

# ANTECEDENTES DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA. LA DECANTACIÓN DE DIVERSAS PROPUESTAS REFORMISTAS (DICIEMBRE DE 1975-AGOSTO DE 1976)

PABLO F. GUTIÉRREZ CARRERAS

Universidad CEU San Pablo

pablogc@ceu.es

**RESUMEN:** El artículo estudia los antecedentes de la Ley para la Reforma Política que aprobaron las Cortes el 18 de noviembre de 1976. Dicha ley supuso el inicio del desmantelamiento de las instituciones del régimen de Franco. Según una versión extendida, su redacción se debió exclusivamente a Torcuato Fernández Miranda. En el trabajo se estudian diversos proyectos de reforma, informes y estudios, así como artículos de periódico que muestran cómo lo esencial del proyecto reformista estaba planteado y diseñado. Para la redacción final del proyecto fueron también esenciales las experiencias de las votaciones en Cortes de otros proyectos de ley, por cuanto hicieron visible la relación de fuerzas a favor y en contra del proyecto. Todas estas experiencias sirvieron para ceñir el contenido del proyecto de reforma política a una modificación de la composición de las Cortes, de modo que fueran unas nuevas cortes las que diseñasen el nuevo orden constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Ley para la Reforma Política – Estatuto de Asociaciones – reforma del Código Penal – Consejo Nacional del Movimiento – Antonio Garrigues – Manuel Fraga – Torcuato Fernández Miranda

---

*Pablo F. Gutiérrez Carreras es Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es responsable del Servicio de Actividades Culturales de la Universidad CEU San Pablo. Ha sido codirector de diversos congresos internacionales sobre autores ingleses como G.K. Chesterton, C.S. Lewis, J.R.R. Tolkien o Jane Austen y coordinador de los congresos sobre Historia de la Ópera en la misma Universidad. En septiembre de 2017 defenderá su tesis doctoral titulada “Los hombres de la Asociación Católica de Propagandistas en la preparación de la Transición y en el gobierno de la Reforma Política (1965-1977)”. Entre sus publicaciones destacan: Cuando todos se van, ellos se quedan. Misioneros en zonas de conflicto (Ediciones Encuentro); Conciencia y objeción de conciencia en Benedicto XVI (Ediciones Palabra), premiado por la Asociación Española de Farmacéuticos Católicos. Y como editor o coordinador: Don Giovanni, de W.A. Mozart. Mito sensual y aura sacra (CEU Ediciones); Impresiones irlandesas, de G.K. Chesterton. (Ediciones More); Componiendo Tristán e Isolda. En el 150 aniversario de su estreno (CEU Ediciones); La ópera como teatro cantado (CEU Ediciones); La utopía capitalista y otros ensayos, de G. K. Chesterton (Ediciones Palabra). En preparación Cine y rock. El rostro de la insatisfacción. Ediciones Encuentro (previsto para diciembre de 2017).*

## THE IMMEDIATE BACKGROUND TO THE ACT FOR POLITICAL REFORM. THE PROCESS LEADING TO THE ULTIMATE CHOICE AMONG THE SEVERAL REFORMIST PROJECTS (FROM DECEMBER 1975 TO AUGUST 1976)

**ABSTRACT:** This paper examines the background of the Act for Political Reform that the Cortes passed in 18<sup>th</sup> of November of 1976. This law marked the beginning of the dismantling of Franco's regime institutions. According to a widely known account, its wording was exclusively due to Torcuato Fernández Miranda. However, this article studies the different reform projects, reports and studies, as well as newspaper articles in order to show how the essence of the reformist project had been previously thought of and, to a great extent, was already designed. Apart from this, there were some other important laws that the Cortes had approved and that served well for the final drafting of the project as they made visible the relation of forces for and against the political reform. All these experiences lead the lawmakers to reduce the content of the political reform project to a subtle modification of the composition of the Cortes, so that new courts would be entitled to design the new constitutional order.

**KEY WORDS:** Law for Political Reform – political associations bill – Penal Code reform bill – National Council of the Movimiento – Antonio Garrigues – Manuel Fraga – Torcuato Fernández Miranda

Sabido es que hay enfoques de la Transición que acentúan la importancia de las estructuras sociales y económicas, de las luchas de clase, de los movimientos obreros, estudiantiles, etc., y que otros estudios inciden fundamentalmente en la acción y el protagonismo de grandes personalidades individuales, el Rey, Adolfo Suárez... Se diga o no, apenas nadie mantiene hoy posiciones extremas al sostener uno de estos enfoques. Lo habitual suele ser (también sucede en monografías jurídicas) realizar afirmaciones tales como “algunos estudiosos afirman la validez de tal causa y niegan la posibilidad de las otras causas, mientras, desde otra perspectiva, otros niegan y afirman justo lo contrario; nosotros en cambio, postulamos una visión intermedia”. Estas consideraciones son moneda común y es difícil o casi imposible encontrar un manual reciente que afirme: “tales y tales causas son las únicas, el resto de las causas o no existieron o no influyeron para nada”.

En este trabajo, por razones de espacio no podremos ni siquiera citar cuestiones que fueron de gran trascendencia, relativas a los movimientos de oposición y a los partidarios de la ruptura con el régimen de Franco como vía de acceso a la democracia. Lo que nos proponemos en este trabajo es aportar una serie de materiales que permiten encuadrar la génesis de la Ley para la Reforma

Política, la herramienta jurídica y política clave de la Transición, en un entramado de propuestas, discusiones, intentos, negociaciones, que constituyen el suelo imprescindible para valorar, en su justa medida, dicho origen. Por tanto, implícitamente, este enfoque dará más importancia a la acción de personalidades relevantes, pero lo que postulamos, concretamente, es que uno de los tres grandes protagonistas de la Transición, Torcuato Fernández-Miranda (incluido en una terna que se ha convertido en cliché: “la Transición tuvo un empresario, el Rey; un director, Torcuato Fernández Miranda; y un actor, Adolfo Suárez”), la mente que diseñó más ampliamente la totalidad de los pasos necesarios para realizar la Transición, no actuó sobre un vacío, creando desde la nada, sino que aprovechó toda una serie de materiales y experiencias que, al irse decantando con la práctica política, le permitieron una admirable concisión en la redacción del Anteproyecto de Ley de Reforma Política que el Gobierno de Suárez convertiría en el Proyecto de Ley para la Reforma Política y que sería aprobado, finalmente por las Cortes (las últimas del régimen de Franco) el 18 de noviembre de 1976.

En la elaboración del trabajo nos hemos basado fundamentalmente en la documentación del Archivo Otero Novas<sup>1</sup> y del Archivo Arias Navarro, principalmente, pero también de otros archivos como el Archivo General del Ministerio de Justicia, el Archivo General de la Administración, el Archivo Alfonso Osorio o el Archivo de la Universidad de Navarra. Esta documentación nos permitirá encontrar las identidades sustanciales (así como las diferencias) entre las reflexiones y proyectos de reforma política previas y el proyecto final que fue aprobado por el Gobierno de Suárez el 10 de septiembre de 1976 y enviado a las Cortes, donde recibiría la aprobación final el 18 de noviembre de ese mismo año. Consistirá en un intento de análisis, casi una radiografía de la operación de fontanería jurídica en que consistió la Transición. Por razones obvias de espacio quedará fuera todo el estudio de las acciones de la oposición, puesto que el diseño jurídico fue obra exclusiva de los hombres del Gobierno de Suárez, apoyados por los intentos reformistas anteriores. Lo anterior no quiere decir que el diseño de la operación no tuviera determinados puntos en común con los programas de las plataformas de oposición; básicamente, la coincidencia en la constitución de una cámara parlamentaria elegida por sufragio universal, pero la gran diferencia estribaba en que nunca el Gobierno escogería la pretensión suicida de constituir un gobierno provisional o gobierno de concentración nacional, ni por supuesto, optaría por la opción imprudente de un referéndum sobre la forma del Estado, cuestión que, tempranamente, la oposición sabía

---

<sup>1</sup> Director General de Política Interior ocupando Manuel Fraga el Ministerio de Gobernación durante el primer Gobierno de la Monarquía (desde diciembre de 1975 hasta julio de 1976) y Secretario Técnico de Presidencia en el primer Gobierno de Suárez (de julio de 1976 a julio de 1977). Posteriormente sería ministro de la Presidencia y ministro de Educación en los gobiernos de Suárez.

que había de ser descartada en favor de la Sucesión prevista por Franco, en favor del Príncipe Don Juan Carlos quien, tras ser coronado Rey, no vería molestada su posición en la alta magistratura.

En palabras de Alfonso Osorio, afirmar que la Ley para la Reforma Política es obra única de Torcuato Fernández Miranda “es una enorme exageración”. Este trabajo no pretende negar el fundamental papel jugado por este, pero sí afirmar que existieron varias propuestas y diseños jurídicos que coincidían sustancialmente con la redacción del Proyecto de Ley de Reforma Política; y aportar documentos en los que se encuentra las herramientas conceptuales que finalmente se plasmaron en el mismo que fue el proyecto que Torcuato Fernández Miranda redactó y entregó al presidente Suárez el 23 de agosto de 1976.

Los dieciocho meses que precedieron a la redacción de la “Ley de Reforma Política”, redacción que tuvo lugar los días 21 y 22 de agosto de 1976 son fundamentales para explicar el proyecto que Torcuato redactaría y que, a la postre triunfaría. Importantes porque suministraron material suficiente, pero sobre todo porque ejercieron una suerte de decantación del proyecto; y porque supusieron, más allá de los materiales jurídicos aportados, una experiencia de los límites, de las fuerzas sociales que operaban, de los ritmos que se debían imponer.

Las explicaciones divulgativas sobre la Transición que ponen en la concepción de Torcuato Fernández Miranda la necesidad de ir “de la ley a la ley” son ciertas, pero incompletas. Ese pensamiento ocupaba a grandísimos sectores de la sociedad y de las élites del momento. Tampoco es exacto presentar a Torcuato Fernández Miranda como el único que era consciente de las posibilidades de modificación de las Leyes Fundamentales, pues en 1967, la Ley Orgánica del Estado ya había supuesto modificaciones de las mismas.

Simplemente se quiere afirmar con esto que existía todo un entramado de juristas, políticos, profesores, que ya pensaban en las vías posibles de modificación del régimen, y que desde ese suelo partió la elaboración, brillante, sin duda, útil y triunfadora del que sería finalmente el proyecto de Ley para la Reforma Política. Veremos que es inexacto considerar, como se desprender de la obra de Pilar y Alfonso Fernández Miranda<sup>2</sup>, que fue un hallazgo único y exclusivo de don Torcuato, el ser capaz de ver el quid de la cuestión, la esencia de la reforma. La esencia de la reforma, el núcleo de la misma, fue algo advertido por Manuel Fraga, como lo sería también por José María Gil Robles en un artículo periodístico, escrito días antes de la redacción del Proyecto de Ley de

---

<sup>2</sup> Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Barcelona: Plaza Janés, 1995, 5ª ed. Aunque sean diversas las críticas que pueda merecer este libro, es uno de los libros verdaderamente imprescindibles sobre la Transición.

Reforma Política<sup>3</sup>; veremos que uno de los proyectos de reforma constitucional que encargó Suárez y que leyó (hipotéticamente le pudo pasar los papeles a Torcuato, pero esto último no lo sabemos), fue redactado por José Manuel Otero Novas, y tenía a la vista el referido artículo de José María Gil Robles. Se trataba, el proyecto de Otero Novas, de un proyecto global, tanto jurídico como estratégico, con análisis de las fuerzas a favor y en contra y con previsión de las amenazas, tanto de involución, que podrían ser provocadas por una aceleración brusca en el cambio, como de decepción y frustración política y social por una deceleración del proceso, tanto en cuanto al ritmo como en cuanto a la profundidad e intensidad de las reformas.

En este trabajo veremos los intentos de reforma del primer gobierno de la Monarquía, el proyecto de Fraga, los trabajos de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional, el proyecto Garrigues, y el proyecto Osorio; a ellos se añadieron, ya con Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, otros proyectos, como el de Eduardo Navarro, o el de Miguel Herrero de Miñón.

La reforma política requirió de una serie de medidas legislativas de extraordinaria importancia: la ley de asociaciones y la modificación del Código Penal en lo relativo a las asociaciones consideradas ilícitas.

La experiencia de los intentos y propuestas de reforma fue cristalizando, entre otros, en el proyecto de Otero Novas e intuimos que todos estos materiales estuvieron a la vista de Torcuato a la hora de redactar el proyecto de Ley de Reforma Política, que sería aprobado por las Cortes con el nombre de Ley para la Reforma Política.

## ANTECEDENTES REFORMISTAS EN EL PRIMER GOBIERNO DE ARIAS NAVARRO

Los intentos previos de reforma antes de la muerte de Franco, si bien eran sinceros (partían del equipo de ministros más cercanos a Arias Navarro: Antonio Carro, como ministro de Presidencia y Pío Cabanillas, como ministro de Información, etc.) no fueron llevados a la práctica. Se viene explicando, de modo constante, por la historiografía del periodo, la posición reformista de Arias Navarro en este su primer gobierno con la expresión “el espíritu del 12 de febrero”, a raíz del discurso que el Presidente Arias pronunció en dicha fecha de 1974 en las Cortes. Las propuestas de desarrollo del presidente incluían una ampliación de la libertad asociativa, con la aprobación de un nuevo estatuto

---

<sup>3</sup> Cuando Suárez presenta el primer borrador del proyecto, este se llama “Proyecto del Ley de Reforma Política”; durante la discusión del proyecto en el seno de una comisión en el propio Gobierno pasó a llamarse “Proyecto de Ley para la Reforma Política”. La explicación de este sutil, pero significativo cambio la da quien la formuló, Landelino Lavilla en *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017, p. 208-212.

de asociaciones antes de fin de año y una nueva ley de los derechos de reunión y manifestación, así como la actualización o puesta al día de la legislación fundamental del régimen, sin modificaciones sustanciales. Para Laureano López Rodó, con el caso Añooveros, junto con la ejecución de Puig Antich, el 2 de marzo de 1974, “se volatilizó el tan cacareado ‘espíritu del 12 de febrero’”<sup>4</sup>.

El camino hacia el Estatuto de Asociaciones que prometió el presidente Arias fue largo y se cobró sus víctimas. Unos años antes, el Consejo Nacional del Movimiento había aprobado, el 3 de julio de 1969, un estatuto de asociaciones de opinión pública, promovido por el ministro Solís. En el seno del Consejo Nacional existían ya voces que veían clara la necesidad de fortalecer un entramado institucional de asociaciones que pudieran ser sostén del poder político, para el momento en que falte el poder personal de Franco (Miguel Primo de Rivera); Ballarín Marcial consideraba que “debemos evitar que se forme una España paralela, clandestina, ofreciendo a las distintas tendencias no un orden político para contenerlas, sino una alternativa, un cauce de integración. No obliguemos a enmarcarse con nombres neutros e incoloros”<sup>5</sup>.

Pero Franco no firmó este estatuto (su nombre era proposición de Ley de Bases del Régimen Jurídico de Asociaciones del Movimiento) y acabaría siendo promulgado como orden ministerial<sup>6</sup>. Estas tentativas tramitadas o pensadas desde el Consejo Nacional del Movimiento tienen un común denominador, la de permitir las asociaciones solo en el seno del Movimiento. Fernández-Miranda trató de avanzar otros proyectos de asociaciones desde la Secretaría General del Movimiento, suprimiendo la Delegación de Asociaciones y creando una nueva Delegación de Familia, Acción Política y Participación. En mayo de 1970, la Sección Segunda del Consejo Nacional estudió el anteproyecto de normas sobre Asociaciones y Acción Política del Movimiento (informe que no llegó a discutirse

---

<sup>4</sup> Laureano LÓPEZ RODÓ, *Claves de la Transición, Memorias IV*, Barcelona: Plaza Janés, 1993 (2ª ed.), p. 37-39. Para López Rodó, el espíritu del 12 de febrero queda cancelado con la ejecución de Puig Antich y con el caso Añooveros. Rodó considera que este “espíritu” obedecía más bien a la orquestación periodística de Pío Cabanillas, su gran antagonista. En relación al caso Añooveros, Cárceles Ortí cree que el Gobierno juzgó que tanto la jerarquía como la opinión pública, en un tema en el que estaba en juego la unidad nacional, dejarían aislado al obispo. Sin embargo, la jerarquía juzgó que lo que estaba en juego no era la oportunidad de un texto concreto (el detonante del conflicto fue una homilía leída en todas las misas dominicales), sino que, ante el aviso de expulsión de un obispo, era la libertad de la Iglesia lo que estaba en juego. Vicente CÁRCELES ORTÍ, *Pablo VI y España*, Madrid: BAC, 1997, p. 731.

<sup>5</sup> Citado por Cristina PALOMARES, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*, Madrid: Alianza Editorial, 2006, p. 123.

<sup>6</sup> Cristina Palomares explica la influencia que tuvo, para que tras su aprobación por el Consejo Nacional, Franco no firmara la propuesta, dos hechos: la designación de Juan Carlos como Príncipe y sobre todo, el cambio de gobierno tras el escándalo Matesa, que supuso el cese de Solís como ministro Secretario General del Movimiento y la división de su cartera en dos: la Secretaría General del Movimiento que ocupó Torcuato Fernández Miranda y la organización sindical que quedó en manos de García Ramal como ministro sin cartera.

por el Pleno del Consejo Nacional), pero después de que el propio Fernández-Miranda despache con Franco, el proyecto duerme el sueño de los justos. A partir de los escritos de Fernández-Miranda, Tusell concluye que el parón definitivo a las asociaciones fue debido al propio Franco<sup>7</sup>, aunque pareciera ser Carrero el que bloqueaba. En las memorias de Fraga este repite que bastaba con leerlo para darse cuenta de que se estaba perdiendo deliberadamente el tiempo<sup>8</sup>.

Utrera Molina, como Secretario General del Movimiento se encargará de una ponencia sobre asociaciones políticas en la que coexisten dos tendencias, según Manuel Ortiz: la renovadora de Eduardo Navarro y la continuista, liderada por Jesús Fueyo. La comisión estuvo presidida por Carlos Pinilla e integrada por los consejeros nacionales Jesús Fueyo, Francisco Labadí, Martínez Emperador, Fernando Dancausa y Eduardo Navarro. El 9 de octubre comienza el debate sobre las Asociaciones Políticas en el seno del Consejo Nacional. Pero hay otro análisis más realista. La verdadera lucha no estaba en el interior de la Secretaría General del Movimiento, con estas dos tendencias, renovadora frente a continuista, sino que era la que se produjo entre el proyecto de Presidencia (liderado por los ministros Carro y Cabanillas), frente a la de la Secretaría General del Movimiento<sup>9</sup>. La victoria fue de la Secretaría General del Movimiento. Las cuestiones nucleares, como veremos, eran ante quién respondían o en qué ámbito se movían estas asociaciones: ante el ministerio de la Gobernación o ante el Consejo Nacional y entrelazada a esta cuestión estaba la siguiente: ¿quién resolvía los recursos contra la denegación de la validez y/o inscripción de una asociación? ¿Resolvía el Movimiento o resolverían los tribunales ordinarios? La cuestión iba más allá del campo jurídico, como bien se comprendía entonces: asociaciones dependientes del ministerio de Gobernación y con posibilidad de recurso ante la jurisdicción ordinaria eran incompatibles con la existencia y funciones exclusivas del Movimiento Nacional<sup>10</sup>.

7 Javier TUSELL, *Carrero, la eminencia gris del régimen*, Madrid: Temas de Hoy, 1993, p. 396.

8 Manuel FRAGA IRIBARNE, *En busca del tiempo servido*, Barcelona: Planeta, 1987, p. 265 y s.

9 Dos versiones contrapuestas. La de Manuel Ortiz, según la cual en el seno de la Secretaría General misma convivían dos opciones: la aperturista, liderada por Eduardo Navarro y la refractaria al cambio, liderada por Jesús Fueyo; la otra versión, la de Gonzalo Cerezo Barredo, que trabajó con Eduardo Navarro en la Secretaría General del Movimiento con el ministro Utrera. Para Cerezo, colaborador de Eduardo Navarro, la pugna estaba entre Presidencia (Carro y Cabanillas), partidaria de una Ley de Asociaciones que, en última instancia suponía la liquidación del Movimiento, y Secretaría General. La victoria de Utrera, como reconoce Cerezo, fue pírrica, pues Arias Navarro, al perder la batalla tuvo que plantarse ante Franco y decirle: o Utrera o yo. Con gran dolor Franco hubo de cesar a Utrera. En esta pugna, según Cerezo, Eduardo Navarro ocupaba el puente entre Secretaría General y Presidencia. Sus grandes condiciones de jurista y político serían aprovechados por Herrero Tejedor, brevemente, antes de su muerte, al suceder al frente de la Secretaría General a Utrera, y finalmente, por Adolfo Suárez. [http://www.plataforma2003.org/hemos\\_leido/193.htm](http://www.plataforma2003.org/hemos_leido/193.htm).

10 Esta pugna tendría, como consecuencia, a juicio de Ortí Bordás, que los que ya tenían decidida de antemano su no entrada en el juego de las asociaciones políticas, tendrían una excusa añadida para no hacerlo. José Miguel ORTÍ BORDÁS, *La Transición desde dentro*, Barcelona: Planeta, 2009.

Será, por tanto, durante el gobierno de Arias Navarro cuando se apruebe el Estatuto de Asociaciones Políticas, en el seno del Consejo Nacional del Movimiento; perdieron la batalla quienes querían asociaciones al margen del Movimiento. La aprobación se produjo en sesión plenaria el 16 de diciembre de 1974. Con 95 votos a favor, tan solo tres consejeros nacionales votaron no a este estatuto por considerarlo muy restrictivo, fueron Marcelino Oreja<sup>11</sup>, Santiago Cruylles y Tomás Garicano Goñi, que había sido ministro de Gobernación. Los tres eran miembros de la Asociación Católica de Propagandistas, asociación que había sido uno de las canteras de ministros y gobernadores civiles durante el régimen de Franco.

## EL GOBIERNO ARIAS TRAS LA MUERTE DE FRANCO

Cuando Arias forma su gobierno tras la muerte de Franco hay una decidida actitud reformista en Arias. Su voluntad sería, sin embargo, vacilante, a la postre, pero de sus ideas iniciales no parece haber duda. José María de Areilza, que entraría en el gabinete como ministro de Asuntos Exteriores relata la conversación con el presidente Arias el 9 de diciembre, cuando este le ofrece la cartera. Arias manifiesta que “el Rey quería ir hacia la solución democrática por sus pasos contados, pero con decisión y firmeza, y que él mismo no aceptaría ser presidente más que a condición de que ese fuera el objetivo final. Que el programa del 12 de febrero, aunque deformado y disminuido en varias ocasiones por la presión del ‘bunker’, no se proponía, en realidad, otra cosa y que hoy esos obstáculos y presiones habían, en buena parte, desaparecido”. De un modo más escueto, recoge Antonio Garrigues que la misma intención democratizadora guiaba a Arias cuando formaba su Gobierno<sup>12</sup>.

En este primer gobierno de la monarquía, que tiene de nuevo a Carlos Arias Navarro como presidente, convive una peculiar mezcla de ministros. En ella hay tres hombres de gran trayectoria y mucho peso político del momento: Fraga, Areilza y Garrigues. Estas tres figuras serían las directamente sugeridas por el Rey<sup>13</sup>. No por una especial sintonía de Arias para con ellos, parece ser, sino por sus amplias credenciales y contactos exteriores. Los tres habían sido embajadores y tanto Areilza como Garrigues gozaban de importantes redes de contactos en los Estados Unidos.

<sup>11</sup> Marcelino OREJA, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2011, p. 117.

<sup>12</sup> Antonio GARRIGUES Y DÍAZ-CAÑABATE, *Diálogos conmigo mismo*, Barcelona: Planeta, 1978, p. 163. Para Victoria Prego el reformismo de Arias era “flor de un día”, Victoria PREGO, *Así se hizo la Transición*, Barcelona: Plaza & Janés, 1995 (2ª ed.), 391.

<sup>13</sup> LÓPEZ RODÓ, *Claves de la Transición, Memorias, IV, op. cit.*, p. 195. El nombramiento de Areilza obedece, entre otras razones y según él, al interés del Rey por atraerse a los consejeros de Don Juan que mantenían su legitimidad dinástica.

## LOS INTENTOS DE REFORMA DE FRAGA

Fraga, si bien por carácter no fuera del total agrado del Rey, era visto como la gran figura reformista del momento. Desde 1973 hasta 1975 había sido embajador en Londres y tenía contactos con todos los sectores políticos, incluso con los de la oposición: Tierno, Tamames (aunque este no se manifestaba, en aquel momento, como miembro del Partido Comunista)<sup>14</sup>. Dejando aparte su primer intento de una asociación reformista, al amparo del Estatuto de 1974, desechada ya en enero de 1975, y cuyo programa ya contenía la necesidad de una Cámara elegida por sufragio universal, el primer esbozo de su reforma son unas anotaciones manuscritas en unas pequeñas cuartillas<sup>15</sup>, en las que se condensa lo esencial de la reforma:

[Cuartilla 1]

### **Cámara de diputados**

- Está plenamente dentro del esquema actual (representación familiar)
- Y, al mismo tiempo, pasa por todos los controles de autenticidad internos e internacionales.

### **Cámara Corporativa**

- Representa a un gran número de corporaciones

- Provinciales
- Municipales
- Académicas
- Colegios profesionales
- Cámaras de Comercio
- Sindicatos
- Altos Cuerpos del Estado
- Etc

Allí están el municipio, [Cuartilla 2] el sindicato y numerosos otras representaciones tradicionales y legales

- Allí podrá estar, algún día, también la región y otros organismos sociales intermedios.

- Está, por supuesto, el Movimiento, a través de su Consejo Nacional.

### **Ventajas del sistema bicameral**

- Son perfectamente conocidas:

- Mejor reflexión
- Mutuo control
- Representación más completa, al sumarse la territorial y la orgánica

14 Manuel FRAGA IRIBARNE, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona: Planeta, 1980, p. 357.

15 El original de estas cuartillas está en el Archivo General ACdP-CEU, AON, Caja 2732, carpetilla 35.

- Se evitan precipitaciones o actitudes pasionales
- [Cuartilla 3] Es el sistema normal en Europa (Cámara de los Lores, Senado francés e italiano, cámaras federales en Alemania [ilegible] etc.)
- Lo fue en España, salvo en las dos Repúblicas donde fue un desastre)

### **Ley orgánica de relaciones entre los cuerpos colegisladores**

- Estudiar los precedentes nacionales e internacionales
- Buscando agilidad y eficacia

[Cuartilla 4]

### **Ley electoral**

- Partir de las más prestigiosa y eficaz que hemos tenido (la Ley Maura de 1907)
- Que a su vez [ilegible] el modelo anglosajón, que sigue siendo el menos malo
- En cuanto da paso a las mayorías sólidas y a la representación inmediata y conocida y con interferencias mínimas de la maquinaria de los partidos
- Y descansa en el control judicial

[Cuartilla 5]

2, ap. f) [Modificación del artículo de la Ley de Cortes]

Los representantes de la familia por cada provincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral correspondiente, a razón de un representante por cada 100.000 habitantes o fracción superior a 50.000 sin que ninguna provincia pueda tener menos de dos representantes.

[Cuartilla 6]

[Entendemos que el siguiente texto correspondería a una supuesta modificación del artículo 3 de la Ley de Cortes]

Los procuradores correspondientes a la apartado f) del artículo anterior se reunirán en una Cámara de Diputados. Los restantes formarán una Cámara Corporativa.

Ambos cuerpos colegisladores tendrán iguales poderes. Los proyectos relativos a los apartados a), b), c) y d) del artículo 10 de la presente Ley deberán iniciarse necesariamente en la Cámara de Diputados.

Una Ley Orgánica regulará las relaciones entre los cuerpos colegisladores y la participación de los mismos en la comisión prevista en la Comisión legislativa en el artículo 12.

[Cuartilla 7]

Reforma del Código Penal<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Esta propuesta de reforma del Código Penal, que técnicamente no estaba depurada, pues era un simple manuscrito, pretendía establecer una regulación más benévola, de modo que cupiesen en el ordenamiento jurídico un número mayor de asociaciones, evitando que la autoridad meramente gubernativa pudiera declarar ilegales a las asociaciones, sin intervención judicial. La modificación del Código Penal en este aspecto era un paso ineludible y previo a cualquier reforma política.

Art. 172. Suprimir el nº 3º “Las prohibidos por la autoridad competente”.

Art. 173.

1º Los grupos o asociaciones que tiendan a la destrucción de la unidad nacional y del patriotismo.

2º Las que intenten constituir organizaciones de tipo militar o paramilitar.

3ª Las que promuevan la disolución social o el anarquismo y constituyan por ello peligro para el orden público.

4º Las organizaciones sometidas a una disciplina internacional, racista o clasista.

La idea básica que se plantea es la de convertir las Cortes –que hasta entonces eran orgánicas, pues sus miembros eran representantes de las entidades naturales, familia, municipio y sindicato– en una cámara elegida por sufragio universal, pasando el resto de los procuradores (los elegidos mediante representación orgánica a una cámara distinta). Para valorar lo que es esta primera propuesta, que hoy puede parecer extraña, no hay que olvidar que una modificación de este alcance había de ser votada por todos los procuradores que entonces se sentaban en las Cortes, lo que obligaba, por una consideración estratégica mínima, a planteamientos prudentes; de ahí la necesidad de considerar el destino de los procuradores que llegaron a las Cortes como representantes de corporaciones locales y sindicato.

El sábado 2 de enero, Fraga ya presenta su primer borrador<sup>17</sup> al Consejo de Ministros en el que aparece una Cámara elegida por sufragio y las Cortes que quedarían como una especie de Senado. El 11 de febrero se comienza la discusión en la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional de la reforma Fraga. Hay todavía desacuerdo en quién fue el promotor de la idea de utilizar dicha Comisión, creada pocos años antes, en tiempos de Carrero como presidente del Gobierno. Para Pilar y Alfonso Fernández-Miranda, apoyados en el testimonio de Osorio, la idea partió de Suárez. Torcuato Fernández-Miranda la asumiría, para estar siempre atento al avance de cualquier proyecto de reforma, pero según estos dos autores, nunca confió en este procedimiento<sup>18</sup>. Sin embargo, las pruebas que presentan no son concluyentes, son solo unos manuscritos de Torcuato, una vez transcurridas las reuniones en los que hace una valoración negativa de la misma, pero nada aportan en el sentido de que desde el primer momento dudase de la viabilidad. Javier Tusell, contra estos dos autores, y con mejor criterio, a nuestro juicio, considera que Fernández-

---

17 Informe al Presidente del Gobierno sobre iniciativas a tomar por el propio Gobierno para el desarrollo de su declaración de intenciones. Archivo Fundación Universitaria San Pablo CEU, Fondo Otero Novas, Caja 2732, carpetilla 35.

18 Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Barcelona: Plaza Janés, 1995, 5ª ed., p. 152-154.

Miranda pudo considerar válido este sistema, o cuando menos que estuvo a la expectativa.

En un documento de Fraga titulado “La reforma constitucional: justificación y líneas generales”<sup>19</sup>, de 28 de febrero de 76, se decanta por una reforma mínima, por el gradualismo, justificándolo del siguiente modo:

“debe tratarse de reformas minimalistas, en el sentido de proceder a la modificación del menor número posible de artículos de las Leyes Fundamentales que sea compatible con la necesaria coherencia técnico-jurídica, dado su carácter eminentemente experimental y provisional... debe evitarse la tentación esteticista de refundición total de las LLFF<sup>20</sup>. *Son de todo punto preferibles las modificaciones parciales que no prejuzgan cual sea la configuración futura del sistema constitucional*<sup>21</sup> *ni obstaculizan por tanto, las reformas ulteriores que se revelen necesarias*”.

La reforma Fraga, como decimos, fue encauzada a través de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional. Dicha comisión era presidida por el propio Arias Navarro y formaban parte de ella el presidente de las Cortes, Torcuato Fernández Miranda, y por parte del Gobierno, Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa y ministro sin cartera; Manuel Fraga Iribarne, vicepresidente del Gobierno para Asuntos de Interior y ministro de Gobernación; Juan Miguel Villar Mir, vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos y ministro de Hacienda; José María de Areilza, ministro de Asuntos Exteriores; Antonio Garrigues Díaz-Cañabate, ministro de Justicia; José Solís Ruiz, ministro de Trabajo, Alfonso Osorio García, ministro de la Presidencia; Rodolfo Martín Villa, ministro de Relaciones

<sup>19</sup> Archivo Arias Navarro, 57/5.

<sup>20</sup> Una refundición de las Leyes Fundamentales era pedida por el contrainforme de Suárez. V. Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, “Fraga y Suárez en la Transición”, en Justino SINOVA (Ed.), *Historia de la Transición. 10 años que cambiaron España (1973-1983)*, Madrid: Diario 16, 1984, p. 234.

<sup>21</sup> Es importante este informe, en el que se manifiesta la intención de Fraga de no realizar una reforma sustantiva de la Constitución, sino de abrir la puerta a que las futuras se hicieran por unas nuevas Cortes democráticas, de modo que este informe rebate las intenciones que Pilar y Alfonso Fernández Miranda realizan sobre las intenciones reformistas del Gobierno Arias (es decir, Fraga). Para ellos, estos intentos pretendían una reforma constitucional sustantiva, mientras que Torcuato pretendía una reforma meramente procesal. Sin perjuicio de esta atribución arriesgada de intenciones, que no es sino juzgar el pasado desde el presente, lo cierto es que el documento que presentamos deja claro el minimalismo de la reforma Fraga. Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, op. cit., p. 22. Lo curioso es que sobre esta misma reforma hay dos visiones muy contrapuestas. Si para estos autores era una reforma constitucional sustantiva, para otros autores, desde una perspectiva muy distinta, era continuismo. V. José Félix TEZANOS et al., *La Transición democrática española*, Editorial Sistema, 1993, p. 253-4.

Sindicales; Adolfo Suárez González, ministro Secretario general del Movimiento. Continuaron en el Gobierno tan solo dos ministros. Por parte del Consejo Nacional del Movimiento, formaban parte de la Comisión Jesús García Hernández, José Antonio Girón de Velasco, Miguel Primo de Rivera, Enrique Sánchez de León, José Miguel Ortí Bordás, Gregorio López Bravo de Castro y Jesús Fueyo. Como secretarios intervinieron Eduardo Navarro Álvarez, Carlos Álvarez Romero y Baldomero Palomares Díaz.

Lo cierto es que esta Comisión lo que realmente supuso fue el freno de la reforma. Adolfo Suárez, entonces Ministro Secretario General del Movimiento, envió a Fraga un informe, que Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona bautiza como “el contrainforme”<sup>22</sup> en el que desde la Secretaría General del Movimiento se trata de obstaculizar y torpedear la reforma. Para Díaz-Ambrona, la actitud de Suárez formaba parte de una maniobra de distracción: se hacía más garante de las esencias del régimen franquista para torpedear la reforma de Fraga, a la espera de poder ser él el que capitaneara finalmente la reforma<sup>23</sup>.

Esta se reunió durante nueve sesiones a lo largo de los meses de febrero, marzo y abril de 1976. Finalmente, de ella se derivaron diversos textos: el Proyecto de Ley reguladora del Derechos de Reunión (finalmente aprobada por las Cortes el 29 de mayo), proyecto que estaba ya iniciado cuando Fraga se hizo cargo del Ministerio de la Gobernación; y el Proyecto de Ley reguladora del Derecho de Asociación Política (finalmente aprobada por las Cortes el 14 de junio).

## LA LEY DE ASOCIACIONES Y LA MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL

Ese mismo día 14 de junio se votó también el proyecto de ley de modificación del Código Penal, en lo relativo a los artículos 172 y 173, que eran aquellos que regulaban las asociaciones consideradas ilícitas; este era una de las prioridades, también del ministro de Justicia, Antonio Garrigues. En el artículo 1.4 de la ya aprobada Ley 21/1976, de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política, se establecía que “Son asociaciones ilícitas las tipifi-

---

22 Juan Antonio ORTEGA Y DÍAZ AMBRONA, “Fraga y Suárez ante la transición”, en *Historia de la Transición. 10 años que cambiaron España 1973-1983*, Madrid: Diario 16, 1984, tomo I, p. 234-235, y *Memorial de Transiciones (1939-1978)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015, p. 557.

23 Y esa interpretación coincide con la del propio Fraga: Manuel FRAGA IRIBARNE, *En busca del tiempo servido*, Barcelona: Planeta, 1987, p. 25. Ortí Bordás va más allá y cree que estas maniobras de Suárez eran teledirigidas por Torcuato Fernández-Miranda que quiso y logró desbaratar la reforma de Fraga. Desarrolla con amplitud esta perspectiva Álvaro de DIEGO GONZÁLEZ, *La Transición sin secretos*, Madrid: Actas Editorial, 2017, p. 350 y s. En este trabajo, la cuestión clave es explicar que el fracaso de la reforma Fraga no se debió ni a la fuerza ni a la presión de la oposición, sino que fue desde el propio gobierno desde donde se torpedeó. Apoya esta tesis en que finalmente la reforma, como sabemos, se hizo desde el Gobierno, si bien ya no sería Fraga el autor, pero sí Suárez, miembro de este primer gobierno de la Monarquía, con una estrategia diseñada por Torcuato Fernández Miranda.

cadass como tales por el Código Penal”<sup>24</sup>. Por tanto, la coherencia legislativa obligaba a una nueva regulación penal, pues si se admitían por ley las asociaciones políticas (en realidad se trataba ya de aprobar la existencia de los partidos políticos), como cauce representativo, debía operarse a su vez, la ampliación del marco de libertad de estos.

El Código Penal consideraba ilícita toda asociación política declarada ilegal por las leyes, lo que hacía automáticamente ilícita a las existentes al margen de la representación orgánica (familia, municipio, sindicato) del principio fundamental nº VIII. La nueva ley de asociaciones políticas inauguraba un nuevo espacio político. En la defensa parlamentaria del proyecto, Adolfo Suárez, ministro Secretario General del Movimiento afirmaba:

“(...) sirve solo la estructura que dé cabida y cabida ancha, a todos los miembros de la comunidad (...) estas fuerzas, llámense o no partidos, existen como hecho político, se ven en los medios de comunicación, están presentes en los niveles intelectuales y en las bases trabajadoras e influyen, incluso en las organizaciones más típicas profesionales (...) es preciso organizar esa pluralidad, y es preciso organizarla de modo que dé cabida a todos los grupos sinceramente democráticos, con aspiraciones de poder, con voluntad de ofrecer una alternativa de Gobierno, pero con programas válidos para la Administración y la acción política, bajo el compromiso de respeto a los demás”<sup>25</sup>.

Estas declaraciones requerían la modificación del Código Penal y (ya había sido objeto de un debate jurídico de altura en las Cortes) posiblemente hubiera requerido ya una modificación de las Leyes Fundamentales por cuanto la nueva ley colisionaba con el VIII Principio fundamental.

Sin embargo, el Gobierno no podía encarar todavía una modificación de las Leyes Fundamentales que requería un complejo mecanismo; pero, por otra parte, necesitaba imperiosamente una nueva ley de asociaciones, pues sabía que el Estatuto de Asociaciones de 1974, que había sido aprobado en el marco del Consejo nacional del Movimiento había sido un fracaso. Así lo reconoció el propio Arias Navarro, presidente del Gobierno en su discurso de 28 de enero de 1976, donde lo expresó de la siguiente manera:

<sup>24</sup> De ahí que, en las primeras notas manuscritas del primer borrador de proyecto de reforma de Fraga, apareciese en seguida la necesidad de modificar el Código Penal en este punto.

<sup>25</sup> Cortes Españolas, Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, núm. 27, sesiones del 8 y 9 de junio de 1976, p. 102-104.

“hasta ahora la respuesta a la oferta asociativa ha resultado limitadamente satisfactoria”. La Secretaría General del Movimiento y la Secretaría General de Presidencia del Gobierno trabajaron desde enero en una nueva ley de asociaciones, proyectos que fueron fundidos en uno solo. En un documento titulado “Directrices generales para una nueva regulación de las asociaciones políticas”<sup>26</sup> se indagan las causas que han motivado el fracaso parcial del régimen asociativo implantado a finales de 1974 (...) y entre dichas causas se hallan las siguientes:

- El Estatuto de 1974 nació gravado por una discrepancia interna acerca de los grupos o clientelas potenciales a las que la posibilidad asociativa iba dirigida. Por su propia estructura y regulación, el texto en vigor tuvo como destinatarios implícitos más a los grupos integrantes del Movimiento-Organización que a los componentes de la alguna llamada “oposición leal”, que se autoexcluyó a sí misma.
- El desequilibrio que el Estatuto establecía en la constelación de fuerzas de la vida política, desde el momento en que el control del ingreso y la permanencia en el marco asociativo quedaba encomendado a un órgano, el Consejo Nacional, que, por diversas razones, ha venido a constituir en núcleo de cristalización de un sector de los grupos políticos del país.
- La instauración de un proceso autorizador de una extraordinaria complejidad y duración, así como de un conjunto de limitaciones estructurales y de funcionamiento que terminaron por desalentar a muchos grupos que, en otras circunstancias, habrían quizá adoptado una actitud favorable.
- La grave ausencia de garantías jurisdiccionales sustituidas por un mecanismo de control político de dudosa eficacia y fiabilidad en estrictos términos de derecho.

Luego, tras la muerte de Franco, –continúa el informe– se produce un movimiento de clarificación que sirvió o que tuvo como resultado un realineamiento de los diversos grupos políticos.

- Fuerzas que han aceptado el Estatuto, plenamente instaladas: UDPE (Unión del Pueblo Español), UNE (Unión Nacional Española), ANEPA (Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Actuales), FNE (Frente Nacional Español), Asociación Proverista.
- Han aceptado el Estatuto con cierta incomodidad y reservas: RSE (Reforma Social Española) y UDE (Unión Demócrata Española)
- Fuerzas que no han aceptado el Estatuto:
  - a) Fuerzas con vocación de legalización formal: no pueden asumir los riesgos inherentes a la clandestinidad:

---

<sup>26</sup> Archivo Alfonso Osorio, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Carpeta “Asociaciones políticas”.

i. IDSA, que es la cobertura de Izquierda Demócrata-cristiana de Ruiz Giménez; Libra, cobertura del llamado Partido Demócrata o grupo de Joaquín Garrigues Walker; Centro de Estudios Comunitarios, cobertura de Tácito.

ii. Ley de Asociaciones de 1964: Tácito, Federación Popular Democrática o grupo de Gil Robles

b) Fuerzas con vocación de contraste y legitimación electoral

i. Clandestinos o semiclandestinos, les basta una semitolerancia para moverse y considerarse clandestinos: socialdemócratas y socialistas: PSOE, PSP

c) Fuerzas con vocación de clandestinidad, a quienes no interesa la legalización formal ni, parece, la confrontación electoral. Son los grupos que van desde el PCE<sup>27</sup> a la izquierda.

Lo que consideraba necesario el informe es que la nueva normativa de asociaciones consiguiese, como mínimo, la integración en su marco de todas las fuerzas políticas con vocación de legalización formal, esas que iban desde IDSA hasta el PSP, según el esquema de arriba.

“Desde la perspectiva, en cambio de las fuerzas no acogidas al Estatuto, cualquier regulación que trajese causa o parentesco del Estatuto de 1974 (esto es, una reforma del mismo) sería considerada inaceptable, aunque se introdujesen en él las modificaciones que ellas hubiesen aceptado en 1974 (...) La nueva Ley debe ser un texto simple, flexible, ágil, descargado de exigencias y trámites formales hasta donde permita la seguridad. En una palabra, una Ley realista, aceptable para los grupos hasta hoy autoexcluidos (...) y por descontado, sin vocación alguna de permanencia. Lo único que la Ley debe conseguir es una ampliación efectiva del juego político y el establecimiento de unas reglas mínimas de funcionamiento”.

En este contexto, el Gobierno logró una importante victoria con la aprobación de la Ley de Asociaciones, sin reformar las Leyes Fundamentales, pero necesitando, en cambio, la modificación del Código Penal.

Landelino Lavilla, que en esos días de junio de 1976 no formaba parte del Gobierno, pero sería quien, un mes después pilotaría la reforma del Código Penal, explica cómo era necesaria que la ilicitud penal de un partido se derivase de datos y documentación de cada expediente y no dependiese de “valoración

---

<sup>27</sup> Esto era un error de cálculo; pues el PCE necesitaba o iba a necesitar pronto la legalización, pues con la reforma en marcha, la clandestinidad iba a dejar de beneficiarles y eran bien conscientes de ello. En el Archivo Otero Novas obran varios informes que así lo acreditan.

de intenciones o por consideraciones empíricas o filosóficas que se presumieran ínsitas en determinados partidos, como prefiguradoras de su actuación política, pero que no aparecieran explícitas o formuladas en la documentación presentada<sup>28</sup>.

Sin embargo, la modificación del Código Penal, que iba en ese sentido, no prosperó. No se trató de un rechazo total del Pleno, sino de algo más complejo. El proyecto fue retirado y volvió a la comisión de las Cortes que había informado dicho proyecto, para que elaborase una nueva redacción con arreglo a los criterios que habían sido aprobados por el Pleno, entre ellos el de incluir como ilícito penal a las asociaciones que “*sometidas a la una disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario*”. Esta recomendación sería asumida por la Comisión de Justicia al elaborar el nuevo proyecto de ley de reforma del Código Penal que ya sería aprobado con el nuevo gobierno, que ya sería presidido por Adolfo Suárez.

Lo que en realidad significó este rechazo del 14 de junio fue un encontronazo debido a las dificultades o al trasfondo que existía en torno a esos artículos 172 y 173. La primera redacción del proyecto ya había incluido una prohibición para las asociaciones que tuvieran como objetivo implantar un sistema totalitario (lo que pretendía dejar fuera de la legalidad al Partido Comunista). La ponencia que elaboró el informe sometido a votación eliminó la referencia al totalitarismo, pues no pasó desapercibido, para un número importante de procuradores, que la interpretación del término “totalitario” podía dejar fuera, también a la Falange<sup>29</sup>.

## EL PROYECTO DEL MINISTRO GARRIGUES

Vamos a ver a continuación, la propuesta que, viendo que encallaban los trabajos de la Comisión Mixta y que el tiempo apremiaba, presentó el ministro Garrigues al presidente del Gobierno. La oposición organizada era una realidad que no se podía obviar por más tiempo, la conflictividad social, laboral y la crisis económica obligaban a la adopción rápida de medidas y reformas de amplio calado.

Antonio Garrigues ya había pensado en la evolución del régimen con mucha anterioridad. Antes de la aprobación de la Ley orgánica del Estado de 1967, había presentado en seis artículos en el diario *ABC* sus propuestas de “institucionalización”. El término institucionalización aludía al proceso por el que el régimen había de irse desprendiendo de su impronta de régimen personal para

---

28 Landelino LAVILLA, *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017, 155.

29 Alfonso OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona: Planeta, 1980, p. 82.

dar cabida a soluciones menos dependientes del carisma del Jefe de Estado, a través de la potenciación de instituciones con una independencia gradualmente mayor. Así se iba haciendo, lentamente, pero con paso decidido. Ese había sido el efecto de las leyes administrativas auspiciadas por Laureano López Rodó y que tuvieron vida durante al menos década y media o dos décadas de la Transición: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública, la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La Ley Orgánica del Estado llevó a cabo una importante institucionalización del régimen, pero su puesta en práctica fue lenta, laboriosa y generó grandes frustraciones, incluso en amplios sectores del régimen. Cuando fue promulgada la LOE, Garrigues puso fin a sus artículos sobre la institucionalización, pues esta ley abría un camino distinto al postulado por Garrigues en sus artículos. El hecho de que se interrumpiera esta colaboración de Garrigues con *ABC* pudo privar a la serie de artículos de una mayor concreción, pues en gran parte son reflexiones, pero sirven para poner en contexto su proyecto de reforma, años después.

¿Cuáles eran las claves de este proyecto de institucionalización? En primer lugar, el reconocimiento de que el sistema político español era un régimen de constitución abierta y que el proceso de institucionalización debía conservar este carácter. Es decir, no proponía, en esta serie de artículos de 1966, la elaboración de una constitución, como parece había sido el proyecto de Arrese en 1956-1958. Tampoco, en abril de 1976 propondría Garrigues la elaboración de una constitución, sino la de un texto marco al que pudieran irse añadiendo diversas enmiendas y perfeccionamientos constitucionales, a imagen de la Constitución de los Estados Unidos. Ciertamente, esta idea de su proyecto sería desechada o no entraría como concepto en el plan de reforma política de 1976, pero en 1966 tenía plena justificación, pues durante tres décadas (desde la promulgación del Fuero de los Españoles), el régimen había ido dotándose de una estructura. Evitar pendulaciones, extremos, actitudes de destruir para volver a crear eran también las grandes actitudes a evitar, la causa de gran parte de la esterilidad política de España en los últimos dos siglos.

Otra de las ideas claves era la del necesario reconocimiento del pluralismo aun descontando que no habría de materializarse, de momento, de partidos políticos. Consideraba Garrigues, en 1966 que España carecía aun de la cohesión moral por la que en un país el pluralismo se articulaba en dos grandes corrientes, dos grandes partidos, que coincidían en lo esencial, teniendo además, una base social homogénea, consistente en una amplísima clase social media, que supusiese la superación, por elevación de sus condiciones de vida, de la clase proletaria de finales del siglo XIX y principios del XX. “Cuando, por el contrario, la unidad social está dividida y rota por falta de un consenso básico sobre las instituciones políticas y sobre una ‘filosofía’ y unas ‘creencias’

político-sociales determinadas, la existencia de los partidos no hace más que protagonizar, exacerbar y profundizar la división misma”<sup>30</sup>. Este –1966– no era el momento de los partidos políticos, a juicio de Garrigues, pero sí de articular el pluralismo, pues este de hecho existía claramente en la sociedad española.

“Luego si España carece todavía de esa base sociológica y de esa cohesión moral –aunque esté en camino de ambas cosas– que requiere el régimen de partidos tal y como este funciona en países que han alcanzado una mayor madurez política, y si tal régimen ha entrado, en parte, en crisis y en descrédito, y en parte, en una evolución profunda, no parece que el restablecimiento de los partidos políticos (por supuesto de partidos de ninguna clase<sup>31</sup>) deba formar parte del contenido ni del cometido inmediato de la nueva etapa institucional de España. Unos partidos que hoy habría enteramente que improvisar, que en el pasado han tenido muy poco arraigo en la sociedad española y que el que han tenido no puede decirse que haya servido para mucha gloria de España”.

En un artículo dedicado a los sindicatos<sup>32</sup>, defiende que “las asociaciones obreras tienen que ser libres y representativas. Ser libre quiere decir ser autónomo y ser representativo, que los que las representen traigan su mandato de los propios representados”. Esta era, además, la doctrina de la Iglesia. Garrigues cita, en el artículo, la doctrina de la *Mater et Magistra* y la *Gaudium et Spes*. Sin embargo, como vimos anteriormente, este tema, el de la independencia de las asociaciones obreras ya había sido motivo de discusión entre el cardenal Herrera Oria y el entonces ministro Arias Salgado, en la década de los años 50, antes de las citadas declaraciones del Magisterio de la Iglesia. Se pronunciaba también Garrigues muy expresamente a favor de la consideración y enfoque profesional de los sindicatos, y de su independencia de los partidos políticos.

El último artículo publicado, pero que no era ciertamente el último que tenía previsto su autor, pues la serie se interrumpió al ser aprobada la Ley Orgánica del Estado, como hemos dicho, se ocupaba del tema de la Sucesión. Se trataba de uno de los temas nucleares, aunque hoy pueda parecer, al lector actual, un tema menor, al lado de la importancia de la reforma política, el re-

---

30 *ABC*, 9 de noviembre de 1966, p. 3.

31 Aquí, con el término “clase” no se refiere el autor a rechazar cualquier tipo de partidos, sino que se rechaza el partido “de clase”, proletaria, trabajadora, que se opone dialécticamente a la supuesta “clase” productora, capitalista o propietaria. Este es el sentido de la exclusión o del rechazo.

32 *ABC*, 12 de diciembre de 1966, p. 3.

conocimiento de los partidos políticos, de las libertades y derechos, etc. Se trataba, en suma, de la garantía de la continuidad del principio de autoridad, de la garantía del orden público, en una palabra, del mantenimiento de la paz, en una sociedad que aún tenía presente, en sectores muy destacados de su espectro político (en las élites y en la oposición del exilio) el recuerdo de la Guerra Civil.

Antes del nombramiento de Sucesor en la persona del Príncipe Don Juan Carlos, la Ley de Sucesión, de 1947 establecía que España era un Reino y que las Cortes nombrarían al Rey, a propuesta del jefe de Estado o, en caso de muerte o incapacidad, sería el Consejo de Regencia quien propusiese al candidato. Si bien Franco ya tenía descartado desde hace años a Don Juan y solo contaba con Don Juan Carlos como Sucesor, la incertidumbre era compartida por amplias capas del espectro político. Había otros candidatos, como don Alfonso Borbón Dampierre o el candidato don Hugo. Que Franco tuviera clara su decisión no significa que no existieran cábalas y movimientos por parte de unos y otros, si bien, socialmente circunscritos a sus ambientes más próximos. El círculo de Don Juan, por la calidad y número de sus consejeros, por ser el descendiente directo de Alfonso XIII, por sus contactos con la oposición exterior y sus relaciones internacionales, con la familia real británica, etc., le hacían ser un actor muy a tener en cuenta.

Garrigues, por otra parte, era persona con cierto acceso al entonces Príncipe, al que escribía, aconsejaba, ayudaba y prestaba cercanía, con vistas a la instauración de la Monarquía. Todo ello con anterioridad al nombramiento del Príncipe como sucesor en la jefatura de Estado, nombramiento que tendría lugar en 1969. Estos detalles son importantes, porque forman parte de un proceso en marcha de apoyo social y político (al menos de apoyo de figuras destacadas del régimen) a la instauración de la monarquía en la persona del Príncipe Juan Carlos, cuando aún Don Juan sostenía, si bien, casi simbólicamente, pero con trascendencia internacional, la única legitimidad de su persona como candidato al trono. Garrigues sería un importante apoyo para Don Juan Carlos, por eso, su nombramiento como ministro en diciembre de 1975 tiene los importantes antecedentes que estamos comentando.

En carta de 11 de junio de 1975<sup>33</sup>, Garrigues transmite al Príncipe:

“Es indudable que la figura de los Príncipes de España va penetrando más y más en el alma de los españoles y gana el ánimo de incluso los más alejados y refractarios.

En igual y contrario movimiento, la permanencia del general Franco al frente del Estado, le está restando la adhesión no ya del pueblo en general sino de los más afectos,

<sup>33</sup> Archivo de la Universidad de Navarra (Fondo Antonio Garrigues) 010/007/040-3.

de los que han sido hasta ahora más Pro-régimen. Nada se puede hacer por el momento, y menos que nadie V.A., aunque crear un ambiente como el que se está creando, puede facilitar y determinar, en un momento dado, una acción decisiva. Incluso el que asuntos tan ingratos como el del Sáhara se hayan decidido antes del establecimiento efectivo de la Monarquía, tiene sus ventajas. Pero una prolongación desmesurada de esta situación sería, por muchos motivos, sumamente perniciosa.

Es además penoso que una imagen tan preclara –con su luz y sus sombras, como toda imagen política– como la del General Franco, y consiguientemente, una obra tan ingente como la suya se esté oscureciendo y deteriorando tan rápidamente. Si esto lo hace el Caudillo como un sacrificio más, es admirable, pero si lo hace, o se lo hacen, por otras motivaciones, es lamentable.

Yo no solicito audiencia de V.A. porque estas se han hecho, afortunadamente, tan numerosas que es prácticamente imposible hablar a fondo de nada bajo esa presión y con esa premura. Pero no necesito decirle que estoy siempre y en cualquier momento a su disposición, en cuanto pueda serle útil de alguna manera.

A propósito de las audiencias, aparte de las gentes del Régimen, que deben ser atendidas cuidadosamente, hay otras personas representativas que, aunque extramuros de la España oficial, son gentes alérgicas con el General Franco, pero no con V.A.

[Sigue una recomendación para que tenga audiencia con Dionisio Ridruejo, quien ‘por sí mismo no representa ninguna fuerza política, pero está muy en contacto y es muy bienquisto de toda la ‘intelligentia’ de signo izquierdista, no comunista ni subversiva’ y con Sergio Bogomolov, diplomático de la misión comercial soviética en España.]

La apertura de la Monarquía a las fuerzas no comunistas ni subversivas que están hoy fuera del área oficial del Régimen, tiene que hacerse, en la medida en que ello sea

factible, sin antagonizar este. Yo insisto una vez más en la idea de que las transformaciones que la Monarquía tiene que hacer del Régimen actual, deben realizarse partiendo del mismo y respetando los compromisos solemnemente contraídos, y no abriendo un nuevo periodo constituyente, desvinculado de la Constitución actual que, con sus defectos indudables, es la vigente. Esta es mi convicción profunda. Creo además que abrir debate público y nacional sobre una nueva Constitución, representa un riesgo para la institución monárquica misma.

Pero este planteamiento tiene estas dos exigencias: la primera es que, desde ahora, se pongan en efectividad real y verdadera las Leyes Fundamentales vigentes; la segunda es que, una vez coronada la Monarquía, se estudie a fondo y se prepare debidamente la reforma de la Constitución actual, para hacerla por los cauces en ella establecidos, pero para hacerla, sin prisa y sin pausa.

Si la monarquía logra culminar este proceso restableciendo la unidad moral de los españoles<sup>34</sup>, el servicio que prestaría a España sería incalculable y quedaría sólidamente arraigada.”

Durante las últimas reuniones de la Comisión Mixta, el ministro de Justicia, Garrigues, presentó también al Consejo de Ministros y al presidente Arias su propia idea de la reforma<sup>35</sup>, ya estructurada. Se trataba, en primer lugar, más de un diseño jurídico que del diseño de una operación completa como había sido la reforma de Fraga que se opera como un diseño global, atendiendo también al contexto que obligaba a una ejecución continua, decidida y que operaba en varios frentes. La propuesta de Garrigues, sin necesidad de todo este aparato, pues estaba más que claro entonces la necesidad de avanzar firmemente, y con una conciencia mayor de que el tiempo era esencial presenta unas consideraciones jurídicas, una propuesta de referéndum y unos anexos con consideraciones adicionales sobre decretos-leyes, amnistía, y reforma del reglamento de las Cortes.

El planteamiento era, además, muy distinto, en términos jurídicos y políticos. La idea central y posiblemente, la redacción de los textos era de

---

<sup>34</sup> De esta unidad moral hablaba Garrigues nueve años antes, en sus artículos de ABC como sostén necesario del juego de partidos políticos alrededor de una filosofía y unas creencias comunes.

<sup>35</sup> Archivo Fundación Universitaria San Pablo CEU, Fondo Otero Novas, Caja 2734, carpeta 46.

Miguel Herrero de Miñón. Se consideraba la más que probable dificultad que tendría un proyecto de reforma constitucional para superar los trámites procedimentales exigidos por la legislación fundamental. El artículo 10 de la Ley de Sucesión exigía que toda reforma de las Leyes Fundamentales (la Ley de Cortes lo era) debería ser aprobada por una mayoría de dos tercios en las Cortes y después ser aprobada por referéndum. La propuesta de Garrigues consistía en evitar una tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, con estos trámites, para someter, primero, la consulta de unas sencillas bases (o directrices para la reforma) mediante referéndum a la nación y después, una vez obtenido el consentimiento, el Gobierno redactaría un proyecto de constitución que sería finalmente aprobado por las Cortes. No es el momento de extenderse aquí, pero la base jurídica de esta posibilidad se contenía básicamente en un importante libro que Herrero de Miñón escribió y publicó en 1972, *El principio monárquico*. A los efectos que aquí nos interesa, baste decir que en dicho libro se sostenía que, en España, todo el régimen de Franco había operado en base a este principio monárquico, que elaborado y positivizado en el siglo XIX, hacía recaer en el monarca lo más decisivos poderes. Una vez que se operase la sucesión en la jefatura de Estado, por virtud de la Ley Orgánica del Estado y la Ley de Sucesión, el entonces Príncipe gozaría de las amplias facultades atribuidas al Jefe de Estado, aunque careciese de la legitimación carismática que tenía Franco. En virtud de las facultades atribuidas por la Ley Orgánica del Estado, más un fondo de poder que la propia Ley Orgánica atribuía al Jefe de Estado, así como de una interpretación del preámbulo de la Ley de Referéndum de 1945.

De modo que el informe y la propuesta de Garrigues trata de obtener, en primer lugar, el asentimiento de la nación expresado en referéndum. El contenido del referéndum consistiría en una pregunta sobre unas bases que eran las siguientes:

“¿Autorizas la modificación de las leyes Fundamentales mediante la promulgación por el Rey, antes de fin del corriente año, de un texto constitucional único, elaborado con arreglo a las siguientes bases?

1. El pueblo español es titular de la soberanía nacional personificada por el Rey.
- 2.- La Monarquía española es constitucional y hereditaria. La sucesión en la Corona se hará con arreglo al criterio tradicional.

3.- Los derechos humanos y las libertades públicas (reunión, manifestación, asociación y expresión de las ideas) serán garantizados por la Ley bajo la salvaguarda de los Tribunales de Justicia.

4.- La representación del pueblo en las Cortes se organizará en dos cámaras colegisladoras: la Cámara de diputados, elegida por sufragio universal, directo y secreto de todos los españoles de uno y otro sexo mayores de edad. El Senado, con representación de las Corporaciones locales, sindicales, profesionales, así como personas individuales en razón de sus relevantes servicios.

5.- Reforma sindical: debe modificarse el Fuero del Trabajo, Punto XIII. El texto podría formularlo el ministro de Relaciones Sindicales. A título informativo se resume el art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas:

‘Derecho de toda persona a fundar Sindicatos y a afiliarse a la de su elección.

Derecho de los sindicatos a formar Federaciones y Confederaciones nacionales.

Derecho de los Sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley’.

6.- Reconocimiento de la personalidad de las todas las regiones y de su autonomía en todas aquellas materias que no afectan a la indisoluble unidad nacional.

El resultado positivo de la consulta autoriza a modificar los textos de las Leyes Fundamentales que directa o indirectamente resulten afectadas por las anteriores Bases y para, aún antes de ser promulgado el texto constitucional único, poder desarrollar todas o algunas de dichas Bases, mediante Ley especial que será incorporada en el texto refundido”.

El ministro Garrigues escribió al presidente Arias, el 26 de abril, dos días antes de que este pronunciase su discurso en las Cortes. De dicho discurso no

supieron nada acerca del contenido ni los ministros ni el Rey, según revelan los diversos protagonistas<sup>36</sup>. En dicha carta manifiesta su convencimiento de que aún puede convocarse un referéndum, como el que propone, antes del 15 de julio. A partir de entonces, con un referéndum aprobado ya podría acometerse una reforma en profundidad, por pasos, no necesariamente de una sola vez.

La cuestión del referéndum era una de las cuestiones palpitantes del momento. No nos referimos al referéndum necesario para toda reforma de las Leyes Fundamentales que, por imperativo del artículo 10 de la Ley de Sucesión, era obligatorio. Nos referimos a la posibilidad de que el Rey convocase un referéndum “prospectivo”, previo a la reforma. Se trataba de una propuesta invocada por muchas de las figuras de la oposición (Ruiz Giménez, Raúl Morodo, Gil Robles...) y su encaje legal, si bien era defendible, distaba de tener un apoyo unánime. Su asimilación a la figura del plebiscito (consulta no sobre un texto legal, sino sobre una persona o sobre una decisión política) hacía que su encaje en la literalidad de las Leyes Fundamentales fuese cuando menos, problemática.

El Rey, en su discurso ante el Consejo del Reino de 1 de marzo de 1976 ya había anunciado la posibilidad de que la Corona hiciese uso de esta facultad (consagrada, como fondo de poder, según hemos visto, en la Ley Orgánica del Estado), bien parece que como posible instrumento disuasorio de una posible actitud obstruccionista en el seno del mismo. La autoría del discurso, que ha sido atribuida a Torcuato Fernández-Miranda, parece contener el material jurídico pergeñado por Herrero de Miñón, en la obra que hemos citado.

José María Gil Robles, ignoramos si conociendo o no esta propuesta de Garrigues escribió en la Gaceta Ilustrada del 16 de mayo de 1976:

“¿Quiere esto decir que el referéndum sea totalmente inadmisibile en nuestra actual coyuntura? En modo alguno. (...) Es el llamado referéndum de arbitraje, que tiene la finalidad esencial de salvar una crisis transitoria que no se logra superar por los medios o trámites normales. Es la apelación al pueblo para una finalidad muy determinada con objeto de salvar una situación especialmente comprometida. Sería pueril negar que España se encuentra en uno de esos momentos. (...) Nuestro ordenamiento institucional vigente admite el referendun arbitral, nunca más justificado que en la coyuntura presente.

---

36 Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, op. cit., p. 159. La carta de Garrigues confirma este extremo.

El preámbulo de la Ley de 22 de octubre de 1945 lo define con más amplitud que el propio articulado. El texto no puede ser más expresivo y subrayo las palabras más reveladoras de su espíritu: ‘Con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios, esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, ha creído conveniente instituir la consulta abierta a la Nación en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta’.

Los que hoy actúan como mandatarios de una Nación que nunca los eligió están impidiendo que la voluntad de los ciudadanos decida. Entre la mayoría de la opinión y el Gobierno hay una profunda discrepancia que está reclamando una intervención arbitral que la zanje. El árbitro no puede ser más que el Rey, a quien por referéndum debe autorizarse, incluso dentro del espíritu de la ley vigente, para que adopte las medidas que exige la democratización del país, previo establecimiento de las garantías necesarias de los derechos ciudadanos.

El Rey está hoy maniatado y bien maniatado por unas disposiciones institucionales concebidas para asegurar la supervivencia de los que ya no tiene razón de ser. Esas ligaduras paralizantes solo pueden saltar por la convocatoria de un referéndum en que los españoles, contestando a una pregunta clara, precisa y sin equívocos, digan si quieren o no quieren que el Jefe del Estado aparte del camino a la democracia los obstáculos amontonados por una legislación obsoleta. Lo que luego sean las estructuras de esa democracia, ya lo dirá una Asamblea deliberante elegida por los españoles mismo. Dígase lo que se diga -y siento discrepar una vez más del criterio del señor Arias Navarro- estamos ya en un periodo constituyente. Es el propio Gobierno el que lo ha abierto al proponer, aunque sea por un procedimiento inadmisibile, la reforma de la Ley de Sucesión y de la Ley orgánica.”

## EL PROYECTO OSORIO

No podemos detenernos, por razones de espacio, aquí en el final de los proyectos reformistas del Gobierno Arias<sup>37</sup>. Al igual que Garrigues, Alfonso Osorio, ministro de la Presidencia, al ver que la reforma había encallado presentó al presidente su propia idea de reforma, concisa, breve, directa. Era del siguiente tenor<sup>38</sup>:

“La necesidad de la reforma política que devuelva al pueblo español la soberanía nacional aconseja someter a referéndum de la nación, la modificación de determinados preceptos de nuestras Leyes Fundamentales.

Sin embargo, estos preceptos deben ser los mínimos indispensables para permitir la elección, por sufragio universal, igual, directo y secreto en un ambiente de máximo respeto a los derechos fundamentales de la persona, de una Cámara legislativa que una vez constituida aborde por los cauces establecidos la reforma definitiva de nuestras Leyes Constitucionales. En su virtud:

Artículo 1º. El artículo 2 de la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, quedará redactado así:

1. Las Cortes se componen de 350 procuradores elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto con la representación y en la forma que se determina en la Ley electoral.
2. Todos los procuradores representarán al pueblo español y no estarán ligados por mandato imperativo alguno.

Artículo 2º. Los párrafos 8 y 9 del apartado 1 del artículo 4 de la Ley de Sucesión quedarán redactados así:

---

37 Nos remitimos de nuevo a la obra de Álvaro de Diego *La Transición sin secretos*, *op. cit.*, donde se valora, además, la importancia que estos proyectos tuvieron para ir configurando, con mayor precisión, los límites a los que había de ceñirse la reforma y la velocidad de los tiempos.

38 Está recogido Alfonso OSORIO, *Trajectoria...*, *op. cit.*, p. 122 y en el volumen recopilatorio de los proyectos de reforma y principales documentos parlamentarios de la Transición: M. HERRERO DE MIÑÓN (Ed.), *La Transición Democrática en España*, vol. II, Bilbao: Fundación BBVA, p. 93.

Diez consejeros elegidos por votación entre los procuradores de Cortes.

Artículo 3º. El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 quedará complementado por una disposición adicional que quedará así:

Los derechos y deberes fundamentales de los españoles, reconocidos en este Fuero, serán interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos que se declara de general aplicación.

Disposición transitoria. Las primeras elecciones generales para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º de esta Ley Fundamental se celebrarán conforme a las normas electorales, por una sola vez, y por Decreto-Ley, apruebe el Gobierno”.

Como concluye Osorio, este proyecto le fue presentado a Arias Navarro que objetó que no era el camino, pues suponía abrir un periodo constituyente. Eso era más de lo que él pretendía hacer. Así murió el proyecto. “En cierta medida, sin embargo, resucitó más tarde”<sup>39</sup>.

Como hemos visto, aunque la reforma política quedó varada, durante el último gobierno de Carlos Arias Navarro se dieron pasos importantes previos a la reforma: la aprobación de la Ley reguladora de los derechos de reunión y manifestación, así como la aprobación de la Ley del derecho de asociación política, el 9 de junio. Sin embargo, el encallamiento de la reforma del Código Penal ese mismo día pudo ser uno de los síntomas del final del entero proceso reformista.

La destitución de Arias, que según muchas fuentes, era cuestión de tiempo, por no gozar de la confianza del Rey, obligó a importantes modificaciones del rumbo.

## LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

Cuando Suárez es nombrado presidente del Gobierno encarga diversos proyectos de reforma política: al ministro de Justicia, Landelino Lavilla, que, a su vez, lo encargó a Miguel Herrero de Miñón, a José Manuel Otero Novas

---

<sup>39</sup> Alfonso OSORIO, *Trayectoria...*, *op. cit.*, p. 123.

y a Eduardo Navarro<sup>40</sup>. Es muy importante hacer notar, como hace Otero, que Suárez no compartía la información del mismo modo con sus colaboradores, de modo que no necesariamente unos conocían la existencia de los otros proyectos.

El proyecto que presenta el ministro de Justicia ofrece el mismo planteamiento que el proyecto en su día presentado por Garrigues, muestra de ser, ambos, obra del mismo autor, Miguel Herrero de Miñón<sup>41</sup>. El “Proyecto de Bases de la Constitución a someter consultivamente a referéndum nacional”<sup>42</sup> incluía siete puntos o bases:

“1ª La Soberanía corresponde al pueblo español. El sufragio será siempre universal e igual para todos los ciudadanos de ambos sexos mayores de edad.

2ª Se reconocerán los Derechos y Libertades proclamados en la Declaración Europea de Derechos del Hombre y en la carta Social Europea.

3ª La Corona, símbolo de la unidad nacional y revestida de funciones moderadoras y arbitrales, será hereditaria según el orden de sucesión tradicional de la Monarquía española.

4ª Las Cortes se compondrán de una sola Cámara formada por miembros elegidos para 5 años, por sufragio universal directo y secreto.

El sistema electoral garantizará la proporcionalidad entre los sufragios obtenidos por cada candidatura y los escaños que en las Cortes hayan de corresponderle.

5ª Serán funciones de las Cortes hacer las leyes, aprobar los presupuestos del Estado y controlar al Gobierno y la Administración.

---

40 Manolo ORTIZ, *El bienio prodigioso*, Barcelona, Planeta, 2006, p. 110; Juan Manuel FUENTES, *Adolfo Suárez. Biografía política*, op. cit., p. 158-159; Alfonso OSORIO, *Trayectoria política...*, op. cit., p. 169-173; José Manuel OTERO NOVAS, *Lo que yo viví*, Barcelona: Prensa Ibérica, 2014, p. 127-137; Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, Madrid: Temas de hoy, 1993.

41 Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, Madrid: Temas de hoy, 1993.

42 Dicho proyecto de bases se encuentra en Miguel HERRERO DE MIÑÓN (Ed.), *La Transición Democrática en España*, vol. II, Bilbao: Fundación BBVA, 1999, p. 91-92.

6ª El Gobierno, a quien compete determinar y dirigir la política nacional estará dirigido por un Presidente investido por las Cortes y nombrado por el Rey. Se regulará la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes de forma que garantice su plena y estable solidaridad con la mayoría de dicha Asamblea.

7ª Se autoriza al Gobierno a elaborar sobre estas bases, un proyecto de Constitución que, una vez aprobado por las Cortes, se someterá a referéndum”.

Desde la Secretaría Técnica del Presidente, José Manuel Otero Novas presenta una serie de informes<sup>43</sup> para enmarcar el futuro de la reforma política, presentando después su propio texto de proyecto de ley de reforma, así como una completa estrategia de monitorización de todos los procuradores, para asegurarse el voto afirmativo de una mayoría de dos tercios de la Cámara.

El planteamiento de la reforma viene condicionado por la acción del último Gobierno, cuya labor reformista, no podía ser completamente desechada. El juicio global que merecía la acción de dicho Gobierno había de ser positiva si bien con importantes lastres que habían de imponer un nuevo rumbo y una nueva velocidad al proyecto. El lastre más grave, de cara a la opinión pública, no de cara a la oposición, era la falta de un calendario hecho público y que pudiera servir de modelo o patrón, para el público, para enjuiciar la obra del Gobierno. En la declaración programática del nuevo Gobierno, de 16 de julio, se había comprometido a la celebración de unas elecciones libres antes del 30 de junio de 1977, lo que obligaba a comprometerse a dar los pasos necesarios en un calendario prefijado y dado a conocer.

Se planteaba Otero Novas la necesidad de un cambio importante en el planteamiento de la reforma. Plantear un referéndum sobre un texto escrito, como había hecho el Gobierno Arias había recibido la crítica unánime de la oposición, por su unilateralidad; la otra modalidad de referéndum era la de referéndum prospectivo, que hemos visto. En su primer informe, otero novas plantea una *posibilidad intermedia, que sería el referéndum sobre bases*. Se trataría así de ofrecer a las Cortes un texto que no fuera una ley, sino unas bases. De este modo, según las Leyes Fundamentales y según la experiencia constitucional, se podrían aprobar sin necesidad de ser sometidas a la aprobación del Consejo nacional y del entero procedimiento parlamentario. El artículo 10 de la Ley de Cortes permitía que estas aprobaran “acuerdos que no tenga carácter de Ley”. Las bases que podía elaborar el Gobierno para someter a referéndum

---

43 AGACdP-CEU, Fondo Otero Novas, caja 2734, carpeta 1.

podían revestir la forma de uno de estos acuerdos. De ser así, se salvaban los trámites complicados de informe del Consejo Nacional (donde estaban varados los proyectos de ley de reforma) y de las Cortes. Pero además, la experiencia constitucional avalaba esta práctica, pues la Ley Orgánica del Estado que había modificado así, diversos preceptos de las Leyes Fundamentales, había sido aprobada sin más intervención de las Cortes que la de su aprobación en una votación en pleno<sup>44</sup>.

La preparación del referéndum incluía obtener el consentimiento previo de las Cortes. Para ello, en la labor de contabilización de cada diputado, todos los observadores políticos habían estado muy atentos a las dos votaciones sobre la reforma del Código Penal, de los días 9 de junio y 14 de julio. Otero Novas consideraba que era posible obtener los dos tercios de votos favorables, pero para ello lo decisivo era la acción firme y decidida del Gobierno. Cuando en la votación del Código Penal, el Gobierno se abstuvo, la Cámara estuvo reacia a la aprobación de la reforma. Esta argumentación de Otero Novas era coincidente con el análisis que por aquellos mismos días hacía Torcuato Fernández-Miranda, cuyos escritos del momento son recogidos, comentados y analizados por Pilar y Alfonso Fernández-Miranda. Como estos autores comentan, en aquellos días se decía que Gobierno y Cortes estaban enfrentados y que las Cortes hicieron naufragar el Espíritu de Arias del 12 de febrero. Para los autores esto es imposible: ¿cómo iba a fracasar el proyecto de Arias –nombrado por Franco– por culpa de unas Cortes que eran franquistas, según se decía en prensa?

La respuesta está en que el verdadero problema no eran las Cortes sino la falta de voluntad del Gobierno. Si el Gobierno adoptase una actitud decidida, las Cortes no se opondrían; por tanto, Torcuato vio pronto que la prioridad era el cambio de gobierno; la reforma necesitaría a las Cortes; no se podría hacer contra las Cortes, pues de lo contrario, se desembocaría en una ruptura, momento de incertidumbre que prácticamente todos temían; el Gobierno, en cambio, debía ganarse a las Cortes, atraerlas a la reforma. A mayor abundamiento, Torcuato consideraba que no debía recurrirse a la reforma por decreto-ley (dictados por el Gobierno en caso de urgencia) pues para un importante sector del franquismo equivalía a la ruptura; todo debía hacerse contando con las Cortes<sup>45</sup>. Pero la actitud enérgica del Gobierno suponía también, para Otero Novas, una estrategia de presión: “no se olvide que una buena parte de los Procuradores que votaron y votarían no son titulares de cargos de libre desig-

---

<sup>44</sup> Esta argumentación de Otero Novas recoge o es deudora de la del ministro Garrigues. Este incluyó, además un comentario y es que, aunque la práctica constitucional avalaba este procedimiento de evitar la tramitación de las Cortes, como fue la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, el precedente era ambiguo, pues en aquella votación no se votó tanto el texto, como al autor del texto, que era Franco (sin negar que la autoría material debía mucho a Carrero, López Rodó, etc.).

<sup>45</sup> Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, op. cit., p. 126, 131 y 338.

nación, cuando no de sustanciosas posiciones en Consejos y puestos ejecutivos de empresas públicas. Si el Gobierno muestra una actitud de absoluta firmeza, refrendada por no más de media docena de ceses selectivos a título de prevención, los votos negativos podrían quedar reducidos a un número mínimo”. La aceptación del proyecto y del referéndum requeriría también una estrategia de diálogo con la oposición; consultas “sistemáticas (esto es, con todos los grupos, legalizados o no y sin más exclusiones que las de aquellos que, a priori rechazan la meta general de la implantación de un régimen democrático), formales y dotadas de la publicidad oportuna (incluso de las negativas a dialogar por parte de algunos grupos)<sup>46</sup>” [El subrayado es del propio autor del documento].

El contenido de la reforma que se hallaba, entonces, varada en el Consejo Nacional, no merecía un juicio negativo total, pero sí muchos aspectos en los que debía ser mejorado:

- El proyecto de ley carecía de una declaración de principios, por lo que habían de explicitarse los siguientes: soberanía popular, sistema democrático y garantía de los derechos y libertades públicas.
- La institución monárquica. Este tema era pacífico, bastaría una mera mención al contenido de la Ley de Sucesión.
- Las Cortes
  - Debía eliminarse la referencia a los “representantes de familia”, eufemismo destinado para crear apariencia de respecto a los cauces orgánicos
  - Debía aumentarse el número de diputados
  - Del Senado deberían desaparecer las reminiscencias corporativas y quedar como cámara de integración territorial y algunos senadores de designación real
  - La relación entre las Cámaras debía abandonar el principio de la igualdad entre ellas en favor de la supremacía de la Cámara Baja.
- El Gobierno
  - Habría de ser eliminada el nombramiento del presidente a partir de la terna escogida por el Consejo Nacional, sistema irracional “que no tienen otra explicación que el deseo de condicionar al Rey por la élite de la clase política del franquismo”
  - Debe establecerse un régimen de responsabilidad del Gobierno ante el Congreso (censura y confianza)
- Otras cuestiones
  - Unidad jurisdiccional
  - Reforma sindical, explicitando el principio de libertad sindical más de lo que lo hace la declaración de intenciones del Gobierno.

---

<sup>46</sup> Informe de 21 de julio, titulado “Notas sobre perspectivas de la Reforma Política en desarrollo de la Declaración Programática del Gobierno de 16-VII-76”. AGACdP-CEU, Fondo Otero Novas, caja 2734.

- Reforma regional, sin duda “el mayor de los escollos de la reforma dado el absoluto maximalismo con el que el tema de las autonomías ha venido siendo tratado por la totalidad de los partidos de oposición, salvo quizá, el partido Comunista”. Por ello, debiera posponerse a la fase de elaboración de la nueva Constitución.

Durante la última semana de julio y las dos primeras semanas de agosto, José Manuel Otero Novas continúa la preparación de sus informes sobre la reforma y su proyecto de ley. En la documentación que acompañaba a los informes incluyó un artículo de José María Gil Robles publicado en la tercera del semanario *Gaceta Ilustrada*, de 1 de agosto, que condensaba al máximo la fórmula de la reforma política. La sencillez de su propuesta es exactamente la que se acabó siguiendo en el proyecto de Fernández Miranda. No queremos decir que Fernández-Miranda se guiase por este artículo, pero no podemos tampoco negar la posibilidad de que lo leyera, pues la documentación de Otero Novas fue entregada a Suárez y todo el mes de agosto Suárez, el Rey y Torcuato tenían maratónicas reuniones de domingo por la noche, al margen de las muchas horas que Suárez y Torcuato pasaban reunidos durante la semana.

El artículo de Gil Robles de 1 de agosto de 1976, titulado “Remover los obstáculos” es fundamental, decimos, porque encierra, con gran precisión, la arquitectura de la reforma.

“La Ley constitutiva de 17 de julio de 1942 dio tal amplitud a las facultades de las Cortes que puede decirse que estas son siempre constituyentes. Desde el momento en que, según el apartado g) del artículo 10 pueden las Cortes establecer ‘la ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado’, está en sus manos la posibilidad de cambiar su propia estructura.

Por ese camino puede el Gobierno poner a prueba a los procuradores para que demuestren si quieren ser un elemento promotor de la verdadera democratización del país o si se aferran a su interesado papel de reducto del inmovilismo.

Bastaría presentar a la deliberación y resolución de las Cortes un proyecto de ley de modificación del artículo segundo de su ley constituyente que se limitara a decir: ‘Las Cortes se componen de procuradores elegidos por los ciudadanos españoles mediante elecciones con voto igual, directo, secreto y proporcional, según las normas electorales que se pongan en vigor mediante Decreto-Ley’. Y una disposición

adicional: ‘Las Cortes quedan disueltas. Las nuevas Cortes se reunirán a más tardar, el día...’

Si en el cuerpo legislativo se obtiene el quorum preciso de dos tercios, el camino de la reforma queda despejado. Si el espíritu de resistencia triunfa, el Gobierno tendrá una justificación plena para acudir al referéndum previo, para pedir al pueblo español que resuelva, como auténtico árbitro, las diferencias surgidas en el enfrentamiento que opone un Gobierno que quiere recoger una fuerte corriente social que exige una democratización, a un organismo pretendidamente legislativo, que se ha convertido en el reducto de una oligarquía empeñada en mantener una posición privilegiada que no debe a la voluntad del pueblo.”

El título del artículo alude a los obstáculos: el Consejo del Reino lo había sido antes, y por ello urgía reconducirlo a un órgano meramente consultivo y del Consejo Nacional decía que es posible “que no exija siquiera el esfuerzo que supondría barrerlo del mapa político. (...) La tarea en lo que al Consejo Nacional del Movimiento se refiere será sencillamente la de recoger con caridad sus restos. Con buena voluntad y firmeza la remoción de los obstáculos no es tarea difícil”.

Tres puntos merecen la pena ser destacados: se propone una *modificación mínima de la composición de las Cortes*; se remite la *elaboración de ley electoral a un decreto-ley dictado por el Gobierno* y se establece la posibilidad de un *referéndum de convocatoria regia* para desatascar un posible impasse en las Cortes. Veintidós días después, Torcuato plasmaría estas directrices en un sencillo texto.

El día 2 de agosto, en un nuevo informe entregado a Suárez<sup>47</sup> recoge la tesis del artículo de Gil Robles exponiendo que, sin necesidad de convocar Cortes constituyentes, como pide la oposición, las nuevas Cortes lo serán atendiendo al artículo 10 de la Ley de Cortes.

---

<sup>47</sup> Pues fueron cinco los informes que Otero afirma entregó a Suárez por aquel entonces (V. José Manuel OTERO NOVAS, *Lo que yo viví*, Barcelona: Prensa Ibérica, 2014, p. 129-131). Estos informes, por los extractos y fechas que cita, parecen ser los siguientes:

Informe de 21 de julio, titulado “Notas sobre perspectivas de la Reforma Política en desarrollo de la Declaración Programática del Gobierno de 16-VII-76” (20 folios)

Informe de 27 de julio, titulado “Estrategia de la Reforma” (3 folios)

Informe de 2 de agosto, titulado “El poder constituyente y la Reforma” (2 folios)

Informe de 9 de agosto, titulado “Estrategia de la Reforma” (8 folios)

Informe de 13 de agosto, titulado “Posible Proyecto de Ley de Bases de Reforma Constitucional” (5 folios, más las bases del proyecto Garrigues)

Además de estos informes, son varios los proyectos de ley de reforma constitucional que están en el Archivo Otero Novas. Existe un documento que formula varias hipótesis de reforma<sup>48</sup>: algunas contemplan retomar la tramitación de la reforma Fraga, que se hallaba entonces en el Consejo Nacional del Movimiento; en otras aparecen posibilidades más extremas como un hipotético rechazo de Cortes y estudio de la viabilidad de suspender la prórroga de las Cortes (entonces las Cortes estaban prorrogadas pues habían superado el plazo para el que fueron elegidas) con nueva convocatoria electoral. Pero nos interesa la última hipótesis que se contempla: “el Gobierno puede redactar un anteproyecto de Reforma Constitucional muy simple y concreto: abordando exclusivamente la reforma de las Cortes, de manera que las nuevas Cortes, constituidas de acuerdo con el anteproyecto del Gobierno tengan un auténtico carácter representativo y puedan emprender la tarea de la Reforma Constitucional en profundidad”.

El proyecto de reforma constitucional presenta un contenido similar, con diferencias también, por supuesto, con el que finalmente redactaría Torcuato Fernández Miranda; pero la mayor diferencia estaría en el procedimiento elegido. Torcuato Fernández-Miranda defendió siempre la necesidad de que la reforma debía ser aceptada por las Cortes y que cualquier intento de alterar el procedimiento de reforma constitucional conllevaba serios riesgos. Este proyecto, que sustancialmente modificaba la composición de las Cortes y remitía al Gobierno la convocatoria de elecciones (implícitamente se entiende que le otorgaba también la competencia de regular la normativa electoral), difería del proyecto de Fernández Miranda en que tras el referéndum de este texto el Gobierno debería reformar las Leyes Fundamentales en el sentido de adaptarlas a la nueva composición de las Cortes. Si bien no se prejuzgaba la futura ordenación constitucional, esta vía suponía dos referéndums en poco menos de siete meses.

Pero la importancia de estos informes no puede desestimarse simplemente. Muestran claramente que hay un camino hacia la reforma, una cristalización o una decantación de la reforma, que acabaría siendo plasmada en el proyecto que Torcuato presentaría a Adolfo Suárez diciéndole: “Aquí tienes esto, que no tiene padre”. Frase para la historia.

## CONCLUSIONES

Hemos pretendido mostrar como la reforma del Gobierno Suárez, aquella que finalmente se aprobaría el 18 de noviembre de 1976, y cuya aprobación pasaría a la historia como el “harakiri” de las Cortes tuvo una fontanería

---

48 AGACdP-CEU, Fondo Otero Novas, caja 2734-47.

compleja, en la que fueron importantes tanto los diseños jurídicos, como sus trámites, que pusieron en evidencia el juego de fuerzas que tenían en contra. Hemos visto que, tras la reforma Fraga, que se fue complicando cada vez más en una tediosa Comisión Mixta, y tras las sucesivas propuestas reformistas de Garrigues y de Osorio cada vez fue creciendo más la conciencia de que *la reforma había de limitarse a modificar la composición de las Cortes*, haciendo caso omiso de su carácter explícitamente constituyente, pues de hecho lo iban a ser. Así, el planteamiento de Gil Robles pudo ser el catalizador de la concisión del proyecto de Torcuato Fernández Miranda, (que suponía la decantación de diversos intentos y proyectos anteriores), a través de la labor de asesoría de José Manuel Otero Novas. Si así fue, posiblemente, nunca lo sabremos.

## IMÁGENES



*Imagen 1: Sala donde se reunía la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional en el palacio de las Cortes. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Archivo General de la Administración [(9), Fondo VI, cajas 51/10077-78, imagen 51-10078-003].*

*Imagen 2: Carlos Arias Navarro, Torcuato Fernández Miranda y Adolfo Suárez, entrando en una de las reuniones de la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Archivo General de la Administración [(9), Fondo VI, cajas 51/10077-78, imagen 51-10078-002].*



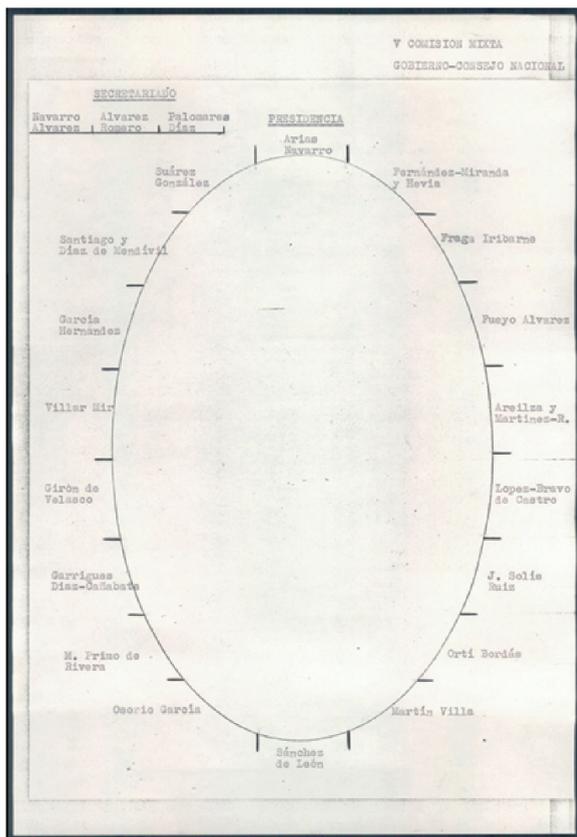


Imagen 3: Croquis con la disposición de los asientos de sus miembros. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Archivo General de la Administración [(9), Fondo VI, cajas 51/10077-78, imagen 51-10078-001].

## BIBLIOGRAFÍA

- Antonio CAÑELLAS (Coord.), *Conservadores y tradicionalistas en la España del siglo XX*, Gijón: TREA, 2013.
- Vicente CÁRCEL ORTÍ, *Pablo VI y España*, Madrid: BAC, 1997.
- Álvaro de DIEGO GONZÁLEZ, *La Transición sin secretos*, Madrid: Actas Editorial, 2017.
- Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Barcelona: Plaza y Janés, 1995, 5ª ed.
- Juan Francisco FUENTES, *Adolfo Suárez, biografía Política*, Barcelona: Planeta, 2014, 3ª ed.
- Manuel FRAGA IRIBARNE, *En busca del tiempo servido*, Barcelona: Planeta, 1987.
- Manuel FRAGA IRIBARNE, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona: Planeta, 1980
- Antonio GARRIGUES Y DÍAZ-CAÑABATE, *Diálogos conmigo mismo*, Barcelona: Planeta, 1978.

- Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *El principio monárquico*, Madrid: Edicusa, 1972.
- M. HERRERO DE MIÑÓN (Ed.), *La Transición Democrática en España*, vol. II, Bilbao: Fundación BBVA, 1999.
- Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, Madrid: Temas de hoy, 1993.
- Angelo HÜSLER, *Del franquismo a la democracia, ¿Caída o evolución de un régimen?*, Madrid: Plataforma 2003, 2007.
- Landelino LAVILLA, *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.
- Laureano LÓPEZ RODÓ, *Claves de la Transición, Memorias IV*, Barcelona: Plaza y Janés, 1993 (2ª ed.).
- Rodolfo MARTÍN VILLA, *Al servicio del estado*, Barcelona: Planeta, 1984.
- Marcelino OREJA, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid: La esfera de los libros, 2011.
- Juan Antonio ORTEGA Y DÍAZ AMBRONA, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015.
- José Miguel ORTÍ BORDÁS, *La Transición desde dentro*, Barcelona: Planeta, 2009.
- Manuel ORTIZ, *Adolfo Suárez y el bienio milagroso (1975-1977)*, Barcelona: Planeta, 2006.
- Alfonso OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona: Planeta, 1980.
- José Manuel OTERO NOVAS, *Lo que yo viví*, Barcelona: Prensa Ibérica, 2014.
- Cristina PALOMARES, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*, Madrid: Alianza Editorial, 2006.
- Charles POWELL: *España en democracia 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona: Plaza & Janés, 2001.
- Victoria PREGO, *Así se hizo la Transición*, Barcelona: Plaza & Janés, 1995 (2ª ed.).
- Justino SINOVA (Ed.), *Historia de la Transición. 10 años que cambiaron España (1973-1983)*, Madrid: Diario 16, 1984.
- José Félix TEZANOS et al (eds.): *La Transición democrática española*. Madrid: Editorial Sistema, 1993.
- Javier TUSELL, *Carrero, la eminencia gris del régimen*, Madrid: Temas de Hoy, 1993.
- Javier TUSELL y Genoveva QUEIPO DE LLANO, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro, entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona: Crítica, 2003.
- José UTRERA MOLINA, *Sin cambiar de bandera*, Barcelona: Planeta, 1989.

ARTÍCULO RECIBIDO: 23-04-17, ACEPTADO: 21-07-17