicciones que afectaban a la LRP, más cerca de una decisión política que de un conjunto riguroso de disposiciones sistemáticas. De ahí también el conflicto de legitimaciones que encierra, pues «el intento reformista de ser síntesis de una y otra forma de legitimación (la del régimen franquista y la de una naciente democracia) manteniendo para ello la legalidad, es cuando menos un intento contradictorio en grado sumo. Se utilizaba la ley como engarce entre dos formas políticas antagónicas, pero para ello era necesario transgredirla continuamente» (93). Porque se trataba, en suma, de darle a la Transición un aspecto de legalidad que no diera nunca la imagen de una ruptura con el pasado, sino la imagen de una transición ordenada y pacífica que desembocara en la reconciliación de todos los españoles. Se intentaba, en definitiva, proceder a una «voladura controlada» del sistema franquista, a través de un proceso siempre controlado por el Gobierno, sin violencia ni alteraciones graves del orden, sin rupturas evidentes o traumáticas.

En suma, durante esta primera fase de la Transición subyace un conflicto de legitimidades: frente a la legitimidad del 18 de julio, está surgiendo el principio de la legitimidad democrática. Conviene recordar el hecho feha-

---

(91) VEGA GARCÍA (1979): 259-260.

(92) ÁGUILA TEJERINA (1982): 105.

(93) *Ibidem*: 107.

ciente de la persistencia del «hito fundacional» durante toda la era de Franco. El fundamento del franquismo fue siempre una Nación dividida, que provenía del principio guerracivilista de la existencia de vencedores y vencidos, de la escisión entre «buenos» y «malos» españoles, y, en definitiva, de la creencia en el ejercicio legítimo del poder por quienes habían resultado vencedores de la contienda civil (94). Y este precisamente era el fundamento que ante todo debía superar cualquier intento de restablecimiento democrático. De ahí el acertado juicio regio de proclamarse desde el principio «Rey de todos los españoles». Y de ahí también el visible acierto de Adolfo Suárez, en sus iniciales discursos públicos y televisados del verano de 1976, de reducir a lo imprescindible las apelaciones al pasado, de «echar al olvido» la legitimación del «hito fundacional» del 18 de julio, simplemente no mencionándolo en ningún momento, y de subrayar la exclusiva necesidad en ese momento de una legitimación democrática.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis (1977): *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Edersa.
- ÁGUILA TEJERINA, Rafael del (1982): «La Transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 25.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma (1996): *Memoria y olvido de la guerra civil española*, Madrid, Alianza.
- (2006): «La memoria tiene que ser plural», entrevista realizada por Silvia Pisani, *La Nación*, 29 de marzo, <http://www.lanacion.com.ar/m1/792709-la-memoria-tiene-quer-plural-dice-paloma-aguil-fernandez> [fecha de consulta: 20 de abril de 2015].
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano y GARCÍA MADARIA, José M.ª (1979): «Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales», *Sistema*, n.º 28.
- CAVERO, Íñigo (1976): «Soberanía popular y elecciones para constituyente», *Informaciones políticas*, n.º 69.
- COLOMER, Josep M.ª (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1995): *Río arriba. Memorias*, Barcelona, Planeta.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier (1998): *Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Madrid, Trotta.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Pilar y Alfonso (1995): *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés.
- FUENTES, Juan F. (2011): *Adolfo Suárez. Biografía política*, Barcelona, Planeta.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1993): *Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy.

---

(94) Al servicio de esta interpretación de nuestro pasado se puso todo un arsenal de medios, desde el Estado y otros ámbitos de relaciones sociales, capaces de desplegar mecanismos, más o menos sutiles, de legitimación ideológica. *Vid.* sobre esta importante cuestión la obra de PÉREZ GARZÓN (2000).

- JULIÁ, Santos (2006): «En torno a los proyectos de Transición y sus imprevistos resultados», en *La Transición, treinta años después*, C. Molinero (ed.), Barcelona, Península.
- (2010): «Né reforma, né rottura: solo una transizione della dittatura alla democrazia», *Ventesimo Secolo. Rivista di Studi sulle Transitioni*, n.º 23.
- LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel (1978): «El referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 2.
- LUCAS VERDÚ, Pablo (1976): *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid, Tecnos.
- MELIÀ, Josep (1976): *Qué es la reforma política*, Barcelona, La Gaya Ciencia.
- MONTERO GIBERT, José R., LLERA RAMO, Francisco J. y TORCAL LORIENTE, Mariano (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 58.
- MORÁN, Gregorio (1979): *Adolfo Suárez. Historia de una ambición*, Barcelona, Planeta.
- OSORIO, Alfonso (1980): *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta.
- PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio, et al. (2000): *La gestión de la memoria (La historia de España al servicio del poder)*, Barcelona, Crítica.
- POWELL, Charles (1991): *El piloto del cambio. El rey, la Monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta.
- (2002): *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona, Plaza & Janés.
- RAMÍREZ, Manuel (1990): «Reflexiones sobre la transición española a la democracia», *Revista de Derecho Político*, n.º 31.
- ROMERO, Ana (2002): *Historia de Carmen. Memorias de Carmen Díez de Rivera*, Barcelona, Planeta.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1979): «Los partidos en el proceso constituyente», en *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, J. Carpizo (ed.), México, UNAM.
- SÁIZ, José Ramón (2012): *Adolfo Suárez. La memoria del silencio*, Santander, Cantabria Tradicional.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2014): *Atado y bien atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (1990) *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política*, Madrid, Instituto Juan March.
- (1998): *La transición española en sus documentos*, Madrid, BOE/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTAMARÍA, Julián (2008): «La Transición democrática española revisitada», en *España siglo XXI. 2. La política*, M. Jiménez de Parga y F. Vallespín (eds.), Madrid, Biblioteca Nueva.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, Adolfo (1978): *Un nuevo horizonte para España. Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno.
- TIERNO GALVÁN, Enrique (1976): «Prólogo» a la obra de Lucas Verdú, Pablo, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid, Tecnos.
- TUSELL, Javier y QUEIPO DE LLANO, Genoveva (2003): *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica.
- VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel (1985): *Crónica sentimental de la transición*, Barcelona, Planeta.

- VEGA GARCÍA, Pedro de (1979): «La Transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad», en *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, J. Carpizo (coord.), México, UNAM.
- Ysàs, Pere (2013): «El Consejo Nacional del Movimiento en el franquismo tardío», *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, M. Á. Ruiz Carnicer (ed.), Zaragoza, Institución Fernando el Católico.