



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

La Ley para la reforma política como factor legitimador del cambio

JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ

Catedrático Derecho Constitucional.

Universidad San Pablo-CEU

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PLANTEAMIENTO POLÍTICO. III. PLANO JURÍDICO. IV. UN NUEVO ESTILO POLÍTICO. V. UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA. VI. ANÁLISIS DE LA LRP. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Ha pasado ya más de un cuarto de siglo desde la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, Ley para la Reforma Política, y con el tiempo transcurrido desde su promulgación, estamos en condiciones para llevar a cabo una serena reflexión sobre lo que supuso esta norma, tanto desde el punto de vista normativo como en cuanto elemento legitimador del nuevo orden político que el Gobierno Suárez va a llevar a cabo. De ahí que proceda un doble enfoque ante la norma: el político y el jurídico.

II. PLANTEAMIENTO POLÍTICO

Desde el punto de vista político, esta norma es el paso anterior a la Constitución Española vigente. Y como tal allanó y resolvió en la medida de lo posible las dificultades planteadas en el seno del bloque de poder a la muerte de Franco y tras el fracaso de la reforma Fraga-Arias. Es en este momento cuando el rey va a jugar un papel de extraordinaria importancia. Con la legislación franquista hábilmente manejada por Torcuato Fernández Miranda, el Rey elige entre la terna propuesta por el Consejo del Reino —López Bravo, Silva Muñoz y Adolfo Suárez González— a Suárez. Naturalmente esta elección fue objeto de múltiples especulaciones y en amplios sectores fue difícilmente explicable. Jorge DE ESTEBAN dice al respecto: «Aunque es difícil especular sobre las

motivaciones que llevaron al Monarca a sustituir a Arias por Adolfo Suárez, gestor del proceso democrático futuro, es probable afirmar que se decidió a actuar fundamentalmente por razones de *realpolitik*»¹. A partir de aquí y en un proceso rápido en el tiempo pero no carente de sobresalto e inquietudes políticas, quedaba expedito el camino para esa futura democratización que la Corona postulaba. Jorge DE ESTEBAN es tajante cuando afirma que a través del nuevo Presidente, el Rey optó por la «ruptura controlada o encubierta», utilizando la Ley Para la reforma Política como el cauce mas adecuado para desembocar en la Constitución.

Como señala el profesor RUBIO LLORENTE «la función de la constitución es la de dar forma al poder, es decir la de crearlo: *forma dat esse rei*»². Pues si la Constitución es la forma del poder, esta afirmación es igualmente aplicable al resto de las normas de contenido político. Entonces el problema era montar los mecanismos necesarios para saber quien podía ocupar ese poder —lo que previamente supone desalojar a los que lo usufructúan o al menos a parte de ellos— y también qué medios hay para poder ocuparlo legítimamente. Desde el punto de vista político, en mi opinión, la nota mas destacada de la LRP es que abre un proceso constituyente que no se menciona en la propia Ley por obvias razones políticas. Es cierto que como se ha señalado la nueva Ley era un juego de sobreentendidos, de guiños políticos entre los reformistas y la oposición. En este planteamiento coinciden casi todos los tratadistas políticos. Para el profesor TORRES DEL MORAL estamos ante una «ley-puente»³ o una «ley-instrumento», en tanto en cuanto va a permitir el paso y la transición pacífica de la autocracia a la democracia. Ver la LRP como la llave que abría el proceso constituyente que conduciría a la futura Constitución⁴.

RUBIO LLORENTE habla de un «proceso constituyente implícito», integrado por una serie de disposiciones y decisiones, a veces incluso sin forma de ley, que condicionan y facilitan la futura Carta magna. Es lo que el profesor RUBIO llama las «decisiones políticas condicionantes», que fueron determinantes para el proceso constituyente⁵. Resulta evidente que la LRP implicaba un pacto

¹ Véase DE ESTEBAN, Jorge: «Tratado de Derecho Constitucional»-Madrid, 1998, pág. 91.

² Véase RUBIO LLORENTE, Francisco: «La forma del poder». C.E.C. Madrid, 1997. Paga XXIII.

³ El termino lo utiliza también Jorge DE ESTEBAN. Véase Op. cit., pág. 92. Se trata de «partiendo de las propias Leyes Fundamentales franquistas, (que) permitiese la reforma de la esencia de estas, para pasar a una nueva legitimidad a través del respeto de la legalidad existente».

⁴ Véase «Principios de Derecho Constitucional» 4ª ed. Madrid, 1998, Paga. 30.

⁵ Véase «La forma del poder». CEC. Madrid, 1997, págs. 16 y ss. Entre estas decisiones políticas condicionantes, juega un gran papel La Corona, el papel del Rey como «motor del cambio».

político entre la vieja clase del régimen y los nuevos aspirantes al poder, entre ellos no solo la izquierda extramuros hasta entonces del sistema, sino también los jóvenes reformadores del franquismo. Si la Constitución fue un pacto, la LRP que la hizo posible no está ausente de este pactismo. Desde este planteamiento el citado TORRES DEL MORAL afirma que puede encontrarse un precedente de esta norma en el Estatuto Real de 1834, que tradujo el pacto correspondiente entre el nuevo «bloque cristiano» y los últimos defensores del absolutismo monárquico⁶.

Pero además del pacto implícito que la LRP representa, se da en ella, como han recordado los hermanos ALONSO DE ANTONIO una síntesis entre dos factores eminentemente políticos. Por un lado un factor de continuidad. Por otro y al lado un principio democrático⁷.

Detrás de todos estos planteamientos esta la distinción entre reforma o ruptura que fue el auténtico caballo de batalla en los momentos iniciales de la transición política española de 1975. Al final la LRP fue bastante más que una Ley para la Reforma Política y si una Ley de Reforma Política, que penetraba en el fondo del sistema constitucional anterior y lo vaciaba de sentido. Trascendía los aspectos puramente procedimentales y llevaba in nuce todo un cambio profundo —algo más que una simple reforma— del régimen franquista. El concepto de «reforma» solo se entiende como una prueba más del exquisito respeto que todos tuvieron hacia la legalidad vigente. Respeto máximo a la legalidad para provocar también un cambio en la legitimidad. Como ha escrito HERRERO DE MIÑÓN una operación política de gran calado que el derecho instrumentó desde una perspectiva extremadamente legalista⁸.

la renuncia de Don Juan que le aporta la legitimidad de origen dinástico el 14 de mayo de 1977, la autolimitación del poder que asume en cada momento el Rey Juan Carlos I, su discurso de apertura de las Cortes el 22 de julio del 77, etc.

⁶ El tema in extenso en PEÑA GONZÁLEZ, José: «Historia Política del Constitucionalismo Español». Madrid, 1995, págs. 108 y ss.

⁷ Véase «Derecho Constitucional Español». 3ª ed. Madrid, 2002, pág. 11. En la misma línea y como rasgos que solo se explican desde una óptica política la falta de preámbulo y de disposición derogatoria. El llamado periodísticamente Bunker, instalado fundamentalmente en el Consejo Nacional no lo hubiera permitido. Al final se produce lo que el Profesor Rubio llama «manifiesta connivencia de casi todos los participantes en la tramitación del proyecto de ley».

⁸ Según este autor las razones de índole política presentes en la LRP son:

1º. Su carácter de ineludible.

2º Reivindicada desde amplios sectores del país.

3º Negociada, y

4º Pactada

III. PLANO JURÍDICO

Los análisis jurídicos de la misma, cuentan ya con magníficos estudios, destacando por su inmediatez y sistemática el que llevara a cabo el Profesor Lucas VERDÚ, bajo el sugerente título de «La octava Ley fundamental»⁹. Es de sobra conocido que la paternidad del texto corresponde al entonces Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Don Torcuato Fernández Miranda, «el “real torcedor” del proceso de reforma política hacia la plenitud democrática» como le llama HERRERO DE MIÑÓN; «Antiguo profesor del rey, hombre de su confianza, sutil, ocasionalmente agrio, razonablemente escéptico y con una notable capacidad para la maniobra política»¹⁰ como le define el profesor RUBIO LLORENTE. Será pues Fernández Miranda el que la diseña en su retiro veraniego de Navacerrada el fin de semana del 21 y 22 de agosto de 1976. Paternidad no oficialmente reconocida, puesto que el autor cuando la entrega al Presidente Suárez le advierte textualmente que «no tiene padre»¹¹. Suárez hace suyo el proyecto, lo distribuye en el Consejo de Ministros del día 24 de agosto y con algunas modificaciones se aprueba en el Consejo de Ministros celebrado el viernes día 10 de septiembre. Ese mismo día lo presenta a la opinión pública en un famoso mensaje televisado en el que afirmó: «El proceso de reforma se hará desde el imperio de la Ley y con la firmeza necesaria para impedir el desorden. Pero nada es posible sin el respaldo de la comunidad nacional, de las Instituciones, de los grupos, de los partidos y de las fuerzas

⁹ El título completo de la obra es «La octava Ley Fundamental. Crítica Jurídico-Política de la Reforma Suárez». Prólogo de Enrique Tierno Galván. Ed. Tecnos. Madrid, 1976. Este trabajo se publicó inmediatamente después de hacerse público el proyecto de ley. También tiene esta consideración para José María Martín Oviedo («De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española», en *Revista de Derecho Público*, núms. 68-69, julio-diciembre 1977). En cambio HERRERO DE MIÑÓN niega este carácter. «No se trataba ya de una Octava Ley Fundamental, sino de una apertura hacia algo diferente y que suponía la cancelación del orden político de las propias Leyes Fundamentales». Véase «El valor de la Constitución» Ed. Crítica. Barcelona, 2003, pág. 9.

¹⁰ La cita de HERRERO DE MIÑÓN en op. cit., pág. 10. La de Rubio Llorente en op. cit., pág. 9.

¹¹ POWELL señala que el texto original del Presidente de las Cortes, se titulaba Ley Básica de Reforma Política. El proyecto preveía un Senado de 250 miembros, de los cuales 102 serían elegidos por las provincias, 40 por las Universidades y Corporaciones culturales, 50 por las Corporaciones profesionales, 40 por el Rey y 18 por el Gobierno. Este Senado, como recuerda POWELL, no podría obstaculizar las reformas constitucionales iniciadas desde el Gobierno o el Congreso, ya que estas podrían ser aprobadas por dos tercios de la Cámara Baja si la Cámara Alta las rechazaba. Véase POWELL, CH. «España en democracia. 1975-2000». Barcelona, 2001. Nota n° 18 a pie de página 164.

sociales. Ante ese pueblo, cuya politización es la simple pero soberana politización de querer decidir su futuro y decidirlo en paz, en orden y seguridad, hemos querido comparecer hoy. Y repetir una vez más, que el futuro no está escrito, porque solo el pueblo puede escribirlo. Para ello tiene la palabra. El Gobierno que presido ha preparado los instrumentos para que esa palabra pueda expresarse con autenticidad. Para garantizar en definitiva su soberanía. La soberanía del pueblo español»¹².

En octubre el proyecto pasa a las Cortes franquistas concretamente a la Comisión de Leyes Fundamentales cuyo Presidente, el ex ministro D. Gregorio López Bravo, había sido nombrado por el Presidente Fernández Miranda. Se constituyó una Ponencia que llevó a cabo un brillante y rápido trabajo que haría posible que los días 16, 17 y 18 de noviembre fuera debatido en el pleno de las mismas, con unas brillantes intervenciones de los procuradores Sres. Suárez González (D. Fernando) con un planteamiento jurídico y Miguel Primo de Rivera con un enfoque más político¹³. Tras una serie de incidencias el proyecto se transforma en ley por 425 votos a favor, 59 en contra, 13 abstenciones y 34 ausencias¹⁴. Se habían superado los dos tercios de mayoría cualificada que exigía la legislación vigente¹⁵. El día 15 de diciembre fue sometida a Referéndum

¹² Diario ABC de Madrid, 11 de septiembre de 1976, pág. 8.

¹³ La ponencia la constituían Fernando Suárez, Miguel Primo de Rivera, Noel Zapico, Belén Landaburu y Lorenzo Olarte. Todos ellos presididos por López Bravo.

¹⁴ El proceso desde el punto de vista cronológico fue el siguiente:

- 23 de agosto de 1976. Fernández Miranda entrega el texto de la LRP a Suárez.

- 24 de agosto de 1976. Suárez lo presenta al Consejo de Ministros. Se crea una Comisión para su estudio en el seno del Consejo.

- 6 de septiembre. La Comisión presenta el texto definitivo.

- 10 de setiembre. Reunión del plenario del Consejo de Ministros que aprueba el Proyecto.

- 15 de octubre Remisión a las Cortes para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

- 21 de octubre. Publicación en el BOC. (Sin Preámbulo pero con el Informe del Consejo nacional.

- 31 de octubre. Finaliza el plazo de presentación de enmiendas por parte de los Señores Procuradores.

- 3 de noviembre. Primera reunión de la Ponencia encargada de informar el Proyecto.

- 10 de noviembre. Dictamen de la Ponencia.

- 11 de noviembre. Publicación del Dictamen en el BOC.

- 16 de noviembre. Pleno de las Cortes El Pleno duró hasta el día 18

- 18 de noviembre. Aprobación del Proyecto.

- 15 de diciembre. Referéndum sobre la Ley.

- 4 de enero de 1977. Sanción Real.

- 5 de enero. Publicación en el BOE.

¹⁵ El proyecto se presentó, como era preceptivo, al Consejo Nacional del Movimiento, que elaboró un informe muy crítico, que al no ser vinculante, el Gobierno pasó del mismo,

Nacional en el que contó con un amplio respaldo de la ciudadanía¹⁶. La sociedad española tenía ganas de cambio y necesidad del mismo¹⁷. Las tesis de Fernández Miranda habían triunfado tanto en el fondo como en la forma. Angel Sánchez ha podido caracterizar al padre de la Ley como «el desmantelador formal del franquismo»¹⁸.

IV. UN NUEVO ESTILO POLÍTICO

La Ley para la Reforma Política pone en marcha un nuevo estilo político, una formula distinta de las empleadas hasta entonces para conectar con la opinión pública. La novedad afectaba al fondo y a la forma. Se planteaban cambios importantes y se hacía con un lenguaje diferente.

remitiéndolo a las Cortes, aunque prudentemente suprimió el preámbulo que había levantado ampollas en el seno del Consejo. La defensa del mismo ante las Cortes se encargó a Miguel Primo de Rivera y Fernando Suárez. Todos los miembros del Gobierno, con Adolfo Suárez a la cabeza, llevaron a cabo una labor de persuasión con los procuradores más reacios a fin de conseguir su voto. Martín Villa y Osorio han dejado testimonio muy gráfico de estas acciones. Resultó decisiva para la aprobación el voto de los 183 procuradores que formaban parte de la recién constituida Alianza Popular y que era el grupo más numeroso de la cámara. Al Proyecto se le presentaron tres enmiendas a la totalidad por parte de los procuradores Sres. Escudero Rueda, Piñar López y Fernández de la Vega y una enmienda parcial por parte de Cruz Martínez Esteruelas solicitando la adopción del sistema electoral mayoritario también para las elecciones al Congreso de los Diputados contemplado en el proyecto. La ponencia aceptó también una enmienda de Meilan Gil y otra de Morondo. La de Meilan supuso la introducción de un segundo párrafo al primero del art. 1º que fue fundamental. Decía así: «Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del estado». La del Sr. Morondo afectaba al párrafo 2º de la Disposición transitoria Primera, estableciendo un número mínimo de Diputados por provincia.

¹⁶ La participación en el Referéndum fue del 77,4 a nivel nacional de los ciudadanos con derecho a voto. De ellos el 94,2% votan afirmativamente, el 22,6% se abstienen siguiendo las recomendaciones de la oposición y el 2,6% votan en contra reflejando la opción formulada por el franquismo no reformista. En el País vasco el rechazo fue significativamente mayor que en el resto de España. También en Cataluña la abstención fue ligeramente superior a la media nacional. Pero resultó evidente que el Gobierno había ganado este pulso a una oposición que era incapaz por estas fechas de presentar una alternativa seria y posible a Juan Carlos, como ha puesto de relieve, entre otros muchos, el Profesor Fusi.

¹⁷ Lamentable, como señala entre otros el profesor TORRES DEL MORAL la escasa participación en el país vasco con una abstención del 46,1%, aunque con mayoría de votos afirmativos. Véase «Principios de Derecho Constitucional Español» 4ª. Ed. Madrid, 1998, pág. 33.

¹⁸ Véase «Quien es quien en la democracia española». Barcelona, 1995, pág. 133.

Suárez en su intervención televisada del 10 de septiembre en la que presenta el proyecto de ley, supo encontrar el registro apropiado para conectar con la opinión pública y hacerle llegar el mensaje de fondo. La Ley permitía «clarificar la situación política», «despejar incógnitas» y de acuerdo con el deseo de la Corona permitiría que «el pueblo español sea el dueño de sus destinos». En el mensaje hay también un guiño a la clase política del franquismo: «El Gobierno que presido no se plantea la vida política como un simple y posiblemente demagógico relevo de las clases dirigentes». No se quiere abrir heridas innecesarias y por otra parte muchos de los procuradores franquistas son compañeros políticos de los más destacados miembros del gobierno, empezando por su presidente¹⁹. Con el proyecto se quiere abrir «un gran debate nacional sobre nuestro futuro» invitando a todos a «un acuerdo básico» que más tarde se transformaría en la gran estrella de toda la operación política: logra el consenso fundamental y la coincidencia en los temas neurálgicos de la convivencia. Naturalmente ello solo sería posible si se lograba lo que Vicente Molina Foix definió con gran exactitud el «consenso del olvido», aunque ello supusiera pagar un alto precio en el ámbito de relaciones de poder. Milán Kundera ya había advertido que la lucha del hombre contra el poder es la lucha de la memoria contra el olvido. Y aquí se plantea como condición sine qua non pasar por alto muchas de las exigencias que habían mantenido la esperanza de una restauración democrática. Bien por no tener la suficiente fe en sí misma, o por el alto nivel de apatía política por un lado y miedo al recuerdo de una guerra por otro, lo cierto es que la operación reformista llevaba implícita una alta dosis de amnesia histórica. Este olvido afectaba fundamentalmente a la exigencia de responsabilidades a la clase política del franquismo y la aceptación de la Monarquía de Juan Carlos, como sucesor de Franco a título de Rey y propuesto por el mismo.

La Ley venía a situar sobre el espacio político español una serie de cuestiones jurídicas y políticas que constituyen el entramado básico de todo momento constituyente. El problema era entre otros que dicha situación constituyente no estaba oficialmente reconocida y que por una serie de circunstancias nos encontrábamos ante un momento político realmente atípico. Para empezar no se había producido ningún vacío de poder. Este como realidad fáctica estaba donde siempre y en manos de los de siempre, pero a diferencia de otros momentos de la historia patria, se contaba con la Corona. El Rey encabeza el movimiento de reforma en lugar de oponerse a la misma. Se pone en marcha un proceso respaldado por quien tiene poder y facultad para hacerlo y que sin embargo tiene que terminar con la supresión de esas competencias y facultades. La Corona funciona como un elemento de poder que a lo largo de un proceso de auto limitación renuncia a las facultades que le otorgan las Leyes Fundamen-

tales del franquismo, al que hereda, y renuncia a la herencia para ser un monarca democrático que reina y no gobierna, aunque dada su reconocida auctoritas, especialmente a partir del 23 de febrero, algún autor prefiera definir su situación bajo la fórmula de un rey que no gobierna, pero si reina²⁰.

V. UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA

La Ley pone en marcha un nuevo modo de hacer política, que era vieja y conocida en el ámbito cultural en el que estaba inmersa nuestra patria —la cultura política occidental— pero que por una serie de razones, España seguía manteniéndose como un islote autocrático en un mundo democrático, al que además aspiraba a pertenecer y reiteraba una y otra vez su solicitud de ingreso a Europa, aceptando los planteamientos de orden económico del Tratado de Roma pero manteniendo su «hecho diferencial «en el orden político²¹.

En mi opinión las más importantes de las cuestiones de fondo que habían de resolverse, eran las que hacían referencia a los criterios de legalidad y legitimidad de la situación que se abría a la muerte de Franco, y con todo el aparato institucional del franquismo controlado por los albaceas del Régimen. En este intento fracasa la operación Arias-Fraga y es aquí donde va a triunfar la habilidad de Suárez y la inteligencia de Fernández Miranda. Se hacía de todo punto necesario partir de la legalidad anterior porque todos los sujetos de poder estaban contaminados de dicha legalidad y habían jurado la lealtad a la misma,

¹⁹ De los 557 miembros que componían las Cortes franquistas, 77 de ellos se reconvertirían de antiguos «procuradores» en flamantes nuevos «diputados» tras las elecciones del 15 de junio del 77.

²⁰ Entre otros Julián MARÍAS es partidario de esta fórmula, frente a la tradicional, atribuida a THIERS de un «Rey que reina pero no gobierna».

²¹ Superados ya los planteamientos sobre el carácter totalitario o fascista del régimen que estuvieron muy presentes en la década de los cuarenta, no puede desconocerse que el modelo político español de democracia orgánica era difícilmente aceptable por el mundo occidental democrático. El Régimen de Franco que ha sido definido por JIMÉNEZ CAMPOS como «bonapartista» había alcanzado grandes logros en el orden económico —la décima potencia industrial del mundo en 1975— pero quedaba la asignatura pendiente de la democratización política. Véase «Crisis política y transición al pluralismo en España. (1975-1978)» en «La Constitución Española de 1978» Obra colectiva dirigida por los profesores PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA. Madrid, 1980, págs. 45 y ss. Desde el punto de vista jurídico posiblemente la definición más certera del régimen franquista sea considerarlo, como señala GARRIDO FALLA, como un «Estado Administrativo de Derecho».

empezando por el propio Rey en el acto del 22 de julio de 1969, haciendo pública su lealtad a los Principios Fundamentales del Movimiento, y el Presidente Suárez que había sido elegido en base al art. 14 de la Ley Orgánica del Estado²². De ahí el interés de todos los reformistas del régimen, en articular un proceso de cambio que acabara con la legalidad franquista desde su propia legalidad. Esta es la tesis mantenida entre otros por el Profesor AYUSO. Por eso el Gobierno en el verano del 76 encarga a varios expertos, proyectos legislativos que permitan superar lo que a primera vista es una contradicción in terminis, respetando siempre el principio de «la ley a la ley», exigido por el Rey para salvar su juramento de las LL.FF. Pero la cuestión no solo afectaba al Rey, sino a toda la clase política del franquismo que había asumido la operación cambio que la transición implicaba. Detrás de este planteamiento, además de un problema de legitimidad política, hay también una cuestión de técnica constitucional: esta presente el carácter mas o menos pétreo del constitucionalismo franquista que había sido objeto de un amplio debate doctrinal especialmente a partir de la publicación del libro de Miguel HERRERO DE MIÑÓN, «El Principio Monárquico»²³.

El proyecto Fernández Miranda permite el tránsito de un sistema autocrático a uno democrático partiendo de la legalidad anterior y creando una nueva legalidad que habida cuenta que instaura un sistema democrático, hace posible la feliz coincidencia entre legalidad y legitimidad racional. La LRP tendrá así un gran valor instrumental al crear una nueva legalidad que utilizando los cauces racionales de la legitimidad, en el sentido weberiano del termino, haga posible lo que algún autor ha llamado «la desembocadura» natural de la LRP en una nueva constitución democrática. Desde este planteamiento la LRP tiene «valor fundamentador» de la nueva legalidad y de la futura legitimidad que esta nueva legalidad pone en marcha. De ahí que sea no solo un elemento legitimador de los protagonistas del «cambio político» sino incluso del propio cambio objetivamente considerado. El franquismo como estado de derecho con una legítimi-

²² Según RUBIO LLORENTE este acto representa el punto final de un desafortunado intento de «apertura sin cambio» que había intentado Arias y con el que termina el Rey provocando su dimisión y eligiendo a Suárez como Presidente. Véase «La forma del poder». Madrid, 1997, pág. 11.

²³ Frente a la tesis de HERRERO, afirmando que todas las Leyes Fundamentales son modificables por la cláusula de revisión del art. 10 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, un sector de la doctrina, encabezado por Fernández Carvajal y Zafra Valverde mantiene la intangibilidad de la Ley de Principios Fundamentales. Por otros motivos —la posibilidad de conducir a un absolutismo monárquico—, Jorge DE ESTEBAN, entre otros, se opone también a la tesis de HERRERO.

dad a lo sumo carismática²⁴ se transforma en la antesala de un estado no solo de derecho, sino democrático de derecho. La LRP opera desde esta perspectiva como el punto de partida de una nueva cultura política.

VI. ANÁLISIS DE LA LRP

Como señala Jorge DE ESTEBAN, estamos ante una norma bifronte, es decir «una Ley Fundamental que, por una parte miraba al pasado y por otra al futuro»²⁵. La exigencia de esa mirada atrás, es decir del respeto absoluto a la legalidad vigente, a las Leyes Fundamentales, es en opinión de Lucas VERDÚ una exigencia del Ejército «factor esencial del poder, alarmado por la primera fase de la Revolución portuguesa»²⁶. La Ley es de una extraordinaria brevedad. Consta de 5 artículos, 3 Disposiciones transitorias y 1 Disposición final. Carece de Preámbulo y de Disposición derogatoria. Ambas exclusiones se deben a razones estrictamente políticas.

El profesor TORRES DEL MORAL en cuanto a su contenido distingue tres bloques normativos fundamentales en la LRP. En primer lugar los «Principios Políticos» fundamentales incluidos en la Ley. Están contemplados en el art. 1º y son:

«Afirmación de la democracia en España.

2º Soberanía popular, que tiene como corolario el sufragio universal, directo y secreto.

3º Supremacía de la ley.

4º Inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona y vinculación a ellos de los órganos estatales.»

El segundo bloque esta integrado por lo que denomina «Normas orgánicas y funcionales» desglosadas en tres apartados. En primer lugar las relativas al Rey. Son las siguientes:

«1º Sanción y promulgación de las leyes.

2º Convocatoria de refrendos.

3º Nombramiento del Presidente de las Cortes y de un contingente de senadores no superior a un quinto de los electivos.»

²⁴ Algunos ilustres juristas se han referido a este régimen en cuanto estado de derecho, como ilegítimo en su origen y muy legítimo en cuanto a su ejercicio y su vinculación a los principios del estado de derecho. La legalidad, por si sola, sin criterios de legitimación, solo puede ser entendida dentro de una interpretación estricta de la Teoría pura del derecho.

²⁵ Op. cit., pág. 93.

²⁶ Op. cit., pág. 14.

Las Normas relativas a las Cortes son las siguientes:

- «1º Estructura bicameral.
- 2º Electividad de diputados y senadores por sufragio universal, con la excepción de los senadores de nombramiento regio.
- 3º La circunscripción electoral era, en ambos casos, la provincia.
- 4º Sistema electoral proporcional corregido para el Congreso y de mayoría para el Senado.
- 5º Mandato de cuatro años.
- 6º Autonomía de las Cámaras»

En cuanto al Gobierno la LRP establece «la regulación del subsiguiente proceso electoral con atenuamiento a los criterios establecidos por la propia Ley.»

El tercer bloque son las «Normas específicas para la reforma constitucional» Son las siguientes:

- «1º. Tenía iniciativa para la reforma el Gobierno y el Congreso.
- 2º. El texto de reforma debía ser aprobado por mayoría absoluta en cada cámara.
- 3º Las discrepancias entre los textos de una y otra Cámara se corregirían por una Comisión Mixta paritaria, que, por lo tanto, daría al texto de reforma su redacción última.
- 4º. El texto definitivo debía ser nuevamente aprobado por cada Cámara y, en caso negativo, por la mayoría absoluta en sesión conjunta de ambas.
- 5º Finalmente, el proyecto de reforma así aprobado parlamentariamente debía ser sometido a referendo popular»²⁷.

Lo primero que llama la atención, desde el punto de vista procedimental, es que la reforma se lleve a cabo en una Asamblea bicameral, tal como recoge el párrafo 2º del art. 3º de la LRP. Estamos ante un caso insólito, con el único precedente, al menos desde nuestro conocimiento de la Constitución del Zaire.

En segundo lugar conviene destacar el gran protagonismo que la Ley atribuye al Rey de España. En cuatro de los cinco artículos se le incluye. (Art. 1º, 3. Art. 2º, 3 y 6. Art. 3º, 3. y Art. 5º.) Este protagonismo del Rey es tanto más meritorio cuanto implicaba dos cuestiones. En primer lugar que el Monarca se ponía al frente de las tesis reformistas, Y en segundo lugar y más importante porque una vez llevada a cabo la operación de reforma, el Rey vería muy limitadas sus competencias. Este proceso de autolimitación, necesario e inexcusable en la configuración de un estado democrático, es un rasgo que honra a su titular.

²⁷ Op. cit., págs. 31-32.

Otro rasgo a destacar es la existencia de un Presidente de las Cortes, designado por el Rey, por encima de los Presidentes del Congreso y Senado elegidos por sus miembros. Asimismo la simultaneidad y compatibilidad entre el cargo de Presidente de las Cortes y el del Consejo del Reino. (Art. 2º, 6)

A destacar la supremacía de la ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo con claras resonancias del art. 6º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y con un evidente eco roussoniano. Asimismo el principio de vinculación de todos los órganos del Estado respecto a la inviolabilidad de los derechos fundamentales. Ciertamente en la Ley, dada su brevedad, no aparece una relación explícita, pero desde el primer momento se entendió que eran los que constituían el catálogo de las Declaraciones de Derechos vigentes en el mundo occidental, y que España ratificaría poco tiempo después de la entrada en vigor de esta Ley. Tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado en la misma fecha. El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de Roma de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, así como la Carta Social Europea de Turín de 18 de octubre de 1961, ratificada por nuestra patria el 29 de abril de 1980. Cuando mas tarde se incluya en el párrafo 2º del art. 10 CE como cláusula de garantía para interpretar los derechos fundamentales y las libertades los pactos internacionales suscritos por España, tendrá como consecuencia inmediata que adquiere valor interno la jurisprudencia del Tribunal Europeo de derechos Humanos.

Muchas de las normas de organización y funcionamiento incluidas en la Ley, fueron incorporadas *mutatis mutandis* en el texto constitucional. Tal es el caso del sistema electoral, número de diputados y senadores, duración del mandato, circunscripción, etc.

Indicábamos antes que en la LRP había dos exclusiones importantes. En primer lugar el Preámbulo no se incluye por mandato expreso del Consejo Nacional del Movimiento. Es una de las llamadas «concesiones al Bunker» a las que se refería Bonifacio de la Cuadra en un artículo muy comentado en su día en el diario *El País*²⁸. Sin embargo el Preámbulo no carece de interés. Como señala el profesor Lucas VERDÚ, quien lo incluye como Apéndice en su ya

²⁸ *El País*. 22 de octubre de 1976.

comentada obra sobre la LRP, contenía el techo ideológico de la Ley²⁹. Se inicia con la palabra «democracia», sin ningún tipo de adjetivos. Desaparece ya el tan utilizado término de «democracia orgánica», uno de los pilares del régimen franquista. La define como «forma estable de convivencia civilizada, en paz y conforme a las leyes, partiendo de la realidad social existente y de la historia asumida». Se observa tras esta definición un exquisito cuidado en la terminología para no excitar a los enemigos de cualquier posible reforma. Se asume la realidad presente y la historia inmediata. Se proclama el imperio de la ley y la modificabilidad de las mismas. No en balde este Proyecto iba precisamente dirigido a esa finalidad: cambiar las leyes existentes. Pero añade un dato nuevo. El cambio solo es posible desde una «mayoría popular», a través del mandato que el pueblo otorgue libremente a sus representantes. Acaba de incorporar la técnica del mandato representativo, ausente prácticamente de las instituciones del régimen franquista. Reconoce las «peculiaridades regionales» así como su «institucionalización». Incluye el pluralismo político, requisito sine qua non del estado democrático de derecho, así como el procedimiento de reforma de la legalidad vigente. Este Preámbulo mereció los más despectivos calificativos de algunos Consejeros Nacionales del Movimiento, que por su condición de tales eran también Procuradores en las Cortes Franquistas. Es decir tenían que aprobar en dicha Cámara legislativa el Proyecto de Ley por la mayoría cualificada exigida por la legislación franquista, ya que esta Ley tiene rango de Fundamental a tenor de lo establecido en la Disposición Final. Para Lucas Verdú es conveniente, matizar el carácter de «Fundamental», considerando más acertado denominarla «Ley Fundamental Provisional», aunque parezca paradójico según reconoce el autor citado³⁰.

En cuanto a la ausencia de Disposición Derogatoria, no es un olvido, sino una «carencia intencionada». Se trataba de no dar la impresión a la clase política franquista de que se iba a proceder a dismantelar el franquismo. Curiosamente sería esta misma clase política, la que mayoritariamente aprobaría la LRP en sus propias Cortes. Como a su vez gracias a esta norma se pudo poner en marcha el proceso constituyente que desemboca en la Constitución de 1978, sería en este Texto en el que aparece la derogatoria que incluye no solo la Ley 1/1977 de 4 de enero, es decir la LRP, sino las siete Leyes Fundamentales anteriores que integraban la Constitución del Franquismo (Disp. Derogatoria 1).

²⁹ Op. cit., págs. 103 y ss.

³⁰ OP. cit., pág. 75.

VII. CONCLUSIONES

En el orden práctico la LRP va a marcar los campos de juego para grupos sociales que hasta entonces jugaban en ámbitos distintos a la espera de la muerte de Franco y tras los primeros tanteos todos se dan cuenta que se produce una coincidencia de intereses en aras de la instauración democrática. Se necesitan todos aunque su participación sea distinta en grado. A todos se les permite usar el campo, pero los límites y la señalización se debe fundamentalmente a los reformistas del régimen encabezados por Suárez. Los demás, aunque su grado de rupturismo era distinto de unos a otros, sabían que solo les quedaba la posibilidad de integrarse en este proyecto, en el que si a la larga las cosas se daban bien, podían situarse a la cabeza del mismo. Así estuvo a punto de suceder en las legislativas del 79 y se consumó plenamente en las elecciones de octubre del 82.

Y porque todos se necesitaban es necesario poner en marcha la técnica del consenso. Un consenso, es decir una coincidencia de intereses entre lo que reclama la ciudadanía y las ideas predominantes en la clase política, que evite a toda costa un posible conflicto. En este consenso había que incluir también a los enemigos, mas que adversarios, de la reforma. La Ley, a efectos de su credibilidad, necesitaba la oposición de lo que periódicamente se conocía como el Bunker. Hubiera resultado extraordinariamente sorprendente que un régimen donde en teoría todo, especialmente las lealtades, estaban atadas y bien atadas, que en horas veinticuatro sufrieran una transformación ideológica, aceptaran buenamente la Reforma y no opusieran dificultad alguna a la misma. Desde este punto de vista se puede decir que hicieron con su oposición un gran servicio a la credibilidad de la Ley³¹.

La introducción del consenso es una de las novedades de la cultura política que la Ley propicia. Un consenso que es a un tiempo social y político, y que había de alcanzar su máximo esplendor en la elaboración y discusión de la Constitución, pero que ya está presente, entre bastidores, en el tiempo que transcurre desde la aprobación de la Ley en referéndum hasta la aprobación final de la Constitución³². En base a ello se hace realidad la ruptura final que es negada al

³¹ Se da el caso curioso que la no publicación del Preámbulo, obedece a una recomendación del Consejo Nacional del Movimiento cuyo informe —bastante negativo hacia la Ley— era preceptivo, pero no vinculante. Tampoco tiene disposición derogatoria. Hay como un intento de jugar con las palabras y evitar a toda costa una confrontación abierta entre los antiguos compañeros.

³² El consenso como expresión de concordia referido a la Constitución ha sido estudiado por Miguel HERRERO en «Falsas y verdaderas vías de consenso constitucional» en REP (n.e.)

principio en nombre de la reforma. Roca, el ponente constitucional, designaría el momento con una expresión muy acertada: «Por la reforma hacia la ruptura». La reforma permite abrir y desbrozar el camino, pero la meta final es plenamente rupturista, salvo en un par de temas que van a estar impregnados de consenso y capacidad de entendimiento por parte de todos³³. De esta forma la LRP se configura como expresión de la necesaria coincidencia de todos. Los que la quieren, los que la aceptan a regañadientes y los que la rechazan abiertamente. Porque en última instancia la situación del país y el juego de fuerzas políticas predominantes es lo que justifica su necesidad. De ella se van a aprovechar todos. Los franquistas partidarios de la reforma, porque les permite arriar viejas banderas con la octava Ley Fundamental, la izquierda porque puede justificar sus negociaciones con los gobiernos franquistas y para el mismísimo bunker porque le permite dejar a salvo su dignidad política.

Superada la primera batalla, es decir la aceptación de la Ley, se da vía libre a la promulgación de una serie de normas de apoyo que preparen el terreno para futuras empresas³⁴. A partir de aquí, todos enfocan su mirada hacia el paso siguiente: la apertura del proceso constituyente. Tienen la confianza de que puedan dejar en la futura constitución su impronta, en base a los resultados electorales derivados de la consulta establecida en la Ley. Ello repercutiría en la propia Constitución que en algunos temas ha de ser de una ambigüedad formal excesiva con la mirada puesta en el día en que el juego y el peso de las fuerzas políticas y sociales permitan no solo vivir en democracia sino llegar a una sociedad democrática avanzada. El riesgo era y así sucedió, que los desideratos ideológicos fueran perdiendo fuerza y en el camino quedaran

nº 9. La reducción de la llamada parte dogmática de las constituciones, facilita mucho alcanzar el consenso. En este sentido conviene resaltar que el proyecto de ley para la Reforma política que se somete a referéndum es todo él, parte orgánica. Un texto breve de 5 artículos, 3 transitorias y 1 final y sin el menor adorno ideológico. Como ya se ha indicado tampoco tiene disposición derogatoria.

³³ CAVERO LATAILLADE la denomina «Ley de transacción para la transición» (Informaciones políticas de 18-9-1976); Lucas Verdú la llama «Ley Bisagra» y TIERNO en el prólogo a la obra de Lucas destaca como el mayor mérito de esta Ley el que por un lado «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 legislación franquista».

³⁴ Destacan fundamentalmente tres Reales Decretos. El RD 12/1977 de 8 de febrero sobre Partidos Políticos; el RD. 20/1977 de 18 de marzo de normas electorales y el RD 24/1977 de 1 de abril sobre libertad de expresión.

laminados por las realidades estructurales y al final todos se vieran obligados a seguir el paso forzado de la única política posible. Hubo solo diferencias de matiz, pero las grandes directrices políticas y económicas se han mantenido en líneas generales³⁵. De lo que no hay duda es que la Constitución vigente es en gran parte el resultado de la «forma» en que se hizo la transición y la instrumentación legal utilizada en la misma. Algún autor la ve como la «desembocadura» natural de la LRP. Por ello se deja para el texto constitucional las ambigüedades aludidas, una vez que en la LRP se han cimentado las cuestiones no negociables, como puede ser el caso de la forma de gobierno.

La Ley para la Reforma política supone el principio del fin del franquismo desde el punto de vista jurídico, reservándose para la derogatoria de la Constitución el punto final de la ruptura constitucional que había iniciado esta Ley³⁶. La Ley facilita el «suicidio institucional» del régimen, en palabras de Richard Gunther, legitima el proceso de reforma, incluido el propio cambio y también a los protagonistas del mismo. Uno de ellos —Martín Villa— reconoce que tras la aprobación de la Ley se ven investidos de legitimidad democrática³⁷. La Ley va a permitir en palabras de Suárez «elevar a la categoría política de normal, lo que en el ámbito de calle es simplemente normal»³⁸ y va a reinstalar la soberanía en el pueblo español. Esta Ley, a pesar de su brevedad, lo hizo posible. Como tantas otras veces ha pasado a lo largo de la Historia, documentos de aparente escasa consistencia y notoria brevedad, han marcado hitos fundamentales en el devenir de los pueblos.

³⁵ La ambigüedad no solo era en cuanto a la temática constitucional. Tenía como punto de partida la propia convocatoria a cortes realizada al amparo del RD. de 15 de abril de 1977, en el que para nada se alude al carácter constituyente de las mismas. Sobre el particular ha sido especialmente crítico el profesor Eustaquio GALÁN en su obra «Estudio crítico del Anteproyecto de Constitución Española y otras lecciones de Filosofía del Estado» (Madrid, 1978). Sin embargo en el ánimo de casi todos predominaba el carácter constituyente que contenía in nuce la LRP.

³⁶ Esta es la tesis mantenida por HERNÁNDEZ GIL en su obra «El cambio político español y la Constitución».

³⁷ Entrevista con Juan G. IBÁÑEZ en «Memoria de la transición». El País, pág. 122

³⁸ Del discurso de presentación de la Ley en TVE la noche del 10 de septiembre de 1976. Esta misma expresión la había utilizado con anterioridad en su toma de posesión al acceder a la Presidencia del Gobierno. En este mismo discurso es en el que afirma que «el único miedo racional que nos debe asaltar es el miedo al miedo mismo».